



regisseur van de ruimte

Innovatie
is het
organiseren
van toeval

stad²

DOSSIER 6

Colofon

Redactie:
Eelke Bernhagen,
Lucas van den Breemer,
Diana Konkelaar,
Jitze Maatman,
Bart Oomens,
Theo Stauttener en
Benjamin Wiggelinkhuizen

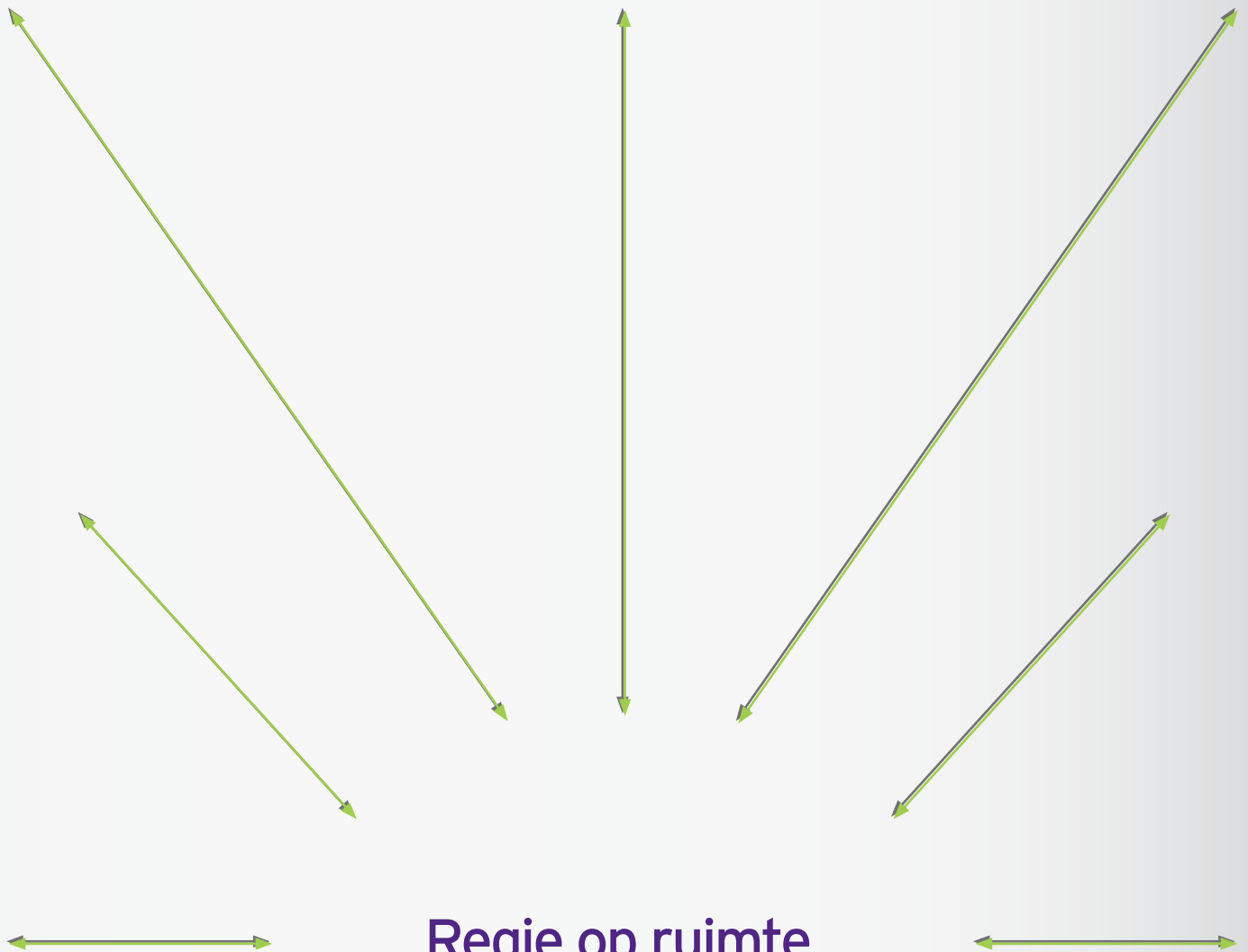
Grafisch ontwerp: Lownek
Fotografie: Arnold Joost, Diana Konkelaar
Tekst: Jac. Janssen
Eerste druk: augustus 2013

regisseur van de ruimte

innovatie is het
organiseren
van toeval

Inhoudsopgave DOSSIER 6

4	Inleiding: Regie op ruimte
6	Kostenverhaal is toekomstbestendig - Joop van den Brand VD2 Advies
10	Zijn wij toekomstbestendig voor organische ontwikkeling? - Discussie
14	Herpositionering van gemeentelijk grondbeleid: de vlucht vooruit - Frank ten Have Deloitte Real Estate Advisory
18	Herpositionering in de gemeentelijke organisatie - Discussie
22	Nieuw gereedschap helpt gebiedsontwikkeling op weg! - Theo Stauttner Stadkwadraat
28	Hoe combineren we alternatieve strategieën en nieuwe instrumenten? - Discussie
30	Conclusies - Veerkracht en ruimte voor improvisatie
34	Deelnemerslijst



Regie op ruimte

inleiding

Het Stadkwadraat Seminar 2013 is het zesde in de reeks. De bijeenkomst van professionals staat ditmaal in het teken van regie op ruimte binnen de nieuwe realiteit van gebiedsontwikkeling. Dat laatste betekent onder meer dat allerlei initiatieven ontplooid worden om gebiedsontwikkeling op gang te krijgen, en vooral waarde aan gebieden toe te voegen door gebruik. De locatie van het seminar, een leegstaande kantoortvloer in een gebouw op industrieterrein Lage Weide, is dan ook niet zonder reden. Een interessante plek aan de A2 in het centrum van het land. De stad Utrecht die met tien procent leegstaande kantoren op een voorraad van 2,6 miljoen vierkante meter nog goed scoort ten opzichte van het landelijke gemiddelde. In Nederland staat vijftien procent leeg, wat 7,5 miljoen vierkante meter vertegenwoordigt. Locaties als Lage Weide steken in de Utrechtse regio met circa dertig procent leegstand scherp af. En dat terwijl je aan een van de hoofdassen van de regio zit, met uitzicht op Leidsche Rijn en moderne kantoren. Het gebied zelf voldoet niet meer en de kwaliteit van individuele gebouwen kan hier niet tegenop. Maar wat een ambiance: veel ruimte, redelijk minimalistisch ingericht maar wel met alle voorzieningen om er met negentig professionals een middag kennis te delen en kennis te maken. En zo voegen we waarde toe. Al is het maar voor een middag. Gebiedsontwikkeling vraagt kennis, energie en actie! Tijd om in actie te komen.

Ruimtelijke ordening is in revisie.

Het speelveld van ruimte en gebiedsontwikkeling ligt open. De vraag is: wie pakt de regie nu de traditionele hoofdrolspelers zich op hun rol en positie beraden? 'Facilitair' lijkt het toverwoord voor die rol, maar wie faciliteert wie? En vooral: wat betekent dat voor de regisseursrol?

Er zijn tal van nieuwe spelers binnen gebiedsontwikkeling (en op een ander niveau in ruimtelijke of locatie- en vastgoedontwikkeling). Veel van hen zijn onbekend met de oude werkwijze, waardoor deze initiatiefnemers hun eigen keuzes maken. Te vaak lopen ze op tegen barrières van –bijvoorbeeld– gemeenten. Maar ook projectontwikkelaars en bouwbedrijven weten zich weinig raad met tijdelijk gebruik, events of bestaand vastgoed ombouwen in plaats van een nieuwbouwproject te realiseren.

Voordat we kunnen vaststellen of de regierol in andere handen kan komen, moeten we ons eerst afvragen: zijn we voorbereid op andere regisseurs in de ruimte? En hebben we onze spelregels en beleidskaders?

Stelt het huidige instrumentarium private partijen in staat om de regie te nemen en de overheden om hen te faciliteren?

De schaalverschillen in gebiedsontwikkeling zijn enorm. Initiatieven die leiden tot gebruik en ontwikkeling ontstaan steeds vaker spontaan of op organische wijze. Het initiatief om een bedrijventerrein te verlevendigen met picknickbanken, kan zo het begin vormen van een dialoog over de toekomst van dat terrein. Een nieuwe business starten in een oud gebouw leidt via gebruik tot waarde, al was het maar omdat het pand een nieuwe gebruiker heeft.

Hoe dan ook blijven overheden verantwoordelijk voor publieke investeringen in de ruimte. Een zekere mate van financiële regie lijkt dan ook voor de hand te liggen. De grond-exploitatiewet biedt private en publieke spelregels voor kostenverhaal en kent als achtervang een behoorlijk strak georganiseerd exploitatieplan. Onder de veranderende omstandigheden dringt de vraag zich op:

Is het kostenverhaal voor gebiedsontwikkeling toekomstbestendig?

Centraal in de huidige discussies staat het beperken van overheid en regels. Anderzijds maakt de omvang van de grondportefeuilles duidelijk dat gemeenten de regierol maar wat graag op private wijze hebben ingevuld, in de afgelopen 20 tot 25 jaar. Nu is het alle hens aan dek bij de gemeentelijke grondbedrijven. Financiële problemen, bezuinigingsvraagstukken en de veranderde taakverdeling tussen centrale overheid en gemeenten – kan de gemeente nog wel een centrale rol vervullen?

De organisatievraagstukken voor grond- en vastgoedbedrijven vertonen een interessante parallel met de praktijk van gebiedsontwikkeling. Gemeenten brengen in toenemende mate grond en vastgoed samen in één bedrijf. Sluiten ze hiermee aan op de huidige vragen van gebruikers? Gaat de gemeente haar ruimte besturen vanuit een modern portefeuillemanagement? Of brengen ze alleen de omvang en reikwijdte van de organisatie terug?

Zijn de oplossingsrichtingen in proces en organisatie die gemeenten nu kiezen robuust als langetermijn-strategie?

Stadkwadraat roept tijdens de rondetafeldiscussie van dit zesde Stadkwadraat Seminar op tot een verbeterd instrumentarium. Het kostenverhaal in relatie tot organische groei wordt belicht vanuit de optiek van **Joop van den Brand**. Stedenbouwkundige **Sjoerd Feenstra** geeft hierop vervolgens een reactie.

Frank ten Have geeft zijn visie op de vraag of, en hoe, gemeenten een stap terug zetten als regisseurs in de ruimte. Bezuinigingen, organisatorische aspecten en knellende financiën vragen om een realistische kijk en dito handelen. Grondbedrijfspecialist **Arnold Joost** opent deze discussie.

En ten slotte, hoe helpen we gebiedsontwikkeling een stap verder? **Herman de Wolff** opent met zijn visie op stedelijke herverkaveling om de vraag te beantwoorden of nieuwe instrumenten van toegevoegde waarde zijn. Hij reageert daarmee op de bijdrage van Stadkwadraat.

Na de gesprekken worden de conclusies en bevindingen plenair besproken en gedeeld. Zo delen én maken we kennis in diverse opzichten.

Joop van den Brand



Sjoerd Feenstra



Frank ten Have

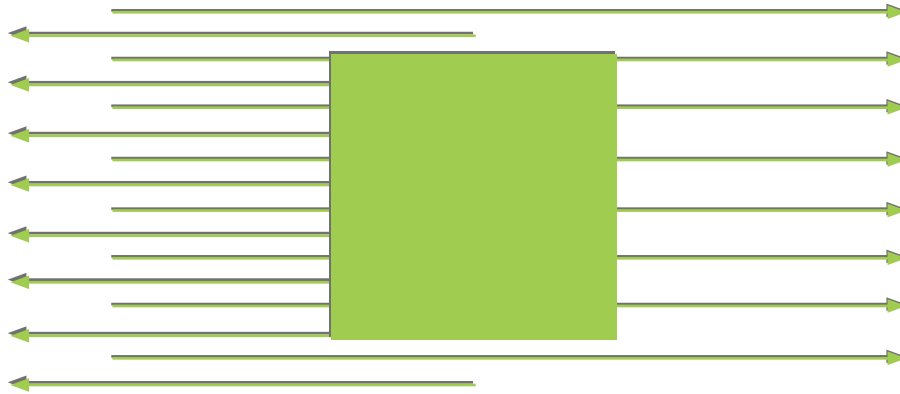


Arnold Joost



Herman de Wolff





Kostenverhaal is toekomstbestendig

door Joop van den Brand | VD2 Advies

De ruggengraat van het grondbeleid wordt gevormd door de Wro uit 2008 met centraal daarin de Grondexploitatiewet. Een wet die het mogelijk maakt via een privaatrechtelijk spoor (anterieure overeenkomst) of publiek spoor (exploitatieplan) het kostenverhaal te regelen bij ruimtelijke ontwikkeling. Tijdens de voorbereidingen op een nieuwe Omgevingswet heeft het Rijk zich afgevraagd of de Grondexploitatiewet aanpassing behoeft. Dit mede in het licht van de drastische veranderingen op de grond- en vastgoedmarkt, waardoor gebiedsontwikkeling complexer is geworden en moeilijker van de grond komt. Wat is het effect hiervan op de grondexploitatiewet, die - nu al - door veel partijen moeilijk uitvoerbaar wordt genoemd?

