

Herwaardering van gebiedsontwikkeling:

# Nieuwe spelregels voor de gebiedsexploitatie

De herwaardering van gebiedsontwikkeling behelst de zoektocht naar nieuwe vormen van samenwerking en nieuwe mechanismen, maar ook naar nieuwe spelregels voor rekenen aan de gebiedsexploitatie. Het is ook gebiedsontwikkeling 'opnieuw' definiëren als een transformatieproces, waarin gebruik en optimalisatie van het bestaande net zo belangrijk zijn als het ontwikkelen en realiseren van nieuwe functies. Gebruikers en eigenaren zijn aan zet nu de overheid een andere rol kiest, want ook ruimtelijk beleid is in revisie.

Foto: Arnold Joost, Stadskvadrant.



Theo Stauttener en Jaap Zijda<sup>1</sup>

In de huidige transitieperiode wordt de waarde herijkt op de nieuwe economische situatie. Het afwaarderen doet pijn, kost geld en banen maar zorgt voor een reële basis. Na deze operatie kan gebiedsontwikkeling de gezonde motor zijn van het ruimtelijk beleid. Nieuwe spelregels voor de gebiedsexploitatie vragen ook om vernieuwing van wettelijke kaders. In die zin kan de huidige periode ook gebruikt worden om de grondexploitatie wet 'op orde te krijgen'.

### Gebiedsontwikkeling in transitie

In 2011 en 2012 verdiept de crisis zich. In wezen volgen de crises elkaar in hoog tempo op. Continu staat er druk op economie, samenwerking, internationalisering, bankwezen enzovoort. De stressperiode is nog niet voorbij.

Dynamiek en een duidelijke onderstroom kenmerken de huidige transitieperiode. De onderstroom is gericht op een stevige her-



waardering van economische waarden en principes, een herordening van de economie. Maar ook maatschappelijke mores veranderen, inclusief de normen en waarden van de financiële wereld. De huidige maatschappelijke realiteit in Nederland wordt gekenmerkt door een terugtrekkende overheid. Hierdoor volgt de economie steeds meer marktprincipes. De waardering van grond en vastgoed geeft daarmee een duidelijkere afspiegeling van 'wat de meters werkelijk waard zijn'.

De prijs van commercieel onroerend goed daalt aanzienlijk door gebrek aan marktvraag en teveel aanbod. Ons vlakke land krijgt relief; het economische spel trekt de waardering verder uit elkaar. De kloof groeit tussen wat 'goed' is en wat niet. Hoogconjunctuureiland Nederland is passé. Er komen grotere verschillen tussen periferie en centrum. Tussen *state of the art* kantoren en casco. Tussen duurzaam optimaal en oud. Er komt kortom meer differentiatie in het aanbod. In de krimpgebieden maar ook binnen de groeigebieden zullen de verschillen verder toenemen.

De nieuwe economische wetmatigheden leiden echter nog niet tot een tweedehands en derdehands kantoren- of woningmarkt. Afwaarderen en herbeprijzen leidt tot grotere differentiatie in huur- en koopprijzen. De omgevingskwaliteiten gaan daarin meespelen. Denk bijvoorbeeld aan de mate van leegstand die de attractiviteit van gebieden mede gaat bepalen. De overheid zal de transformatie van leegstaande kantoorgebieden uit de jaren '70 en '80, met hun gelijkvormige identiteit, stramienmaat en parkeernorm en 7,5 procent groen voor de deur, niet grootschalig oppakken. Dit kan en wil zij niet meer. De huurders en de eigenaren, ofwel: de *problemeigenaars* zullen aan de bak moeten, om van probleemeigenaars weer belanghebbenden te worden. Maar dit zal veel tijd vergen. Volgens het Financieele Dagblad moet de komende twee jaar landelijk circa dertig procent van de 80 miljard aan commercieel vastgoed worden geherfinancierd. Een belangrijke slag voor de economie en zeker voor gebiedsontwikkeling. De vraag is hoe de banken zich houden en hoe ze hiermee omgaan. Is dit de laatste stap naar de werkelijke marktwaarde? Deze kenmerkende ontwikkelingen tonen aan dat we in een overgangperiode zitten.

