

Gebiedstransformaties: financieringsvormen en financiële haalbaarheid

Heurkens, E.W.T.M.

Publication date

2020

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Heurkens, E. W. T. M. (null). (2020). Gebiedstransformaties: financieringsvormen en financiële haalbaarheid., Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/financieringsvormen-en-financi%C3%A4le-haalbaarheid/>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Gebiedstransformaties: financieringsvormen en financiële haalbaarheid



Door [Erwin Heurkens](#)

16 jun 2020 - **Welke financiële zaken spelen een rol bij gebiedstransformaties? Welke vormen van financiering zijn er? En welke mogelijkheden heb je om dit soort transformatieprojecten financieel haalbaar te maken? Daarover vertelt TU Delft-onderzoeker Erwin Heurkens.**

Dit artikel vormt een onderdeel van het essay 'Financiering van gebiedstransformaties'. Het volledige essay staat [op de website van het programma Stedelijke Transformatie](#)

Financiering afhankelijk van de opgave

Gebiedstransformaties zijn complexe integrale opgaven waaraan meerdere partijen over een langere periode werken. Niet alleen moeten dit soort transformatieprojecten antwoord bieden op de urgente vraag naar woningen en andere functies, ook wordt een koppeling verwacht met andere grote opgaven zoals mobiliteit, gezondheid, sociale cohesie en diversiteit, de energietransitie en klimaatadaptatie. De financiering van integrale opgaven is hierdoor complex, omdat hiervoor bijdragen uit verschillende (publieke en private) potjes nodig zijn, welke met risicodragende investeringen moeten worden gecombineerd.

Met gebiedstransformaties proberen we vorm te geven aan de veranderende ruimtebehoeften van de maatschappij, en de verschillende partijen die daarvan onderdeel zijn bij het project te

betrekken. Het belang van financiering is dus vooral een gezamenlijk belang: het genereert maatschappelijk-economische impact voor bewoners, bedrijven en overheden. Dat partijen binnenstedelijke transformaties mede financieren, houdt dan ook impliciet in dat ze hierbij belang hebben en dat ze hierover iets te zeggen willen hebben. Financiering organiseren is daarmee dus afhankelijk van verschillende partijen die hun eigen voorwaarden stellen aan het wel of niet toekennen van geld. Wanneer je nadenkt over de financiering van binnenstedelijke gebiedstransformaties, moet je dus altijd denken in meerdere belangen, in uiteenlopende voorwaarden en in meervoudig profijt.

Vanuit de integraliteitsgedachte en schaalgrootte van gebiedstransformaties is het niet ongebruikelijk dat een bundeling van middelen plaatsvindt, bijvoorbeeld door de inzet van gedeelde financieringsarrangementen. In tegenstelling tot vastgoedontwikkeling, waarbij vooral marktpartijen aan zet zijn, is er bij stedelijke gebiedstransformaties namelijk altijd sprake van een zekere vorm van publiek-publieke en publiek-private cofinanciering. Niet alleen op perceelniveau, ook op gebiedsniveau zijn immers investeringen in publieke doelen nodig, zoals infrastructuur, openbare ruimte en andere publieke voorzieningen. Het organiseren en inzetten van financiering is daarom niet uniform: het is zowel partij- en locatie- als opgave-afhankelijk. Daardoor bestaat er geen blauwdruk voor de financiering van binnenstedelijke gebiedstransformaties en zul je meestal meerdere financieringsvormen moeten benutten.

Financieringsvormen

Om begripsverwarring te voorkomen, hanteren we in dit artikel enkele basisbegrippen. Bij *financieren* gaat het in essentie om ‘geld beschikbaar stellen’ en deze basisdefinitie hanteren we ook hier. Het beschikbaar gestelde geld moet terugbetaald worden met rente (zoals bij leningen) of niet (zoals bij een subsidie of gift). Ook dragen partijen vrijwillig of juist verplicht bij aan onrendabele onderdelen van een gebiedstransformatie (zoals bij kostenverhaal) zodat het geheel door kan gaan.

“Het sturen op opbrengsten en het beperken van risico’s is binnen gebiedstransformaties makkelijker gezegd dan gedaan”

Over het algemeen geldt voor alle vormen van financiering van projecten dat voor niets de zon opgaat. Uiteindelijk betaalt de belastingbetaler (indirect) en de koper of huurder (direct) de gemaakte publieke en private kosten terug, inclusief rente en (waar van toepassing) een winstmarge. Bekostiging gedurende de looptijd van het project komt ook voor. Publieke en private partijen weten dan bijvoorbeeld additionele subsidies voor het project aan te trekken of schrijven een deel van hun investeringen boekhoudkundig af, zodat het project als geheel door kan.

