

# Financiële haalbaarheidsstudies bij herstructurering stadscentra

Bert Karsens

## Herstructureren is het doorbreken van een neerwaartse spiraal

**Veel gemeentelijke overheden ontwikkelen momenteel plannen om ingrijpend te investeren in hun stadscentrum. Het centrum waar vaak het historisch centrum, het winkelcentrum en het cultureel centrum samenkomen, is veelal de belangrijkste en de meest beeldbepalende plek van een stad. Veel steden hebben tegenwoordig te kampen met een teruglopend bezoekersaantal en dalende omzetten. De concurrentie tussen traditionele winkelgebieden en nieuwe perifere winkelgebieden is hevig. Enerzijds speelt de toenemende veeleisendheid van het winkelend publiek hier een rol. Hoge eisen worden gesteld aan bereikbaarheid, parkeergelegenheid en belevingswaarde tijdens het winkelen. Anderzijds is de openbare ruimte in veel stadscentra aan veroudering onderhevig geweest en voldoet zij samen met veel winkelpanden niet meer aan de huidige eisen van de tijd. Herstructurering van het stadscentrum zal hier een uitkomst moeten bieden.**

Gemeentebesturen onderkennen de noodzaak om te investeren in de kwaliteit van de binnenstad. Wanneer geen actie wordt ondernomen, leidt dit onherroepelijk tot verlies van aantrekkingskracht, koopkracht, en aantrekkelijkheid van het woonklimaat. Stilstand is in dit geval dus achteruitgang. Een neerwaartse spiraal in het stadscentrum betekent ook een neerwaartse spiraal voor de leefbaarheid van de gehele stad. Investeren in de binnenstad wordt veelal als oplossing gezien om deze spiraal te doorbreken, waarbij vaak delen van de bestaande bebouwing moeten verdwijnen. Niet zelden worden er aanzienlijke sommen op de gemeentelijke begroting vrij gemaakt om aan deze herstructurering gestalte te geven. De projecten die zo ontstaan zijn complex en omvangrijk en hebben een doorlooptijd van 5 tot 15 jaar. De gemeente voert doorgaans de regie bij de uitwerking en realisatie van de plannen. Vaak werkt de gemeente bij de ontwikkeling en uitvoering samen met ontwikkelende partijen.

### Wat gaat dit kosten?

Een gemeentelijk initiatief start doorgaans met het vervaardigen van een stedenbouwkundig plan. Of liever gezegd een stedenbouwkundige structuurvisie. Dit kan een plan zijn voor enkele straten en bouwblokken, maar ook voor een compleet stadscentrum met aanliggende wijken. Door de stedenbouwkundige worden stedenbouwkundige structuren aangegeven en beeldkwaliteitplannen gemaakt. Bouwprogramma's (woningen, winkels, kantoren, parkeerplaatsen en dergelijke)

zijn meestal nog niet vastgesteld, maar vormen natuurlijk wel een discussiepunt in de structuurplannen. Uiteraard rijst reeds in dat stadium bij gemeentelijke bestuurders de vraag: 'Wat gaat dit alles wel niet kosten?' Doorgaans dient deze vraag beantwoord te worden door de afdeling stedelijke ontwikkeling of door de planeconoom van het gemeentelijk grondbedrijf.

Dit artikel beschrijft de aanpak van de financiële haalbaarheidsstudie of liever gezegd financiële analyse die op deze vraag kan volgen. Als eerste wordt ingegaan op de kenmerken van de financiële analyse. Vervolgens worden enkele tips gegeven voor een effectieve en succesvolle financiële planbegeleiding in de beginfase van centrumontwikkelingsprojecten.

