

VALUE CAPTURING

Colofon

Uitgave Publikatieburo Bouwkunde | Faculteit Bouwkunde
Technische Universiteit Delft | Julianalaan 134 | 2628 BL Delft
Telefoon [015] 2784737 | Fax [015] 2783030 | E-mail pb-bk@tudelft.nl
In opdracht van Real Estate & Housing | Faculteit Bouwkunde
Technische Universiteit Delft | Telefoon [015] 2784444
Auteur J.J. Huisman [J.J.Huisman@rn.Rabobank.nl]
Vormgeving Henk Berkman | Omslag [D&D]

Trefwoorden Grond, financial engineering, value capturing, verevening
© 2006 Real Estate & Housing | Faculteit Bouwkunde
Technische Universiteit Delft

Niets uit deze uitgave mag verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

ISBN paperback 978-90-5269-352-1

ISBN Ebook 978-90-5269-393-4

Value Capturing

Toepassingen bij gebiedsontwikkeling in Nederland

Joris Huisman

Inhoud

5	Voorwoord
7	Inleiding
9	Hoofdstuk 1 Value capturing en waardeontwikkeling
	1.1 Het begrip value capturing
11	1.2 Differentiatie binnen value capturing
15	Hoofdstuk 2 Waardevermeerdering bij gebiedsontwikkeling
	2.1 Waardebepaling van grond en vastgoed
18	2.2 Waardeontwikkeling
21	Hoofdstuk 3 Publiekrechtelijke mogelijkheden
	3.1 Exploitatievergunning
	3.2 Baatbelasting
22	3.3 Onroerend Zaakbelasting
25	Hoofdstuk 4 Privaatrechtelijke mogelijkheden
	4.1 Actief grondbeleid
26	4.2 Exploitatieovereenkomst en benefit sharing
28	4.3 Samenwerkingsovereenkomst of joint venture
31	4.4 Bijzondere samenwerkingsvormen
33	4.5 Gebruikersvergoeding
35	Hoofdstuk 5 Publiekrechtelijke ondersteuning
	5.1 Ruimtelijk-planologisch mandaat
36	5.2 Wet Voorkeursrecht Gemeente
	5.3 Onteigening
37	5.4 Subsidie
39	5.5 Business Improvement District
43	Hoofdstuk 6 Conclusie
	6.1 Value capturing in Nederland
44	6.2 Kansen voor value capturing in Nederland
47	Relevante wetsartikelen
48	Verwante publicaties Integrale Gebiedsontwikkeling

Voorwoord

Gebiedsontwikkeling is steeds meer een gezamenlijke onderneming van overheid en private partijen waarbij kosten- en batenanalyses op elkaar worden afgestemd. Belangen raken voor langere termijn op een ingewikkelde wijze met elkaar verweven. Het een en ander vereist dat nieuwe denk- en werkwijzen moeten worden aangeleerd. Problemen moeten in samenhang worden doorgrond en nieuwe instrumenten dienen op hun toepasbaarheid worden verkend ten einde tot creatieve oplossingen te komen. De wijze van financiële verrekening tussen partijen is daarbij een van de belangrijkste aandachtspunten.

Het vernuftig toepassen van financiële instrumenten wint aan belang. Hierbij worden oplossingen bedacht voor complexe financieringsproblemen en worden financiële mogelijkheden bij gebiedsontwikkeling benut. *Financial engineering* is een nieuwe professie aan het worden. *Value capturing* is in dit verband een set van methoden en maatregelen dat goede mogelijkheden biedt om tot financieel haalbare oplossingen te komen. Bij *value capturing* gaat het om het principe dat de toekomstige baten van een project als het ware 'gevangen' worden om de huidige kosten te kunnen dekken. *Value capturing* maakt het mogelijk om waardevermeerdering van grond en onroerend goed, ontstaan door publiek handelen direct dan wel indirect af te romen en te gebruiken voor de bekostiging van de activiteiten die de waardeverstijging veroorzaken.

Dit boek verkent de mogelijkheden van toepassing van *value capturing* in Nederland. Privaatrechtelijke en publiek rechtelijke grondslagen worden behandeld en waardeeringsgrondslagen op terrein van vastgoed en grondexploitatie worden uiteengezet. Het boek bevat compacte kennis over *value capturing* voor zowel wetenschappelijk geïnteresseerden als direct betrokkenen bij gebiedsontwikkeling.