Financieringsinstrumenten en financieringsarrangementen verschillen van elkaar.

Financieringsinstrumenten (zonder of met geldelijke terugbetaling) zijn feitelijk alle opzichzelfstaande specifieke financieringsvormen die je kunt inzetten als enkelvoudige interventie voor gebiedstransformaties. Voorbeelden zijn baatbelasting (financieringsinstrument zonder terugbetaling) en een lening (financieringsinstrument met terugbetaling).

Financieringsarrangementen bestaan uit een set van regelingen en afspraken (bestaande uit meerdere onderdelen, soms ook met meerdere partijen). Een arrangement wordt ook gebruikt

als overkoepelende term voor constructies waarin meerdere instrumenten worden toegepast. Arrangementen bestaan doorgaans uit juridische, financiële en organiserende principes en instrumenten. We noemen dit ook wel gedeelde vormen van financiering, want het vraagt om een bundeling van publieke en private middelen. Zo hebben Publiek-Private Samenwerking (PPS) en een GebiedsInvesteringsZone (GIZ) het karakter van een arrangement.

Al deze instrumenten en arrangementen scharen we onder de algemene noemer *financieringsvormen*. We geven enkele voorbeelden van financieringsvormen bij gebiedstransformaties in tabel 1.

Financieringsinstrumenten zonder terugbetaling	Financieringsinstrumenten met terugbetaling	Innovatieve 'gedeelde' financieringsarrangementen
Subsidies (incl. impuls gelden)	Leningen (bancair)	Investeringszones (e.g. Parkmanagement, BIZ, GIZ)
Toeslagen & heffingen (fiscaal)	Leaseconstructies (sale & lease back)	Revolverende Fondsen (t.b.v. o.a. mobiliteit, energietransitie, bedrijvigheid, sociale doelen)
Baatafoming/belasting (fiscaal)	Beleggingsfondsen (t.b.v. commercieel vastgoed, o.a. gebiedsfondsen ²⁾)	Publiek-Private Samenwerking constructies (t.b.v. financiering, realisatie, beheer)
Publieke algemene middelen / reserves / voorzieningen	Krediet-ondersteunende maatregelen (garantstellingen)	Beheer- en ontwikkelmaatschappijen
Publieke fondsen (e.g. verevening, bovenwijks, stedelijk investeringsfonds, ruimtelijke ontwikkelingen)	Crowdfunding (indien lening karakter)	Financiële arrangementen Stedelijke Kavelruil ⁴⁾

Tabel 1 - Enkele financieringsvormen bij gebiedstransformaties

Financiële haalbaarheid bij gebiedstransformatie

Zeker bij complexe gebiedstransformaties is het noodzakelijk om een goede businesscase te creëren en zo de financieringsmogelijkheden van transformatieprojecten te bepalen. Dit kun je doen door aan de opbrengstenkant zekerheden in te bouwen. Bijvoorbeeld door de interesse van potentiële huurders of kopers (de markt vraag) te inventariseren. Ook helpt het als je een overzichtelijke tijdsplanning maakt voor de realisatie van de (onderdelen van) gebiedstransformatie en sturingsprikkel inbouwt. Aan de kostenkant wil de financier vaak zien dat bouw- en transformatiekosten niet worden overschreden. Duidelijk moet zijn hoe de risico's hierop worden beperkt en beheerst.

Het sturen op (tijdige) opbrengsten en het beperken van risico's, is binnen gebiedstransformaties makkelijker gezegd dan gedaan. De financiële haalbaarheid van dit soort transformatieprojecten staat vaak onder druk. Een sluitende businesscase op gebiedsniveau – op basis van de nog steeds gangbare grond- en vastgoedexploitatie (GREX-VEX)-methodiek – is niet vanzelfsprekend. De kosten overstijgen doorgaans de baten. Dat wordt in jargon ook wel 'de onrendabele top' genoemd. Onrendabele toppen worden bij de transformatie van binnenstedelijke gebieden vaak gecreëerd door:

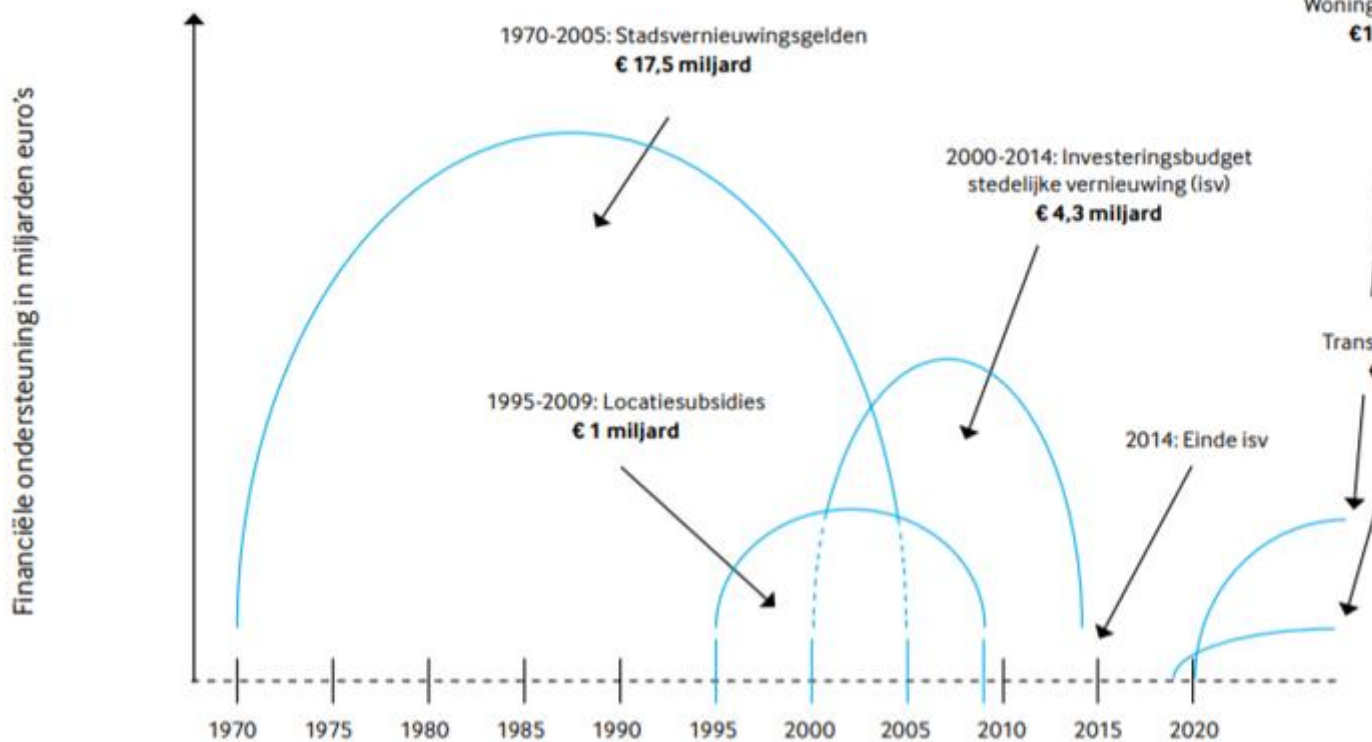
- versnipperd grondeigendom en de daardoor hoge kosten voor grondverwerving
- uitkopen van zittende bedrijven/vastgoedeigenaren (inclusief juridische/proceskosten)

- saneren van verontreinigde grond van (voormalige) industrieterreinen
- uitkeren van planschade (onder de Omgevingswet: nadeelcompensatie) geclaimd door dichtbijgelegen vastgoedbezitters
- de kleinere schaalgrootte van projecten, waardoor risico's beheerst worden, maar schaalvoordelen verdwijnen
- de strengere milieu- en energienormen, bijvoorbeeld gasvrij bouwen en (bijna-)energie-neutrale gebouwen (BENG) die leiden tot oplopende bouwkosten en druk op de betaalbaarheid van vastgoed.

