



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Handreiking financiële arrangementen voor stedelijke kavelruil

Handreiking financiële arrangementen voor stedelijke kavelruil

In het kader van het stimuleringsprogramma
stedelijke kavelruil

Inhoud

1	Inleiding	7
1.1	Organiseren en ontzorgen	7
1.2	Welke uitdagingen doen zich voor?	8
1.3	Welke zoekrichtingen horen hier bij?	8
1.4	Stappenplan en leeswijzer	9
2	Deel A: optimaliseren en herschikken van de collectieve en individuele business case	11
2.1	De haalbaarheid van de business case: werking en knelpunten	11
2.2	Optimaliseren haalbaarheid bij kavelruil	13
2.2.1	<i>Optimaliseren van de collectieve business case</i>	13
2.2.2	<i>Optimaliseren van de individuele business cases</i>	16
3	Deel B: Financiering van de benodigde individuele investeringen	19
3.1	Financiering: werking en knelpunten	19
3.2	Waardoor ontstaat bij kavelruil een financieringsbehoefte?	20
3.3	Welke mogelijkheden zijn er om kapitaal te organiseren?	21
3.3.1	<i>Maatwerk financieringsregeling (lening/vreemd vermogen)</i>	22
3.3.2	<i>Inbreng risicodragend investeringskapitaal (participatie/eigen vermogen)</i>	26
3.4	Wanneer welke keuzes te maken als gemeente?	27
3.5	Optie: opzetten speciaal kavelruil-fonds	28
3.6	Alternatieve modellen bij lucratieve herontwikkeling naar woningbouw	29
4	Handelingsperspectief en aanbevelingen	33
4.1	Reden tot organiseren van financiële arrangementen	33
4.2	Hoe om te gaan met optimaliseren business case, zowel collectief als individueel?	33
4.3	Hoe om te gaan met behoefte aan kapitaal voor individuele investeringen?	35
4.4	Op basis waarvan bepaal ik als gemeente mijn keuzes?	36
4.5	Aanbevelingen voor faciliterende acties door overheid bij kavelruil	37

Bijlage 1 Begrippenwijzer [40](#)

Bijlage 2 Kernvragen bij bepalen individuele financieringsbehoefte [44](#)

Bijlage 3 Relevante voorwaarden uitwerking financierings- en investeringsafspraken [45](#)



1

Inleiding

1.1 Organiseren en ontzorgen

In het kader van het programma Stedelijke Kavelruil hebben Rijk, provincies en gemeenten behoefte aan een overzicht van financiële arrangementen om de benodigde samenwerking en investeringen te regelen. Dat kan gaan om bijvoorbeeld het ingrijpen bij tekorten, het onderling verrekenen van verschillen of het gefinancierd krijgen van de benodigde investeringen. Kavelruil is in essentie een privaat-private aangelegenheid, wat suggereert dat de overheid een teruggetrokken faciliterende rol zou kunnen spelen. In de praktijk is de overheid echter nodig, vooral bij ingewikkelde projecten met meerdere eigenaren. Soms om ruilkavels in te brengen of juist kavels op te kopen. Maar vooral vaak als actief regisseur. Niet in het minst omdat vaak de aanleiding tot de kavelruil gelegen is in de wens om projecten met maatschappelijk belang te realiseren. Het maatschappelijk belang kan liggen in bijvoorbeeld:

- Verbetering van de ruimtelijke kwaliteit;
- Versterking van het economisch functioneren (bijvoorbeeld in geval van winkelgebieden, verouderde bedrijfslocaties of havengebied);
- Uitbreiding/behoud van werkgelegenheid;
- Voldoen aan de lokaal/regionale woningvraag;
- Vergroting van de bereikbaarheid (bijvoorbeeld door omlegging van infrastructuur);
- Realiseren van innovaties in verduurzaming, mobiliteit, circulaire economie, etc.

In de praktijk is kavelruil voor eigenaren een ingewikkelde materie. Ondernemers of kleinschalige vastgoedeigenaren hebben doorgaans nu eenmaal

hun eigen bezigheden en andere competenties. Zij zijn gefocust op de bedrijfsvoering, hebben (vaak) logischerwijs geen kennis en inzicht in gebieds- en vastgoedontwikkeling en zijn risico-avers ten aanzien van 'ongrijpbare' onzekerheden, zoals ruimtelijke ordening, fasering/planning en financiering. Kleine vastgoedeigenaren zien beleggingspanden vaak vooral als hun pensioen. Ook bewoner-eigenaren die grond of gebouwen moeten ruilen om nieuwe bouwplannen te realiseren komen vaak maar eenmalig met kavelruil in aanraking. Actieve regievoering en begeleiding is vaak nodig en gewenst. Soms zijn meer professionele ontwikkelaars en beleggers betrokken, daar kan dan logischerwijs op een andere manier mee worden samengewerkt.

In stedelijk gebied komt kavelruil voor om efficiënter ruimtegebruik te realiseren voor eigenaren en daarmee een meer optimale bedrijfsvoering mogelijk te maken. Daarnaast kan aanpassing van bestemmingsplannen tevens leiden tot meer ontwikkelruimte en de realisatie van nieuwe functies. Daarmee kunnen mogelijk additionele opbrengsten worden gerealiseerd die bijdragen aan de financiële haalbaarheid. Uiteraard komen bij deze nieuwe functies ook vaak extra kosten voor aanpassing van de openbare ruimte. In binnenstedelijke gebieden betekent meer programmaruimte vaak ook verdichting in ruimtegebruik.

Solide en begrijpelijke financiële arrangementen zijn nodig om op een van de meest gevoelige onderdelen van het kavelruilen – geld – te zorgen voor inzicht en daarmee vertrouwen en commitment. De financiële kaders moeten voor de deelnemers gewaarborgd zijn. Daar waar extra inzet of stimulering nodig is,

biedt deze handreiking daartoe inspiratie en mogelijke concrete acties.

Deze handreiking richt zich op zowel kavelruil-deelnemers (ontwikkelaars, eigenaren/beleggers, allerhande bedrijven), als overheden. Doel is scherp te krijgen wat in financiële zin aan oplossingen en instrumenten ingezet kan worden om kavelruil-projecten te helpen slagen.

1.2

Welke uitdagingen doen zich voor?

Bij kavelruil-ontwikkelingen doen zich achtereenvolgens een aantal financiële uitdagingen voor:

- is het project als totaal haalbaar: kan gekomen worden tot niet alleen positief maatschappelijk rendement, maar ook een sluitende collectieve business case ?
- is voor ieder van de deelnemers het project haalbaar: zijn er sluitende individuele business cases?
- hebben de deelnemers geld nodig om investeringen te doen (bijvoorbeeld voor het overbruggen van de periode tussen investeringen en opbrengsten) en hebben ze dat? Of krijgen ze dit gefinancierd (bv. bij de bank)?

Daar waar sprake is van problemen op een van deze aspecten is de uitdaging te komen tot een maatwerk-oplossing. Pas als het 'financiële plaatje' klopt zullen deelnemers uiteindelijk instappen.

