

PROPERTY RESEARCH QUARTERLY

▶▶▶ GEZAMENLIJKE UITGAVE VAN VOGON EN PROPERTYNL

APRIL 2008 JAARGANG 7 NUMMER 1



Vereniging Onroerend Goed Onderzoekers Nederland

PROPERTYNL
Voorop in vastgoed ▶▶▶

VALUE CAPTURING

Roze bril of slimme waardecreatie bij stedelijke herstructurering?

Door drs. Damo Holt en dr. Jos Janssen

Over de afgelopen decennia is gebleken dat stedelijke vernieuwing doeltreffend bijdraagt aan het verbeteren van de leefbaarheid. Vernieuwing van voormalige industriegebieden, oude havens, ziekenhuiscomplexen of vervallen stedelijke woonwijken is echter altijd ingewikkeld en kostbaar. Ingewikkeld omdat de doorlooptijd lang is (soms meer dan twintig jaar), er veel partijen met uiteenlopende belangen bij betrokken zijn en samenwerking nodig is om de sociaal-economische problemen op te lossen. Kostbaar ook, omdat vooraf aanzienlijke investeringen moeten worden gedaan, die dikwijls pas op langere termijn of helemaal geen maatschappelijk of financieel rendement opleveren. Tot dusver heeft de overheid financieel en voorwaarden scheppend flink moeten bijspringen om stedelijke vernieuwingsprocessen te laten slagen en de samenleving te laten floreren. Een van de belangrijkste lessen is dat bij de ontwikkeling van een gebied gefocust moet worden op gemeenschappelijke waardecreatie. Het optimaliseren van de ruimtelijke, sociale en economische **toekomstwaarde** van een gebied is daarbij doorslaggevend. Waardegericht plannen biedt met het inzetten van doelmatige instrumenten doorgaans betere kansen op succes voor de lange termijn dan plannen die zich richten op het kostendekkend maken van investeringen. In dit artikel wordt aangegeven hoe waardegericht plannen door 'value capturing' succesvol kan zijn. Het artikel probeert antwoord te geven op de vraag hoe lange termijn waardevermeerdering van een stedelijk gebied door publieke en private partijen kan worden benut om de vereiste investeringen op korte termijn mogelijk te maken. Eerst zullen de randvoorwaarden en het mogelijk te hanteren instrumentarium van value capturing worden belicht. Vervolgens wordt deze vernieuwende benadering toegespitst op de Nederlandse praktijk.

Randvoorwaarden value capturing bij stedelijke herstructurering

Er zijn herhaalde fysieke ingrepen in Nederlandse stadswijken gedaan die slechts marginale verbeteringen opleverden of tot een nieuw proces van trial en error hebben geleid. Er ontstond daarom behoefte aan een praktisch hanteerbaar planningsmodel. Dat model begint met het inzichtelijk maken van de investeringen die gericht waardevermeerdering teweeg brengen (stap 1).

Er zijn verschillende methoden en analyses beschikbaar die investeringen transparant maken:

- Maatschappelijke kosten-batenanalyse MKBA (societal cost-benefit analysis, CBA). Bij deze analyse wordt rekening gehouden met alle mogelijke directe en indirecte commerciële en maatschappelijke kosten en baten van een project op de langere termijn (minimaal 30 jaar). De profijten uit die investeringen kunnen landen bij publieke maar ook bij private of semi-publieke organisaties. De NS (representant van een semi publieke partij) kan bijvoorbeeld meer reizigers genereren na gebiedsontwikkeling en heeft daar direct profijt van. Via een soort bonusmalus constructie met gestaffelde bijdragen kan er door NS Reizigers een gedeelte van die inkomsten worden gegenereerd voor het gebiedsontwikkeling project;

- Ongoing assessment of Social Impacts; het opzetten van een monitoring- en een management informatiesysteem gericht op het bereiken en verder uitbouwen van sociale verbeteringen;
- Public Value Scorecard. Deze methode (die zijn oorsprong vindt in de Balance Scorecard) is niet alleen gericht op het in kaart brengen van de vooruitzichten voor de waarde op langere termijn (in plaats van louter financiële verwachtingen), maar ook op toekomstperspectieven van de stakeholders, perspectieven voor de bedrijfsvoering en perspectieven op het gebied van onderwijs en ontwikkeling, zoals die vaak door non-profit organisaties wordt gehanteerd.