De vraag luidt kortom: is het huidige instrumentarium voor kostenverhaal toekomstbestendig? *Toekomst* betekent voor **Joop van den Brand**: een meer organische gebiedsontwikkeling. Zijn antwoord is: “Ja, kostenverhaal is wél toekomstproof”. Tijd om dit (wellicht voor de omgeving wat afwijkende) standpunt uit te leggen. En daaraan toe te voegen: waaraan moet kostenverhaal nu en straks voldoen om goed te functioneren?

Onder de oude Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) uit 1965 maakte de overheid met Ruimtelijk Ordening (RO) *faciliterend* beleid, vergeleken met het sectoraal beleid van volkshuisvesting, economie etc. Voor een jurist is het duidelijk: *RO is voorbehouden aan de overheid en (daarbinnen) in de meeste gevallen aan de gemeente*. Al snel bleek dat met ruimtelijke ordening waardecreatie plaatsvindt, waarmee eigenaren en de gemeente geld konden verdienen. Daar kreeg de overheid een *tweede pet* – die van private ondernemer. Naast publieke exploitatie (door gemeenten) werd particuliere exploitatie toegestaan. Wanneer de overheid de grondexploitatie voert, dan vindt het kostenverhaal plaats via de gronduitgifte van die exploitatie. Bij private grondexploitatie kwam onder de oude WRO, met het kostenverhaal, de vraag naar exploitatieverordeningen en exploitatie-overeenkomsten in beeld. Kosten voor publieke voorzieningen werden verhaald op nieuwe functies. Maar ook wanneer de overheid investeerde in de openbare ruimte, moest het onroerend goed dat hiervan profiteerde meebetalen. Vanuit die theorie werkte het systeem. Voor het verhalen van publieke investeringen bij bestaand onroerend goed werd baatbelasting geheven. Het ging daarbij om de voordeelvraag, niet om de bestemmingsvraag; niet over waardecreatie maar voordeel op basis van gebruiksmogelijkheden.

Dit is mogelijk het slechtste systeem dat we ooit hebben bedacht: mensen een rekening sturen wanneer de overheid de riolering of de weg heeft vernieuwd. Dat hebben we ook gemerkt in de jurisprudentie. Mensen laten betalen die geen waardecreatie hebben op hun vastgoed, leidde tot maatschappelijke en bestuurlijke weerstand: *men vond het simpelweg niet eerlijk*. In de nieuwe Wro 2008 is dit rechtgetrokken. Sindsdien hoeft bestaand vastgoed (als er ten minste geen sprake is van veranderde ontwikkelingsmogelijkheden) niet bij te dragen aan de kosten van publieke voorzieningen. Dit ongeacht of sprake is van waardecreatie. Als jij niet (ver)bouwt hoef je niet te betalen. De kosten van nieuwe publieke voorzieningen worden verhaald op nieuwe functies.

Het risico van niet-verhaalbare kosten ligt in dit huidige systeem slechts bij één partij: de overheid. De gemeente moet dan ook altijd de bovenliggende vraag beantwoorden: is het bestemmingsplan economisch uitvoerbaar? In de huidige praktijk zijn RO en grondbeleid nagenoeg één geworden. Ook in de toekomst ligt deze vorm van financiële regie bij de overheid. Het gaat er in wezen niet om of het instrument kostenverhaal toekomstbestendig is, maar om de vraag daarachter: *Wat wil je bereiken met kostenverhaal? Wat is het doel? Voor wiens rekening komen welke kosten bij organische gebiedsontwikkeling?*

De antwoorden hierop passen prima binnen het huidige kostenverhaalinstrumentarium. Maar het probleem bij organische gebiedsontwikkeling is: je weet niet welke kosten er komen, in welk tempo. En we weten evenmin voor wiens rekening deze kosten moeten komen. Dat we niet weten welke kosten er komen, heeft niets te maken met het kostenverhaalinstrumentarium maar met de feitelijke onbekendheid van het vraagstuk welke kosten komen nu wanneer? Dit is inherent aan organische gebiedsontwikkeling. Als je niet weet of er kosten ontstaan, kun je moeilijk kosten gaan

verhalen. Of anders gezegd: als we niet weten welke kosten zich voordoen, is het vraagstuk van kostenverhaal (nog) niet aan de orde.

De Grondexploitatiewet ofwel Grexwet voorziet in kostenverhaal op bouwplanmogelijkheden; niet alleen nieuwbouwproductie maar ook verbouw, uitbreiding en functieverandering van een bepaalde omvang vallen daaronder. Daarmee maakt de Grexwet het mogelijk om kosten te verhalen op bestaand vastgoed, mits er sprake is van functiewijziging en een waardesprong. Het knelpunt bij organische gebiedsontwikkeling zit dus niet in het kostenverhaal-instrumentarium maar in het daaraan (voorafgaande) RO-instrumentarium, met name in het vraagstuk van de looptijd van planologische besluiten (bestemmingsplan), de onderbouwing van de economische uitvoerbaarheid en in de vorm van uitvoering. Deze knelpunten moeten wij slechten in de nieuwe Omgevingswet, want de indruk is dat de Omgevingswet op dit moment nog grotendeels voorbij gaat aan deze vragen.

Bij organische gebiedsontwikkeling is niet de vraag: *hóe* gaan we kosten verhalen, maar: *wát* en *hoeveel* gaan we verhalen. Met een nieuw bestemmingsplan creëert een gemeente ontwikkelingsmogelijkheden. Als risicodragende partij moet de gemeente rekening houden met het *worst case scenario* wat betreft mogelijke kosten. Ze moet kunnen aantonen dat ook de uitvoerbaarheid is verzekerd door voldoende financiële dekking. De gemeente bestemt door middel van vormen van uitnodigingsplanologie mogelijk zo ruim, dat de mogelijke consequenties in infrastructuur etc. groot zijn. Initiatiefnemers (diegenen die men wil uitlokken op de uitnodiging in te gaan) willen vooraf weten wat hun kosten zullen zijn, zij accepteren geen nacalculatie met een mogelijke naheffing. Zij wensen vooraf te weten waar ze financieel aan toe zijn. Maar kosten die je niet kent, kun je ook niet verhalen. *Toch moet de overheid vooraf zeggen dat een plan economisch uitvoerbaar is*. Dit is het grote knelpunt.

Tot slot: het beeld wordt meegegeven dat gemeenten zouden moeten terugstappen, waar het gaat om het voeren van een actieve grondpolitiek. Laat particuliere exploitanten het werk doen. Tijdens de vorige crisis (jaren '80 vorige eeuw) duurde het maar ongeveer zes jaar tot de overheid weer de grootste grondeigenaar werd in gebiedsontwikkeling. We zullen zien hoe het over zes jaar is gesteld met de grondpositie van gemeenten. Is het recente voorstel voor een omgevingswet voor de toepassing van kostenverhaal een stap vooruit? Als we het kostenverhaal daadwerkelijk gaan verleggen naar de omgevingsvergunning voor het bouwen (en niet meer bij het planologisch besluit houden) nemen de risico's voor de overheid daardoor alleen maar toe. De gemeenteraad heeft een bestemmingsplan (of straks verordening of omgevingsplan) vastgesteld en daarmee ook de economische uitvoerbaarheid onderschreven. Maar is die verhaalbaarheid wel echt gedekt? Pas op dat je de poort niet open zet voor ontwikkeling zonder te hebben nagedacht over de voorwaarden.



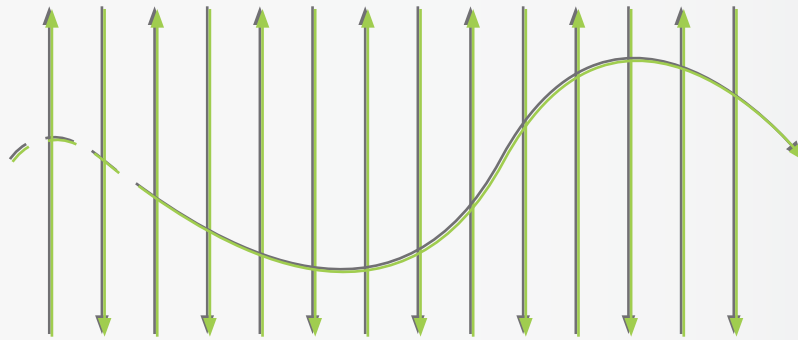
De vraag of het instrument kostenverhaal afdoende functioneert is cyclisch.

De VINEX (vierde nota extra) stamt uit 1984. De aanleiding van deze nota was de crisis tijdens de voorafgaande jaren waarin de hypotheekrente op zestien procent stond en er niets werd verkocht. Onderliggende boodschap in de VINEX was: gemeenten laten stoppen met actieve grondpolitiek. In 1990 voerden Nederlandse gemeenten met name *alweer* een actieve grondpolitiek. VINEX-gemeenten kochten actief gronden. In de VINEX stond dat kunstmatige schaarste moest worden gecreëerd, gestuurd door aanbod in plaats van vraag: houd het ruimtelijk aanbod beperkt en daarmee de waarde van de grond hoog. De VINEX bevatte al kaartjes met daarop de beoogde uitbreidingen. En natuurlijk dachten de marktpartijen: *Dat is handig!* Dit was de aanleiding tot de roep voor extra instrumentarium, onder meer voor een beter kostenverhaal en toepassingsmogelijkheden van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WvG). Vandaag stellen we ons deze vraag opnieuw: *Is het kostenverhaal klaar voor de toekomst?* De vraag naar meer instrumentarium is daarmee cyclisch: hij komt om de paar jaar terug.

De regeling 'Ruimte voor ruimte' is het zwaarste kostenverhaal van Nederland.

Een uitzonderlijk voorbeeld van kostenverhaal is de Ruimte voor Ruimteregeling. Sloop van stallen wordt bekostigd uit waardestijging voor grond door woningbouw toe te staan in het buitengebied. Als gevolg hiervan ontstaan excessen. In het buitengebied van Noord-Brabant of Limburg een woning bouwen en soms tot 140.000 euro betalen voor de bestemmingswijziging, waarbij geen openbare voorzieningen hoeven te worden aangelegd. De rechter heeft daarin inmiddels over geoordeeld en dit niet toelaatbaar geacht. Hier ontstaat het scheidingsvlak van kostenverhaal: baatafoming.

De discussie moet daarom gaan over kostenverhaal. Waardestijging afroken is iets anders. Dit laatste gaat om het verschil tussen huidige waarde en waarde na de nieuwe bestemming, en om het (deels) afroken van dat verschil, zonder dat er een relatie ligt met kosten van specifieke investeringen. Moeten wij onze wetgeving aanpassen om baatafoming toch mogelijk te maken?



Zijn wij toekomstbestendig voor organische ontwikkeling?

inleiding door Sjoerd Feenstra | Urhahn Urban Design
discussie geleid door Jaap Zijda | Stadkwadraat

Organische ontwikkeling is – vergeleken bij planmatige ontwikkeling door bijvoorbeeld de gemeente – per definitie kleinschaliger en onverwachter en staat meer in relatie tot de eindgebruiker. Het benut beter de energie uit de samenwerking om steden tot ontwikkeling te brengen. Dat heeft forse implicaties voor alle disciplines in de gebiedsontwikkeling, waaronder de transitietijd die dit vereist. Deze verandering laat zich het best typeren met maquettes van bestaande situaties in plaats van uitgewerkte plannen. Organische gebiedsontwikkeling begint bij het hier en nu.

De kern van organische gebiedsontwikkeling is dat je de strakke regie loslaat. Maar willen we dat wel in Nederland? Of is *organische ontwikkeling* slechts het tijdelijk gevolg van de crisis? Zodra de markt aantrekt, willen we de controle weer terug, zegt Maarten de Groot. Zo ontstaat tevens het beeld dat de rol van stedenbouw bij uitstek wordt gezien als een hoogconjunctuuractiviteit.

De ruimtelijke ordening en het kostenverhaal zijn nog te veel geënt op de oude aanpak die luidt: “er moet een nieuwe rotonde dan wel andere publieke investering komen”. Maar echt nieuwe investeringen zijn beperkt vergeleken met bestaande omgeving; de toekomstige omgeving ligt er voor het overgrote deel nú al. Waar het nu om gaat is: hoe ontlok je initiatieven van eigenaren? Je wilt eigenaren van kansloze bestaande panden laten inzien dat er moet worden getransformeerd. Vanuit de gezamenlijkheid en het gebiedsbelang moet het besef ontstaan dat investeren in het openbaar gebied leidt tot meer kansen in de transformatie.¹ Stedenbouw wordt meer *acupunctuur in de ruimte*; meebewegen met ontwikkelingen en initiatieven, hoe klein ook. Kaders stellen en daarnaast loslaten.

Het probleem ligt in de wetgeving bij ruimtelijke ordening. Je moet de economische uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan op voorhand (dat wil zeggen voordat er inzicht is in feitelijke nieuwe ontwikkelingen) aantonen. Gewoon beginnen en organisch groeien klinkt prachtig, maar je wilt discussie achteraf voorkomen over de financiering van de investeringskosten. De vraag is hoe je kunt anticiperen op iets waarvan je niet weet dat het gaat komen.

Wat zijn de kosten?