1.3

Welke zoekrichtingen horen hier bij?

Al naar gelang welke vraagstukken zich voordoen, kan gekeken worden naar oplossingsrichtingen:

- Is het totale project haalbaar (te maken), sluiten de business cases van de afzonderlijke partijen en zijn de te plegen investeringen ook allemaal

Praktijk kansrijk?!

Uit gesprekken met enkele pilots van het stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil doemt het beeld op dat in het algemeen de ontwikkeling tot een positief maatschappelijke rendement leidt, de collectieve businesscase niet per se sluitend is, de individuele business cases van de eigenaren niet allemaal sluitend (of nog niet onderzocht) zijn en de financierings-noodzaak en -behoefte van de individuele de eigenaren niet (allemaal) in kaart zijn gebracht. In alle gevallen is de grote meerderheid van eigenaren in principe bereid tot medewerking aan de ontwikkeling. Dit maakt dat het kansrijk is te verkennen welke zinvolle oplossingen te bieden zijn bij voorkomende financiële knelpunten.

te organiseren, dan staan financieel gezien 'alle seinen op groen' (nog los van mogelijke RO/planologisch-juridische problemen, programmering/parkeren, samenwerkingsissues, welwillendheid van deelnemers, etc.);

- Is het project als totaal (nog) niet haalbaar, dan is de vraag op welke wijze de collectieve business case haalbaarder gemaakt kan worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verhogen van de opbrengsten, verlagen van de kosten, regelen van subsidies of het anderszins afdekken van de tekorten cq. onrendabele top (bekostiging);
- Is het totaalproject wel haalbaar, maar is voor individuele deelnemers het plaatje negatief, dan is het zoeken naar hoe dit te regelen, bijvoorbeeld via het aanpassen van de individuele uitgangspunten/toerekeningen, overgaan tot onderlinge verrekeningen, het alles in één pot onderbrengen, etc.. Belangrijk is wel dat als de verbetering van bijvoorbeeld vastgoed/huisvesting, locatie of de bedrijfsvoering aanzienlijk is, eigenaren met ook een individueel negatief financieel plaatje wellicht toch meedoen, mits dit voor hen de extra uitgave waard is;

- Is er (nog) niet genoeg geld aanwezig of verkrijgbaar (bv. uit de opbrengsten van de ruil, uit eigen geld of via de huisbank van de deelnemer) om de investeringen te kunnen doen, of is men daar niet zelf toe bereid? Dan is het een optie extra risicodragend kapitaal te regelen, zoals via een participatie (investering/eigen vermogen), of tot het organiseren van een financiering (lening/vreemd vermogen, of garantstelling zodat men elders wel kan lenen) over te gaan.

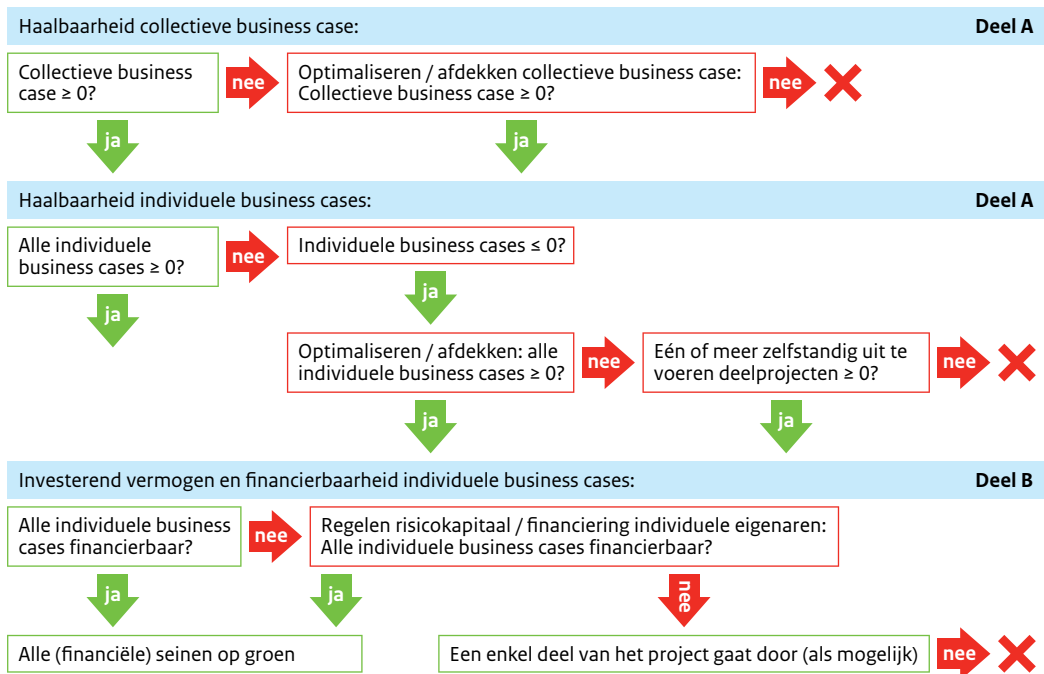
In alle gevallen kan de overheid er voor kiezen partijen bijvoorbeeld onafhankelijke externe expertise/ procesbegeleiding aan te bieden om maatwerk-oplossingen in beeld te brengen, actief zelf een rol te spelen in het uitzoeken van kansen en oplossingen (inclusief bijvoorbeeld meer/ander programma toestaan, regelen van subsidies bij andere overheden), zelf financiële maatregelen te nemen (dekking onrendabele top, grond overkopen en in erfpacht

uitgeven, een deelnemer een overbruggingslening verstrekken, etc.). Deze handreiking werkt dergelijke opties per situatie nader uit.

1.4 Stappenplan en leeswijzer

De verschillende vragen kunnen in stappen worden doorlopen, waarna deze handreiking per situatie mogelijke opties aandraagt, uitlegt en toelicht. Onderstaande figuur geeft dit stappenplan weer.

Vraagstukken rondom collectieve of individuele haalbaarheid van de business case worden beschreven in deel A van deze handreiking. Deel B gaat in op investerings- en financieringsopties voor individuele partijen om de uiteindelijke realisatie mogelijk te maken.





2

Deel A: optimaliseren en herschikken van de collectieve en individuele business case

2.1

De haalbaarheid van de business case: werking en knelpunten

Werking

Een kavelruil is een voor deelnemende partijen (vooral voor bedrijven, kleine vastgoedeigenaren of zelfs eigenaar-bewoners) ingrijpende gebeurtenis. De huidige plek en het eigen pand moeten verlaten en verhuisd worden, de nieuwe plek dient geschikt gemaakt te worden, het vastgoed moet gesloopt/nieuwgebouwd of opgeknapt/aangepast worden. Idealiter past dit precies in een verhuis-, renovatie- cq. uitbreidings- of inkrimpingswens van bijvoorbeeld betreffende bedrijven, eigenaren/beleggers of huishoudens, maar vaker is het meer toeval dan wijsheid dat deze zaken precies samen vallen. Soms kan daar gericht op gestuurd worden, via een goede fasering.