### Gebiedsontwikkeling maakt nieuwe stap

Gebiedsontwikkeling is geen productieproces meer dat bouwrijpe kavels en grond- en vastgoedtransacties oplevert, maar een *transformatieproces*.

In dit transformatieproces gaan gebruik en tijdelijkheid samen met investeringen en inkomsten. Binnen een gebied komt een grote diversiteit aan kasstromen op gang. Het is de kunst deze kasstromen samen te brengen om de nodige investeringen te kunnen bekostigen; daarmee wordt transformatie ook de waardeontwikkeling. Het proces gaat een stap verder dan zoals we binnenstedelijke herontwikkeling kennen: het maakt niet meer uit waar nieuwe functies in het gebied landen (in bestaande gebouwen of nieuwbouw) en of er sprake is van tijdelijke of permanente functies. De bijdrage van nieuwe functies en ander gebruik staat in dienst van de gebiedsexploitatie, of de leefbaarheid, of de branding.

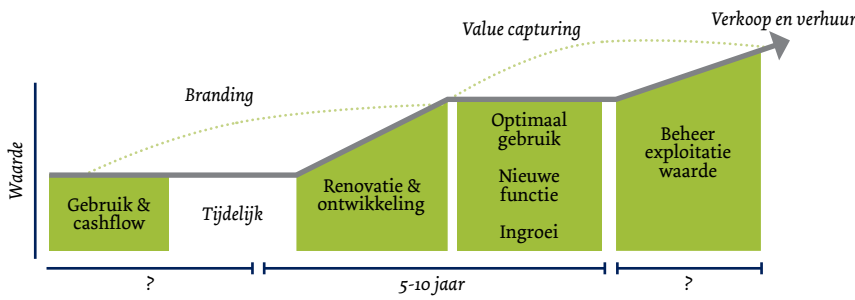
Drie combinaties maken het proces interessant, maar ook complex: de combinatie van bestaand en nieuw, een tijdelijk en definitief programma en kasstromen uit exploitatie en de productie.

### Toekomstbeeld, wenkend perspectief en obstakels

Nu de problemen zo pregnant zijn, zoeken de probleemeigenaars naar nieuwe samenwerkingsvormen om het tij te keren. Iedereen vraagt zich af: wat gebeurt er met mijn eigendom (grond, gebouw, huis, kantoor), en wat met het gebied waarin ik mij bevind? Zijn anderen bereid te investeren? En hoe ziet het hier over pakweg tien jaar uit? Wanneer er een aansprekend en enthousiasmerend *toekomstbeeld* geschapen kan worden, dan volgt er ook investeringsbereidheid, op welk niveau en in welke vorm dan ook. Gebiedsontwikkeling nieuwe stijl start dan ook met een *samenbindend, wenkend perspectief* om grond en vastgoedontwikkeling weer op gang te krijgen.

### Markt en overheid

Nieuwe, *private organisatievormen* op gebiedsniveau worden meer en meer denkbaar, zeker wanneer de overheid zichzelf hierin een meer faciliterende rol toebedeelt. (Ook al blijft zij 'noodgedwongen' op veel plaatsen een belangrijke speler, als gevolg van haar omvangrijke grondposities). Ruimte geven waar het kan. Maar ook duidelijke grenzen stellen en het speelveld afkaderen. Het is geen vrijbrief voor een *laissez faire*, want de bestaande regels zijn er om rechtszekerheid te geven en een goed fundament te bieden voor investeringsbeslissingen. De overheid blijft van wezenlijk belang bij ruimtelijke ontwikkeling, aangezien het (in de basis) gaat om investeringen in omgeving, gebouwen en verblijfsgebieden die zeker veertig



Anders benaderen: gebiedsontwikkeling wordt gebiedstransformatie

jaar mee moeten gaan. Bewoners, gebruikers en bedrijven blijven behoefte hebben aan één partij die vastlegt wat het perspectief is voor gebiedsontwikkeling. Daar ligt de regierol voor de overheid.