Dat is de moeilijke vraag bij deze vorm van organische ontwikkeling. De overheid wil op voorhand zekerheid over de dekking van (grote) investeringen die op termijn wellicht kunnen ontstaan door planologische medewerking aan organische ontwikkelingen. Deze houding blokkeert de ontwikkeling, want niemand weet welke kosten er wanneer gemaakt zullen worden. De huidige wetgeving biedt echter geen zekerheid van kostenverhaal. Het verhalen van kosten vindt pas plaats bij de concrete aanvraag van de omgevingsvergunning. Wordt er niet gebouwd dan kan er niets worden verhaald. Een grote investering kent vaak een *omslagpunt*. Passen de eerste negentien ontwikkelingen bijvoorbeeld nog binnen de huidige verkeerscapaciteit van bestaande infrastructuur, bij de twintigste moet er fors worden geïnvesteerd. De overheid wil in ieder geval voorkomen dat zij achteraf het gelag moet betalen. Voor die benadering is ook zeker wat te zeggen. Daarom moet je ontwikkeling nummer één al laten betalen, voor het geval dat de twintigste er komt. Dat gebeurt nu al in het huidige kostenverhaalstelsel. Mocht de investering uiteindelijk niet nodig blijken omdat de twintigste ontwikkeling uitblijft, dan vindt er achteraf terugbetaling plaats. Maar: moeten alle investeringen eigenlijk (altijd) betaald worden uit de gebiedsontwikkeling? *We zouden moeten afstappen van het uitgangspunt om deze investeringen standaard te koppelen aan de gebiedsontwikkeling.* Bij loskoppeling ontstaat echter een nieuw probleem, namelijk dat de overheid en de samenleving niet accepteren dat een initiatiefnemer wél de winst opstrijkt van de waardecreatie maar niet bijdraagt in de kosten. (Sommigen noemen dat afgunst.) Dit terwijl die winst juist een motivatie en beloning voor initiatiefnemers vormt. De overheid ontwikkelt een tegen-druk tegen organische ontwikkeling. In de wet worden kosten

juist expliciet gekoppeld aan gebiedsontwikkeling, niet aan alternatieve dekkingsbronnen. Het is de vraag of de overheid zich meer zou moeten richten op het ordenen en niet zozeer op het uitvoeren. In dat geval zou toetsing op economische uitvoerbaarheid kunnen vervallen. Bij organische ontwikkeling is *uitnodigingsplanologie* gewenst – maar ook dan wil de investeerder vooraf weten wat hij moet betalen. Dat is Nederland.

Verwezen wordt naar de *driehoek rechtszekerheid, goede RO en economische uitvoerbaarheid*. De rechter weegt deze drie factoren tegen elkaar af.

Oplossing: laat de verplichting los dat er zekerheid is dat een bestemmingsplan in alle gevallen economisch uitvoerbaar moet zijn. Dan kun je een ontwikkeling pas echt de vrijheid geven. Desondanks moeten we de vraag durven te stellen: *Wie betaalt eventuele investeringen in de toekomst?* Dit hoeft niet per se uit de gebiedsontwikkeling te worden betaald; gezamenlijk via OZB of IB kan ook. Maar er moet wel over zijn nagedacht, en de vraag moet afgekaart zijn. Zo niet, dan blijft de gemeente in een spagaat zitten. Het huidige overheidsbeleid is immers erop gericht zoveel mogelijk geld uit gebiedsontwikkeling te laten terugstromen.

De gebruiker of initiatiefnemer zoekt vooral planologische zekerheid. Het bieden van *planologische aanvaardbaarheid* moet voorafgaan aan het daadwerkelijke kostenverhaal. De nieuwe Omgevingswet biedt hiervoor ruimte.

Een omgevingsplan is conserverend. De omgevingsvergunning vraag je aan voor een locatieontwikkelingsactiviteit; je gaat iets doen wat nog niet mag. Bij de realisatie van de uiteindelijke functie kun je ook kosten gaan toerekenen, afhankelijk van de werkelijke invulling van de mogelijkheden die het planologische kader biedt. Bijdragen naar verhouding, dus. Zo ontlok je initiatieven en kun je toch kostenverhaal toepassen.

Ook de *factor tijd* is belangrijk. We gaan af van de blauwdruk-planning. Ontwikkelingen lopen uit waardoor de uitvoeringsperiode van maximaal tien jaar steeds lastiger uitvoerbaar wordt. Gemeenten vinden tien jaar echter het maximum, vooral door de wisseling van de wacht die elke vier jaar plaatsvindt. Het bestuur kan een visie van vier jaar amper overstijgen. Deze beperkte *scope* biedt geen ruimte aan organisch denken. Misschien moet de overheid bij organische ontwikkeling accepteren dat, als uiteindelijk een grote investering nodig blijkt omdat de ontwikkeling een succes werd, deze kosten voor de overheid zijn.



¹ Daar kan de samenwerking tussen eigenaren beginnen die Stadkwadraat en Uhrhan Urban beogen in het samenwerkingsverband Urbanisator



Oplossingsrichtingen

- ≡ Er bestaat wel een nadeelcompensatie, waarom bestaat er nog geen *voordeelcompensatie*? Dat leidt tot de vraag naar een planbaatheffing. In die benadering vinden wij het reëel dat er een stukje van de waardeontwikkeling wordt afgeroomd. Stap af van het kostenverhaal. Van de 27 landen in Europa doen al veel landen het zo, behalve Nederland. In België wordt op basis van taxatie de waardestijging en de afroaming bepaald. Het gaat hier niet meer om kostenverhaal, maar om baatafroaming, betaalplanologie. (Bovenwijkse) investeringen worden daarmee het probleem van de overheid en niet meer van initiatiefnemers.
- ≡ Is het denkbaar dat Nederland de stap maakt naar betaalplanologie? Demeningen hierover zijn verdeeld. **Joop van den Brand** geeft aan dat dit een brug te ver is. Waardestijging van onroerend goed komt al sinds 1851 (Thorbecke) toe aan louter de eigenaar (en niet de overheid). Dit maakt dat de overheid ook altijd die andere pet in overweging zal houden (de overheid als eigenaar van gronden profiteert dan ook van waardestijging). De gedachte kan dan gaan ontstaan dat, na de crisis, gemeenten eerst voorrang geven aan de eerder gekochte gronden (waarop inmiddels verliezen zijn genomen). Organisch denken is mooi maar stokt hierdoor.
- ≡ Organisch is toch dat je gaat bouwen waar het nodig en gewenst is? Er zijn genoeg praktijkvoorbeelden waarbij kosten onderling worden verrekend, zonder opgelegd kostenverhaal. In deze benadering gaan particulieren dit onderling regelen (zonder overheidsbemoeienis). Dat is misschien wel een ideaalbeeld. Er is er altijd één die niet wil betalen. Is dat zo erg? Partijen moeten zich erbij neerleggen dat er wanbetalers zijn. Als het uit de mensen zelf komt, is het organisch.

Toekomst van het kostenverhaal

- ≡ **Joop van den Brand** geeft aan dat het voor hem de vraag is of de huidige Grexwet/Wro over tien jaar nog zal bestaan. De focus verschuift nu reeds van kostenverhaal naar de locatie-eisen (eisen over de uitvoering van de bestemming in geval van zelfrealisatie: eisen over bijvoorbeeld kwaliteit en programma). De toekomstige vraag wordt dan: is er nog ruimte voor particuliere exploitatie? (blijft het recht van zelfrealisatie zo hecht verbonden aan het eigendomsrecht?).
- ≡ Als het ontwikkelrecht wordt losgekoppeld van het eigendomsrecht, krijgt een ontwikkelrecht een zelfstandige waarde, die dan ten goede komt van de overheid. We zien die situatie al in Europa. Het leidt tot verhandelbare ontwikkelrechten: denken vanuit waardeconcepten en vanuit gebruik past goed bij deze denkwijze. De locatie-eisen van de Grexwet zijn mogelijk de eerste stap in deze richting.



Brengt gebieden opnieuw tot bloei

Een intensieve samenwerking die leidt tot een collectieve opgave, van het maken van keuzes in positionering en gezamenlijke marketing tot het bundelen van huurders, herverkavelen en over eigendomsgrenzen heen denken. Dit is volgens ons de binnenstedelijke herontwikkeling van de toekomst.

De Urbanisator zorgt voor beweging bij herontwikkeling van verouderde bedrijventerreinen en kantoorgebieden die met leegstand kampen. De tijd van grootschalig verwerven en ontwikkelen door één of enkele partijen is voorbij en ook de rol van de overheid verandert van sturend naar faciliterend.

Onze overtuiging is dat je een gebied beter kunt laten functioneren door de bestaande krachten binnen het gebied te verenigen en partijen die hier een belang hebben bij elkaar te brengen. Als ondernemers, eigenaren en de gemeente de urgentie voelen en we een perspectief aan de horizon zien, gaan we aan de slag. De verantwoordelijkheid ligt in het gebied zelf; bij de vastgoedeigenaren en ondernemers. De urbanisator is de onafhankelijke aanjager. We werken met een ondernemend gezelschap, vanuit een brede expertise.

We smeden een collectief van partijen die urgentie voelen op gebiedsniveau. Dit collectief werkt aan het versterken van het gebied. Hierbij gaan lange termijn strategie en korte termijn actie hand in hand. Projecten waarbij aanpak aanslaat zijn te vinden in de Plaspolder, de Binckhorst en Amstel III.

www.urbanisator.nl

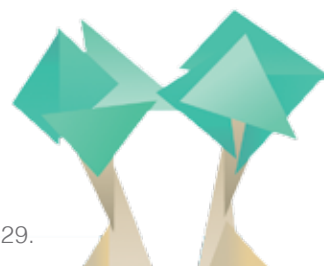


CITYMAKER

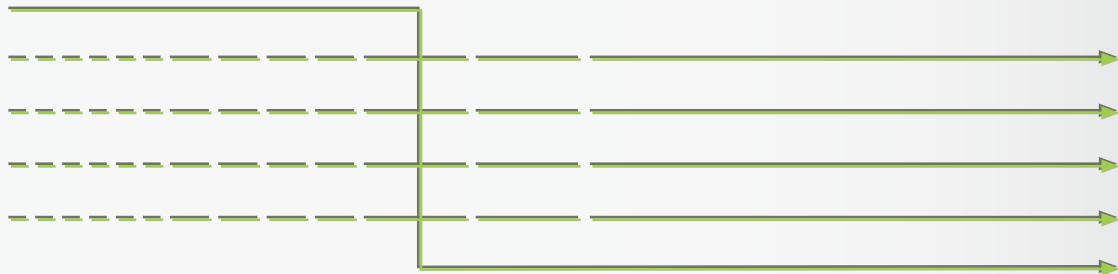
snel > compleet > inzicht

Een nieuwe manier van werken

- Interactief rekenprogramma voor duurzame gebiedsontwikkeling.
- Alle facetten in een programma: ruimtegebruik, parkeren, bewoners, duurzaamheid en financiën.
- Eerst rekenen dan pas tekenen.
- Snel en eenvoudig scenario's ontwikkelen.



Meer weten? Ga naar www.citymaker.nl of bel 020 7891729.



Herpositionering van gemeentelijk grondbeleid: de vlucht vooruit

door Frank ten Have | Deloitte Real Estate Advisory

Zoals eerder gesteld: ruimtelijke ordening is voorbehouden aan de overheid en vooral de gemeenten. Tot wat voor inzichten leidt een *realitycheck* van deze organisaties? Kijken ze wel vooruit of zijn ze vooral bezig met damage control? En als ze vooruit kijken, gaan ze dan meer doen met minder? Of ligt een vlucht vooruit meer voor de hand? **Frank ten Have** heeft de keuze al gemaakt.

Stand van zaken: gemeenten en de vastgoedcrisis

Al in 2010 boekten ontwikkelaars en corporaties fors af op hun grondposities. Gemeenten dachten aan een dipje en dat het daarna snel goed zou komen. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en de VNG onderzoekt Deloitte sinds 2010 jaarlijks de financiële effecten van de vastgoedcrisis op gemeentelijke grondbedrijven. Het probleem van gemeenten werd (op basis van de jaarrekening 2009) geschat op € 3 miljard. In de rapportage 2011 blijkt dat circa € 0,9 miljard aan verlies is genomen, maar het probleem is niet minder groot. Bij actualisatie van het onderzoek in 2012 is circa € 3 miljard verlies genomen en er wordt nog 1,0 tot 1,5 miljard euro verlies verwacht.

Marktontwikkelingen en organisatie

Risico's in het grondbedrijf kunnen worden beschouwd op basis van *Planning, Programma en (grond)Prijzen*. Uit inventariserend onderzoek blijkt dat er teveel en verkeerd programma is op de verkeerde plaats. Geschat wordt dat gemeenten, ontwikkelaars en corporaties een over-programmering hebben van circa 800.000 woningen op hun actieve grondposities. Deze woningen zijn ook nog eens optimistisch gepland op de vrij korte termijn (boeggolf). Plannings worden realistischer door programma door te schuiven en aan te passen, waarmee de boeggolf afvlakt. Tussen 1980 en 2008 zijn VON-prijzen 4,5 maal over de kop gegaan, de grondprijzen zelfs zevenmaal. Dat gebeurt nu omgekeerd. De prijzen van nieuwbouwwoningen dalen verder en blijven waarschijnlijk dit jaar dalen. Daardoor komen gemeentelijke grondprijzen onder druk en lopen de inkomsten in de grondexploitatie terug. In gemeentelijke grond-exploitaties wordt rekening gehouden met circa € 30 miljard aan grondopbrengsten. Weinig gemeenten rekenen realistisch met dalende grondprijzen.

De markt voor nieuwbouwwoningen is onder meer afhankelijk van economische groei(potentie) en demografische ontwikkelingen. De vastgoed(prijs) ontwikkeling en de vraag naar nieuwbouwwoningen hangt daarmee samen. In het 'rompertje' (groeigebieden in en rond Randstad) worden betere prestaties verwacht. Dit is echter nog beperkt waargenomen.

