

bron: www.gebiedsontwikkeling.nu, 11 november 2015
door: Kees Hagendijk



Herpositioneren in onzekere tijden

Verlag VvG Najaarscongres 'De wereld draait door...'

Door elkaar geschud en uitgeschud maar op de been gebleven, glimlacht de aantrekkende vastgoedmarkt de gemeentelijke grondbedrijven toe. Alleen, oude tijden keren nooit terug en niets blijft zoals het was. Toch? Onzekerheid is hét kenmerk van de toekomst, maar soms lijkt er meer van dan anders. Welk verdienmodel voor ruimtelijke ontwikkeling is er nog? Komen de institutionele beleggers bakken geld brengen? Moeten de grondbedrijven helemaal stoppen met risicodragende grondexploitaties en is verzelfstandiging de aangewezen weg? Of hebben we juist klassieke publiek-private samenwerking hard nodig voor de complexe ontwikkelopgaven in de binnensteden?

Lessen uit "Herpositioneren in onzekere tijden"

- "We moeten het systeem niet optimaliseren maar veranderen. Technologie is niet de bepalende factor, dat zijn wijzelf!"
- "In het kader van de vennootschapsbelasting moeten we creatief zijn om de activiteiten van grondbedrijven te kunnen vergelijken met die van gewone ondernemers. Toch moet het."
- Onredelijke uitkomsten van de vpb op grondexploitaties vanwege verliezen in het verleden moeten worden verzameld en aan de staatssecretaris worden voorgelegd.
- De uitvoerbaarheid van ruimtelijk beleid wordt financieel steeds problematischer.
- Er is een stroom van groot beleggingskapitaal richting vastgoed. Er vindt al een verschuiving plaats van standing investment naar ontwikkelend beleggen. "Zorg dat je stad en je projecten marktklaar zijn!"
- Na de periode van ontGEMmen bestaat nu weer behoefte aan GEMmen. Publiek-private samenwerking voor complexe, binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is het aangewezen model.
- Het is hoogtijd voor een bedrijfseconomische opzet van de grondbedrijven en marktconform werken.
- Retail is een overschatte attractiefactor voor binnensteden. Het veel bredere profiel en een holistisch perspectief moeten de conceptvorming bepalen.

Het najaarscongres van de Vereniging van Grondbedrijven op 4 november 2015 vond plaats op de vertrouwde locatie De Reehorst in Ede, maar volgens voorzitter Cis Apeldoorn wilde de congresstitel 'De wereld draait door...' niet suggereren dat alles zijn gangetje wel gaat. Integendeel, de gemeentelijke grondbedrijven bevinden zich in een volop veranderend speelveld terwijl ze nog bezig zijn – hopelijk de juiste – lessen uit de crisis te trekken. Wie weet de weg?

Om te beginnen zette architect Thomas Rau de wereld op zijn kop. In een geestig betoog schetste hij het perspectief van een circulaire economie. Zoals onze aardbol een gesloten systeem is, met gelimiteerde voorraden. In deze nieuwe werkelijkheid is een gebouw een materialendepot, demontabel en remontabel. Vastgoed bestaat niet, alles is 'losgoed'. Een materialenpaspoort voorkomt dat nog langer anoniem, ongeïdentificeerd 'afval' voorkomt, waar de recycle-industrie de laatste munt uitslaat en de rest in het 'grondstoffencrematorium' voorgoed in rook laat opgaan.

Achtbaanbouwer

De huidige mainstream duurzaamheid, met Green Deals en dergelijke, is nog deel van het probleem. Nog gericht op het optimaliseren van de bestaande economie. "We moeten het systeem niet optimaliseren maar veranderen." Technologie is niet de bepalende factor, dat zijn wijzelf! Natuurlijk is energiepositief bouwen technologisch geen punt, Zwitserland bewijst het! "De echte afweging die gemaakt wordt is: wanneer kunnen we het de lobby aandoen?"

Bij de transformatie van een bedrijfsgebouwencomplex in Duiven ontwierp RAU een alles overkappend dak. Dan moet je de staalconstructie niet door een regulier staalbedrijf laten maken, maar door een achtbaanbouwer. Die is namelijk ingesteld op een zo licht mogelijke constructie. In dit geval resulteerde dit in 35% minder staal. In het energiepositieve Liander-gebouw is 80% van de oude plafondplaten – na een reinigingsbeurt – hergebruikt. Een beetje bouwer zegt natuurlijk dat dit duurder is dan nieuwe platen.