Voor deelname aan stedelijke kavelruil zal een individuele eigenaar op zoek zijn naar verbetering van zijn vastgoed/huisvesting, locatie, het gebied of bijvoorbeeld de bedrijfsvoering. Hiernaast is de financiële haalbaarheid voor de afzonderlijke eigenaren een hoeksteen van het wel of niet meedoen. Als de verbetering van de positie echter aanzienlijk is zullen

eigenaren met ook een individueel tekort wellicht toch willen meedoen, mits de verbetering de extra uitgave waard is.

De financiële haalbaarheid van een ruilplan wordt bepaald door de verhouding tussen opbrengsten en kosten. Bij opbrengsten gaat het over de verkoop-opbrengsten van het huidige bezit danwel het daarop toekomstig te herontwikkelen en te verkopen vastgoed. Bij kosten gaat het dan over de waarde van daartoe te verwerven grond/vastgoed (te vergoeden aan de wederpartij), te plegen investeringen in bouwrijp maken/sanering etc., ontwikkeling/bouw of renovatie, inrichting van de buitenruimte, ontsluiting/infrastructuur, parkeren, etc. maar ook de begeleidings-, plan- en procedurekosten (zowel individueel als bijdrage aan de totale kosten).

Een belangrijke rol spelen de begrippen inbreng- en uitneemwaarde.

- De *inbrengwaarde* betreft de situatie in de huidige staat en bestemming. Deze kan op twee verschillende manieren worden bepaald: op basis van de gebruikerswaarde (marktwaarde in de huidige staat en bestemming) of de verkeerswaarde (marktwaarde in onverhuurde staat)¹. Dit verschil kan relevant zijn ingeval van een aan derde verhuurd

¹ Daarnaast kan – ingeval van bijvoorbeeld kantoor- en bedrijfshuisvesting – gerekend worden met de boek- of bedrijfswaarde van de eigenaar.

vastgoed. Welke methode wordt gebruikt bepalen de eigenaren onderling². Hier geldt een gelijke behandeling voor eenieder;

- De *uitneemwaarde* is de waarde op basis van de toekomstige staat en bestemming. Ook hierbij kunnen zich twee situaties voordoen: een gelijkblijvende bestemming (bv. gemengde bedrijvigheid), waarbij waardeverhoging vooral veroorzaakt wordt door de collectieve gebiedsaanpak en verbetering³; of een verandering van bestemming, bijvoorbeeld naar woningbouw. Hier zal normaliter de uitneemwaarde door de bestemmingswijziging nadrukkelijk toenemen. De uitneemwaarde is dan wel gecorrigeerd voor de ten behoeve van deze herontwikkeling benodigde ontwikkelings-, bouw-, inrichtings- en plankosten (zowel individueel als collectief). Hierin is ook inbegrepen het ontwikkelrendement (post winst & risico, naast apparaatskosten) voor de partij die de herontwikkeling voor haar rekening neemt.

Ingeval van een 1-op-1 ruil van bijvoorbeeld bedrijfspanden (zie voorbeeld 1 hieronder) zal normaliter waardecreatie op beide plots plaatsvinden door de

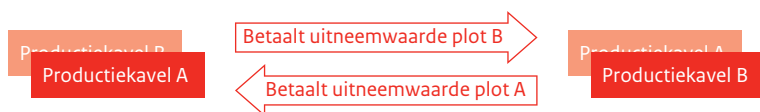
algehele verbetering van het gebied. Hier gaat het dan om de over en weer te verrekenen toekomstige uitneemwaarde van te ruilen grond/vastgoed. Deze wordt beïnvloed door de herpositionering en nieuwe situatie als gevolg van de kavelruil en kan in principe voor beide plots verschillend uitpakken, afhankelijk bijvoorbeeld van de ligging in het totale gebied.

Bij ruil van een bijvoorbeeld naar woningbouw te herontwikkelen plot (voorbeeld 2), waarbij dus ook de bestemming verandert, is de financiële opbrengst van de kavelruil voor de eigenaar van plot A de uitneemwaarde van plot A minus de uitneemwaarde van plot B (wat hij aan de eigenaar van die grond/opstallen moet vergoeden) en gecorrigeerd voor bijkomende ontwikkel-, bouw-, inrichtings- en plankosten (zowel individueel als collectief), inclusief rendement/vergoeding ontwikkelrisico voor de partij die zijn oude plot A herontwikkelt. Zie de schematische weergave hieronder.

Beide partijen dragen (idealiter naar rato van de eigen opbrengsten – hetzij het verschil in betaalde/ontvangen uitneemwaarde, hetzij het verwachte

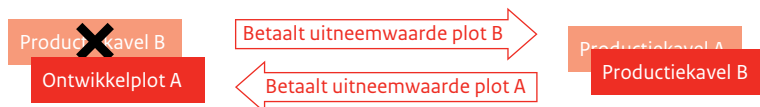
Voorbeeld 1:

Bedrijf ruilt met bedrijf, beide plots/panden worden opgeknapt. Over en weer afrekenen o.b.v. uitneemwaarde.



Voorbeeld 2:

Bedrijfplot wordt na ruil ontwikkelplot. Verrekening met eigenaar van plot A o.b.v. uitneemwaarde na herontwikkeling.



² In veel samenwerkingsvormen kiezen eigenaren om de wijze waarop de bijdragen worden bepaald, deze te laten aansluiten bij bestaande wettelijke regelingen, zoals die van het kostenverhaal.

³ Bij gelijkblijvende bestemming geldt dat beoogde investeringen door een nieuwe eigenaar zelf in verbetering van een pand of sloop/nieuwbouw etc. voor rekening en risico zijn van deze partij zelf. Deze worden niet meegenomen in de bepaling van de uitneemwaarde.

ontwikkelrendement) bij aan de collectieve kosten bij realisatie van de feitelijke kavelruil.

Vooruitlopend op de feitelijke kavelruil geldt een vaak complex en langdurig samenwerkings- en planproces. Er moet onderzocht worden of eigenaren belangstelling hebben, wat men wel/niet wil en welke randvoorwaarden daarbij gelden. Dergelijke proceskosten moeten doorgaans direct betaald worden (bv. adviseurs, architecten/stedenbouwkundigen, juristen etc.). Indien er een groot maatschappelijk belang is gediend met het project, is de overheid vaak bereid om (een deel van) de proceskosten te vergoeden. Idealiter betalen partijen gezamenlijk hier ook in mee, bijvoorbeeld via een collectieve pot waar iedereen aan bijdraagt. Dit is vergelijkbaar aan het veelvoorkomende BIZ-model (BedrijvenInvesteringsZone, vaak gehanteerd bij centrum- of straatmanagement van winkelgebieden of bij parkmanagement op bedrijventerreinen): hierbij doet eenieder een storting naar rato van de WOZ-waarde oftevel het vastgoedbezit (vaak via opslag op de OZB-heffing).