### 1. Kenmerken van financiële haalbaarheidsstudies herstructurering stadscentra

#### Toe te passen methodiek

De bij de financiële haalbaarheidsstudie toegepaste rekenmethodiek wordt 'planexploitatie' genoemd. Het accent van een haalbaarheidsstudie van herstructureringsprojecten ligt naast het ramen van de totale door de gemeente te maken kosten en opbrengsten op het inventariseren van financiële dekkingmogelijkheden en het inventariseren van de financiële risico's. Dit in tegenstelling tot haalbaarheidsstudies van gebouwen waar het gewoonlijk vooral gaat om het vergelijken van de geraamde investeringskosten met het beschikbare budget. De financiële analyse van herstructureringsprojecten kent doorgaans de volgende vier kenmerken:

1. De totale kosten en opbrengsten voor de gemeente ten gevolge van het uitvoeren van het plan worden in beeld gebracht. De in het eerste kader geplaatste tekst geeft een overzicht van kosten- en opbrengstensoorten die daarbij aan de orde komen.
2. Vanwege de lange doorlooptijd van het project hebben loon- en prijsstijgingen, opbrengstenstijgingen en rente een grote

invloed op het financiële resultaat. Hiermee wordt middels de contante waarde en/of eindwaardemethode rekening gehouden. Elk onderdeel van het project wordt 'in de tijd gezet'.

3. De resultaten worden in matrixvorm gepresenteerd. Op deze wijze ontstaat van de resultaten zowel een verticale doorsnede (kostensoorten) als een horizontale doorsnede (deelgebieden). Hierdoor kan zeer snel de vinger op de



'zere plek' worden gelegd. De financieel sterke en zwakke onderdelen van het plan worden bespreekbaar. Het is immers belangrijk dat op basis van de financiële analyse keuzes kunnen worden gemaakt en het plan kan worden bijgesteld om de haalbaarheid te verhogen.

4. Tot slot wordt een kansen- en risicoanalyse gemaakt. Er wordt in beeld gebracht waar de kansen op mee- en tegenvallers het grootst zijn. Dit is belangrijk, omdat de onzekerheden bij dit soort projecten enorm groot zijn en er derhalve ook op risico's en risicobeheersing gestuurd dient te worden.

Een financiële analyse die op deze wijze is opgezet vormt het fundament voor de beslissing of de beoogde herstructurering haalbaar is of niet. Tevens geeft deze analyse aan waar tijdens de onderhandelingen met ontwikkelende partijen extra aandacht aan moet worden besteed. Met name ook de onzekerheden omtrent kansen en risico's zullen hierin naar voren komen.

De gedachte om de totale planrisico's onder te brengen bij de projectontwikkelaar werkt niet. Bij binnenstedelijke herstructurering zijn de financiële risico's zo groot dat afkoop van de risico's door de ontwikkelaars geen optie is. Het streven naar een totaaldeal met bouwplicht voor de ontwikkelaar voor het totale plangebied over een periode van tien of meer jaar is daarom niet raadzaam. De ontwikkelaars kunnen dan niet anders dan de enorme risico's vertalen in hoge kosten of lage grondopbrengsten, die linksom of rechtsom door de gemeente betaald moeten worden. De gemeente kiest dan bij voorbaat voor een financieel ongunstig scenario. Het is beter om voorwaarden-scheppende en stimulerende afspraken met ontwikkelende partijen te maken en in een later stadium af te rekenen. Bij een meevallende marktsituatie kan de gemeente dan mee profiteren van hogere verkoopopbrengsten van het vastgoed.

## 2. Effectieve financiële planbegeleiding in onderzoeksfase

Het succes van stedelijk vernieuwingsprojecten hangt af van een veelheid van factoren en lokale omstandigheden. Succesfactoren die doorgaans belangrijk zijn, zijn bijvoorbeeld de wijze van uitdragen van het gemeentelijke ambitieniveau, communicatie en marketing, creativiteit, bestuurlijke consistentie, projectorganisatie en samenwerking met marktpartijen.