Ook nodig volgens Rau is de omslag naar het afnemen van een prestatie in plaats van een product. Witgoedfabrikanten bijvoorbeeld hebben nu geen baat bij een wasmachine die twintig jaar mee gaat, wél als ze de prestatie moeten leveren dat een huishouden adequaat wassen kan draaien. En dat in de prestatie ook de stroomkosten opgenomen zijn. Tot slot verbond Rau moeiteloos een pleidooi voor "de Rechten van de Materialen" met het vooruitzicht op "de Eeuw van de immateriële luxe".

Invoering vennootschapsbelasting grondbedrijven

Peter Rijnberg, Fiscaal Advies Team Gemeente Den Haag, liet de aanwezigen weer op aarde landen met de stand van zaken rond de vennootschapsbelasting (vpb) voor overheidsondernemingen, in casu gemeentelijke grondbedrijven, die per 1 januari 2016 van kracht wordt. Een werkgroep van VNG en VvG heeft na consultaties bij 56 gemeenten en in overleg met de Belastingdienst een Handreiking opgesteld die gemeenten en grondbedrijven door dit ingewikkelde fiscale traject kan loodsen. De definitie van een grondbedrijf luidt: 'alle operationele grondexploitaties tezamen, inclusief alle bijbehorende kosten en opbrengsten'. Wat de vermogensetikettering betreft, horen de niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) niet bij het grondbedrijf.

In de toets op ondernemerschap blijft het winsttoogmerk lastig vast te stellen. Voor lopende grondexploitaties moeten eerst de plussen en minnen uit het verleden verrekend worden. Vervolgens is de vraag of er misschien aan het einde van de looptijd winst overblijft. Ingeval winst wordt verwacht – ondernemerschap wordt vastgesteld – dient er een openingsbalans en een vermogensetikettering te komen. De Handreiking reikt voor de openingsbalans de discounted cash flow (DCF) methode aan. Voor de disconteringsvoet worden rentepercentage op vreemd vermogen en rendementspercentage op eigen vermogen gelijk gesteld.

De DCF-methode kan in 20% van de gevallen tot onredelijke uitkomsten leiden in de zin dat er straks vpb verschuldigd is voor grondexploitaties waarop in achterliggende jaren (veel) verlies is geleden. Rijnberg riep gemeenten op deze gevallen te melden. Bedoeling is volgend jaar maart het probleem van de onredelijke uitkomsten voor te leggen aan de staatssecretaris van Financiën.

Dubbel gevoel

Gesprekspartner bij de Belastingdienst Albert Bandsma, manager Bureau Belastingplicht Overheidsondernemingen (BBO), wees erop dat de vpb voor overheidsondernemingen door de EU aan Nederland is opgedrongen. Bandsma had zich afgelopen zomer moeten inlezen in hoe grondbedrijven werken. Hij had er een “dubbel gevoel” aan overgehouden. Wat grondbedrijven doen is iets wat “sec niet gebeurt door marktpartijen”. Het risicoprofiel, de onzekere winstpotentie en de lange termijn van grondexploitaties zijn niet aantrekkelijk voor marktpartijen, wist hij. “We moeten creatief zijn om de activiteiten van grondbedrijven te kunnen vergelijken met die van gewone ondernemers.” Toch moet het: “Ook al is er het subjectieve gevoel dat gemeenten geen winst maken en dat hun rendement op eigen vermogen eigenlijk maatschappelijk rendement is, winst is in deze door de overheid duidelijk geobjectiveerd.”

Kan de ruimtelijke ordening zich nog wel bedruipen?

Volgens Erwin van der Krabben, hoogleraar Vastgoed en locatieontwikkeling Radboud Universiteit Nijmegen, wordt de uitvoerbaarheid van ruimtelijk beleid financieel steeds problematischer. Die stelling kreeg desgevraagd veel bijval uit de zaal. Wat voor opgaven liggen er nog? Afbouwen van Vinex-locaties en andere uitleglocaties, herstructurering en herontwikkeling van bedrijven-, kantoren-, winkel- en stationslocaties; verdere ontwikkeling van binnensteden en een pakket aan nieuwe, spannende opgaven zoals nul-op-de-meterwoningen, aanleg van smart grids, klimaatadaptaties in de gebouwde omgeving.