Gemeenten hebben de afgelopen jaren hun plannen aangepast en versoepeld. Daarbij richtten zij zich vooral op het:

- ≡ temporiseren van de planning;
- ≡ herontwikkelen van programma's (kleiner, anders, flexibeler);
- ≡ bijstellen van de grondprijs en de geraamde grondprijsontwikkeling;
- ≡ bijstellen van de kwaliteit van de openbare ruimte;
- ≡ verplaatsen van kosten naar de Algemene Dienst (bijv. rente- en apparaatskosten).

Deze maatregelen zijn onvoldoende! De vlucht vooruit is nodig.

Rekening houdend met verder uitstel van de programmering en een beperkte daling van grondprijzen, volgt voor gemeenten een nieuw verlies van naar verwachting € 1,0 tot € 1,5 miljard. Er zijn echter niet alleen verliezen, in het verleden werden ook winsten gerealiseerd. Winsten die zijn afgeroomd voor de dekking van apparaatskosten en zijn overgeheveld naar de Algemene Dienst. *We moeten ons niet blind staren op de verliezen en op de vraag waarom gemeenten niet geleerd hebben van de vorige crisis.*



≡ Frank ten Have

Wat is het effect?

De crisis duurt maar voort. ABN Amro bericht dat “we er nog lang niet zijn,” ook al schreef minister Blok onlangs aan de Kamer dat er licht is aan het eind van de tunnel.

Er is echter nog steeds een maatschappelijke behoefte aan woningen, vanwege een demografische groei van 800.000 huishoudens tot 2025 - 2030. Ook is er nog steeds behoefte aan nieuwe kantoren (zij het minder dan de huidige plan-capaciteit), omdat bestaande op de verkeerde plek staan of niet voldoen aan de huidige vraag. Ook is er nog behoefte aan logistieke bedrijventerreinen. De crisis moet niet worden doorgeëxtrapoleerd. Het wordt een keer beter. We moeten wel wat gaan doen!

Wat kan de overheid verwachten van de partners in gebiedsontwikkeling?

Cru gezegd: ontwikkelaars zijn passé. Bouwers kunnen niet veel meer. Corporaties moeten *terug in hun hok* door het kabinetsbeleid. Zij hebben een grote rol gehad in bouwproductie, investeren in leefbaarheid en wijken. Marktpartijen nemen die rollen niet over. Corporaties vallen weg, gemeenten trekken zich terug, ontwikkelaars gaan failliet en bouwers wachten op financiering. Wie neemt de verantwoordelijkheid? Dan maar de gemeenten. Een beperkt aantal besluit in het licht van de situatie toch te handelen en de voorbeelden zijn op zijn minst interessant.

Wijkontwikkelingsmaatschappij

Een voorbeeld van zo'n gemeente-initiatief is de Wijkontwikkelingsmaatschappij Den Haag Zuidwest. Woningcorporatie Vestia nam 70 procent van de herstructureringsstaken in Den Haag op zich. Vestia is inmiddels niet meer wat het was en Den Haag heeft geen andere corporaties die kunnen investeren. Den Haag heeft geen ISV-rijksgeuld meer en er zijn geen marktpartijen die stadsvernieuwing in Zuidwest als prioriteit zien.

Den Haag wil echter dat er in Zuidwest iets gebeurt en kiest voor een Wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM). Vestia brengt hier zijn woningen in en de gemeente Den Haag investeert € 80 miljoen en wordt daarmee voor 29 procent aandeelhouder. De gemeente verwacht dat zij over tien jaar uit de WOM kan stappen, omdat het dan haar investering heeft terugverdiend dankzij de waardevermeerdering van de woningen. In totaal worden er in Zuidwest de komende tien jaar circa 850 nieuwe woningen gebouwd en circa 250 gerenoveerd. Dit staat in een breed pakket maatregelen dat Vestia en de gemeente Den Haag op 20 juni 2013 hebben gepresenteerd. De voorgestelde herstructurering komt de leefbaarheid in Zuidwest ten goede, maakt dat bestaand woningbezit in waarde zal stijgen en zorgt ervoor dat een deel van de sociale woningvoorraad wordt vernieuwd.

Erfpacht

Er zijn nu ongeveer veertig gemeenten met erfpacht, mogelijk worden dat er tachtig, verwacht **Frank ten Have**. Gemeenten bezitten de bouwgrond en kunnen deze uitgeven. Erfpacht geeft een hoger rendement dan schatkistbankieren bij het Rijk. Het levert niet meer risico op, want de gemeenten hebben en houden de grond in eigendom. Het risico van het niet realiseren van de geraamde grondopbrengst wordt door erfpacht zelfs kleiner (immers uitgiftebevorderend). Zaanstad en enkele andere gemeenten kennen een inkomensafhankelijke erfpacht. Dit is interessant voor starters. Instappen wordt mogelijk met een lage canon. De erfpacht kan op basis van een jaarlijkse inkomstenstoets worden verhoogd. Daarmee is er een prikkel om af te kopen. Het besef dat grondbedrijven geen melkkoeien meer zijn voor de gemeentelijke begroting is een gezonde correctie. Dat gemeenten zouden moeten stoppen met actieve bemoeienis met

Vooruitzichten bouwsector

De bodem in de bouw wordt niet vóór 2014 bereikt. De bouwsector beleeft in 2012 een slecht jaar waarin de omzet met 6,9 procent daalt en de productie met 8,4 procent. De cijfers van het eerste kwartaal 2013 zijn evenmin bemoedigend.

Het consumentenvertrouwen en de Economisch Sentimentindicator voor de bouwsector (ESI) lijken zich afgelopen jaar te stabiliseren op een laag niveau. Consumenten zijn positiever over het economische klimaat en hun eigen financiële situatie. De koopbereidheid daalt nog. Wanneer het herstel van de sentimentindicatoren doorzet, dan geeft dit een basis voor een eerste herstel van de bouwsector in de loop van 2014.

Het aantal afgegeven vergunningen is aanzienlijk gedaald. Dat is een betere indicatie voor een langere termijnsschatting dan de orderportefeuille, omdat de vergunning eerder wordt afgegeven dan dat het werk in de orderportefeuille wordt opgenomen. Voorts geeft de orderportefeuille GWW aan dat de GWW-sector in 2014 onder druk komt te staan vanwege overheidsbezuinigingen. Dit zal vooral de nieuwbouw treffen.

Het zwarte gat van de bouwproductie

Van 2004 tot 2008 realiseerden corporaties een kwart van de woningbouwproductie in Nederland. Tijdens de crisis (2009-2012) nam dat aandeel toe tot ruim 32 procent.

Minister Blok wil de corporatiesector kleiner maken, zowel in aantallen sociale huurwoningen als in financiële slagkracht. Met elke heffing (de vennootschapsbelasting, de verhuurdersheffing en de saneringsheffing) wordt het investeringsvermogen van de sector verder uitgehold. De verwachting is dat Blok deze lijn bekrachtigt met de aangepaste Herzieningswet. Corporaties bezinnen zich daarom op hun investeringsprogramma en schrappen bestaande nieuwbouwplannen. Hun nieuwbouwproductie halveert tot 2017. Als niemand erin stapt, resteert een zwart gat voor de bouwproductie. Productie die we zo hard nodig hebben, zeker nu de behoefte aan huurwoningen groeit.

gebiedsontwikkeling (en dus met actief grondbeleid), is een verkeerde conclusie.

Koppeling strategisch grond- & vastgoed met sociaal domein

Gemeenten staan voor drie grote decentralisaties in het sociaal domein: werk, jeugd en Wmo. Deze hebben grote gevolgen voor het gemeentelijk vastgoed en de invulling van grondposities. Vanaf naar verwachting 2015 gaat jaarlijks € 13 miljard naar gemeenten voor deze taken. Dat is evenveel als de boekwaarde van hun grond- en vastgoed-

Waarom actief grondbeleid nog actueel blijft:

- ⇒ Er zijn nog veel plannen in uitvoering of planning (± € 30 miljard geraamde toekomstige opbrengsten).
- ⇒ Er staan nog veel 'niet in exploitatie genomen gronden' (NIEGG's) op de gemeentelijke balans (± € 3,5 miljard).
- ⇒ Er zijn veel verliesgevende locaties die de markt niet oppakt.
- ⇒ Geen rijksbijdragen/subsidies meer; corporaties gaan *terug in hun hok*.
- ⇒ De markt van ontwikkelaars is structureel anders.
- ⇒ Bij ontbreken instrument baatafoming geldt actief grondbeleid als enige mogelijkheid.

posities. Omdat gemeenten dichter bij de burger staan, wordt verwacht dat zij deze taken efficiënter kunnen uitvoeren. Het gaat om veel geld en dus om veel risico. Centrale vraag is: *Hoe kunnen gemeenten hun grond- en vastgoedposities ondergeschikt maken aan de risico's in het sociale domein?* Hoe kunnen deze posities ingezet worden voor het in stand houden van –bijvoorbeeld– voorzieningen voor dagbesteding en beschermd wonen voor ouderen, huisvesting van Wajong-jongeren en kinderdagverblijven, of om WSW-ers aan het werk te houden? Gemeenten moeten de draai maken en hun posities inzetten om de ongekende risico's die naderen, het hoofd te bieden. Ze zijn zich nog nauwelijks bewust van de koppeling tussen vastgoed/grond en de komende decentralisaties. *Vaak hebben ze überhaupt nog geen strategische visie op het gemeentelijk vastgoed.* Daarom moeten ze niet blijven inkrimpen wat betreft personeel en taken. Natuurlijk zal de nieuwe situatie leiden tot de principiële en politieke vraag of dit een taak van de gemeente is: de koppeling tussen sociale ontwikkelingen en strategisch grond- en vastgoedbeleid. Maar als we niets doen dan blijven we de komende jaren zitten in het dal van de bouwproductie. De enige optie is: volle kracht vooruit. Gemeenten hebben de maatschappelijke verantwoordelijkheid dit op te pakken.

-advertorial-

Stadkwadraat BV coaching@stad2.nl
Utrechtseweg 331 www.stad2.nl
3731 GA De Bilt 030 600 10 10


stad²
coaching
Vakinhoud met een persoonlijke blik

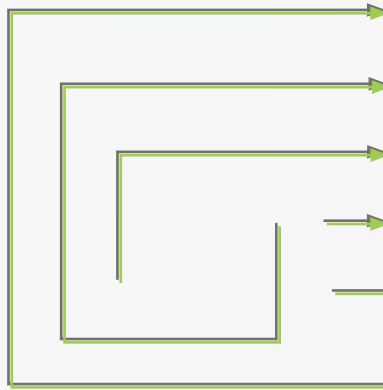
Kennis - Instrumenten - Sociale vaardigheden



Stadkwadraat geeft advies, traint en biedt nu óók coachingstrajecten

Naast haar primaire advieswerk is Stadkwadraat ook in staat om begeleiding te bieden aan mensen die werkzaam zijn binnen de kennisvelden plan- en vastgoedeconomie, portefeuillemanagement en project- en taakcontrol. Stadkwadraat heeft professionals in dienst die, naast hun vakinhoudelijke kennis, geschoold en getraind zijn in hun vaardigheden als coach. Wilt u weten wat Stadkwadraat op het gebied van coaching kan betekenen voor u of uw organisatie? Neem dan vrijblijvend contact op met **Remco Kroon**:

bel 030 600 10 10
of mail naar remco@stad2.nl



Herpositionering in de gemeentelijke organisatie

inleiding door Arnold Joost | Stadkwadraat

discussie geleid door Rob Slot | Raad van Advies Stadkwadraat

De discussie werd gestart door **Arnold Joost** (Stadkwadraat) met een reactie op de bijdrage van **Frank ten Have**. Arnold is het eens met de essentie van zijn verhaal. “Gemeenten moeten niet verkrampen, maar de vlucht vooruit nemen”. Stilstand is immers in dit geval werkelijk achteruitgang, dit probleem lost zich niet vanzelf op. Maar aan deze strategie kleven ook risico's. De titel is in die zin goed gekozen: het zit hem in het woord *vlucht*. Vluchten brengt je niet per se naar waar je wilt zijn, maar vooral weg van waar je niet wilt zijn. Weg van de pijn. Daarbij verkies je het onzekere boven het zekere (alles beter dan dit). Vluchten levert daarmee nieuwe gevaren op, waarbij we ons de vraag moeten stellen hoe we voorkomen dat we van de regen in de drup geraken.

Arnold noemt twee voorbeelden van dilemma's waar gemeenten nu mee worden geconfronteerd:

- Gemeenten moeten afboeken, bezuinigen en reorganiseren om de begroting op orde te krijgen en te houden. Die druk wordt alleen maar vergroot omdat er taken op het gebied van welzijn worden overgeheveld naar de lokale overheid. Het weerstandsvermogen komt in toenemende mate onder druk te staan, een trend die zich nu al voltrekt. Een vlucht vooruit betekent nog meer risico's aangaan, terwijl de risicodekking gevaarlijk snel afneemt.
- Gemeenten hebben zich jarenlang getraind in het grootschalige aanbodgerichte ontwikkelen. Daar zijn ze goed in geworden. Medewerkers zijn gespecialiseerd in productie en hebben de bijbehorende competenties ontwikkeld. Daar is op gestuurd. Het is generaliserend en een groep mensen wordt ongetwijfeld te kort gedaan, maar mag je werkelijk verwachten dat deze medewerkers zich aan hun eigen haren uit het moeras trekken en plots een totaal andere koers gaan varen? Zijn de competenties die nu gevraagd worden wel voldoende aanwezig om dat te kunnen? Temeer omdat onder de druk van bezuinigingen deze competenties nauwelijks meer ingehuurd mogen worden.