“Zolang het besteedbaar inkomen niet substantieel stijgt, zijn de mogelijkheden om woningprijzen verder te laten stijgen beperkt”

Het terugverdienen van deze en andere kosten wordt in de zogenoemde GREX-VEX-methodiek in verband gebracht met de uiteindelijke verkoop of verhuur van gerealiseerd vastgoed. Als al deze kosten moeten worden goedgehaakt door vastgoedopbrengsten, komt de betaalbaarheid voor de woonconsumenten en de rendementseisen van vastgoedbeleggers stevig onder druk te staan. De hoge kosten van een gebiedstransformatie leiden zo (bij gelijke aantallen) tot het opstuwten van woningprijzen, soms ver voorbij wat mensen ervoor kunnen (of willen) betalen. Als we tevens bedenken dat er steeds strengere eisen gelden voor hypotheekverstrekking en lonen niet evenredig meestijgen, wordt de spanning tussen binnenstedelijk bouwen en betaalbaarheid evident. Volgens het CBS is het percentage dat woonconsumenten van hun besteedbaar inkomen uitgeven aan woonlasten sinds de jaren zeventig ongeveer verdubbeld. Zolang het besteedbaar inkomen niet substantieel stijgt, zijn de mogelijkheden om woningprijzen verder te laten stijgen beperkt, zeker nu al jaren het aantal eenpersoonshuishoudens toeneemt.

Rijkssubsidies (zie figuur 1) kunnen helpen bij het financieren van gebiedstransformaties en woningbouw. Gemeenten konden eerder bijvoorbeeld elke vijf jaar geld voor stedelijke vernieuwing aanvragen uit het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV). Dankzij die ISV-gelden kon je zeker bij binnenstedelijke projecten nog projecten ‘rond rekenen’ en woningprijzen betaalbaar houden. Na een tijd waarin het leek dat significante overheidssubsidies voor (onrendabele, maar strategische) stedelijke projecten passé waren, is inmiddels een kleine kentering zichtbaar. Vorig jaar werd vanuit het ministerie van BZK een zogenoemde [Transformatiefaciliteit beschikbaar gesteld](#) met een bescheiden budget van 38 miljoen euro. Hiermee worden kortlopende geldleningen geboden om de voorfase van woningbouwprojecten te financieren, waardoor initiatiefnemers sneller kunnen starten met de (her)ontwikkeling van deze locaties. Ook kunnen gemeenten gebruikmaken van de [Regeling Woningbouwimpuls 2020](#) van het ministerie van BZK. Het budget van 1 miljard euro is bedoeld om gemeenten te helpen het woningtekort in te lopen en de bouwproductie meerjarig hoog te houden.



Figuur 1 - Tijdlijn publieke financiële ondersteuning stedelijke ontwikkeling in Nederland

Sturingsstrategieën voor renderende businesscases

Hoe kun je de financiële haalbaarheid van binnenstedelijke transformatieprojecten vergroten? Globaal gezien kun je de financiële businesscase (vaak gelijk aan de grondexploitatie) op gebieds- of projectniveau optimaliseren óf de businesscase verbreden door te kijken naar de maatschappelijke/meervoudige waardecreatie die met gebiedstransformaties mogelijk gemaakt wordt. Beide strategieën gaan ervan uit dat investeringen *uiteindelijk* financieel en maatschappelijk renderen. We belichten kort beide strategieën.

Optie 1 – Businesscases optimaliseren: sturen op kostenreductie en opbrengstverhoging

Het optimaliseren van de businesscase van binnenstedelijke transformatieprojecten gaat in eerste instantie over kosten verlagen en opbrengsten verhogen. Dit is alleszins een goed streven: partijen moeten nadenken in hoeverre bepaalde uitgaven de kwaliteit van een gebiedstransformatie ten goede komen (of juist schaden). Het EIB rekende uit dat ingrepen op projectniveau, met focus op kosten verlagen en opbrengsten verhogen, al enkele duizenden tot tienduizenden euro's per woning financieel-economisch voordeel kunnen opleveren. In tabel 2 staat aan welke knoppen je kunt draaien aan de kosten- en opbrengstenkant. Deze 'knoppen' bevatten praktische keuzes, die meer of minder politiek van aard zijn.

Kosten verminderen	Opbrengsten verhogen
Parkeernorm verlagen en slimmer (gebundeld) organiseren van parkeren.	Programma meer marktconform maken (wensen eindgebruikers) wat betreft functiemix, stedenbouw, woningtypologie, vormgeving openbare ruimte en parkeren.
Goedkoper en meer functiegericht bodemvervuiling saneren.	Het aandeel sociale huurwoningen verminderen, eventueel vervangen door sociale koopwoningen.
Bestaande infrastructuur handhaven, waardoor je geen kosten maakt voor het verleggen van kabels en leidingen.	Inventiever omgaan met de waterbergingsopgave kan leiden tot waardencreatie (woningwaarde is hoger aan water door aantrekkelijke openbare ruimte) en efficiënter ruimtegebruik.
Scherper prioriteren bij archeologisch onderzoek, opgravingen en conservering.	(Huur)inkomsten uit tijdelijk of voortgezet gebruik kunnen de exploitatie gunstig beïnvloeden en bijdragen aan waardencreatie door positionering gebied.
(Extra) kwaliteitseisen schrappen of matigen als hiernaar geen of weinig vraag is bij eindgebruikers.	Grondgebruik en programma kritisch doorlichten en zoeken naar de optimale (financiële) balans tussen verdichting (verruimen vastgoedprogramma), hoogbouw en verdunning.
Dure technische milieuvoorzieningen vermijden die niet wezenlijk bijdragen aan de omgevingskwaliteit.	
Verder doorvoeren van gefaseerde aanpak, projecten opknippen en anders faseren.	
Inventiever mixen van sloop, behoud en transformatie.	