Knelpunten

In de kern kunnen zich vier situaties voordoen:

- Het ruilplan pakt voor iedereen afzonderlijk financieel goed (lees: minstens neutraal) uit, of daar is goed zicht op. Dan is het plan op het totaal financieel haalbaar en voor alle deelnemers. Er is sprake van een collectief haalbare business case;
- Het ruilplan is op het totaal positief, maar pakt niet voor iedereen afzonderlijk financieel goed (lees: minstens neutraal) uit danwel daar is geen zicht op. Dan is sprake van een collectief haalbare business case, maar individueel niet;
- Het ruilplan is op het totaal negatief, maar zou voor individuele deelnemers positief uitpakken. Er blijft echter sprake van een collectief negatieve business case;
- Het ruilplan is op het totaal negatief en pakt voor alle deelnemers negatief uit: er is sprake van een collectief en voor alle deelnemers negatieve business case.

2.2

Optimaliseren haalbaarheid bij kavelruil

Vanwege het bijzondere karakter van kavelruil – het gaat zowel om de collectieve als het individuele haalbaarheid – kunnen in feite drie type business-cases worden onderscheiden. Uiteraard is er binnen de types verschil in gradatie van haalbaarheid.

De drie typen te onderscheiden businesscases zijn:

- Collectief en individueel haalbaar;
- Collectief haalbaar en (voor één of meer eigenaren) individueel niet haalbaar;
- Collectief en individueel niet haalbaar.

In een situatie van een zowel collectief als individueel haalbare business case is niet per se sprake van een financieel haalbaarheidsprobleem. Er kunnen zich zoals in H.1 benoemd echter nog steeds markttechnische, samenwerkings-, planologisch-juridische of financieringsproblemen voordoen. De financieringsopgave wordt in deel B nader uitgewerkt.

Het optimaliseren is gericht op het verbeteren van het saldo of rendement van het plan.

Om de financiële haalbaarheid te optimaliseren dienen zich praktisch gezien twee aangrijpingsniveaus aan:

- Het optimaliseren van de negatieve collectieve business case om deze haalbaar te maken;
- Het optimaliseren van negatieve individuele business cases om deze haalbaar te maken.

2.2.1

Optimaliseren van de collectieve business case

In het geval een businesscase zowel op het collectieve als op het individuele niveau niet haalbaar is, dringt zich eerst de vraag op of het legitiem is met het project verder te gaan. Vragen rond maatschappelijk en privaat belang, potentie en urgentie zijn dan aan de orde. In de praktijk blijkt dat veel gemeenten met dit soort kavelruilprojecten aan de slag zijn omdat er

een duidelijke maatschappelijke meerwaarde van uitgaat. Maar dat neemt niet weg dat de beoogde veranderingen ook voor de private partijen van belang kunnen zijn, in het bijzonder voor de verbetering van hun vastgoed/huisvesting, locatie, gebied of bijvoorbeeld bedrijfsvoering.

Voor de business cases die niet collectief en niet individueel haalbaar zijn, laat de praktijk zien dat een actief faciliterende rol van de overheid essentieel is. De markt doet dit niet vanzelf. In die rol kan de overheid zich opstellen als initiator, regisseur etc. en kan de overheid ook financieel bijdragen, zelf tot participatie of investeringen overgaan of financieringsregelingen faciliteren (zie ook deel B).

Wanneer de overall collectieve business case in eerste instantie niet goed uit kan, is een serie optimalisatiemogelijkheden denkbaar:

Minder kosten maken, slimmer kosten maken

1. Minder collectieve kosten maken: bijvoorbeeld kritisch kijken naar nut en noodzaak voorziene ingrepen, programma van eisen, budgettering, behalen efficiency- of aanbestedingsvoordelen;
2. Bezien of andere/langere fasering mogelijk is, waardoor bijvoorbeeld kostenposten 'naar achteren' gaan en opbrengstmogelijkheden 'naar voren' gehaald worden;
3. Als eigenaren gemeenschappelijke werken op de eigen nieuwe plots laten aanleggen in plaats van ieder individueel; het delen van de kosten is door efficiency- en inkoopvoordelen financieel meer haalbaar dan ieder voor zich een deel ontwikkelen.

Overheidsdekking van tekorten

4. Publieke dekking van de collectieve onrendabele top doordat de gemeente investeringen ten behoeve van de inrichting van het openbaar gebied, parkeren etc. voor haar rekening neemt⁴. De gemeente kan eventueel ook met de eigenaren afspreken dat zij de werken in eigen regie uitvoeren en de gemeente de kosten daarvan vergoedt (subsidie). Ook dan moet op de eisen van de Europese Mededingingswetgeving (niet verstrekken van ongeoorloofde staatssteun⁵) worden gelet.
5. Als overheid dragen (of subsidie geven) voor bv. de collectieve kosten zoals begeleiding-, plan-, financiële en juridische advieskosten etc.;
6. De overheid kan collectief afzien van/of korting geven op verplichte afdrachten, zoals bijvoorbeeld legeskosten voor de begeleiding van het planproces;

Herschikken van rollen en investeringslasten

7. Het overnemen van investeringslasten van partij X bij aankoop van nieuw perceel/vastgoed door als gemeente dit aan te kopen en in erfpacht uit te geven (zie ook onder deel B: investerings- en financieringsoplossingen);

Meer opbrengstmogelijkheden realiseren cq. beter benutten

8. Zoeken naar meer opbrengsten voor het ruilplan; bijvoorbeeld (het door de gemeente mogelijk maken van) het realiseren meer programma, inzet op hogere kwaliteit leidend tot hogere verkoopprijzen/marge (bv. ingeval van woningbouw of ander vastgoed dat aan derden verkocht gaat worden);
9. Aantrekken beschikbare thematische subsidies; bijvoorbeeld voor sanering, duurzaamheid, klimaatadaptatie), etc. vanuit bijvoorbeeld EU, Rijk, Provincie of afdelingen van de gemeente zelf;

⁴ Dat is mogelijk als het tekort op het project zodanig is dat de gemeente geen kosten hoeft te verhalen op basis van de afdeling grondexploitatie van de Wro (kosten mogen slechts worden verhaald tot maximaal het bedrag van de grondopbrengsten -macro-aftopping) en er niet aan één of enkele bedrijven een voordeel wordt gegund dat als staatsteun (blijvend binnen de grenzen van het 'de minimis'- vereiste: een mededingingsvoordeel van kleiner dan € 200,000,- gerekend over 3 jaar in specifieke situaties) is aan te merken.

⁵ Zie verder ook www.europadecentraal.nl



10. Exploitatie-lasten betrekken bij de business case. Vaak leveren investeringen in nieuwe gebouwen minder exploitatielasten op (bijv. lagere energierekeningen). Een hogere kostprijs bij realisatie leidt dan over een langere termijn tot lagere totale lasten. Vaak is nog te weinig aandacht voor of besef van de optimalisatiekansen in deze combinatie van realisatie en exploitatie.