Ondanks deze dilemma's en risico's geldt: stilstand is achteruitgang. De kunst is dus om de dilemma's waar te nemen, aan te pakken en om te buigen. Grondposities, vastgoed en bijbehorende risico's zijn immers al in handen van

de gemeente. Een terugtrekkende overheid lost de problemen niet op maar versterkt ze juist. Gemeenten moeten zich niet richten op een afwachterende en faciliterende rol, maar actief de markt opgaan en partijen bewegen tot investeren in activiteiten. Dit vraagt veel van de gemeente, financieel én organisatorisch.

Sommige gemeenten hebben al stappen gezet. Eindhoven en Lansingerland wijzen erop dat ontzuiling en samenwerking tussen afdelingen bijdraagt aan beter prioriteiten stellen en de daadkracht vergroten. Amersfoort heeft een *haalbaarheidstoetsteam* opgericht: een kleine groep adviseurs die initiatieven uit de markt toetst op haalbaarheid. Zo wordt gestreefd naar betere communicatie met initiatiefnemers en kan in de gemeente adequaat geschakeld worden. Een positieve ontwikkeling, maar blijft dit niet nog te reactief? Moet je niet actief contact zoeken met initiatiefnemers in een vorm van co-creatie? 'Het *nieuwe werken* bestaat uit actief aanwezig zijn binnen een ontwikkelgebied.'

Gemeente Ede heeft het *Projectenlab* in het leven geroepen. Een experimentele werkvorm waarin met professionals uit uiteenlopende beleidsvelden en van verschillende organisaties opnieuw wordt gekeken naar specifieke projecten. Opdracht is om je los te maken van bestaande kaders en om anders te kijken naar het gebied en de vraag. In de volgende fase wordt dit experiment verder verbreed en worden ook burgers en grondeigenaren betrokken.

De veranderingen van een aanbodgestuurde naar een vraaggestuurde markt vragen niet alleen een ander gemeentelijk beleid. Ook de productierol is veranderd. Dit vergt een gewijzigd *competentieprofiel* van de adviseurs. De ambtelijke organisatie heeft innovatiekracht nodig bij de zoektocht naar beleggers en mogelijke financieringsconstructies. De gemeente heeft een onveranderde leencapaciteit, ondanks een beperkt weerstandsvermogen. Er zijn meerdere voorbeelden waarbij de gemeente door middel van financiering projecten draaiende krijgt. Zie ook de eerdergenoemde investering van € 80 miljoen door de gemeente Den Haag in de wijk Zuidwest (met de verwachting dat de gemeente haar investering in tien jaar terugverdiend).

Frank ten Have verwacht dat het aantal gemeenten dat gronden gaat uitgeven in erfpacht zal verdubbelen. Het doel van de invoering van dit systeem moet *niet* zijn: mogelijke toekomstige grondwaardestijgingen afkomen, maar de uitgifte van grond bevorderen. Hij sluit hierbij aan op concepten van Stadkwadraat. Deze maatregel speelt tevens in op de beperkte financierbaarheid van woningen door de vereiste hypotheek af te lossen. De financieringsmogelijkheden worden verruimd indien de grondwaarde niet (hypotheccair) gefinancierd hoeft te worden.

Samenvattend worden vooral kansen gezien in het ontschotten van de ambtelijke organisatie (minder eilanden, meer prikkels om integrale doelstellingen te halen). Er moet expliciet worden ingezet op de juiste competentieontwikkeling van medewerkers en een gezonde vorm van mobiliteit. Gemeenten kunnen door middel van co-creatie intern en extern de krachten bundelen en gezamenlijk sturen binnen de organisatie. Financieel moet de gemeente zich niet terugtrekken maar juist de financieringsmogelijkheden gebruiken om projecten van de grond te krijgen. Daarnaast heeft de gemeente de mogelijkheid om gronden uit te geven in erfpacht, waarmee zij de financierbaarheid van woningen kan verbeteren. Lokale overheden zouden bovendien een visie moeten vormen over de gevolgen en/of kansen van gemeentelijk vastgoed. De vlucht vooruit zal gezamenlijk gemaakt moeten worden met de gemeente als initiatiefnemer.

Koppeling strategische grond-/vastgoedbeleid met sociale ontwikkelingen:

- De decentralisaties werk, jeugd en Wmo hebben grote gevolgen voor het gemeentelijk vastgoed en de invulling van grondposities.
- Er zal veel meer gekeken moeten worden naar de mogelijkheid van multifunctionele voorzieningen (zoals dagbesteding en beschermd wonen voor ouderen, Wmo-loketten, jeugdvoorzieningen enz.)
- De meeste gemeenten zijn zich nog amper bewust van de koppeling tussen vastgoed/grond en de komende decentralisaties.
- Sommige gemeenten hebben wel een strategische visie en sturen bewust op integraliteit in maatschappelijk vastgoed. Een voorbeeld is het Buurthuis van de Toekomst in Den Haag, waar een overzicht wordt gemaakt van al het maatschappelijk vastgoed van een wijk (sportverenigingen, buurthuizen, ouderenvoorzieningen, kinderopvang etc.).
- Grondzaken veelal gescheiden van de algemene dienst van gemeenten. Er wordt onvoldoende gekeken naar samenhang tussen beiden. Schotten tussen domeinen moeten worden doorbroken.

gebruik  waarde







Nieuw gereedschap helpt gebiedsontwikkeling op weg!

door Theo Stauttener | Stadkwadraat

Gebiedsontwikkeling is de afgelopen drie à vier jaar wezenlijk veranderd. Dat ging niet vanzelf. Al langer bestond er een aantal onderstromen waarbij grond en vastgoed, nieuw en bestaand, realisatie, exploitatie en beheer meer en meer met elkaar verweven raakten. De marktdruk, financiering en beleidsruimte hielden ondertussen het productieproces op gang; we gingen door met wat we deden.

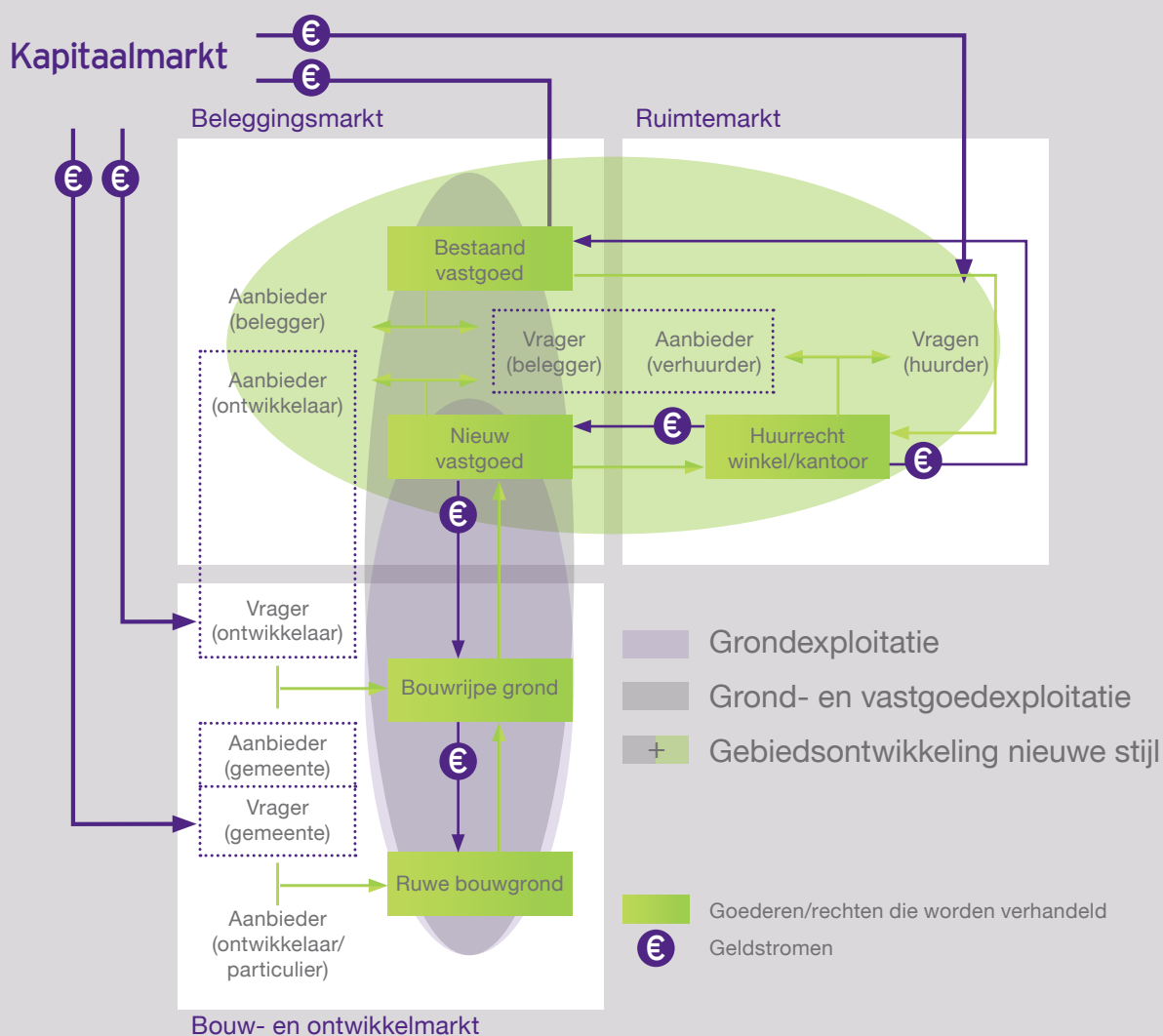
De nieuwe economische realiteit noodzaakt echter tot het nemen van maatregelen. We moeten overstappen naar andere vormen van gebiedsontwikkeling, nieuwe verdienmodellen uitwerken en rollen ter discussie stellen, waaronder die van de regisseur.

Veelzeggend is dat het vakgebied jarenlang 'ruimtelijke ordening' werd genoemd: ingrijpen in de ruimte, ordenen en bepalen wat wel en niet, maar vooral ook waar wel en niet. Gestoeld op ruimtelijk beleid en grondbeleid, gaven vooral gemeenten invulling aan de Rijkskaders. Het ruimtelijk beleid sturen vanuit grondbeleid betekende vooral: nieuwe functies produceren (of mogelijk maken). De druk en concurrentie die dit gaf voor het bestaande vastgoed leidde vaak tot een spagaat. De aanhoudend goede markt verhulde de problemen, waardoor meestal de prikkel tot verandering ontbrak. Denk aan de continue stroom van nieuwe bedrijfs-terreinen en het nauwelijks op gang komen van revitalisering-processen. Er was (en is) geen beleid om, buiten de gronden, ook de gebouwde omgeving vorm te geven of aan te passen.

Gebruikers, eigenaren en bedrijven kennen geen onderscheid tussen nieuwbouw en bestaand. Zij kiezen de ruimtelijke setting die past bij hun vraag, hun werk of productiewijze. Nu alles draait om de gebruiker, afnemer of consument willen we hen zo goed mogelijk accommoderen in de ruimte: de juiste functie op de juiste plek. Desnoods tijdelijk, zo nodig tegen kostprijs. Maar wat als zij in toenemende mate kiezen

voor bestaande gebouwen en gebieden, of als een gebied slechts een beperkt nieuw programma nodig heeft? Wat wanneer zij wel waarde creëren in bestaande gebouwen maar niet met nieuwbouw? Voeren we onze ruimtelijke ingrepen in infrastructuur en dergelijke door, of alleen als er kostendragers tegenover staan? Met het falen van baat-belasting als verrekeninstrument voor bestaande bouw is het devies: als je niet bouwt hoef je niet te betalen. Maar wat als gebruikers en eigenaren van leegstaande kantoren en bedrijfsgebouwen wel degelijk nut hebben van ingrepen en zij er zelf ook de baat van inzien?

Het onderzoek naar de commerciële vastgoedmarkt van het *Planbureau voor de Leefomgeving* (PBL, 2012) geeft scherp inzicht in de relaties tussen deelmarkten. Deze blijken jarenlang deels langs elkaar te hebben gefunctioneerd. Het domein van ruimtelijke ordening en grondexploitatie was gericht op nieuwbouw, nieuwe beleggingsproducten en verkoop van bouwrijpe kavels. De complexiteit in gebieds-ontwikkeling nam toe doordat de gebiedsexploitatie wordt uitgebreid met gebiedsontwikkeling nieuwe stijl, zie figuur 1 hieronder. Dit reikt veel verder dan grondexploitatie en grondbeleid. Het incorporeren van initiatiefnemers, klanten en afnemers in grondexploitatie en -beleid betekent meer dan zaken durven overlaten aan de markt. Het betekent ook de noodzaak tot een *geïntegreerde visie* op grond en vastgoed, nieuw en bestaand.