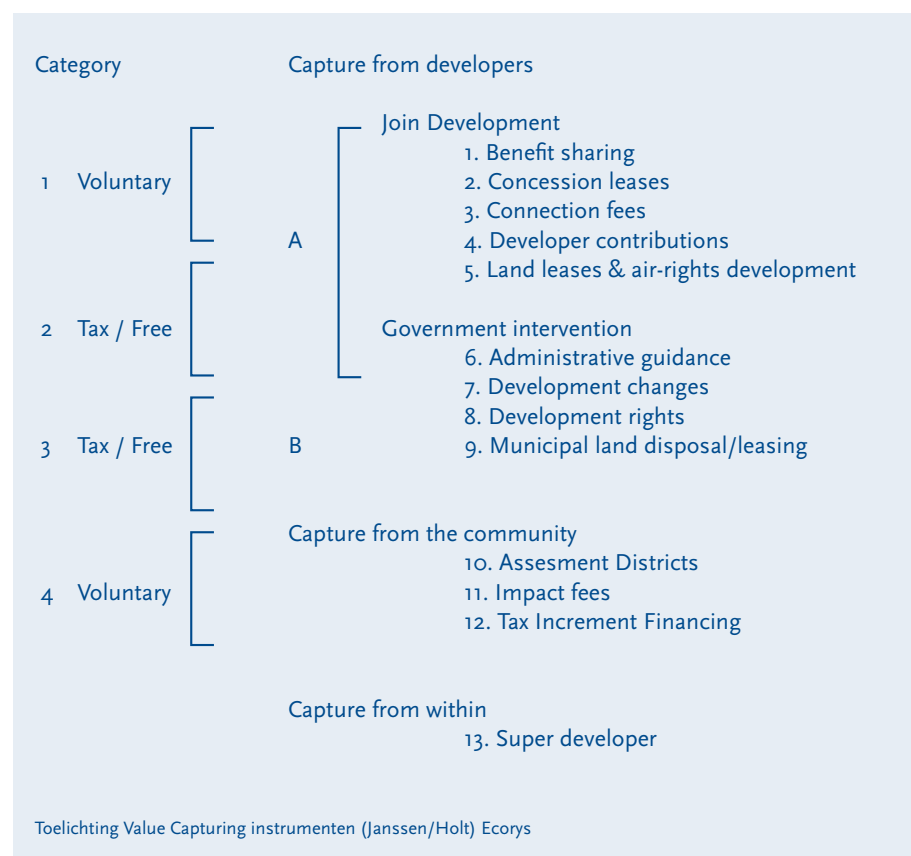
In de tweede stap van het waardegericht planningsmodel worden methoden en maatregelen gebruikt om de **toekomstwaarde** van het gebied optimaal te benutten. Dan komt de systematiek van value capturing in beeld. Value capturing is in Nederland voor het eerst als concept gebruikt bij een studie over de financiering van infrastructuur projecten (Ofermans en van der Velde, 2004). Value capturing behelst in essentie een soort 'investeren in het nu door te rekenen op de toekomst'. Daar horen ook risico's bij. Om risico's beheersbaar te maken kan dit worden gekoppeld aan feitelijke realisatie: hoe meer of minder ik feitelijk profiteer, hoe meer of minder ik meebetaal. Daartoe kan gedacht worden aan bonus malus constructies: hoe meer van de beloften worden ingelost, hoe hoger de bijdragen van diegenen die daarvan profiteren. Of andersom: als minder van de beloften worden ingelost (en er dus ook minder van de vooraf geplande investeringen gedaan zijn), dan zal moeten worden terugbetaald. Hierbij kan het gaan om bijvoorbeeld vervoersmaatschappijen die profiteren van de door de gedane investeringen gegenereerde hogere reizigersaantallen (via vervoersinkomsten of exploitatie van traffic-functies) of parkeerbedrijven die profiteren van hogere inkomsten.

In theorie zou het kunnen gaan om herverdeling van gemeentelijke OZB inkomsten - het 'grijpbaar' maken van de bewezen gerelateerde waardestijging in de omgeving van investeringsprojecten- of zelfs om gemeentelijke sociale diensten die profiteren van vermeden kosten voor uitkeringen omdat meer mensen aan het werk komen in bepaalde wijken. De basisgedachte achter value capturing is: hoe hoger de in aanvang geleverde kwaliteit, hoe hoger de winst voor de samenleving en de investeerders. Dan moet wel aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan.