De afgelopen jaren zagen we vele vormen van gezamenlijk optrekken in gebiedsontwikkeling. Het inbrengen van vastgoed en grond leidde vaak tot stagnatie. De Onteigeningswet zat – en zit – ons danig in de weg. Kort gezegd werd een deel van de waardecreatie vooraf afgeroomd. Nu de nood hoog is, zijn partijen bereid beter te kijken naar verdere vormen van samenwerking. Vanuit de wetenschap (de universiteiten van Nijmegen en Delft) komt er steeds meer aandacht voor *stedelijke herverkaveling* en *verhandelbare ontwikkelingsrechten*. Daarbij wijst men op voorbeelden uit het buitenland. Met name in Engeland en Amerika wordt veel gewerkt aan gebiedsontwikkeling en bijbehorende financieringsvormen.

Subsidie past niet meer in de overheidsrol, maar *investeren* in gebiedsontwikkeling wel. Binnen de principes van de marktwerking kan de overheid op een nieuwe manier gebiedsontwikkeling stimuleren, namelijk door (tijdelijke, projectmatige) financiering en aandeelhouderschap. Een project kan dan, naast eigen vermogen en vreemd vermogen, ook *publiek vermogen* aantrekken: voor een beperkte tijd, tegen vooraf overeengekomen voorwaarden. In de periode van transitie ligt hier een rol voor de overheid als aanjager.

**Oplossingen: tijdelijke en lege meter-cv's**

De marktpartijen en het procesmanagement besteden groeiende aandacht aan de samenwerking tussen de probleemeigenaars: de huurders, eigenaars, beleggers en financiers. Er worden organisatievormen onderzocht om gebiedsontwikkeling collectief te kunnen oppakken. Het samenbrengen van eigendommen in gebieds-cv's (collectieve vennootschappen) is daarvan een praktische uitwerking. De vraag is echter of dergelijke vor-

men niet nog een stap te ver zijn.

Het *tijdelijk bij elkaar brengen* is ook een optie. Denk daarbij aan een transitie-cv of -bv of een lege-meters-bv.

Bovenstaand principe geldt voor de afbakening van gebiedsontwikkeling en de gebiedsexploitatie. De gebiedsexploitatie moet dus worden afgestemd op de opgave en doelstellingen van partijen. Daarmee wordt duidelijk welke activiteiten en kasstromen onderdeel zijn van de gebiedsexploitatie.

**Kortom:** Ambities, ingrepen, omvang investeringen en tijdpad afstemmen op diepgang van organisatie en financiële kaders.