Bron: PBL, op basis van Di Pascale & Wheaton (1996) en Vlek et al. (2011)

Figuur 1 — Systeem van vastgoedmarkten en gebiedsontwikkeling

Jarenlang werd er een duidelijk ruimtelijke visie op Nederland gevormd, geactualiseerd en vastgelegd. Het Rijk, de provincies en de gemeenten zorgden hiervoor, met toenemende inspraak voor derden. Vanuit het ruimtelijk beleid werd het *grondbeleid* geformuleerd. Voor de uitvoering van het grondbeleid is een gereedschapskist aan instrumenten beschikbaar, met de grondexploitatiewet (grexwet) als veruit de belangrijkste. De waardeontwikkeling bij grond- en vastgoedontwikkeling komt toe aan de grondeigenaar en degene die risico loopt. De kosten die worden gemaakt, moeten worden terugverdiend door ze naar redelijkheid te verdelen over degenen die opbrengsten genereren.

Het *vastgoeddomein* is niet of veel minder onderwerp van beleid, laat staan van maatregelen en instrumentarium. Vastgoedmarkten worden hooguit aangepakt via verwerving of sloop, en dit vastgoed komt na verwerving weer in het domein van de grondexploitatie. Andere soorten of vormen zijn er niet terwijl de markt juist op dit gebied verandert. Het is duidelijk dat bestaand vastgoed en nieuwbouw adequaat op elkaar moeten worden afgestemd. De impact van het areaal aan leegstaande kantoorpanden vraagt daarnaast om actief beleid, in welke vorm dan ook. Het gaat om de problematiek van vandaag én om een toekomstgericht, praktijkgericht en duurzaam beleid.

De disbalans tussen praktijk en beleid groeit doordat gebiedsontwikkeling gaat over bestaand en nieuw vastgoed en grond, en beleid voornamelijk over grond en nieuw vastgoed. Gebiedsontwikkeling in de nieuwe realiteit is: zorgdragen voor de exploitatie van bestaande gebouwen en gebieden, in de transformatie naar nieuwe vormen. Dat kunnen nieuwe vormen zijn in bestaande, aangepaste of nieuwe gebouwen en gebieden. Gedurende de gehele levenscyclus van gebouwen en gebieden is sprake van gebiedsmanagement en van diverse vormen van gebruik, waardeontwikkeling en kasstromen. Blijft het kostenverhaal alleen gericht op het realiseren van nieuwe functies, dan is de kasstroom te smal en te eenzijdig. De huidige BIZ-regeling (bedrijveninvesteringszone) is eigenlijk de enige vorm waardoor waarde uit bestaand vastgoed (in beperkte mate) wordt teruggepompt in het gebied.

Het instrumentarium vraagt om aanvulling!

Tegenwoordig zit niemand te wachten op zo'n oproep. De overheid probeert juist *minder* regels te maken en meer over te laten aan het particulier initiatief. Het bestaande vastgoed is het domein van private eigenaren, beleggers en

corporaties. Nieuw beleid voor deze partijen ligt niet voor de hand. Anderzijds is de problematiek rond onroerend goed zó ernstig, dat deze voor langere tijd onze economie en grond- en vastgoedmarkten destabiliseert.

Waarom dan niet het praktische met het nuttige combineren?

Als de overheid meer facilitair beleid wil, maak dan instrumenten die andere partijen in staat stellen de regie te nemen bij ruimtelijke ontwikkeling, recycling van eigen gebruik, ruimte of gebouwen. Gebiedsontwikkeling op particulier initiatief is alleen mogelijk als de kaders en spelregels ruimte bieden voor coalitievorming, gebruik en ontwikkeling. Verrekening van noodzakelijke kosten zou daarbij moeten plaatsvinden op basis van waardeontwikkeling en bijdragen van partijen naar rato. Waardedaling, vraagtuitval en financieringsmoeilijkheden maken gebiedsontwikkeling nog complexer.

De financiële regie over verwerving, grondrouting en gronduitgifte ligt, met de huidige wetgeving, vooral bij de gemeente. Dat vereist de medewerking van alle betrokken partijen; zo niet, dan moet de gemeente instrumenten als onteigening inzetten.

Stedelijke herverkaveling

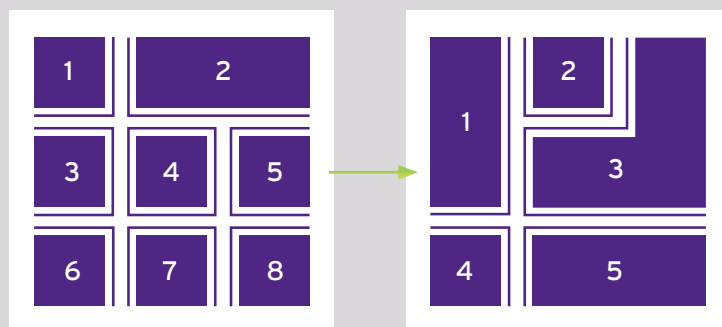
Een alternatief voor een dergelijke complexe ontwikkelingsstrategie is het instrument van *Stedelijke Herverkaveling* (in voorbereiding). Bij herverkaveling levert iedereen tijdelijk de zeggenschap in over grondeigendommen en worden gebieden ingericht conform nieuwe plannen. Grondeigenaren krijgen hiervoor nieuwe grondposities terug en ze worden eventueel gecompenseerd voor waardevermindering. Het kostenverhaal wordt geregeld op basis van hun nieuwe positie en programma op de nieuwe locaties (of bouwclaim). De regeling van herverkaveling sluit daarmee aan op het huidige kostenverhaal. De regeling beperkt aan de *voorkant* financieringscapaciteit voor verwerving van grond en vastgoed en maakt de fiscale spelregels eenvoudiger.

Onderzocht wordt of de regeling een vrijwillig of verplicht karakter moet krijgen. Stedelijke herverkaveling kan al in de huidige vorm, maar die vraagt vaak honderd procent financiële regie van een gemeente, plus onteigening en andere instrumenten als stok achter de deur. Het instrument is van meerwaarde doordat grondeigenaren samen herverkaveling kunnen inzetten en daarmee (deels) de regie kunnen nemen in de plan- en projectontwikkeling. Zo kunnen zij hun rol actiever invullen terwijl ze tegelijk minder afhankelijk zijn van

Nieuwe wettelijke regeling: Stedelijke herverkaveling

1. Eigendomsrechten verenigen en ruilen bij versnipperd eigendom
2. Wettelijke regeling, die private partijen kunnen inzetten
3. Verplichte karakter wordt onderzocht (stok c.q. vangnet)
4. Beperking inzet middelen, tijd, proceskosten

- = Beschikkingsmacht tijdelijk overdragen
- = Na herindeling kostenverhaal naar rato
- = Meerwaarde tussen partijen verdeeld



Antwoord op organische ontwikkeling: Verhandelbare ontwikkelrechten

1. Programma in gebied niet vastleggen op locaties
2. Rechten toekennen en verhandelbaar maken
3. Hier ook plichten aan toekennen
4. Financiële regie (risicovol ?!)

= Air rights
= Ruimte voor Ruimte



de mogelijkheden om de gebiedsontwikkeling als geheel te kunnen financieren.

Met het oog op een nieuwe omgevingswet werkt het Rijk aan het verbeteren van het kostenverhaal. Het Rijk wil daarnaast het instrument van stedelijke herverkaveling mogelijk maken om de complexiteit in gebiedsontwikkeling te verkleinen. Stedelijke herverkaveling draagt bij aan oplossingen voor gebiedsontwikkeling, momenteel vooral nog bij ontwikkelingen waarbij een plan klaarligt en een aantal eigenaren samen iets willen. Het instrument is in de huidige vorm minder geschikt voor het type organische groei met initiatiefnemers die ook van buiten komen.

Verhandelbare ontwikkelingsrechten anticiperen op organische groei.

Anders gezegd: bij organische gebiedsontwikkeling is werken met verhandelbare ontwikkelingsrechten veel interessanter. Door productierechten uit te geven, maak je een nieuw programma mogelijk. Deze rechten worden gekoppeld aan percelen. De rechten worden verhandelbaar, waardoor grondeigenaren schadeloos kunnen worden gesteld en waardoor (grond)waarde kan worden gerealiseerd als drager voor kostenverhaal. In onze optiek kunnen aan rechten tevens plichten worden verbonden, zoals betaling kostenverhaal of realisatieplicht.

Grond- en vastgoedeigenaren die niet willen bouwen of ontwikkelen, kunnen hun rechten verkopen aan hen die dat wel willen. Deze nieuwe initiatiefnemers kunnen de juiste locaties uitzoeken en gebiedsontwikkeling op een flexibele manier vormgeven. De ruimtelijke en programmatische kaders moeten hiervoor wel de mogelijkheden bieden. Het werken met ontwikkelrechten maakt verwerving veel minder belangrijk (ten opzichte van het huidige kostenverhaal en het exploitatieplan).

Meer flexibiliteit betekent ook *meer onzekerheid* over nieuw programma en kostendragers. Dit vraagt een hierop afgestemde strategie, waarbij kapitaal kan worden opgebouwd om te kunnen investeren zodra voldoende massa is bereikt. Eerste initiatiefnemers die nog moeten wachten op nieuwe investeringen (zoals wegen of groen), kunnen worden gecompenseerd met rente over hun bijdrage. Daarnaast moet de gebiedsexploitatie worden verdeeld in een *investeringsmodel* en een *verdienmodel*. Het eerste bevat de basisinvesteringen, waartegenover slechts een deel van de opbrengstpotentie van het programma hoeft te staan (bijvoorbeeld 35 procent). In het verdienmodel kan een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit zitten wanneer hier inkomsten tegenover staan. Aldus ontstaat er een stappen-

model met meerdere financiële niveaus.

Per tijdsvak zal de gemeente moeten aangeven hoe ze deze niveaus wil verankeren in het bestemmingsplan en dergelijke. Voor grotere infrawerken kan de gemeente ook een andere, veilige benadering kiezen. Wanneer bijvoorbeeld een bepaalde weg toch al moest worden aangelegd, dan kan de gemeente hem gewoon aanleggen binnen het openbare werkenplan en financiering hiervoor vinden in de gemeentebegroting. De betreffende weg wordt in bijvoorbeeld dertig jaar gefinancierd, als een bovenwijkse voorziening die voor honderd procent aan het gebied wordt toegerekend; nieuwe initiatieven gaan hieraan meebetalen.

Door ontwikkelrechten in een gebied mogelijk te maken, ontstaat de potentie tot waardeontwikkeling. Deze waardeontwikkeling is noodzakelijk om de gebiedsontwikkeling te bekostigen. Er zijn echter voldoende gebieden waarin geïnvesteerd moet worden en waarbij geen of weinig nieuwe meters of bestemmingen mogelijk worden gemaakt. In deze gebiedsontwikkeling hebben veel (probleem)eigenaren behoefte aan gezamenlijke afspraken, een strategie en financiering. Net als Stedelijke herverkaveling wordt de *Bedrijveninvesteringszone* (BIZ) nader onderzocht, om samenwerking mogelijk te maken tussen eigenaren in gebiedsontwikkeling. Zij kunnen dan inhoudelijk en programatisch een deel van de regie pakken. De financiering van gebiedsontwikkeling komt dan meer te liggen op het niveau van zogeheten *property value capturing*.

Dilemma's gebiedsontwikkeling

Angelsaksische landen:

Nederland is goed en sterk ontwikkeld in *Land Value Capturing*

Wij:

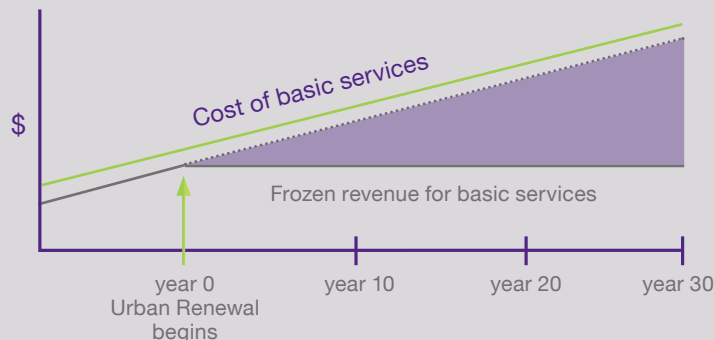
Wij kunnen leren van *Property Value Capturing* in Engeland, Amerika e.d.

grond - vastgoed - dilemma
spontaan - blauwdruk - dilemma

Waardevangst vanuit vastgoed: Tax Increment Finance (TIF)

Financiering van gebiedsontwikkeling door toekomstige waardeontwikkeling in te zetten

1. Kapitaliseren belasting (ozb) over 20-30 jr.
2. Inzetten in gebiedsontwikkeling
3. Ook relevant bij erfpacht (LIF)
4. Startkapitaal (?)
5. Risico's omzetten in kansen



TIF, OZB en BIZ

Een buitenlands (Engels) voorbeeld van *property value capturing* is het gebruikmaken van de waardeontwikkeling van vastgoed door de OZB in te zetten. Met *Tax Increment Financing* (TIF) wordt de verwachte OZB-stijging contant gemaakt en geïnvesteerd in gebiedsontwikkeling. Volgens **Herman de Wolff** heeft deze investering een hoog *sigaar uit eigen doos-gehalte*. Dat klopt, maar het gaat meer om een objectieve spelregel en een reserveringsprincipe dat het bepalen van bijdragen aan gebiedsontwikkeling mogelijk maakt. Daarmee zou het effectief kunnen zijn. Zwakke punten van TIF zijn (naast speculeren op waardestijging) de geringe OZB in Nederland en de koppeling van de gemeentekomsten aan de uitkering uit het gemeentefonds.