1. Ten eerste is value capturing uitsluitend van toepassing wanneer feitelijke waarde wordt toegevoegd aan het vastgoed in de omgeving van de ontwikkeling. Dat lijkt een open deur maar is cruciaal. Wanneer geen waarde wordt toegevoegd dan kunnen de in te zetten instrumenten niet worden toegepast en zijn waarschijnlijk ook private partijen niet geïnteresseerd. Als er geen duidelijke positieve correlatie te verwachten valt tussen de ingrepen en de waarde van het vastgoed (gemeten in hogere transactieprizen van woningen en huurprijzen van commercieel vastgoed) heeft uitvoering van het plan geen zin.
2. Ten tweede is value capturing pas een optie als het financiële gat niet te groot is of de financiële risico's te overzien zijn. Enerzijds moeten de resterende tekorten voor de publieke sector tot een acceptabel niveau zijn gereduceerd (in concrete geldbedragen). Anderzijds moet er voldoende omzet en winst voor de private sector overblijven. Er moet marktdruk zijn dat wil zeggen schaarste aan woningen, winkels, kantoren en bedrijven binnen het te (her)ontwikkelen gebied.
3. Ten derde zijn niet-fysieke omgevingsfactoren (ambtelijk en bestuurlijke draagvlak, wetelijke en institutionele regelingen) van invloed die vooraf goed moeten worden getoetst.

Het instrumentarium bij Value Capturing

Er zijn diverse instrumenten die ingezet kunnen worden bij value capturing in de samenwerking tussen publiek en privaat (zie schema).



Toelichting value capturing instrumenten

De volgende vier typen instrumenten behoren tot de 1e categorie en worden op vrijwillige basis door ontwikkelaars ingezet.

1. Winstdeling (benefit sharing); publiek en privaat komen overeen om het deel van de winst van commerciële activiteiten te delen die zonder de publieke financiering niet mogelijk zou zijn. De uitkering van winst vindt contractueel pas plaats wanneer deze een bepaalde drempelwaarde bereikt. Daarmee heeft de private partij de mogelijkheid om rendement te maken op het project terwijl tegelijkertijd extra winsten worden gedeeld.
2. Ontwikkelaarbijdragen (concession leases); zodra er sprake is van winst komt deze tot uiting in de marktprijzen in de onmiddellijke omgeving van het ontwikkelingsproject. In feite betaalt de huurder mee aan de kosten van de voorzieningen doordat hij bereid is de verhoogde marktprijs op de ontwikkellocatie te betalen. Huurder heeft er ook het vruchtgebruik van.

3. Verbindingsheffingen (connection fees), kosten die moeten worden betaald door een vastgoedeigenaar die bijvoorbeeld direct op een vervoerssysteem moet worden aangesloten. Dit kan door een eenmalige bijdrage, een jaarlijkse heffing of een combinatie van beide.
4. Ontwikkelaarbijdragen (developer contributions); overeenkomsten tussen een ontwikkelaar en één of meer overheidsinstanties, waarbij de ontwikkelaar overeenkomt een bijdrage te leveren aan de kosten van en/of het kapitaal voor een ontwikkelingsproject of dienst (bijv. openbare voorzieningen, infrastructuur) waar beide de vruchten van plukken.

De volgende drie typen instrumenten behoren tot de 2e categorie en worden door de overheid ingezet om ontwikkelaars gebiedsgericht te belasten.

5. Ontwikkelrechten (land leases and air right development rights); Het verkopen of verpachten van land door private partijen dat nog niet is ontwikkeld en het verkopen van oppervlakterechten of luchtrechten boven een openbare voorziening (bijvoorbeeld de A2, de A4 of de A10). Hieruit kunnen locatiegebonden inkomsten worden gegenereerd evenals (in geval van pacht) een bestendige cashflow op lange termijn.
6. Kostentoedeling (administrative guidance); een in Japan gehanteerde overheidsregeling waarbij de kosten voor nieuw publiek infrastructuur over uiteenlopende actoren wordt verdeeld. De regeling is bijvoorbeeld van toepassing op spoorlijnen naar nieuwe stadsontwikkelingsprojecten of new towns.