Tabel 2 - Optimalisatiemogelijkheden businesscases van stedelijke transformatie

Binnen het thema ‘[onrendabele toppen](#)’ van het programma Stedelijke Transformatie is veel aandacht besteed aan planoptimalisatie en de verschillende knoppen waaraan je kunt draaien. Volgens ondervraagde gemeenten zijn de belangrijkste oplossingsrichtingen voor het optimaliseren van gebiedstransformatieplannen (van meest naar minst genoemd):

- gemeentelijke projectbijdrage en subsidies/fondsen aanspreken
- parkeernormen aanpassen
- programma aanpassen
- gemeentelijke investeringen aanpassen
- bestaande functies behouden.

Deze oplossingsrichtingen of sturingsknoppen hebben een publiek of meer privaat karakter. Opvallend is dat deze oplossingsrichtingen mogelijk kosten verminderen en opbrengsten kunnen verhogen of om een additionele financiële bijdrage vragen. In hetzelfde onderzoek naar onrendabele toppen is daarom een handelingsperspectief voor publieke partijen geschetst om publieke onrendabele toppen te dekken of te verkleinen (zie tabel 3):

1 ^o orde Extra geld/ verdienpotentie	2 ^o orde Investerings omlaag/ verschuiven	3 ^o orde Additionele publieke middelen inzetten
<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijk maken optimalisatie private business case (meer, ander en/of tijdelijk programma/opbrengstpotentie verhogen, P-norm omlaag) • Dekkingsmogelijkheden via private partijen borgen (grondopbrengsten, kostenverhaal en erfpachtconversie) • Vergroten project/exploitatiegebied - > locaties met extra opbrengstpotentieel • Faseren/opknippen - rendabele delen eerst • Thematische subsidies verstrekken, fondsen aanspreken • Bij versnipperd bezit collectieve pot organiseren voor collectieve investeringen (i.p.v. publiek) 	<ul style="list-style-type: none"> • Zoet-zuur onderlinge oplossen/ uitruilen programma-onderdelen (evt. bonusopties) • Kosten herzien (bv. openbare ruimte, groen, gebouwd parkeren, gebiedsinfra, etc.) • (deels) huidige functies behouden i.p.v. tot volledige herontwikkeling overgaan 	<ul style="list-style-type: none"> • Kortingen geven op opdrachten en zelf (publiek te legitimeren) kosten overnemen • Publieke dekking/gemeentelijke bijdrage • (Mede)bekostiging grootschaligere investeringen door provincie/regio/rijk • Afboeken op gemeentelijke boekwaardes (en nemen voorziening/dichten gaten)

Tabel 3 - Handelingperspectief publieke partijen bij publieke onrendabele top

Optie 2 – Businesscases verbreden: sturen op meervoudige waardecreatie

Het lukt niet altijd om de onrendabele top(pen) van projecten weg te werken door kosten te verminderen en opbrengsten te verhogen. Betekent dit dat die projecten dan niet meer haalbaar zijn? Financieel-economisch helaas wel, als je de businesscase alleen bekijkt vanuit de waardeketen van gebiedstransformatie. [Volgens het EIB](#) (pdf) blijft de bekostiging van waardevolle binnenstedelijke gebiedstransformaties en herstructurerings altijd een zorg, omdat de maatschappelijke baten vooral in de sfeer van leefbaarheid liggen. “Vanuit het oogpunt van maatschappelijke kosten en baten kunnen dergelijke projecten zeer rendabel zijn, maar financieel-economisch zijn ze vaak zeer verliesgevend.”