Fiscaal optimaliseren

11. Het overdragen van gronden en/of opstallen valt onder het fiscaal regime. In de meeste gevallen zal bij overdracht van vastgoed overdrachtsbelasting verschuldigd zijn (de 'overdrachts-sfeer'). Het tarief van de overdrachtsbelasting is 2% voor woningen en 6% voor alle overige vastgoed. Overdracht van bouwterreinen of nieuw onroerend goed valt onder de BTW (de 'BTW-sfeer'). Het tarief van de BTW is 21%. Het fiscaal optimaliseren van de overdrachten van grond en opstallen is daarom van wezenlijk belang. Voor de overdrachtsbelasting kan het schelen of vastgoed als woning of bijvoorbeeld als bedrijfspand wordt geleverd. Voor de BTW is de toestand waarin grond/vastgoed zich op het moment van de levering bevindt van belang. Er kan soms geruime tijd verstrijken tussen het moment van tekenen van de kavelruilovereenkomst en moment van levering. Soms worden in die tijd al werkzaamheden verricht waardoor grond of onroerend goed in de BTW sfeer terechtkomt, bijvoorbeeld sloop van een gebouw waardoor een bouwterrein ontstaat. Door hier attent op te zijn, kan de collectieve business case worden verbeterd;
12. Nieuwe duurzame gebouwen kennen fiscale voordelen, doordat een deel van de bouwkosten mag worden verrekend met de vennootschapsbelasting.

Verlies nemen door private deelnemers

13. Gezamenlijk zoeken naar optimalisaties in locatiekwaliteit en/of bedrijfsvoering. Deze kunnen van kwalitatieve en kwantitatieve aard zijn. Bijvoorbeeld een totaal vernieuwd en beter functionerend gebied (bijvoorbeeld op het vlak

van uitstraling/imago, fijnere woonplek, betere benutting van ruimte, parkeren, logistieke routing, minder hinder of juist meer ruimte voor hindergevende activiteiten, verhoogde veiligheid etc.) geeft alle eigenaren een voordeel. Dit is financieel niet altijd direct in geld uit te drukken, maar mogelijk wel een motivatie om (versneld) af te boeken.

14. Collectief overgaan tot afslag (bv. xx percentage) en daarmee (individueel) formeel afboeken op de markt-, boek- of bedrijfswaardes door eigenaren waardoor ontstane tekorten in de collectieve business case kunnen worden verlaagd.

Ook voor wel sluitende business cases zijn een aantal optimaliseringsmogelijkheden altijd van belang, zoals het zoeken naar minder kosten, meer opbrengsten, fiscaal optimaliseren, etc. Maar de rol van de overheid zal dan een andere, minder financieel bijdragende en meer faciliterende zijn.

2.2.2

Optimaliseren van de individuele business cases

Wanneer niet voor alle deelnemers de overall individuele business case in eerste instantie goed uit kan, is in aanvulling op de al genoemde acties – die als het goed is ook op het individueel niveau helpen de business case haalbaarder te maken – de volgende serie optimalisatiemogelijkheden denkbaar:

Minder kosten maken in eigen plandeel

1. Minder kosten maken: bijvoorbeeld kritisch kijken naar nut en noodzaak voorziene investeringen/niveau van renovatie, het eigen programma van eisen, de budgettering, etc. voor de eigen ruilactie;

Overheidsdekking van tekorten

2. Publieke dekking van individuele onrendabele top, waarbij de gemeente investeringen ten behoeve van het inrichten openbaar gebied, parkeren etc. dan zelf voor eigen rekening neemt⁶. Dit kan ook via individuele compensatie/subsidieverstreking, waarbij eigenaar X toch alle individuele activiteiten onder eigen regie

uitvoert maar de overheid hem daartoe gericht compenseert, mits voldoende aan de Europese mededingings-regelgeving⁶;

Herschikking van kosten en opbrengsten

3. Herverdeling van kosten en opbrengsten over deelnemers, zoals via het verschuiven van kosten-posten cq. opbrengstmogelijkheden tussen kavels, onderling verrekenen van plussen en minnen. Idealiter wordt bij kavelruilprojecten de totaalopbrengst van de kavelruil over de eigenaren verdeeld naar hun inbrengwaarde (de waarde van wat ze bij de start hadden). Dan is bij een positieve collectieve business case nooit sprake van enig individueel tekort. In technische zin betekent dit dat naar de interne over- en onderbedeling van het ruilplan wordt gekeken. Individuele eigenaren kunnen naar verhouding meer/minder krijgen dan ze hadden ingebracht. Dit vereist instemming met dit principe van alle betrokken partijen;
4. Het overnemen van investeringslasten van partij X bij aankoop van nieuw perceel/vastgoed door als gemeente dit aan te kopen en in erfpacht uit te geven (zie ook onder deel B: investerings- en financieringsoplossingen);

Verlies nemen door private deelnemers

5. Individueel afboeken op de markt-, boek- of bedrijfswaardes door eigenaren waardoor ontstane tekorten in de collectieve business case kunnen worden verlaagd;
6. Als de verbetering van vastgoed/huisvesting, locatie, functioneren van het gebied en in het bijzonder de bedrijfsvoering zelf aanzienlijk is zullen eigenaren met ook een individuele negatieve financiële haalbaarheid wellicht toch willen meedoen; de verbetering moet hen dan wel nadrukkelijk de extra uitgave waard zijn.

Financiering zeker stellen -> eerder instappen door partijen

7. Tot slot is het zekerstellen voor betrokken partijen dat de plannen gefinancierd kunnen worden een belangrijk element bij de dealmaking in een kavelruil-project. Randvoorwaardelijk daarbij is een overzichtelijke financieringslast, die uit de opbrengst of toekomstige omzet gedragen kan worden. Een financieel haalbare business case is de basis voor een financierbare business case. Het daadwerkelijk instappen in een project is echter een bredere afweging. Een goede financieringsafpraak geeft daarbij extra rust en kan een deelnemer zekerheid en vertrouwen geven. Deel B geeft hier een verdere uitwerking aan.

⁶ Dat is mogelijk als het tekort op het project zodanig is dat de gemeente geen kosten hoeft te verhalen op basis van de afdeling grondexploitatie van de Wro (kosten mogen slechts worden verhaald tot maximaal het bedrag van de grondopbrengsten -macro- aftopping) en er niet aan één of enkele bedrijven een voordeel wordt gegund dat als staatssteun (blijvend binnen de grenzen van het 'de minimis'- vereiste: een mededingingsvoordeel van kleiner dan € 200,000,- gerekend over 3 jaar in specifieke situaties) is aan te merken.

⁷ Zie ook www.europadecentraal.nl



3

Deel B: Financiering van de benodigde individuele investeringen

3.1

Financiering: werking en knelpunten

Als in een project helder is welke investeringen aan de orde zijn, voor wie en wanneer (een uitgewerkt en geoptimaliseerd ruilplan is voorhanden en partijen willen met elkaar in zee), is het sluitstuk dat elke –individuele – partij de voor haar investering benodigde middelen bij elkaar gaat brengen.