7. Ontwikkelingsheffingen (development charges); bij een ontwikkeling waarbij noodzakelijkerwijs in openbare voorzieningen moet worden geïnvesteerd ontstaat een verplichting om een bijdrage aan deze lasten te leveren. Voorbeelden zijn heffingen voor verkeersremmende maatregelen, voor verbetering van de infrastructuur.

De volgende twee typen instrumenten behoren tot de 3e categorie die door de overheid worden ingezet als onderhandel instrument bij private partijen.

8. Ontwikkelrechten/ exploitatievergunningen (development rights); Hierbij gebruiken gemeenten bestemmingsplannen of te vergeven exploitatie- of bouwvergunningen om met ontwikkelaars te onderhandelen over de betaling van de verbetering van openbare voorzieningen. Via deze weg kan een gemeente bijvoorbeeld ook kwaliteitseisen stellen. Het veilen van ontwikkelingsrechten raakt in Nederland steeds meer in gebruik.
9. Actief grondbeleid (municipal land disposal, leasing); gemeenten kunnen grond voor een hogere prijs aan ontwikkelaars verkopen of de grond verpachten om de kosten van investeringen in bijvoorbeeld infrastructuur terug te verdienen.

De volgende drie instrumenten behoren tot de 4e categorie en kunnen optioneel door de overheid worden ingezet om vastgoedeigenaren te belasten waarbij de toegevoegde waarde voor de gemeenschap wordt gegenereerd.

10. Heffingsdistricten/ baatbelasting (assessment districts); inspanningen om de kosten van de voorzieningen en diensten te leggen bij de partijen die het meeste hiervan profiteren. Het betreft eenmalige of reguliere heffingen vanuit de overheid op vastgoed in een bepaald gebied (district) ten behoeve van de financiering van verbeteringen van het gebied.
11. Ontwikkelingsheffingen (impact fees); een vorm van tekortfinanciering waarbij de verwachte ontbrekende inkomsten de basis vormen bij een ontwikkelingsproject.
12. Tax Increment Financiering (TIF) vangt de extra belastinginkomsten af in een specifiek gebied, boven het bedrag op een bepaalde peildatum. Dat bedrag moet ruim voor de uitvoering van de TIF worden vastgesteld om waardestijgingen die al plaatsvinden voordat de verbeteringen zijn voltooid, mee te kunnen nemen.

Tenslotte is er het value capturing instrument dat gebiedsoverstijgend is.

13. Super developer; het aan elkaar koppelen van gebiedsontwikkeling projecten door één enkele (publiek of private) leverancier, met het oog op de 'capture' van een deel van de waardestijging van landgebruik als gevolg van een overheidsinvestering zoals nieuwe infrastructuur. De waarde wordt bij deze methode niet uitgeruild met externe spelers maar blijft binnen één onderneming.

Value capturing is een instrument dat interessant is voor publieke én private partijen. Enerzijds doen publieke partijen investeringen waar private partijen de vruchten (al dan niet gratis) van plukken, maar anderzijds doen ook private partijen investeringen waar publieke partijen (al dan niet gratis) de vruchten van plukken. Ook voor verschillende publieke partijen onderling of juist private partijen onderling is het een relevant gegeven. Kern van de vraag is: wie profiteert waarvan, wat gebeurt er met dat profijt als er niets gebeurt en hoeveel is het de meeprofiterende partij dan waard om bij te dragen aan de realisatie van de plannen. De procesgang is hierbij van groot belang. Het ligt voor de hand dat onderhandeling en creativiteit hier een centrale rol spelen. Wetgeving voor kostenverhaal als steun in de rug –zoals de op handen zijnde Grondexploitatiewet- is voor publieke partijen mooi meegenomen, maar kan ook remmend werken op het proces en verlagend op de te leveren bijdrage. In de genoemde stappen in de figuur zitten de processtappen dan ook opgesloten: vrijwillige afspraken hebben de eerste voorkeur, omdat hier doorgaans meer win-win situaties uit naar voren komen. Naast onderhandelingsvaardigheden en inzicht in project-interne én projectexterne kosten en baten is dan –ook hier- vertrouwen en onderlinge broodgunning van groot belang.

Value capturing; een Nederlands voorbeeld

Het recent opgerichte Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf van de Rijksoverheid (GOB) wil zicht krijgen op de mogelijke effecten van het naar voren halen van investeringen in infrastructuur, openbaar vervoer en groen/water op de waarde van het vervolgens te ontwikkelen vastgoed.