Om te zorgen dat de kosten en financiële risico's tijdens de ontwikkeling van de herstructurering beheersbaar blijven, is het noodzakelijk reeds in beginfase een effectieve financiële planbegeleiding op te zetten. (Let wel: deze fase kan bij dit soort projecten een aantal jaren duren). Het is daarbij belangrijk hoe wordt ingespeeld op financiële kenmerken, financiële valkuilen en financiële kansen en risico's die het project kent. Doelstelling vanuit financieel economisch oogpunt is altijd tweeledig. Ten eerste is dat planoptimalisatie en ten tweede is dat risicoreductie. Ervaring met binnenstedelijke herstructurering heeft geleid tot het onderkennen van kenmerken van deze projecten en het onderkennen van de financieel economische succesfactoren. In het onderstaande worden deze succesfactoren in de vorm van een aantal tips voor een effectieve planbegeleiding verwoord.

## Overzicht kosten- en opbrengstensoorten bij herstructurering

Onderstaande tabel geeft in het kort een overzicht van de belangrijkste kosten en opbrengsten binnen een planexploitatie. Een aantal kosten- en opbrengstensoorten wordt nader toegelicht.

Opbrengsten	Kosten
grondopbrengsten	verwervingen
subsidies	schadeloosstellingen
bijdragen	sloopkosten (gebouwen en openbaar gebied)
	civiel-technische kosten
	planvoorbereiding en toezichtkosten
	bijdragen aan bouwkundige werken
	niet-verrekenbare B.T.W.

### Grondopbrengsten

Gemeentelijke grond kan worden uitgegeven aan ontwikkelende partijen die binnen de randvoorwaarden van de stedelijke herstructurering kantoren, winkels of woningen realiseren. De ontwikkelaar betaalt uiteraard voor de grond. De vraag doet zich dan voor wat de grond waard is. Om de grondwaarde vast te stellen zijn verschillende methoden beschikbaar. Het wordt steeds gebruikelijker dat gemeenten daarbij de zogenaamde residuele grondwaardebepaling hanteren. Nagegaan wordt enerzijds wat de ontwikkelaar moet investeren om de gebouwen neer te zetten. Anderzijds wordt bepaald wat het gebouw waard zal zijn als de ontwikkelaar het doorverkoopt aan een belegger of bewoner/eigenaar. Het verschil (residu) vormt de waarde van de grond, dit uiteraard na aftrek van een redelijke winstmarge voor de ontwikkelaar. Het spreekt voor zich dat hiervoor bouwkostenkennis noodzakelijk is.

### Verwervingen

Het komt veel voor dat de gebouwen die gesloopt moeten worden, eerst moeten worden verworven. Verwervingen kunnen een belangrijk deel van de totale kosten vormen.

### Schadeloosstellingen

Winkelbedrijven kunnen schadevergoedingen vragen wegens omzetting. Bewoners kunnen planschade eisen, bijvoorbeeld omdat hun uitzicht ingrijpend verslechtert.

### Civiel-technische kosten

Uiteraard gaat stedelijke herstructurering altijd gepaard met civiel-technische investeringen in openbaar gebied zoals: nieuwe bestrating, groen, aanpassing riolering, verleggen kabels en leidingen, inrichtingselementen, tijdelijke voorzieningen en bodemsanering.

### Planvoorbereiding en toezichtkosten

Dit zijn alle kosten die de gemeente moet maken om het plan te ontwikkelen, bestekken te maken en toezicht te houden bij de uitvoering. Mede omdat er doorgaans veel partijen bij deze ontwikkelingen zijn betrokken vergen ook inspraak, communicatie, voorbereiding besluitvorming/onderhandelingen en marketing een grote inzet.

### Bijdragen aan bouwkundige werken

Het komt regelmatig voor dat gemeentelijke bij herstructureringsprojecten bijdragen aan bouwkundige werken. Voorbeelden hiervan zijn parkeergarages, theaters en dergelijke.

### Niet-verrekenbare B.T.W.

Dit is B.T.W. over door de gemeente gemaakte kosten die niet bij de fiscus kan worden teruggevorderd.