De gedachte achter TIF klopt echter wel. De toepassing zou via een opslag op de OZB geïnd kunnen worden en door de gemeente vervolgens worden geïnvesteerd in gebiedsontwikkeling. Dit kan worden gegoten in een gebiedsovereenkomst geënt op de BIZ-gedachte. Een neergaande lijn is tegenwoordig evenzeer interessant om de TIF-methodiek op toe te passen. Het betreft dan het tegengaan van waarde-daling. Het afromen van waarde van bestaand vastgoed is, na baatbelasting, zeker niet geschikt om verplichtend op te leggen. Wel laten de BIZ en TIF zien dat er mogelijkheden zijn voor het genereren van een *transformatiefonds*. Het TIF-principe werkt goed bij erfpacht. In dat geval wordt

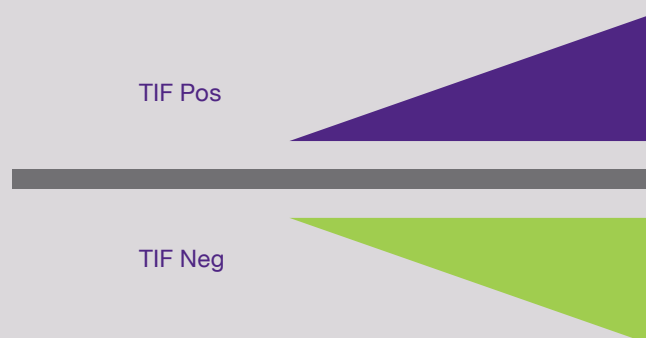
de canon constant gehouden gedurende een aantal jaar. Nieuwe investeerders krijgen dan meer investeringsruimte en kunnen bijdragen aan nieuwe voorzieningen. Ook in dat geval gaat het om een vorm van reservering.

De LIF (*Lease Increment Financing*) is onderzocht voor het Cruquiusgebied in Amsterdam (Stipo/Stadkwadraat 2012). Daar bleek erfpacht nog steeds zeer effectief voor gebiedsontwikkeling. Via erfpacht en een canon dragen alle functies bij aan het gebied, of het nu gaat om vernieuwing, beheer of verbetering. Erfpacht kreeg een negatieve bijklank doordat de waardeontwikkeling van de canon door de gemeente beheerd en beheerst wordt. Met vernieuwde vormen van erfpacht kunnen echter de sterke punten worden ingezet en de zwakke punten weggelaten. De introductie van erfpacht kan mogelijkheden openen voor het opzetten van transformatiefonds. Zo kunnen eigenaren van bestaand onroerend goed hun grond onder de gebouwen terugkopen aan de gemeente, waarna de gemeente de grond verpacht via een canon. De uitbetaling van de grondwaarde gaat naar een fonds waarmee de gebiedstransformatie wordt gefinancierd. Een vaste canon, een vaste grondwaarde en een terugkoopoptie voor een *fixed price* bieden duidelijkheid aan alle partijen. En na transformatie kan de grond zo nodig worden terugverkocht en heeft iedereen ervan geprofiteerd: een beter gebied, beter vastgoed en meer ruimtelijke kwaliteit.

Tax Increment Finance (TIF)

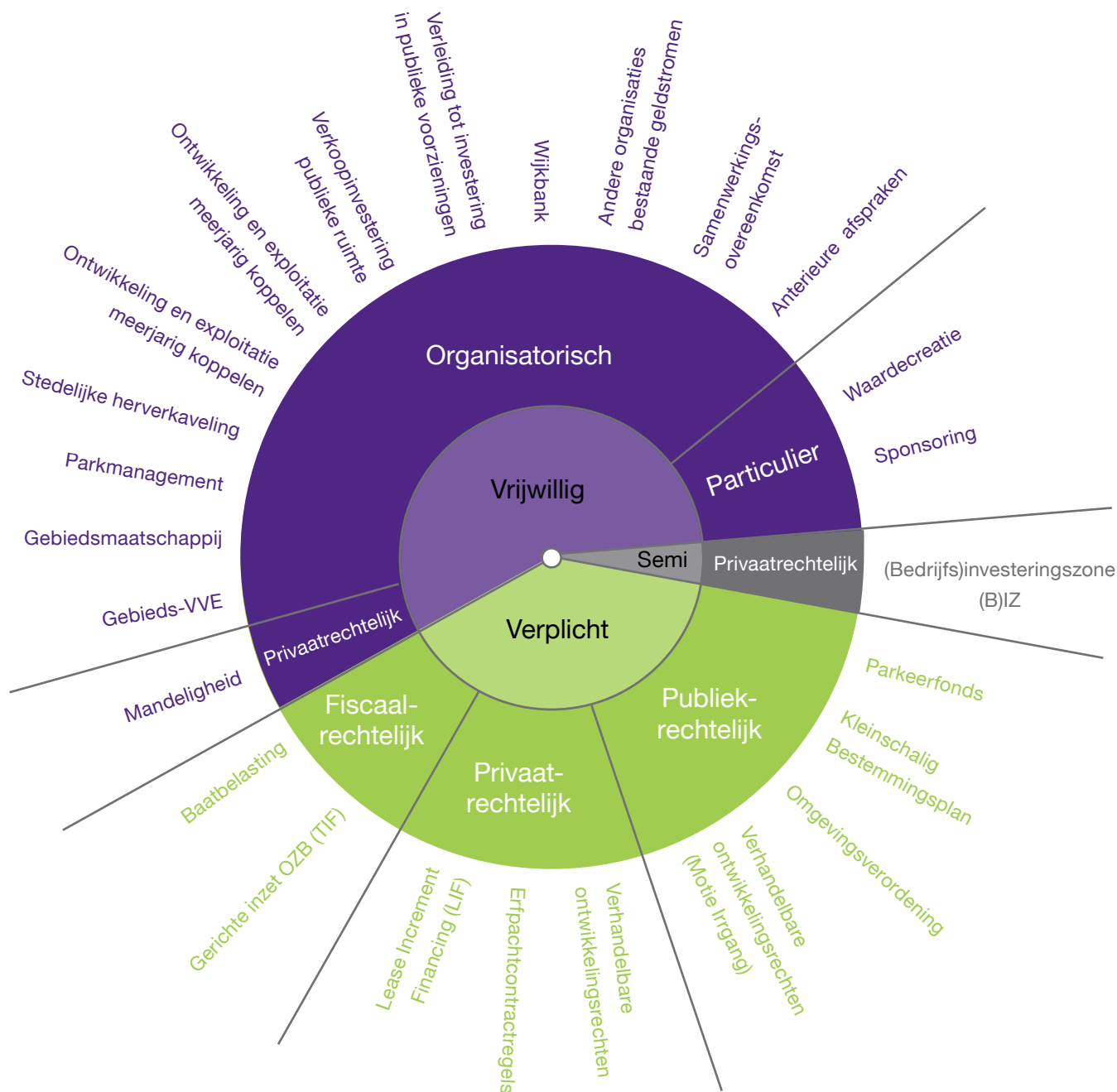
1. Principe interessant
2. Investeren in waardebehoud
3. Verdien- of reserveringsinstrument
4. Evenredig over eigenaren

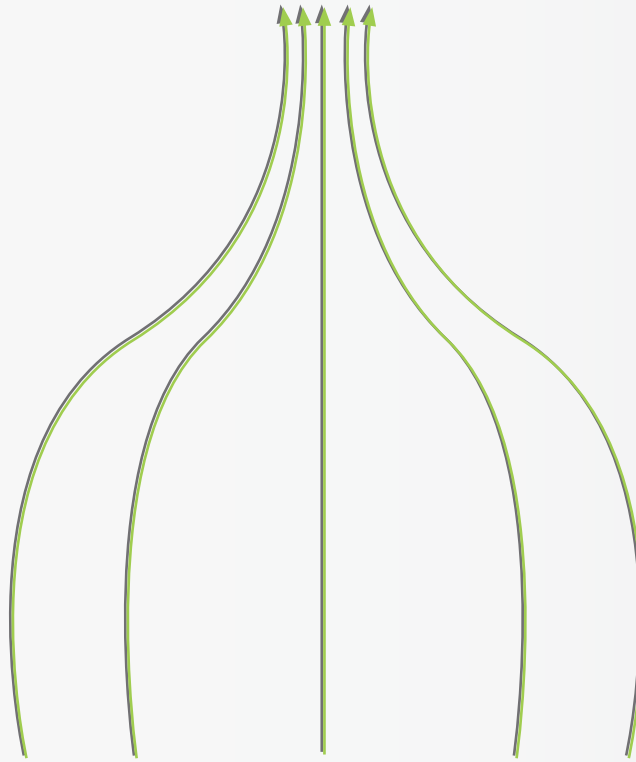
Beoogde waarde- en OZB-daling wordt gecompenseerd door bedrijven in fonds. Gemeente investeert dit voor in openbare ruimte. Wel TIF-principe, geformaliseerd via private overeenkomst.



Instrumentenwaaier voor organische transformatie

In het kader van nieuwe regierollen analyseerden STIPO en Stadkwadraat voor Stadsdeel Amsterdam-Oost, nieuw financieel instrumentarium en andere vormen van kostenverhaal.





Hoe combineren we alternatieve strategieën en nieuwe instrumenten?

inleiding door Herman de Wolff | OTB
discussie geleid door Helma Born | Procap

Een actieve ontwikkelende en bouwende sector vormt de basis voor onze spelregels en afsprakenkaders voor gebiedsontwikkeling. De overheid kadert het speelveld in en faciliteert. Beleid maakt het mogelijk afspraken af te dwingen met bestemmingsplan en exploitatieplan (*kostenverhaal* genoemd). Het instrumentarium is afgestemd op een privaat handelende overheid die initiatief neemt en de gebiedsontwikkeling uitvoert op eigen risico. Hoe robuust is het huidige stelsel eigenlijk voor de nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling?

De afgelopen jaren werd vaak geroepen dat dingen anders moeten, dat er een nieuwe realiteit is aangebroken en dat partijen beter moeten samenwerken om tot resultaten te komen. Dit stimuleerde veel partijen om uit te zoeken wat die nieuwe realiteit is, welke mogelijkheden en instrumenten het verschil kunnen maken. *Laten we het echte doel voor ogen houden, los van modewoorden en trends*, zegt **De Wolff**. Nu betrokken partijen begrijpen dat de problemen geaccepteerd moeten worden en niet zomaar oplosbaar zijn, zijn we daadwerkelijk aanbeland in de nieuwe realiteit – en kunnen we verder.

De overheid als marktmeester

Wie moet het initiatief nemen bij een nieuwe ontwikkeling? Natuurlijk heeft *de markt* ideeën, wensen en de wil om zaken aan te pakken. Maar dat is niet altijd voldoende. Wat als de markt initiatieven neemt en de overheid het laat afweten? En wat als de markt er onderling niet uit komt vanwege tegenstrijdige belangen? Hoe vaak gebeurt het niet dat partijen vinden dat vooral de ander het initiatief maar moet nemen...

Duidelijk wordt dat de overheid de rol van *marktmeester* op zich moet nemen. Zij heeft de instrumenten in handen en daarmee de ordeningsmacht. Die macht moet zij gebruiken, zowel kaderstellend als voorwaardenscheppend. Bij nieuwe initiatieven moet de overheid daarom zoveel mogelijk aangeven welke ontwikkelingen zij toestaat en welke niet. Dan weten partijen waar ze hun schouders onder kunnen zetten en begrijpen alle betrokkenen dat er echt iets gaat gebeuren, inclusief de soms benodigde *stok achter de deur*. We hebben dus een overheid nodig die durft te kiezen en dus los te laten.

Maar hebben we wel nieuwe instrumenten nodig.

Of kunnen we al genoeg met de huidige instrumenten?

Instrumentarium dat private partijen in staat stelt meer regie te nemen in plan- en projectontwikkeling, draagt bij aan de kansen voor gebiedsontwikkeling. Zeker zo belangrijk is *financiering* voor gebiedsontwikkeling. Instrumenten die financiering mogelijk maken zijn nodig. Vernieuwing van de erfpachtgedachte ligt voor de hand en is effectief.

Daarnaast gaat het om de vraag of regelingen zoals stedelijke herverkaveling een vrijwillig of een verplicht karakter moeten hebben. Hier onderscheiden we twee blikvelden, namelijk *op grond georiënteerd* en *op eigenaren georiënteerd*. In het eerste geval willen partijen samenwerken maar sluit de kavelindeling niet aan op de gewenste ontwikkeling. In het tweede geval moeten eigenaren nog *verleid* worden tot medewerking. Dat kan door te verplichten mee te doen of door onteigening. Verplichten kan bijvoorbeeld door een wijkontwikkelingsmaatschappij op te richten waarin partijen de ontwikkeling samen oppakken. De keus is dan: meebetalen voor de gewenste ontwikkeling of een stap verder en zelf participeren. Lukt dat niet, dan is er nog de mogelijkheid tot onteigening: de stok achter de deur die blijkbaar nodig is om partijen te motiveren mee te denken of juist mee te doen.

Is dat oude wijn in nieuwe zakken?

Ten eerste: wat maakt het uit, als het de gebiedsontwikkeling maar helpt en nieuwe vormen stroomlijnt!

Ten tweede: onze economie en gebiedsontwikkeling zijn structureel aan het veranderen. Een visie op grond en vastgoed, bestaand en nieuw, vraagt om bijpassend gereedschap. En om inventiviteit en lef om *oud* gereedschap op de nieuwe situatie toepasbaar te maken.