Binnenstedelijke transformaties hebben echter ook breder maatschappelijk nut, al kun je die maatschappelijke meerwaarde niet altijd monetariseren. Deze baten kun je dus niet altijd in harde euro's uitdrukken – laat staan direct kapitaliseren –, maar daarvoor kun je eventueel wél andersoortige financieringsbronnen vinden. Zo zijn er publieke investeringen in allerlei beleidsdomeinen waarop goed functionerende stedelijke gebieden van invloed zijn, waaronder sociale zaken, werkgelegenheid, onderwijs en veiligheid. Waarden zoals gezondheid, veiligheid, duurzaamheid, identiteit en inclusiviteit vertalen naar concrete financieel-economische kostenbesparingen of opbrengstverhogingen, blijft weerbarstig. Dat maakt het integreren van maatschappelijk rendement in gebiedsontwikkeling complex.

Wanneer maatschappelijke meerwaarden mogelijk zijn en een gebiedsontwikkeling bijdraagt aan bepaalde maatschappelijke doelen zijn gemeenten wél eerder bereid om financieel onrendabele toppen van projecten te dekken. Middelen kunnen dan komen uit andere (publieke) financieringsbronnen, gekoppeld aan beleidsdomeinen als sociale zaken, werkgelegenheid, onderwijs en veiligheid. Daarnaast kunnen door een slimme koppeling van opgaven in binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen ook andere partijen met investeringen de ontwikkeling van een gebied ondersteunen. Zo zijn waterschappen bereid om oplossingen voor slimme (klimaatadaptieve) waterberging in bijvoorbeeld de openbare ruimte in het

stedelijk gebied (mede) te financieren. Dit soort oplossingen leidt doorgaans tot minder wateroverlast, wat hun waterbeheertaak vergemakkelijkt en de beheerkosten reduceert.

“Stel niet alleen de grondopbrengst centraal, maar de maatschappelijke impact op de stad”

Het is dus verstandig om een bredere benadering te hanteren dan ‘slechts’ proberen de grondexploitatie sluitend te krijgen. Welke andere partijen kunnen andere waarden inbrengen of toevoegen aan het gebied? Grondexploitaties en gebiedsontwikkelingen zijn immers een middel en geen doel op zich. Stel dus niet alleen de grondopbrengst centraal, maar de maatschappelijke impact op de stad. Dat vergt politiek-bestuurlijke durf en meer integrale besluitvorming. Desondanks vraagt het ook aandacht voor de onrendabele top. De financiële dekking moet wel ergens gevonden worden.

We zien daarom in toenemende mate dat partijen in de gehele waardeketen van gebiedsontwikkeling gezamenlijk zoeken naar financieringsarrangementen die meer doen dan een onrendabele top dekken. Het (financieel) betrekken van partijen die relevante belangen hebben bij een gebiedstransformaties (zoals bestaande eigenaren) kan daarbij interessant zijn. Ze willen meerwaarde voor publieke, private en maatschappelijke partijen genereren en in steden maatschappelijke impact creëren. Denk hierbij aan GebiedsInvesteringsZones (GIZ) en revolverende fondsen. Juist deze arrangementen zijn interessant omdat de voorwaarden voor financiering vaak gekoppeld zijn aan het bereiken van maatschappelijk-economisch nut. Deze arrangementen maken de financiering van stedelijke transformatieprojecten mede mogelijk, waarbij oplossingen voor bijvoorbeeld de energietransitie, klimaatadaptatie, gezondheid en duurzame mobiliteit worden gekoppeld. De grondexploitatie blijft centraal staan, maar tegelijkertijd wordt de stedelijke impact van dit soort projecten verbreed en vergroot.

Conclusies

Gebiedstransformaties kun je financieel-economisch haalbaar en mogelijk maken door de businesscases te optimaliseren (kosten verlagen en opbrengsten verhogen) of te verbreden (meerwaardencreatie). In dit hoofdstuk is een aantal basisonderdelen van financiering bij gebiedstransformaties de revue gepasseerd. Wezenlijk onderdeel voor de praktijk van stedelijke transformatie is het onderscheid tussen financieringsinstrumenten (met en zonder terugbetaling) en de meer samengestelde financieringsarrangementen.

Cover: Pixabay

Verder lezen:

[16 jan 2020 Hoe financier je een integraal plan?](#)

[7 nov 2019 Toekomstige financiële opbrengsten van gebiedsontwikkeling te gebruiken als investeringsruimte?](#)

Auteur



[Erwin Heurkens](#)

Universitair docent/onderzoeker Gebiedsontwikkeling TU Delft