Werking

Normaliter gaat het om een investering voor het aankopen van een kavel en het daarop laten bouwen van een nieuw pand, of het aankopen en opknappen van een bestaand pand. Vaak komt daarbij nog het doen van bijbehorende omgevingsinvesteringen, zoals in parkeren, groen, inrichting van de buitenruimte, etc.. Dergelijke investeringen worden dan gefinancierd vanuit eigen geld (eigen vermogen) en/of er wordt een lening (vreemd vermogen, meestal bij een bank; in de vorm van een hypotheek) voor aangetrokken, of een combinatie hiervan. De lening wordt dan gedurende een overeengekomen periode weer afgelost en er wordt (hypotheek)rente over betaald. Eigen geld steekt men in zo'n investering in de veronderstelling dat grond/opstal in de loop der jaren meer waard worden en het dus in feite een aardige beleggingsinvestering met rendement is.

Maar bovenal zal de bank bij een hypotheekverstrekking vaak ook inbreng van eigen vermogen vereisen. Dan zijn de risico's immers ook gedeeld. Er ligt – bij doorverkoop, of bij financiële problemen van de leningnemer – altijd een verplichting om eerst de lening af te lossen. Wat er dan (nog) overblijft is voor degene die het eigen vermogen er in heeft gestopt: veelal de pandeigenaar/leningnemer zelf. Het risico op het ingebrachte eigen vermogen ligt dus altijd hoger dan het risico op een financiering. Maar aan de andere kant: als een pand na doorverkoop meer opbrengt dan de af te lossen financieringssom, is die meeropbrengst ook voor de pandeigenaar/leningnemer. Het risico op inbreng van eigen vermogen is dus hoger, maar het potentiële rendement ook. De bank zal immers nooit meer terugkrijgen dan de vooraf overeengekomen rente en aflossing.

Knelpunten

In de praktijk ontstaat regelmatig een financieringsprobleem voor de aankoop en herontwikkeling van vastgoed. Dit kan om uiteenlopende redenen het geval zijn, zoals bijvoorbeeld:

- De bank moet haar balansen verkorten en risico's inperken en verstrekt geen grotere langlopende leningen meer voor vastgoedaankopen (maar doet bijvoorbeeld alleen aan verstrekking van kortlopend werkkapitaal voor bedrijfsvoering);
- De partij die wil lenen kan te weinig eigen vermogen inbrengen (te lage 'solvabiliteit') en

krijgt daarom geen lening voor de rest, omdat de bank niet al het risico zelf wil nemen;

- De 'loan-to-value' is te hoog: de gevraagde 'loan' (voor aankoop en herontwikkeling van de grond/het pand) is fors hoger dan de waarde van het onderpand ('value') en de bank wil daarom geen financiering verstrekken. Als er iets mis gaat blijft er immers een pand over met te weinig waarde (in de huidige situatie), waardoor de lening niet geheel kan terugkomen;
- De bank gelooft niet in de aannames onder de individuele business case, bijvoorbeeld over de waardesprong die het te renoveren/nieuw vastgoed op het nieuwe perceel zou moeten maken;
- Er is nog geen herzien bestemmingsplan en/of verstrekte omgevingsvergunning, waardoor de bank te veel risico ziet in de beoogde (her)ontwikkeling;
- De partij die wil lenen is een relatief klein MKB-bedrijf wat uit haar werkzaamheden een beperkte cash-flow haalt en/of weinig 'assets' (bezittingen) heeft, waardoor maar weinig verdere zekerheden voor de bank aanwezig zijn. Of het bedrijf bestaat nog niet zo lang en de ondernemer heeft nog weinig track-record, waardoor de bank op deze klant een niet te grote 'exposure' (omvang uitstaande leningen) wil hebben;
- De leningnemer bestaat bijvoorbeeld uit een coöperatief/collectief van zelfstandigen, of kleine bedrijfjes, of is een CPO (collectief particulier opdrachtgeverschap) etc.. Dit biedt voor banken te weinig zekerheid dat een lening bij financiële problemen kan worden teruggevorderd en/of banken hebben geen zin in daarbij komend 'gedoe' ("bij wie moeten ze dan zijn").
- Als gevolg van een investering in nieuwbouw ligt in de eerste jaren de financieringsdruk te hoog en ontstaat op termijn pas een voordeel (door verbeterde bedrijfsvoering, lagere exploitatielasten door verduurzaming, etc.). Over langere tijd is het beeld positief, maar een negatieve kasstroom in de eerste jaren levert een onoverkomelijke drempel op.

Door banken die meer eisen stellen aan kredietverlening, is de financiering in de gebiedsontwikkeling niet meer zo vanzelfsprekend. Dat geldt ook voor het regelen van de financiering van de business cases die geënt zijn op stedelijk kavelruil.

3.2

Waardoor ontstaat bij kavelruil een financieringsbehoefte?

Het bijzondere aan kavelruilprojecten is dat de financiële knelpunten zoals beschreven in par. 3.1 opgaan, maar er niet alleen sprake is van één partij die iets aankoopt van een ander. Het gaat immers om een ruilsituatie. Vanwege dat bijzondere karakter kan een aantal verschillende situaties zich voordoen, die tot een financieringsbehoefte en –probleem bij een van de betrokken partijen leidt. Dit kan betrekking hebben op allerhande bedrijven, vastgoedeigenaren/beleggers of zelfs particuliere huishoudens die plots hebben, maar ook op ontwikkelaars die betrokken zijn en bijvoorbeeld meedoen om te ruilen kavels te herontwikkelen en vernieuwd vastgoed te verkopen.

Een aantal mogelijke voorbeelden, geordend naar een paar categorieën, die apart maar ook in combinaties kunnen voorkomen:

Overbruggingsvraagstukken -> behoefte aan financiering -> ruil-/herontwikkelrisico's

- ... eigenaar A kan niet meteen 'gelijk oversteken' in de betaling. Eigenaar B heeft dan overbruggingsfinanciering nodig voor zijn investering. In de tussentijd kan er mogelijk nog van alles gebeuren (bv. faillissement wederpartij);
- ... eigenaar B moet fors extra betalen (de 'betalende ruiler') want plot A is meer waard dan B. Hij heeft nieuw daarop te ontwikkelen vastgoed (waarvoor hij de 'uitneemwaarde' moet betalen, zie H.1) echter natuurlijk nog niet ontwikkeld en verkocht. Daarom heeft eigenaar B financiering nodig. Er zitten echter markt- en ontwikkelrisico's aan vast;

- ... de bestemmingsplanherziening en/of de omgevingsvergunning voor herontwikkeling van plot A is nog niet gereed en bank (of belegger) financiert eigenaar B die daar naar toe moet (nog) niet. De RO-risico's zijn dan nog te groot;

Extra geld nodig -> behoefte aan financiering -> ruil-/herontwikkel- en bedrijfsrisico's