Momenteel wordt in Nederland 35 à 40 procent van de nieuwbouwwoningen binnen de bestaande stad opgetrokken. In Engeland is dat 70%. Wij gaan die kant ook op. Daarnaast blijven uitleglocaties noodzakelijk met het oog op de verwachte 1 miljoen extra huishoudens in 2040. Bouwen binnen de stad, waarop de nadruk komt te liggen, is complexer en duurder dan op uitleglocaties. Wat de vraag naar de financiële uitvoerbaarheid extra articuleert. Gebiedsontwikkeling vergt altijd een risicovolle investering, maar de vraag is of er überhaupt nog voldoende opbrengst uitkomt om de infrastructuur en openbare ruimte te bekostigen. Nu overheden geen of minder onrendabele toppen meer nemen.

Joint venture

Van der Krabben illustreerde dit met de casus van bedrijvenlocatie Hengelder/Tatelaar langs de A12 in Zevenaar. Het door een spoorlijn doorsneden gebied, met onder meer twee woonboulevards, kampt met leegstand en veroudering. Het doortrekken van de A15 en aansluiting op de A12 gaat gepaard met het weghalen van een afslag op de ene plek van het bedrijventerrein en toevoegen van een nieuwe afslag op een andere plek. Dit leidt tot een verschuiving in vastgoedwaarde.

Herontwikkeling van de locatie met toevoeging van woningbouw is te complex en risicovol voor zowel een gemeentelijk grondbedrijf als private ontwikkelaars om alleen op te pakken. Kansrijker is een joint venture van eigenaren die per deelgebied door stedelijke herverkaveling vastgoedwaarde en kosten onderling verevenen. Deelname van een externe ontwikkelaar, bijvoorbeeld een regionale ontwikkelingsmaatschappij of het gemeentelijk grondbedrijf, is uiteraard welkom. Een smeermiddel dat de gemeente kan gebruiken is het ruilen van grond op een andere locatie met grond op het bedrijventerrein.

Aan wettelijke instrumentarium had Van der Krabben op zijn verlanglijstje: het kostenverhaal naar voren halen (eigenaren eerder aanslaan), de onteigeningsgrondslag versoberen, vergroting van het gemeentelijke belastinggebied (verschuiving van rijks- naar lokale belastingen), invoeren van stedelijke herverkaveling. Maar het ziet er niet naar uit dat de nieuwe Omgevingswet aan deze verlangens tegemoet zal komen, stedelijke herverkaveling uitgezonderd. Echter, vrijwilligheid in plaats van een ruime meerderheid als basis, maakt dit instrument tamelijk krachteloos.

Uw stad en projecten marktklaar?

Komen de grote beleggers de financieringsgaten dicht? In 2014 pompten zij 1,5 miljard euro in Nederlands vastgoed. 1,1 miljard daarvan kwam van buitenlandse investeerders. Voor 2015 gaat de teller richting 3 miljard, een verdubbeling. En de trend is dat ook de banken weer willen meedoen, schetste Anne van Eldonk, partner bij Fakton, de beschikbaarheid van nieuw groot geld. Een belangrijke buitenlandse investeerder is Patrizia, die in 2014 voor € 570 miljoen een portefeuille van noodlijdende corporatie Vestia overnam.

Interessant is de voorzichtige beweging van louter standing investment (gebouwd vastgoed) naar ontwikkelprojecten. Het gaat daarbij om de vaak verfoeide opportunistische hedgefondsen: uit op hoog en snel rendement, via doorverkoop. Toch kunnen ze net de ontbrekende schakel zijn om een project over de streep te brengen. Tussen de ontwikkelende belegger en de passieve core belegger, die vastgoed voor de lange termijn (vijftien jaar) koopt, zit een tussencategorie van investeerders die gericht zijn op het toevoegen van waarde, zoals via herontwikkeling. Bovenal geldt dat dé belegger niet bestaat.

Opzien baarde afgelopen oktober de overeenkomst die Patrizia en Heijmans sloten met de gemeente Den Haag. Het gaat om de ontwikkeling van 600 woningen in combinatie met commerciële voorzieningen en een parkeergarage. Het woningbouwprogramma bestaat uit eengezinswoningen en appartementen, zowel koop- als huurwoningen. Extra opmerkelijk: dertig procent wordt sociale huur.