## Tips voor een succesvolle financiële planbegeleiding bij centrumontwikkeling

- **Structureer de financiële analyse zo dat je de 'vinger op de zere plek' kunt leggen**

Niet alleen het financieel totaalresultaat is belangrijk. Om succesvol in de planvorming te kunnen sturen zijn de volgende vragen ook belangrijk:

- welke deelgebieden kennen de grootste tekorten?
- hoe is het resultaat nog te beïnvloeden?
- welke kostensoort springt eruit?
- de financiële analyse moet zo zijn opgezet dat antwoorden op deze vragen in elk stadium direct zijn te geven.
- kijk uit voor suboptimalisatie.

Het werken met deelgebieden betekent niet dat het geheel uit het oog verloren mag worden.

- **Besteedt veel aandacht aan alternatieven met betrekking tot bestaand onroerend goed**

Verwervingen en schadeloosstellingen blijken vaak een relatief hoge kostenpost te zijn op de totaalbegroting. Daarnaast is de onzekerheid omtrent de hoogte van de verwervingsbedragen groot, zolang er nog wordt onderhandeld (hoog risicoprofiel). Het is daarom van belang dat goed wordt afgewogen of en wanneer een bestaand gebouw dient te worden opgeofferd voor nieuwbouw of dat andere mogelijkheden zoals hergebruik niet kansrijker zijn. De ervaring leert dat in veel projecten gebouwen in eerste instantie vrij gemakkelijk worden 'weggetekend'. Vaak moeten de plannen in een later stadium worden herzien, omdat een en ander financieel niet haalbaar blijkt te zijn.

- **Neem parkeervoorzieningen van meet af aan mee in de financiële analyse**

Parkeervoorzieningen (parkeergarages) blijken in alle centrumontwikkelingen een cruciale rol te vervullen. Het is goed om dit van meet af aan te beseffen. Ten eerste is het oplossen van het parkeerprobleem vaak de sleutel tot kwaliteitsverbetering van de openbare ruimte. Daarnaast zijn goede parkeervoorzieningen cruciaal voor het functioneren van winkelfuncties en kantoren en derhalve tevens van grote invloed op de grondopbrengsten voor nieuw te realiseren vastgoed. Financieel gezien zijn parkeergarages enerzijds kostbare objecten binnen de gehele ontwikkeling. Anderzijds kunnen parkeergarages ook geld en soms veel geld voor de gemeente opleveren. Veel hangt af van de hoogte van de parkeertarieven en de wijze waarop met marktpartijen wordt samengewerkt.

- **Wees creatief en actief bij het zoeken naar dekkingsmiddelen voor tekorten**

Bij binnenstedelijke herstructurering is het resultaat van alle gemeentelijk kosten en opbrengsten meestal negatief en soms sterk negatief. Dit behoeft nog niet een onoverkomelijk probleem te zijn. Veelal zijn er mogelijkheden om subsidies te verwerven ten behoeve van het project. Gemeenten dienen wel moeite te doen om die subsidies binnen te halen: een actieve opstelling is noodzakelijk. Gestructureerd werken volgens korte ambtelijke lijnen en procedures is een voorwaarde voor succesvol 'subsiemanagement'. Ook binnen de gemeenten kan creatief worden gezocht naar dekkingsmiddelen. Een voorbeeld hiervan is het terug laten vloeien van extra OZB in het project. Daarnaast kan een stijging van de grondprijzen buiten het plan-

gebied ten gevolge van ontwikkelingen binnen het plangebied als dekking worden ingezet. Tot slot kunnen uiteraard ook dekkingsmogelijkheden worden gevonden in bijvoorbeeld de algemene reserves van de gemeente.

- **Maak veel werk van risico-analyses**

Nadat de risico's zijn onderkend, verdient het aanbeveling om hieraan vervolgens veel aandacht te besteden. Nagegaan moet worden hoe de risico's beheerst kunnen worden. Dit verkleint de kans op het optreden van grote onverwachte tegenvallers in een later stadium. Risico's en kansen zijn tevens een belangrijk aspect in het kader van te maken afspraken met ontwikkelende partijen. Zoals eerder is gemeld, werkt het onderbrengen van de totale planrisico's bij de projectontwikkelaars niet.