- ... de loan- to-value van plot A is te hoog (> 100% is vaak het geval bij transformatie van verouderd vastgoed) en eigenaar B krijgt geen of niet de gehele benodigde lening;
- ... het is onzeker of enkele deelnemers hun financiering rond krijgen, waardoor zij hun plannen niet kunnen realiseren. Er zou dan een 'onaf' gebied ontstaan met lagere vastgoedwaarden. Dat leidt tot een hogere 'loan-to-value' waardoor banken niet (of alleen tegen een opslag op de rente) leningen/hypotheeken zullen willen verstrekken;
- ... er is wel een financieel plussaldo voor een van de eigenaren maar dat financieel saldo is beperkt en daarmee kwetsbaar, waardoor de bank onvoldoende vertrouwen heeft in diens terugbetalingscapaciteit van de lening voor de te plegen additionele investeringen;
- ... eigenaar B heeft een hypotheeklast zitten op zijn plot (of de bestaande hypotheek staat zelfs onder water) en moet additionele financiering (cq. tweede hypotheek) aantrekken om plot A te kunnen herontwikkelen. De 'exposure' voor de bank op eigenaar B (het leningvolume wat op één klant uitstaat) wordt dan echter zeer waarschijnlijk te groot;

Geld nodig -> behoefte aan financiering -> wordt niet verstrekt i.v.m. bedrijfsrisico's

- ... eigenaar B is een groep/coöperatie van kleine partijen, heeft nog weinig track record, heeft te weinig eigen vermogen o.i.d. en de bank wil geen of niet de gehele benodigde lening verstrekken voor aankoop van plot A (ongeacht de te verkrijgen inkomsten vanuit verkoop plot B).

In de verkende casuïstiek kwamen ook de volgende mogelijke situaties aan de orde, waarbij niet specifiek ruilingen als zodanig aan de orde zijn, maar wel *anderszins faciliterende acties vanuit bij de ruil betrokken partijen*:

- ... een derde is bereid iemand met plot A die 'in de weg zit' uit te kopen/zijn eigendom te vergroten en deze plot te herontwikkelen, maar heeft daartoe financiering nodig (want deze derde wil het beslag op eigen vermogen zo laag mogelijk houden/of heeft dat maar beperkt);
- ... eigenaar A verkoopt plot A en concentreert zich op het ook in eigendom zijnde plot C, waar hij nieuwbouw pleegt. Daartoe heeft hij extra financiering nodig cq. hij wil het beslag op eigen vermogen zo laag mogelijk houden/of heeft dit maar beperkt).

In ieder van de beschreven situaties kan het opportuun zijn om betrokken partijen te faciliteren met maatwerk financieringsregelingen, hetzij omdat zonder hun ruilacties het project vastloopt, hetzij omdat zij (zoals in de laatste twee gevallen) ook zonder betrokken te zijn bij een specifieke ruilactie toch een sleutel in handen kunnen hebben om het totale project te kunnen realiseren.

3.3 Welke mogelijkheden zijn er om kapitaal te organiseren?

Voor het welslagen van de gebiedsontwikkeling (en de buy-in van de eigenaren) geldt in alle gevallen dat de individuele deal inclusief kapitaalsverstrekking de medewerking van de individuele eigenaar moet versoepelen.

Een partij die via een kapitaalsverstrekking een oplossing biedt voor het overbruggings-, extra of sowieso benodigde geld, neemt dan de beschreven ruil-/ontwikkelrisico's (op gebied van markt, RO etc.) en/of de aanwezige bedrijfsrisico's op zich, die de reden waren waarom de financiering niet op de

reguliere markt plaats heeft kunnen vinden. Daartoe zal te allen tijde een eenduidig interpreteerbare samenwerkings- of financieringsovereenkomst nodig zijn, waarin de relevante voorwaarden (zie bijlage ‘Relevante voorwaarden financieringen/ investeringen’) verwerkt zijn. In alle gevallen is het overigens van belang de betrokken banken (die de oude locaties hebben gefinancierd van partijen) vroeg in het spel te brengen; ook als zij niet bereid zijn tot overhang van de financiering naar het nieuw te realiseren vastgoed inclusief additionele financiering.

Een gezochte alternatieve kapitaalsverstrekking kan het meest logischerwijs door:

- Een maatwerk financieringsregeling op te zetten (lening/vreemd vermogen);
- Inbreng van risicodragend kapitaal om mee te investeren (participatie/eigen vermogen).

Hier kunnen ook meerdere combinaties tussen ontstaan. Hoe meer inbreng van risicodragend kapitaal door derden, hoe lager de externe financieringsbehoefte. Het risico-profiel van financieringsregelingen ligt echter lager dan dat

van risicodragend kapitaalsinvesteringen. Daarom behandelen we deze opties in de volgorde 1) financieringsregelingen en 2) risicodragend kapitaal.

3.3.1 Maatwerk financieringsregeling (lening/ vreemd vermogen)

Het verstrekken van een maatwerk financieringsregeling met een directe financiering (lening of achtergestelde lening⁸, of schuldbekentenis⁹) of indirecte financiering (verstrekken van een garantstelling) kan een niet-ingevulde financieringsbehoefte verhelpen. Te verstrekken via een van de andere betrokken partners of een overheidsinstelling, via een stand-alone incidentele afspraak of via een al bestaand of desnoods een speciaal vehikel (bv. kavelruil fonds, zie later in dit hoofdstuk). De lening wordt dan regulier (terug)betaald via rente en aflossingen.

Er zijn meerdere partijen denkbaar die dergelijke afspraken kunnen aanbieden:

- Een partner in de kavelruil, oftewel een partij die ook meedoet in de ruil (en dus belang heeft bij slagen), kan op zich natuurlijk zelf voor een collega-deelnemer een lening verstrekken, een schuld-

Maatwerk financieringsregeling (lening/vreemd vermogen)

	Achtergestelde lening	Lening	Schuldbekentenis	Garantie
Partner kavelruil	-	✓	✓	✓
Gemeente	✓	✓	-	✓
Regionaal financieringsfonds	✓	✓	-	✓
Regio/Provincie	✓	✓	-	✓

⁸ Een achtergestelde lening betekent een lening waarbij rente en aflossingen als eerste bij een hoofd-leningverstrekker terecht komen en pas daarna bij de verstrekker van de achtergestelde lening. Bij bv. faillissement of andere financiële problemen ‘staat deze partij achteraan’. Als er een leningverstrekker op zo’n basis meedoet, zal een bank eerder geneigd zijn voor de rest een lening te verstrekken.