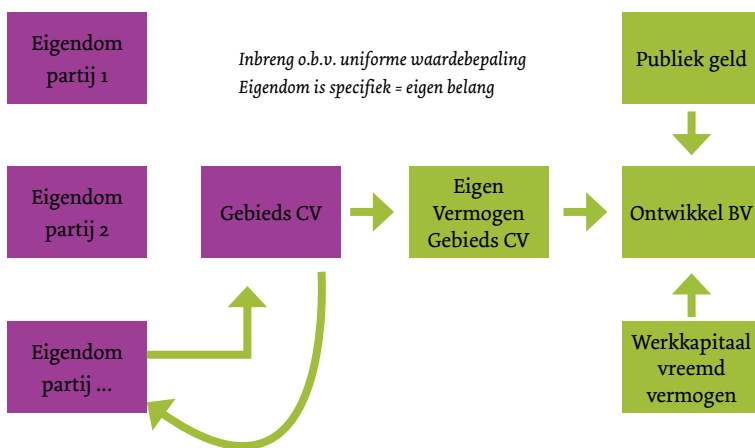
**Nieuwe principes**

1. Kostendekking in gebouwen, deelgebieden en tijdseenheden
2. Sturing op cash flow
3. Basisprogramma met opwaardering
4. Gelaagde ambitie (kostenniveau stijgt met opbrengsten)
5. Witte vlek = planflexibiliteit
6. Gebiedsexploitatie
  - a. Investeringsmodel (kosten-baten-tijd-risico-rendement)
  - b. Verdienmodel (resultaat in: financiën, kwaliteit, eigendom, aandeel)

**Gebiedsontwikkeling terug naar reële waarde als basis voor gezonde herstart**

De huidige transitieperiode zet koers op het meer in balans brengen van kosten en opbrengsten. Grond en vastgoed krijgen steeds meer de feitelijke marktwaarde, losgekoppeld van wensdenken (*het komt wel goed*) en uitgaande van het besef van structurele in plaats van conjuncturele leegstand: een reële basis voor de toekomst van gebiedsontwikkeling. Een proces waarin gebruikers en initiatiefnemers (figuurlijk) meer ruimte moeten krijgen om bestaande gebouwen langer te gebruiken, en om nieuwe vormen van gebruik mogelijk te maken. Of het nou gaat om investeringen in nieuwe vloerbedekking, in renovatie of complete sloop en nieuwbouw. Maar niet alleen de financiën spelen een belangrijke rol. Buiten het geld wordt het de vraag op welke wijze nieuwe verdienmodellen worden ingezet om ook waarde, kwaliteit en duurzaamheid te realiseren. Of mogelijk zelfs nog andere immateriële waarden

Publieke aandelen 10 jaar o.b.v. Euribor



Aandelen in gebieds CV naar rato van inbrengwaarde indirect en onverdeeld eigendom

zoals zelfstandigheid, identiteit of geborgenheid.

Dit stelt een aantal nieuwe vragen aan de gebiedsexploitatie. Het transformatieproces vraagt daarbij om flexibiliteit in programma en tempowisselingen. Onmiskenbaar zal het noodzakelijk blijven de basisinvesteringen in het gebied terug te verdienen en hierover zekerheid te hebben. De gebiedsexploitatie zal dan ook gesplitst worden in een **investeringsmodel** en een **verdienmodel** (of een groeimodel).

Het investeringsmodel zal vooral gericht zijn op kostentoedeling en kostendekking. Het verdienmodel is gericht op de waardecreatie van het gebied en de wijze waarop deze kan worden geïncasseerd in kwaliteit van gebouw en omgeving, gebruikswaarde en zo mogelijk in geld. Het investeringsmodel kent analogie met het principe van kostendekking uit de grondexploitatiewet. Transformatie vraagt echter om een andere wijze van toedeling en kostenverhaal.

Het **investeringsmodel** is de balans van kosten, opbrengsten en fasering voortkomend uit de noodzakelijke investeringen en het basis programma (als kostendrager) inclusief een risicovoorziening.

Het **verdienmodel** (of groeimodel) is het surplus dat ontstaat wanneer de gebiedsexploitatie een betere performance laat zien (hogere opbrengsten, beter programma, andere fasering). In het verdienmodel staat de allocatie van het surplus centraal. Meer kwaliteit in het gebied en daardoor verdere groei, meer duurzaamheid of welke andere vorm van rendement voor gebied en gebiedsaandeelhouders. Financieel rendement is één van de opties.

#### Haalbare business case op elk schaalniveau

*Kostendekking* is een eerste vereiste voor investeringen in gebouwen, deelgebieden en periodes. Dit betekent: financiële haalbaarheid op een laag schaalniveau, en alleen de noodzakelijke koppeling naar het grotere geheel.