- **Gebruik planning en fasering als gemeentelijk beheersinstrument**

De rentekosten kunnen bij langlopende projecten een aanzienlijk deel van de investeringen gaan vormen. Daarnaast zijn er ook renteopbrengsten te maken op de geïncasseerde opbrengsten. De wijze waarop een project wordt gefaseerd, kan daarom grote invloed hebben op het financieel resultaat en op het risicoprofiel. Het beste resultaat wordt behaald indien de opbrengsten naar voren en de investeringen naar achteren in de tijd worden geschoven. Ofwel gunstige deelprojecten naar voren en financieel problematische onderdelen naar achteren. Dan blijkt zodat ook het risicoprofiel laag. Het is in dit geval van belang dat de gemeente de regie voert en ook blijft voeren over de te volgen planning.

- **Voorkom verwevenheid van planonderdelen (streef naar flexibiliteit)**

Gezien de lange doorlooptijd van het project is de kans groot, dat de markt voor winkels, woningen en kantoren zich binnen de periode wijzigt. Om het project financieel beheersbaar te houden, dient hier adequaat op ingespeeld te kunnen worden. Dit kan enerzijds door in de tijd te schuiven met projectonderdelen (later of eerder uitvoeren). Anderzijds kan dit door het bouwprogramma te wijzigen. In praktische zin ontstaat flexibiliteit in de planvorming en uitvoering als in het stedenbouwkundig ontwerp deelgebieden worden 'ontvlecht'. Met andere woorden: de plannen dienen zo veel mogelijk zo te worden ontworpen dat het vertraagd uitvoeren van ontwikkelingen in het ene deelgebied geen invloed heeft op ontwikkelingen in een ander deelgebied.

### Tot slot

Het tijdig opstellen van een financiële analyse, gevolgd door een gedegen financiële planbegeleiding voorkomt dat er onnodige verliezen worden geleden bij herontwikkeling van stadscentra. Andersom geredeneerd: het draagt bij aan het effectief inzetten van de beperkt beschikbare gemeentelijke middelen, subsidies en marktinvesteringen. Het draagt zo bij aan een evenwichtige ontwikkeling van stadscentra waarvan gemeente, bewoners, gebruikers en ontwikkelende marktpartijen optimaal kunnen profiteren. Er is weer sprake van een opwaartse spiraal. Een vitaal stadshart met uitstraling over de rest van de stad en daarbuiten.

*ir. Bert Karsens is senior adviseur planeconomie en bouw-economie bij PAS, adviesbureau voor vastgoed en gebiedsontwikkeling*

### **Nawoord van Hans Duisterhof**

Het artikel van Bert Karsens geeft een uitgebreide en veelzijdige schildering van problemen bij stadsontwikkeling en alles wat hiermede samenhangt. In het kort samengevat kunnen we zijn zienswijze als volgt aangeven:

'Hoe geef ik richting aan en hoe beheers ik veranderingen in de bouw- en civieltechnische ontwikkelingen in een progressieve gemeente'.

Deze probleemstelling kennen we niet alleen in een gemeente, maar evenzo in andere organisaties en in de industrie. Soms halen we uit oude geschiedenissen van de doos van Pandora niet enkel hoop. Soms vinden we baanbrekende oplossingen. Sommige huidige veranderingen zijn transparanter, maar ook van een verstrekkende betekenis. Hiertoe enkele voorbeelden.