Conclusies:

Veerkracht en ruimte voor improvisaties

De vraag naar nieuw en verbeterd instrumentarium voor grondbeleid is cyclisch. En daarmee van alle tijden. Maar de tijden lijken wezenlijk veranderd, gekeken naar de structuurveranderingen in economie en maatschappij. Ruimtelijke ontwikkeling draait op een aanzienlijk lager tempo en we lijken ons in een tussenfase te bevinden. De overheid beraadt zich op haar (regie)rol, marktpartijen kunnen niet veel meer en corporaties worden gedwongen zich op hun kerntaken te richten. Bezuinigingsdruk houdt ons in de greep. Afschrijvingen op grond en vastgoed beperken gemeenten en beleggers in hun reikwijdte om te kunnen investeren in gebiedsontwikkeling. Na jaren van actief beleid is het voorzichtigheid troef. Wel ontstaan er in toenemende mate nieuwe initiatieven en nieuwe spelers die gebiedsontwikkeling op een geheel eigen wijze benaderen; soms vanuit particulier perspectief, dan weer professioneel. Kortlopende acties gevolgd door meer permanent gebruik. Combinaties van bestaand en nieuw, waarbij gebruik toch steeds waarde oplevert. Soms in geld, dan weer in levendigheid. Een ander gebruik biedt vaak ook een ander perspectief. Een seminar met 90 professionals op een leegstaande kantoorvloer aan de A2 is zomaar ineens een broedplaats van kennis en innovatie... al is het maar voor één middag.

Organische gebiedsontwikkeling is de *slow-cooking*-variant en het antwoord op de *fastfood*-hoogconjunctuur in grond- en vastgoedland. Een *voorlopig antwoord* volgens een deel van de bezoekers van het seminar. Want als alles weer wat aantrekt, pakt de overheid haar rol terug en is het *back to business*. Dan is het nu slechts (?) een kwestie van uitzitten. Maar daarmee schatten we de huidige situatie en nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling niet op de juiste waarde en doen we ook geen recht aan de nieuwe rollen die partijen oppakken.

Anderzijds is het ook (te) kort door de bocht om ons grondbeleid drastisch te gaan hervormen. Het gaat erom dat we koesteren wat goed werkt en in jaren is opgebouwd, en dit afstemmen op de nieuwe situatie zonder meteen alles overboord te zetten. Dat kostenverhaal bijstelling vraagt als het

gaat om schaalniveau en de mate van fasering in tijd, dat klopt. Als we kostenverhaal uitstellen (tot we meer weten), komen we op een hellend vlak. Het knelpunt bij organische gebiedsontwikkeling zit dus niet in het kostenverhaal maar meer in het RO-instrumentarium, bijvoorbeeld in de looptijd, de onderbouwing van de economische uitvoerbaarheid en in de uitvoering.

We moeten de goede vragen blijven stellen

Het kostenverhaal en de grexwet zijn toekomstproof. Het vraagstuk is alleen of de overheid blijvend al haar kosten kan verhalen. Want organische groei betekent dat we niet weten wat er gaat gebeuren en dus ook niet wat we willen of kunnen verhalen. Meer flexibiliteit betekent meer onzekerheid over nieuw programma en kostendragers. Dit vraagt een hierop afgestemde strategie, waarbij (ten eerste) kapitaal

kan worden opgebouwd om te kunnen investeren zodra voldoende massa is bereikt. Of om een strategie die (ten tweede) meer gericht is op een gelaagdheid aan ambitie en investeringen. Ten derde vraagt dit om een andere benadering en bekostiging van publieke voorzieningen. Het opsplitsen van de gebiedsexploitatie in een investeringsmodel en een verdienmodel (zoals eerder geïntroduceerd door Stadkwadraat) past goed in dat beeld. Ook het feit dat gemeenten onderdelen van hun hoofdstructuur uit de grondexploitatie halen en op de balans zetten, hoeft niet alleen gezien te worden als bezuiniging, maar ook als een veranderde kijk op financiering en verdeling van investeringen in publieke werken.

Beter gereedschap betekent niet dat gebiedsontwikkeling vanzelf weer op gang komt. Daar is actie voor nodig, juist nu de gemeenten in gedachten de omslag maken van actief naar facilitair beleid. Maar de grondportefeuille roept *werk aan de winkel* en om het laten renderen wat je hebt. Eerst terug naar reële waarde, dan gericht op kasstroom en vervolgens op waardeontwikkeling: in geld of in maatschappelijke doelen. De noodzaak van een vlucht vooruit, zoals **Frank ten Have** stelt, wordt breed onderschreven. Maar dan ook op een andere manier, namelijk de gemeente als makelaar en de overheid als marktmeester, en met andere competenties. Want de reorganisatie van grondbedrijf en vastgoedbeleid levert een andere basisopstelling op. Het is zeer de vraag of de huidige keuzes in organisatie dan ook robuust zijn voor toekomstig beleid met alle nieuwe taken en opgaven van dien.

Onomstotelijk staat vast dat gebiedsontwikkeling complexer is geworden en dat nieuwe spelers vragen om aanpassing van de *speelstijl*. Wanneer de overheid zich minder wil toeleggen op actieve grondverwerving, dan helpt het als we andere partijen meer in staat stellen om als regisseur op te treden. Stedelijke herverkaveling is dan ook van toegevoegde waarde voor binnenstedelijke ontwikkeling. Bijkomend voordeel is dat de noodzakelijke financiële armslag (alles verwerven, financieren enzovoort) wordt vereenvoudigd en wordt voorkomen. En partijen kunnen zelf de ontwikkeling ter hand nemen, bijgestaan door het Kadaster en een Urbanisator.

Organische groei betekent ook meer vrijheid geven. Duidelijke kaders aan de voorkant en vrijheid voor initiatieven binnen deze grenzen. Met spelregels in combinatie met ontwikkelingsrechten kun je de stap maken van denken naar doen. De koppeling van ontwikkelingsrechten aan kostenverhaal vraagt uitwerking, maar dat is slechts een kwestie van doen! Tenslotte blijkt dat veel vastgoedbezitters vastzitten in gebieden, en zonder collectief geen stappen kunnen zetten. BIZ-regelingen en transformatiefondsen gebaseerd op erfpacht, TIF en dergelijke vragen om een testomgeving en uitwerking. Private partijen kunnen dan zelf de leiding nemen bij de transformatie, reservering en bekostiging van de noodzakelijke investeringen in gebouwen, grond en publiek domein.

We moeten vooral inzetten op instrumenten die partijen in staat stellen effectiever te zijn in gebiedsontwikkelingen. Of die instrumenten altijd zo nieuw en vernieuwend zijn is niet van belang. Veel professionals verwachten meer erfpacht als financiering van gebiedsontwikkeling. Zowel om complexe waardeontwikkeling en kostenverhaal te stroomlijnen als om gebiedsontwikkeling aantrekkelijker te maken. Maar ook buitenlandse voorbeelden laten zien dat herverkaveling en ontwikkelingsrechten nieuwe wegen mogelijk maken. Voortbouwen op een sterke structuur, wetend waar we vandaan komen. Vanuit het besef van een nieuwe realiteit, gericht om gebiedsontwikkeling te stroomlijnen.

Clichés blijven vaste waarden. Niets doen is achteruitgang en verandering is de enige constante. In actie komen is stap één. Spelregels stroomlijnen helpt. Veerkracht en ruimte voor improvisatie zijn de belangrijkste vereisten voor de regisseur.

Adequate probleemanalyses, goede ideeën en ook afwijkende meningen, interessante discussies en perspectiefrijke denkrichtingen. Kennis maken in vele vormen leverde wederom een dynamisch, leuk en waardevol seminar op voor Stadkwadraat en alle andere deelnemers. We zijn weer bevestigd in het feit dat we allemaal kennis brengen en halen. Dank aan iedereen die actief aanwezig was!

Rob Slot



Jaap Zijda



Helma Born



Theo Stautener



PAGONI

OOG OP PROJECTFINANCIËN

Samen met partners - klanten, prospects en samenwerkende organisaties – ontwikkelt Pagoni softwareproducten waarmee onze klanten meer controle krijgen in alle fases van gebiedsontwikkeling. Zeker voor gebiedsontwikkeling geldt dat de informatiebehoefte en verwachtingen van projectleiders, projectmanagers, directies en politiek steeds verder gaan. De behoefte aan beheersing en snelle accurate informatie vraagt om een andere aanpak. Ook aan de ondersteunende software worden nieuwe en aangescherpte eisen gesteld. De filosofie achter de Pagoni producten is hier dan ook helemaal op afgestemd. Bestaande oplossingen als spreadsheets en gestandaardiseerde financiële project-administraties bieden slechts een beperkt deel van de gewenste functionaliteit. Waar de rest stopt, gaat Pagoni verder. En dat alles zo eenvoudig mogelijk, zodat het ook daadwerkelijk helpt in het proces. Want dat is onze uitdaging;

Het simpel en hanteerbaar te houden. Moeilijk maken is de kunst niet.

Pagoni en Stadkwadraat werken sinds 2011 samen. De samenwerking tussen Pagoni en Stadkwadraat stelt ons in staat onze producten en dienstverlening naadloos aan te laten sluiten op uw dagelijkse praktijk.

Voor meer informatie zie www.pagoni.nl of neem contact op met Jan Riksen op 06 2956 1352.



DE APK VOOR GEBIEDSONTWIKKELING

3 kerndisciplines, 12 thema's

Voor meer informatie contact Rinze Hartelman, rinze@stad2.nl

Dr. GREX is een samenwerking van:



Juridische aspecten

Financiën

Proces en planning



Stadkwadraat BV
Utrechtseweg 331
3731 GA De Bilt

academy@stad2.nl
www.stad2.nl
030 600 10 10

stad² academy

Financiële kennis van gebiedsontwikkeling



stad²

stad²

stad²



Deelnemerslijst

Helen Amerika Planeta Advies
 Dirk van Bergeijk Gemeente Ede
 Esther van Bladel Gemeente Utrecht, Projectbureau Leidsche Rijn
 Helma Born Procap
 Henk Bouwman Urban-imPulse.eu
 Joop van den Brand VD2 Advies
 Sander Breethoff Gemeente Veghel
 Mirko Buining Buining en partners
 Claes Deutekom vanGoud Advocaten B.V.
 Peter Dijkstra Provincie Noord-Brabant
 Anthony Dongen Oranjewoud
 Dick van Driel Nieuwe Zomer
 Marc Engels Keizerrijk Architecten
 Enno Feenstra Food
 Sjoerd Feenstra Urhahn Urban Design
 Jesse Flink Planeta Advies
 Marc van Geene Kadaster
 Mariël Gerritsen SAB Arnhem
 Roel van Gerwen Het Noordzuiden

Niel Glas Gemeente Utrecht, Projectbureau Leidsche Rijn
 Jos van de Griend Van de Griend Management & Advies
 Jacques Groenewoud WBnP
 Maarten de Groot M41
 Stefan Haaksman WBnP
 Patrick Hageman Provincie Utrecht
 Niels Haitsma Gemeente Nijkerk
 Frank ten Have Deloitte
 Frank Hazeleger OMU
 Marijlijn Helmich Buro Spazio
 John Hendriks Brugprojecten
 Bart Herremans Procap
 Corné Horsten Gemeente Eindhoven
 Jan Jansen Gemeente Ede
 Kees Jansen Pluraal
 Joke de Jong Gemeente Tiel
 Ines Keetel-Homringhausen Kleine Beer
 Gerard Klomp Sabot Foret BV
 William Kon VKZ BV

Jeroen Konings J.Konings Projectmanagement
 Kees Konings Gemeente Ede
 Els van Kooten Gemeente Amersfoort
 Sander Korthouwer Korthouwer advies
 Max Kruijse Gemeente Nijkerk
 Ronald de Lange De Alliantie
 Hans van Lent Gemeente Ede
 Peter Martens Hogeschool Utrecht
 Jeroen van der Meer EFK Belastingadviseurs
 Jolande Mensink Gemeente Amersfoort
 Frank Morel MORE-L Initiatives & Development
 Herman Nienhuis Gemeente Hattern
 Lenie Oldemaat Gemeente Hattern
 Alex Ooijevaar Oranjewoud
 Stef Pessel Pessel Civiel Technisch Management
 Jaco Polderman DLG
 Nico Rietdijk NVB bouw
 Marcus Rietveld Gemeente Hattern

Martijn Schouten Procap
 Frits Schreiner
 Martijn Schutte Urbanerdm
 Rob Slot RvA Stadkwadraat
 Jan Strijker Gemeente Tiel
 Ankie van Tatenhove Buro Mees
 Erik Tetteroo APPM
 Rick Tuitert
 Rob van Uden Gemeente Leusden
 Jelleke Versteeg Van Uden Plan en Advies
 Koen Wagemakers Gemeente Waddinxveen
 Hilco van der Wal Wagemakers Ruimtelijke Ontwikkeling BV
 Ronald van Wees APPM
 Redner Wierdsma Heliigiers
 Herman de Wolff Gemeente Utrecht, Projectbureau Leidsche Rijn
 Reinier Gerritsen TU Delft
 Wim Vos Buro Topia
 Hogeschool Utrecht



Utrechtseweg 331
3731 GA De Bilt
030 600 10 10
info@stad2.nl
www.stad2.nl

stad²