Dr.ir. Gerard Wigmans

Inleiding

De Nederlandse overheid staat voor grote ruimtelijke opgaven. Enerzijds is de infrastructuur in ons land niet meer toereikend voor de grote vraag naar mobiliteit, terwijl anderzijds door de eenzijdige samenstelling van verscheidene (naoorlogse) wijken een grootschalige herstructurering noodzakelijk is. De overheid staat voor grote uitgaven voor de verbetering van de openbare ruimte en deze lasten kan de overheid niet alleen dragen. Om deze grootschalige ruimtelijke ingrepen tot stand te kunnen laten komen, zal de overheid een beroep moeten doen op de bewoners en het bedrijfsleven in Nederland.

Het is niet vreemd dat bewoners en het bedrijfsleven in een land een bijdrage leveren voor de totstandkoming van een goede openbare ruimte, omdat zij hier zelf van profiteren. In de Gouden Eeuw is in Amsterdam de grachtengordel ontstaan waarin rijke kooplieden de bekostiging van openbare voorzieningen op zich namen. Maar ook in modernere tijden bleek dit mogelijk. In 1971 is bij de uitbreiding van het metronetwerk in Parijs een beroep gedaan op het bedrijfsleven in de te ontsluiten gebieden. De 'Versement Transport' was een extra loonheffing die bedrijven betaalden met het oog op de uitbreiding van het metronetwerk.

Dergelijke regelingen zijn tegenwoordig te vangen onder de noemer value capturing. Dit boek verkent de mogelijkheden van toepassing van value capturing bij gebiedsontwikkeling in Nederland. Hoofdstuk 1 is een verkenning van value capturing en vervolgens wordt in hoofdstuk 2 dieper ingegaan op de vereiste waardevermeerdering bij gebiedsontwikkeling.

De mogelijkheden voor value capturing in Nederland worden in hoofdstuk 3 tot en met 5 toegelicht en in hoofdstuk 6 wordt afgesloten met de conclusie.

Hoofdstuk 1 Value capturing en waardeontwikkeling

Dit hoofdstuk is een verkenning van het begrip value capturing. De kosten en opbrengsten bij gebiedsontwikkeling spelen hierbij een belangrijke rol. Value capturing is gericht op de verdeling van deze kosten en opbrengsten. Hierbij wordt uitgegaan van waardevermeerdering door ingrepen in de openbare ruimte.

1.1 Het begrip value capturing

In het kader van de kosten- en batenvreiding bij gebiedsontwikkeling zijn er twee termen in het Nederlandse vakjargon die hierop van toepassing zijn. Er kan in Nederland sprake zijn van een vorm van *verevening of kostenverhaal*. Verevening is een financiële herverdeling waarbij de winst op het ene deelproject wordt gebruikt ter (mede)bekostiging van het ander deelproject. Bij verevening is vaak sprake van een maatschappelijk motief naast het bedrijfseconomische motief. Kostenverhaal is een bijzondere vorm van financiële herverdeling, waarbij *profijt* het motief is en er sprake is van toerekenbaarheid van de kosten aan een bepaald project¹.

In het Angelsaksische jargon en ook in toenemende mate in de Nederlandse vakliteratuur wordt gesproken over *value capturing* en *cost capturing*. Bij *value capturing* worden er middelen betrokken bij de bekostiging van een project vanuit functies die direct of indirect van het project profiteren². *Value capturing* is:

een verzamelnaam van instrumenten die het mogelijk maken waardevermeerdering van grond en onroerend goed, ontstaan door publiek handelen direct, dan wel indirect af te romen en te gebruiken voor de bekostiging van activiteiten die de waardevermeerdering veroorzaken³.

Value capturing gaat er dus vanuit dat door ingrijpen van de overheid – eventueel in samenwerking met een private partij – waardevermeerdering van grond en onroerend goed optreedt. Er kan sprake zijn van een oneerlijke of onevenredige verdeling van het profijt voortkomend uit het publiek handelen. In dat geval zal de afroming van de waardevermeerdering gekwantificeerd moeten worden aan de hand van deze specifieke waardevermeerdering en waardevermeerderingen van vergelijkbare grond of vergelijkbaar vastgoed. Omdat dit in de regel achteraf gebeurt, wordt hier gesproken van een ‘*ex post*’ kwantificering van een *value capturing* instrument.

Cost capturing is een ander geval van *value capturing* en dit kan wel ‘*ex ante*’ worden gekwantificeerd, omdat de kosten vooraf voldoende nauwkeurig bepaald kunnen worden. Bij *cost capturing* worden de kosten van een project vooraf bepaald en naar proportionaliteit verdeeld onder profiterende grond- en vastgoedeigenaren⁴.