Wat Den Haag kan, kunnen wij toch ook, zal menige gemeente denken. Maar hoe verleid je de grote belegger? Hoe worden uw stad en projecten marktklaar? Demografie, economie, aantrekkelijke locaties, regels en vergunningen, consistent bestuur, zijn enkele van de criteria waar de belegger op beoordeelt. Doe je huiswerk en schift de kansrijke projecten uit, neem eventuele knelpunten en onduidelijkheden weg. Time-to-market is essentieel: realisatie in twee jaar, langer moet het voor een belegger niet duren.

Je stad presenteren in beeld en geluid is belangrijk. Formeer een multidisciplinair hit & quit team om met potentiële investeerders in gesprek te gaan. Maar stop op tijd, ga niet door als er te weinig uitkomt. En niet vergeten: de Expo Real, daar moet je echt present zijn. Een derde van alle gemeenten heeft de weg ernaartoe al gevonden.

‘What’s new pussycat?’

Het onlangs verschenen rapport Grond, geld en gemeenten van de Raad voor de financiële verhouding bepleit grote terughoudendheid bij het weer oppakken van actief grondbeleid door gemeenten. Het is ‘nee, tenzij’. Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling en directeur Nieuwe Markten BPD wilde “de ruimte voor actief grondbeleid wat oprekken”. De meeste randvoorwaarden die het rapport noemt moeten zonder meer onderschreven worden: een sterk bedrijfsmatige opzet van het grondbedrijf; geen afdrachten meer aan de gemeentekas; aanhouden van financiële buffers om tegenvallers op te vangen; aanwezigheid van de nodige competenties en expertise binnen het grondbedrijf. De belangrijkste randvoorwaarde voor actief grondbeleid is dat marktpartijen een opgave niet oppakken. In de regel betreft dit langlopende, complexe, binnenstedelijke ontwikkelingen. Marktpartijen willen best meedoen, maar niet zonder risicodragende deelname van de gemeente.

Door de crisis in 2008 werden de grote publiek-private samenwerkingsverbanden in gebiedsontwikkeling Binckhorst in Den Haag een voor een ontbonden. Vervolgens mikte de gemeente noodgedwongen op ‘organisch’ ontwikkelen. Inmiddels, de crisis uitgezongen, ligt er wederom een forse vraag naar woningbouw, waar Binckhorst alle ruimte voor biedt. Maar wie gaat voorfinancieren? “De polsstok van de meeste marktpartijen is daarvoor te kort.” Publiek-private samenwerking is hier het enige antwoord. Na het ontGEMmen is er weer behoefte aan GEMmen, opzetten van Gemeenschappelijke Exploitatiemaatschappijen door publiek met privaat.

Wél met een wat evenwichtiger risicoverdeling dan in het verleden en met een eenvoudiger aansturing. Kleinere vormen van actief grondbeleid die mogelijk moeten blijven zijn: strategisch aankopen, financiering en subsidiëring.

Dimmen

De Zeeuw noemde dit zijn “grote amendement” op het Rfv-rapport. Met de onorthodoxe (aan Tom Jones ontleende) titel van zijn presentatie *What’s new pussycat?* relativeerde hij de gedachte van grote veranderingen in gebiedsontwikkeling. Lessen uit het verleden moeten uiteraard wel ter harte worden genomen en voor kleinschalige ontwikkeling dient ruimte te blijven. Crowdfunding, fondsvorming en ingroeimodellen (ingroeihuren) kunnen hiervoor wellicht iets betekenen. Niét voor de grote schaal. Ook een les: gemeenten c.q. gemeenteraden moeten “dimmen” met extra eisen aan plannen op te leggen.

Wat de grote beleggers betreft, die acteren niet in gebiedsontwikkeling, met haar lange looptijd en erg ongewisse rendement. Een enkele witte raaf zoals Amvest (met Cruquius in Amsterdam) daargelaten. Ook van een Nederlandse Investeringsinstelling kunnen geen wonderen worden verwacht. “Het geheel overziend, is het met nieuw risicodragend kapitaal in onze sector niet geweldig gesteld.” Kortom, zonder overheidskapitaal komt er weinig van terecht.

Naar een zelfstandige(r) positie van het gemeentelijk grondbedrijf

Het grondbedrijf weer achter het stuur? Wellicht, maar eerst de boel eens flink opschudden en uitkloppen, was de boodschap van zelfstandig adviseur Jaap de Kruif, namens de kennisgroep De Andere Koers (DAK). In de afgelopen periode 2000-2015 hebben de grondbedrijven geopereerd onder een “klamme beleidsdeken in een geblindeerde achterbak”, waardoor marktconformiteit helemaal zoek raakte. De praktijk was grondexploitaties naar een gewenst resultaat toe te rekenen. Totdat de crisis de verborgen risico’s en kosten blootlegde.