Sturing op cash flow is net zo belangrijk als het uiteindelijke saldo van de exploitatie. Wanneer is er voldoende geld binnen om nieuwe investeringen te doen? Contante waarde en eindwaarde zijn onvoldoende indicatoren.

Om tot gebiedsontwikkeling te komen moet de exploitatie van een (deel) locatie sluitend zijn. Kosten en baten moeten in balans zijn voor de basisinvesteringen in het gebied. Hiervoor moet dus een basisprogramma gedefinieerd zijn dat dient als kostendrager. Gedurende de transformatie kan dit programma worden opgewaardeerd en worden doorontwikkeld. Dit kan bijdragen aan de tweede lijn, het verdienmodel. Analooq hieraan is een gelaagde ambitie in kwaliteit van inrichting en gebruik nodig. De basiskwaliteit van het gebied kan meegroeien met de kwaliteit van gebruik, vastgoed en dergelijke.

Maar allerbelangrijkst: er moet letterlijk meer ruimte komen voor flexibiliteit. Dat kan door het inbrengen van een *witte vlek* in het gebied (al dan niet met een beperkte grondprijs). De exacte bestemming daarvan stellen we uit, zodat er in de toekomst gemakkelijk een nieuwe, in dat gebied gewenste bestemming aan gegeven kan worden. Uiteraard zet dit het opbrengend vermogen van het totale gebied onder druk. Maar het laat ook meer ruimte over voor de toekomst en geeft daarmee een betere risicospreiding. En daarmee zorgt deze aanpak voor een nieuwe balans tussen risico en rendement in gebiedsontwikkeling.

#### Organisatie en tijdvlak

Ambities, ingrepen, omvang investeringen en tijdpad afstemmen op diepgang van organisatie en financiële kaders

1. Transitiegrex of transformatiegrex
  - a. Instap- en uitstapvoorwaarden
  - b. Diepgang grex in (vervolg)fasen vastleggen
2. Eindproducten benoemen en aanbieden
3. Gebiedsbijdrage vooraf vastleggen en rekenmethodiek transparant maken
4. Soort en mate van aandeelhouder-schap bepalen

De nieuwe spelregels stellen randvoorwaarden aan de wettelijke kaders. Met name de nieuwe omgevingswetgeving kan hierop inspelen. Maar dit geldt in niet mindere mate voor een actualisatie van de Grondexploitatiewet. Afgesloten wordt met het inventariseren van een aantal opgaven. Deze zijn niet uitputtend en ook niet volledig uitgewerkt, maar geven

de contouren weer voor een Grondexploitatiewet nieuwe stijl.

In enge zin vindt bij het opstellen van het exploitatieplan de toedeling van kosten plaats op basis van een vastgelegd programma (1) op een bepaalde locatie (2) door de realisatie van nieuwe functies en bestemmingen (3) met een bepaalde waarde (4). Bij gebiedsontwikkeling nieuwe stijl kan dit programma nog niet (volledig) gedefinieerd zijn (a), neerslaan op diverse locaties (b) in tijdelijke of definitieve vorm (c), in bestaande gebouwen of nieuwbouw (d). De opgave voor de actualisatie van de Grondexploitatiewet ligt dan ook in het incorporeren van tijdelijkheid en mogelijke kostentoerekening aan nieuwe functies die niet via bouw worden gerealiseerd. Daarnaast moet in zijn geheel een handvat gevonden worden voor inpassing van flexibiliteit. Het ligt voor de hand, dat het exploitatieplan en het bestemmingsplan niet een volledig kader kan bieden voor het gehele transformatieproces; voor deelopgave moet dan ook een antwoord worden geformuleerd. De aanpassing van de Grondexploitatiewet aan gebiedsontwikkeling nieuwe stijl levert anderzijds mogelijkheden om huidige weeffouten in de wet weg te nemen.

#### Noot

- 1 Partners Stadkwadraat