Value capturing wordt in dit boek als begrip centraal gesteld, omdat onder value capturing zowel de instrumenten vallen die kwantificeren op basis van gemaakte kosten, als de instrumenten die kwantificeren op basis van de toekomstige waardevermeerdering. Er kan dus zowel 'ex ante' als 'ex post' bepaald worden in welke mate value capturing wordt toegepast.

Value capturing is gestoeld op drie toetsingscriteria waaraan voldaan moet worden om een value capturing instrument te kunnen gebruiken⁵.

1 Er moet sprake zijn van **profijt**.

Een wijk moet substantieel voordeel ondervinden van een voorziening binnen een plan, zoals vernieuwing of aanleg van infrastructuur.

Voorbeeld:

De aanleg van een spoorlijn met een station in Leusden verhoogt bijvoorbeeld de bereikbaarheid van de omliggende grond en opstallen. De verhoogde bereikbaarheid leidt tot een waardevermeerdering van de grond en opstallen en er is dus sprake van profijt. Maar als op dezelfde locatie alleen de spoorlijn, zonder station, aangelegd zou worden dan verbetert de bereikbaarheid niet. Omdat er dan geen sprake is van waardevermeerdering, is er ook geen sprake van profijt.

2 Er moet sprake zijn van **toerekenbaarheid**.

Er bestaat een causaal verband tussen het profijt en de gemaakte kosten voor een voorziening binnen het plan. Toerekenbaarheid lijkt een vanzelfsprekende voorwaarde, maar het is belangrijk dit criterium toch te noemen. Toerekenbaarheid geeft de grenzen van value capturing aan.

Voorbeeld:

Het profijt dat voortkomt uit de verhoogde bereikbaarheid wordt veroorzaakt door de aanleg van de spoorlijn met het station. De kosten van de aanleg van die spoorlijn en het station zijn toerekenbaar. Maar er zijn ook kosten binnen het plan die niet voortkomen uit de aanleg van de spoorlijn en het station. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een plan om het centrum van Leusden te herstructureren. In dit plan zit de aanleg van het station en een nieuwe spoorlijn van Leusden naar Lutjebroek. Maar ook de aanbouw van een nieuw deel van het stadhuis tegenover het nieuwe station is onderdeel van het plan. De bouwkosten van het station zijn dan wel toerekenbaar, maar de bouwkosten van de uitbreiding van het stadhuis niet.

3 Er moet sprake zijn van **proportionaliteit**.

Als meerdere locaties binnen het plangebied profijt hebben van een voorziening dan worden de kosten naar rato verdeeld; naarmate een locatie er meer profijt van heeft, draagt deze meer bij aan de kosten.

Voorbeeld:

Binnen de herstructurering van het centrum van Leusden ligt een kantoorpand naast het toekomstige station en een vergelijkbaar pand ligt aan de rand van het centrum op een afstand van 400 meter van het station.

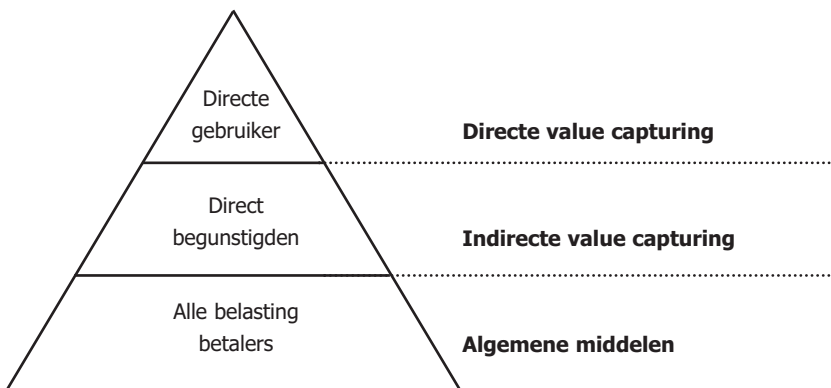
De vastgoedwaarde van het eerste pand zal meer stijgen dan van het tweede pand en er is dus sprake van meer profijt voor de eigenaar van het eerste pand.

1.2 Differentiatie binnen value capturing

Value capturing is een breed begrip en om een duidelijke uiteenzetting te geven van de mogelijke toepassing binnen gebiedsontwikkeling in Nederland wordt het begrip nader gespecificeerd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen directe & indirecte value capturing, binnenplase & bovenplase value capturing en er zijn verschillende partijen die betrokken kunnen worden bij value capturing.