Tijd voor een zelfstandiger positie ten opzichte van B&W en raad. In de kern komt dat neer op splitsing van productie en regie. Of ook wel, het strikt scheiden van actief en faciliterend grondbeleid. Waarbij faciliterend wel wat meer inhoudt dan het uitvoeren van de wettelijke taken, ook procesondersteuning hoort erbij. Bij de afgesplitste productierol is een bedrijfseconomische grondslag en goede governance – waaraan het flagrant heeft ontbroken – essentieel. In de nieuwe vorm werkt het grondbedrijf op contractbasis voor de gemeente, als was het een zelfstandig bedrijf. Ook een stap verder naar een echt zelfstandige onderneming is zonder meer een optie.

DAK heeft een Routeboek gemaakt aan de hand waarvan grondbedrijven de weg naar een zelfstandiger positie, of complete verzelfstandiging, kunnen afleggen. Het Routeboek steekt de thermometer in de organisatie en voert langs een groot aantal kritische checks. Kan mijn organisatie het management van projecten wel aan? Hoe staat het met gedrag/houding, rapportage, toezicht, risicomanagement, cashflow, buffers, marktconformiteit et cetera? De organisatie op deze manier eerlijk en integer door de scanner halen, zal tot de noodzakelijke gedaanteverwisseling leiden.

De toekomst van onze binnensteden

De veelbesproken groei van de steden stelt de ruimtelijk ordening voor vragen en opgaven. Hoe houden we de binnenstad aantrekkelijk voor bewoners, winkels, bedrijven en bezoekers, thematiseerde Geurt van Randeraat, directeur SITE Urban Development.

Winkelvoorzieningen behoren zeker tot de woonattracties van een stad. Echter, de bepalende rol van het winkelaanbod wordt overschat, stelde Van Randeraat. Uit onderzoek blijkt dat winkelaanbod niet tot de belangrijkste vestigingsfactoren behoort. Consumentenonderzoek laat ook zien dat we funshopping minder fun zijn gaan vinden. Het aanbod aan restaurants, historisch erfgoed, podiumkunsten en parken telt zwaarder. Bij veel gemeenten is dit nog niet doorgedrongen. “Ik heb eens een stapeltje centrumplannen doorgelezen en ze draaien bijna allemaal om retail.” Een paar leegstaande winkelpanden worden tot de kern van de ruimtelijke opgave gebombardeerd.

De binnensteden komen onder grotere druk te staan van wonen, werken en verblijven. Maar dé binnenstad bestaat natuurlijk niet, wat de recente studie De veerkrachtige binnenstad van het Planbureau voor de leefomgeving treffend in kaart brengt. De profielen verschillen sterk. Amsterdam, Utrecht en Den Haag bijvoorbeeld zijn 'bruisend in een sterke regio', Groningen, Arnhem en Rotterdam 'solide en regionaal voorzienend', Gouda en Dordrecht 'bekneld in een sterke regio', Maastricht en Apeldoorn 'kwetsbaar en lokaal voorzienend', Emmen en Oss 'zwak en perifeer'. Iedere stad zou goed naar die studie moeten kijken.

Business ecologies

Een bruikbare visie op de binnenstad neemt nota van nieuwe leefwijzen en nieuwe manieren van werken. Zeer kleine woningen van 30 à 40 vierkante meter raken in trek, zie het Student Hotel en het voormalige GAK-gebouw in Amsterdam. Business ecologies ontstaan: netwerken van gelijksoortige kleine bedrijven die veel met elkaar delen. Third Place laat de trend zien naar een informele werkomgeving: met je laptop en smartphone heb je geen stijf kantoor meer nodig. Saillant aan zulke werkplekken is dat ze spot drijven met de Arbo-regels.

Focussen op retail is dus veel te beperkt, een stad moet zijn bredere profiel bestuderen en daar scenario's op ontwikkelen. Conceptvorming niet op niveau van een straat, waar iets mee moet ('winkels staan leeg'), maar op niveau van de binnenstad en de totale leefomgeving met alle functies en voorzieningen daarbij. Een holistisch perspectief, aldus Van Randeraat. En om het te realiseren moeten de grondbedrijven aan de slag. Achteroverleunen en op projectontwikkelaars wachten (die 'faciliteren'), is zeker niet voldoende. De wereld draait door...