Het GOB heeft deze waarde-effecten laten onderzoeken, in dit geval specifiek voor de herontwikkeling van het voormalig Marinevliegkamp Valkenburg. De locatie Valkenburg komt binnen enkele jaren beschikbaar voor herontwikkeling. Gedacht wordt aan ca 5.000 woningen (waarvan 500 in het topsegment op kavels van 1.500 m²) en 40 hectare bedrijventerrein. Ook is een groene bufferzone van 300-400 hectare voorzien, een park van 30 hectare en 20 hectare sportvoorzieningen. Wat infrastructuur betreft wordt uitgegaan van een verbinding tussen de A4 en de A44 ten zuiden van de knoop Leiden-West en een korte bypass op de N206.

De belangrijkste bevindingen van de waarde-effecten zijn in onderstaande tabel samengevat:

	Infrastructuur	Openbaar vervoer	Groen/water
Woningen	Niet aantoonbaar	0 – 15%	5 – 15%
Bedrijven	0 – 15%	10 – 20%	Nihil

Bron: ECORYS Vastgoed

De in de tabel opgenomen waarde-effecten zijn globale indicaties die door ECORYS zijn verkregen op basis van literatuuronderzoek (zie onder andere Bervaes en Vreke 2004, Lut-

tik en Zijlstra 1997), case studies en expert interviews. In samenhang met het gewenste doel van value capturing zou de ontwikkelingsstrategie voor Valkenburg erop gericht kunnen zijn om de kwaliteit van de locatie, de planontwikkeling en het programma te optimaliseren vanuit de wens om zoveel mogelijk waarde te creëren. Eventuele voorinvesteringen kunnen wellicht op termijn worden terugverdiend uit de grondopbrengst, waarbij een oplossing moet worden gezocht voor de rentelasten.

Conclusies

In het verleden heeft herstructurering in Nederland zeker geleid tot verbetering van de stedelijke leefbaarheid. Uitgangspunt bij de financiering en investering van de herstructurering was het terugverdienen van de kosten door verevening tussen projecten (uitleg en binnenstedelijk) en/of gemeenten. Doordat er in diverse Europese steden bij herontwikkeling niet wordt ingezet op uitleglocaties maar op binnenstedelijke locaties (van greenfield naar brownfield), moest er gezocht worden naar een nieuwe grondslag voor financiering van duurzame gebiedsontwikkeling. Gericht plannen op de toekomstwaarde is daarin mogelijk de sleutel tot succes. De crux is dat juist door de lange doorlooptijd toekomstige baten naar voren kunnen worden gehaald en tekorten van andere projecten door waardegroei kunnen worden gedekt. Value capturing is een set van methoden en maatregelen, dat volledig gericht is op waardecreatie voor diverse actoren. Er dient daarbij een onderscheid gemaakt te worden tussen opgelegde heffingen en 'vrijwillige' winstverdeling. Het toepassen van best practices in de samenwerking tussen publiek en privaat zijn hét middel om te voorkomen dat effecten van ingrepen beoordeeld worden vanuit een roze bril. Door slim gebruik te maken van value capturing kan meer vaart worden gemaakt met stedelijke herstructurering en ruimte ontstaan voor nieuwe initiatieven.

Over de auteurs Drs. Damo Holt en dr. Jos Janssen zijn werkzaam bij ECORYS Nederland

Literatuur:

- Bervaes, ir. J.C.A.M en Vreke, J. (2004), De invloed van groen en water op transactiepreizen van woningen/ Groen is goud waard, Alterra Wageningen;
- Erasmus Universiteit Rotterdam, Value capturing instrumenten, voor de Raad voor Verkeer en Waterstaat (2004);
- ECORYS, Maatschappelijke kosten-batenanalyse stedelijke vernieuwing, Nederlands ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006);
- Luttik, J. en M. Zijlstra (1997), Woongenot heeft een prijs. Het waardeverhogend effect van een groene en waterrijke omgeving en de huizenprijs, Wageningen;
- Offermans, R.N. en D.M. van de Velde (2004), "Value Capturing: Potentieel financieringsinstrument voor Nederland", Report for Dutch National Transport Council, Erasmus University, Rotterdam, 51 pp;
- Value orientated planning; ReUrBA, Restructuring Urbanised Areas is een project voor internationale samenwerking gericht op ontwikkeling van ideeën over stedelijke herstructurering in noordwest Europa, (ECORYS, 2006)