Directe en indirecte value capturing

De basis voor bekostiging⁶ van de inrichting van de openbare ruimte wordt gevormd door alle belastingbetalers, de direct begunstigen en de directe gebruikers⁷. Door respectievelijk algemene belastingen, indirecte value capturing en directe value capturing worden deze partijen betrokken bij deze bekostiging. Directe value capturing wordt toegepast in de vorm van een gebruikersbijdrage waarbij iedere (individuele) directe gebruiker een bijdrage levert op het moment dat gebruik wordt gemaakt van de gerealiseerde functie. Een duidelijk voorbeeld hiervan is een tolweg. Indirecte value capturing richt zich op *direct begunstigen* bij ingrepen in het openbare gebied. Een directe begunstigde kan niet zo gemakkelijk worden belast als een directe gebruiker.



Figuur 1: Financiële basis bekostiging inrichting openbare ruimte

Met uitzondering van de aanleg van grootschalige infrastructurele werken is bij de ingrepen in de openbare ruimte de toepassing van directe value capturing niet mogelijk. Een stoep of een plein kan nou eenmaal niet afgezet worden met een hek om iedereen entree te vragen en zodoende de directe gebruiker te belasten. Bij gebiedsontwikkeling zal er dus voornamelijk sprake zijn van indirecte value capturing en dit boek beperkt zich tot een overzicht van deze mogelijkheden.

Binnenplanse en bovenplanse value capturing

Afgezien van periodiek onderhoud zijn ingrepen in het openbare gebied doorgaans onderdeel van een gebiedsontwikkeling. Dit kan bijvoorbeeld de ontwikkeling van een nieuwe wijk op een uitleglocatie of herstructurering van een bestaand gebied zijn.

Om de gebiedsontwikkeling uit te kunnen voeren wordt een plan gemaakt waarin het plangebied gedefinieerd wordt.

Dit plangebied is van belang om te bepalen of er sprake is van bovenplanse of binnenplanse value capturing. Binnenplanse value capturing betreft de eigenaars, gebruikers en ontwikkelaars van grond en onroerend goed binnen het plangebied en bovenplanse value capturing is gericht op de eigenaars, gebruikers en ontwikkelaars buiten dit plangebied. Het profijt, de toerekenbaarheid en de proportionaliteit buiten het plangebied zijn erg complex. Omdat in Nederland de juridische basis en de toepassingen van bovenplanse value capturing nog erg beperkt zijn, wordt in dit boek verder ingegaan op binnenplanse value capturing.

1.3 Partijen die zijn betrokken bij value capturing

De partijen die betrokken kunnen worden bij value capturing worden onderscheiden naar de rol die zij hebben in een gebied. In een gebied zijn er eigenaars en gebruikers en daarnaast zijn er verschillende publieke instellingen betrokken bij en actief in het gebied. Om een goed inzicht te krijgen in de toepassing van value capturing worden de belangen van de verschillende partijen nader toegelicht.

Eigenaars

Zowel een corporatie, als een belegger is eigenaar van grond en opstallen en laten derden hier gebruik van maken. De belegger zal bij de exploitatie van de opstallen streven naar een zo hoog mogelijk rendement. Het doel dat een belegger nastreeft, is tegen zo min mogelijk risico en kosten zoveel mogelijk opbrengsten genereren. Ook een woningcorporatie streeft dit na, maar daarnaast heeft een corporatie ook nog een sociaal belang om na te streven. Woningcorporaties beschikken over maatschappelijk vermogen en dit wenden zij aan ten behoeve van de volkshuisvestelijke vraag in Nederland. De marktgerichte doelstelling kan gezien worden als een noodzakelijke voorwaarde voor de sociale doelstelling van een woningcorporatie.

De eigenaargebruiker wijkt af van een eigenaar zonder gebruikersbelangen. De eigenaargebruiker zal geen rendement voor ogen hebben bij de investering in een opstal. De gebruiker zal de doelen nastreven die hierna zullen worden besproken en als eigenaar zal deze gebruiker ook waardebehoud van zijn investering nastreven. Het belang van de eigenaar is dus waardebehoud of positieve waardeontwikkeling van zijn bezit.

Gebruikers

Gebruikers van de grond en de opstallen in een gebied zijn te onderscheiden in bewoners en ondernemers. Ondernemers maken gebruik van een opstal, omdat zij dit nodig hebben voor een goede bedrijfsvoering. Het belang van een ondernemer is dan ook het uitvoeren van zijn core-business. In veel gevallen zal deze core-business gericht zijn op het verkopen van producten of diensten aan klanten. De waardering van de klanten voor het gebied en de bereikbaarheid zullen dus voor een ondernemer belangrijk zijn. Opstallen worden ook gebruikt als woningen en het belang van bewoners met betrekking tot de woonomgeving is een aantrekkelijke wijk om in te leven met kwalitatief goede huizen tegen acceptabele (huur)prijzen.