*Tot voor kort had de industrie één enkel doel - alleen om hun eigen producten te verkopen. Het ging zover dat de industrie de prijs bepaalde die de kleine winkelier, als laatste schakel in de verkoopslijn, aan de klant in rekening moest brengen. In de huidige tijd zien we dat de kleine winkelier door grootwinkelmagazijnen en supermarkten wordt verdrongen. Het gaat minder om specialiteit op vakgebied van een bepaald industrieproduct, maar veel meer om producten te verkopen die in bevrediging van de klantenbehoeften kunnen voorzien. De sellers markt is veranderd in een buyers markt.*

*Gecomplioneerder schijnt de volgende situatie. Tijdens de laatste wereldoorlog was de totale Amerikaanse industrie ingesteld op de productie van goederen die met de oorlogsvoering samenhangen. Toen de oorlog voorbij was, moest dit enorme industriële potentieel zich op andere doelen, op andere afnemers en naar een andere markt heroriënteren.*

Een baanbrekende oplossing werd door Miles van General Electric in 1947 geïntroduceerd. Een methode die de naam Value Analyses en Value Engineering draagt. Het geeft in bijna alle gevallen een van de gangbare meningen afwijkende approach, hoe met veranderingen kan worden omgesprongen. Het leidt in veel gevallen tot een beter gebruik van de ons ter beschikking staande middelen.

Na succesvolle toepassing is deze methode bijna in de vergetelheid geraakt om nu weer op te leven. De hoofdreden is dat ingenieurs bij de realisatie van technische projecten in de eerste plaats naar technische oplossingen voor bestaande problemen zoeken.

De methode kan een aanvulling op de door Bert Karsens genoemde herstructurering, haalbaarheidsstudies, financiële planontwikkeling en begeleiding en dergelijke zijn. Belangrijk is dat zij kwaliteit en klantengericht is en bijdraagt tot meer effectiviteit en besparing van schaarse middelen.

Het principe van deze methode berust op de functionaliteit van alle onderdelen van een plan in een samenwerkingsverband tussen opdrachtgever, opdrachtnemer, klant of gebruiker. Hierbij wordt iedere handeling of ieder deel van een project geanalyseerd. De leider van deze analyseprocedure werkt daarna de diverse besproken functies in een matrix rekening uit. Hierbij worden zowel de economische waarde, de gebruikswaarde en de gevoels of emotionele waarden gewogen cijfermatig gewaardeerd. Uit deze matrix rekening blijkt welke

onderdelen een primaire, een secundaire of nog minder waarde in het gehele project vertegenwoordigen. Het uitschiften van hetgeen minder functionaliteit bezit of absoluut geen waarde heeft voor de realisatie van een project, wordt ook niet uitgevoerd.

Het thema van de planning en alles wat hiermede samenhangt wordt door Bert Karsens goed beschreven. Waarmee het artikel aan waarde zou winnen is de behandeling van de functionaliteit, de waarderingen op economisch-, gebruiks- en gevoelswaarde gebied. Een dergelijke analyse kan ook een volgende stap en aanvulling op het artikel zijn. Dit zal tot een andere approach leiden. Gebaseerd op 'VALUEE ANALYSES EN VALUE ENGINEERING' kunnen dan de aanbevelingen volgen.

Hans Duisterhof



### **'Kostte wat het kost, Stille krachten in de bouw'**

**Het NVBK-boek 'Kostte wat het kost, Stille krachten in de bouw' is een unieke uitgave ter gelegenheid van het 25-jarig NVBK-jubileum in 1999.**

**Het ruim 100 pagina's tellende en ruim geïllustreerde boek, combineert de geschiedenis van bouwkosten en bouwkunde op niet eerder vertoonde wijze.**

**Voor iedereen die met bouwen te maken heeft wordt hier het historische fundament van zijn/haar vakgebied gelegd (een bouwkundige vooropleiding is voor het lezen niet per se noodzakelijk).**

Auteurs: Willem Meijer, Rob de Wildt

Formaat: 20 x 20 cm, 108 blz.

Prijs: niet-leden: fl. 40,-/€ 18,-, leden: fl. 25,-/€ 12,-;

ex. BTW, ex. verzendkosten

Prijs studenten: fl. 25,-/€ 12,-; incl. btw, ex. verzendkosten

Te bestellen via het secretariaat (tel. 070 - 317 79 80)

of via [www.nvbk.nl](http://www.nvbk.nl), kies 'service/links'