⁹ Een schuldbekentenis betreft het erkennen van een openstaande schuld bij een andere partij, zonder dat (zoals bij een lening) daar eerst door die andere partij geld naar de schuldenaar wordt overgemaakt. De initiële investering wordt door partij X gedaan, terwijl partij Y hiervan gebruik mag gaan maken, onder voorwaarde dat deze partij X bijvoorbeeld over een periode van xx jaar terugbetaald.

bekentenis aangaan (de partij investeert zelf en krijgt dit later terug) of garant staan voor een banklening. Sommige meer welvarende ondernemers zijn hier naar verwachting wel toe bereid, bijvoorbeeld in gebieden waar de onderlinge cohesie en begaanheid met elkaar groot is. Een achtergestelde lening is in verband met het hogere risico-profiel een minder logische oplossing;

- Een voor de hand liggende gedachte is dat de gemeente een (al dan niet achtergestelde) lening of garantie kan verstrekken. Dit kan hetzij uit eigen middelen, hetzij via het aangaan van een lening bij BNG of DWB (Waterschapsbank) en deze met marktconforme rente en risico-opslag (in verband met vermijden ongeoorloofde staatssteun) direct doorzetten aan de betrokken partij. Bij een verstrekte individuele garantie moet wel de betreffende som in kas worden gehouden in verband met opvraagbaarheid (in geval van faillissement/financiële problemen etc.) door de feitelijke leningverstrekker;
- Een regionaal financieringsfonds (zoals bv. SOFIE in Rotterdam, FRED in Den Haag, HMO in Overijssel, OMU in Utrecht, OHMG i.o. in Gelderland, BOM in Brabant, etc.) verstrekt een lening, achtergestelde lening of garantie (zodat de bank de lening wil verstrekken en tegen gunstiger voorwaarden);
- Bij gebrek aan een fonds als hierboven kan de regionale autoriteit (als die er is) of Provincie dit zelf doen via een stand-alone rechtstreekse incidentele afspraak.

Bij elke financieringsafpraak die de overheid aangaat met private partijen, zoals financiering ten behoeve van aankoop van grond of opstellen, dient de overheid zich te houden aan de regels van staatssteun. Dit betekent dat afspraken op basis van marktconformiteit gemaakt moeten worden, waarbij de waardes worden onderbouwd met een onafhankelijke taxatie en de overige gehanteerde principes (bijvoorbeeld rondom rente, onderpand/zekerheden, achtergesteldheid etc.) door een onafhankelijke jurist/advocaat moeten zijn getoetst.

Alternatieve investeerders zoeken/laten instappen -> 'lease' oftewel huren van installaties

In toenemende mate wordt de wereld van gebiedsontwikkeling, bouw en vastgoed geconfronteerd met innovaties, bijvoorbeeld op het gebied van verduurzaming. Deze vergroten in eerste instantie het investeringsvolume en daarmee de financieringsbehoefte. Echter, niet alle investeringen hoeven te leiden tot eigendom en daarmee tot een financieringsvraag. Zo kan bijvoorbeeld de investering in verduurzaming worden uitgevoerd door eigenaren zelf, waardoor de financieringsdruk toeneemt (isolatie, warmtepompen, zonnepanelen). Echter er kunnen ook specifieke investeerders (inclusief energiebedrijven, apparatuurleveranciers, energiecoöperaties, ESCO's*, etc.) worden gezocht in verduurzaming, die vervolgens in een huur- of leaseconstructie de installaties en voorzieningen aanbieden. Het "instappen" van deze partijen betekent een lagere financieringsdruk en vaak ook het wegnemen van risico's bij nieuwe investeringen. Voor "verduurzamers" is sprake van een verdienmodel; voor bijvoorbeeld kavelruilers wordt een probleem weggenomen inclusief een "extra" financieringsvraagstuk. Dit voorbeeld toont aan dat er ook andere (private) investeerders/financiers kunnen zijn dan vastgoedbeleggers of banken.

* ESCO = Energy Services Company, een partij die de aanleg van duurzame installaties betaalt en financiert en de energierekening overneemt tegen het principe van "Niet Meer Dan Anders" (NDMA), waardoor vanuit het verschil tussen feitelijke kosten en ontvangen vergoeding de investeringen worden terugverdiend en op termijn rendement wordt gemaakt.





3.3.2

Inbreng risicodragend investeringskapitaal (participatie/eigen vermogen)

Een directere maar meer risicovolle vorm is het investeren van risicodragend kapitaal (participatie, eigen vermogen) ten behoeve van de realisatie van de ruil bijvoorbeeld nieuw te realiseren/te renoveren vastgoed op de nieuwe plot waar een partij naar toe verhuist. Dit kan bijvoorbeeld een overheidsinstelling doen, al dan niet via een speciaal daartoe ingericht investerings-/fondsvehikel (of als stand-alone incidentele afspraak), of simpelweg een private vastgoedbelegger. Het ligt minder voor de hand dat een partner uit de kavelruil deze stap zou zetten; dat is doorgaans toch te ver van hun reguliere business. Een uitzondering geldt eventueel voor partijen die al als vastgoedeigenaren/-beleggers actief zijn. Via zo'n constructie met een mede-investeerder kan partij A toch tot de investering en realisatie komen. Bijvoorbeeld doordat partij A dan minder geld zelf hoeft in te zetten of bij een hoger ingebracht eigen vermogen de bank dan wél de rest financiert. De mede-investeerder kan dan ook mede-eigenaar (cq. hypotheeknemer) worden van het pand; bij verkoop met meeropbrengst deelt deze dan in die opbrengsten. Dergelijke mede-investeerderschap door de gemeente kan, maar is alleen logisch bij maatschappelijk relevante functies of hoog urgente acties.

Alternatief is te kiezen voor een volledige sale & lease-back constructie, waarbij een partij (bv. een al dan niet al bij de ruil betrokken private vastgoedeigenaar/belegger, de gemeente, een regionaal investeringsfonds of een nader te bepalen kavelruilfonds) de grond opkoopt die partij A uit de ruil zou krijgen, vastgoed realiseert/renoveert en dit langjarig terug verhuurt aan partij A. In beide gevallen kan partij A op (bv. vooraf afgesproken) termijn de (mede-)investeerder weer uit kopen en wordt dan zelf weer geheel eigenaar.

Tot slot is nog de variant reëel waarin de gemeente e.e.a. doet en feitelijk actief grondbeleid voert, de plot aankoopt en in erfpacht uitgeeft aan partij A. Gelegitimeerd door het maatschappelijk rendement dat de ruilactie betekent. Bijkomend voordeel is dat de gemeente op (lange) termijn kan profiteren van een veronderstelde waardesprong van het gebied en controle houdt over het eigendom (mits gewenst).

Bij elke transactie waar de overheid in participeert richting private partijen, zoals aankoop van grond of opstallen, dient de overheid zich te houden aan de regels van staatssteun. Dit betekent dat afspraken op basis van marktconformiteit gemaakt moeten worden, waarbij de waardes worden onderbouwd met een onafhankelijke taxatie en de overige gehanteerde principes (bijvoorbeeld rondom opbrengstverdeling, recht op onderpand/zekerheden, erfpachtcanon) door een onafhankelijke jurist/advocaat moeten zijn getoetst.

Maatwerk investeringsafpraak (participatie/eigen vermogen)

	Participatie (bv. via project BV)	Sale & lease back/lease	Erfpacht
Partner kavelruil	-	-	-
Alternatieve investeerder	-	✓	-
Private belegger	✓	✓	-
Gemeente	✓	✓	✓
Regionaal investeringsfonds	✓	✓	-
Regio/Provincie	-	-	-

3.4

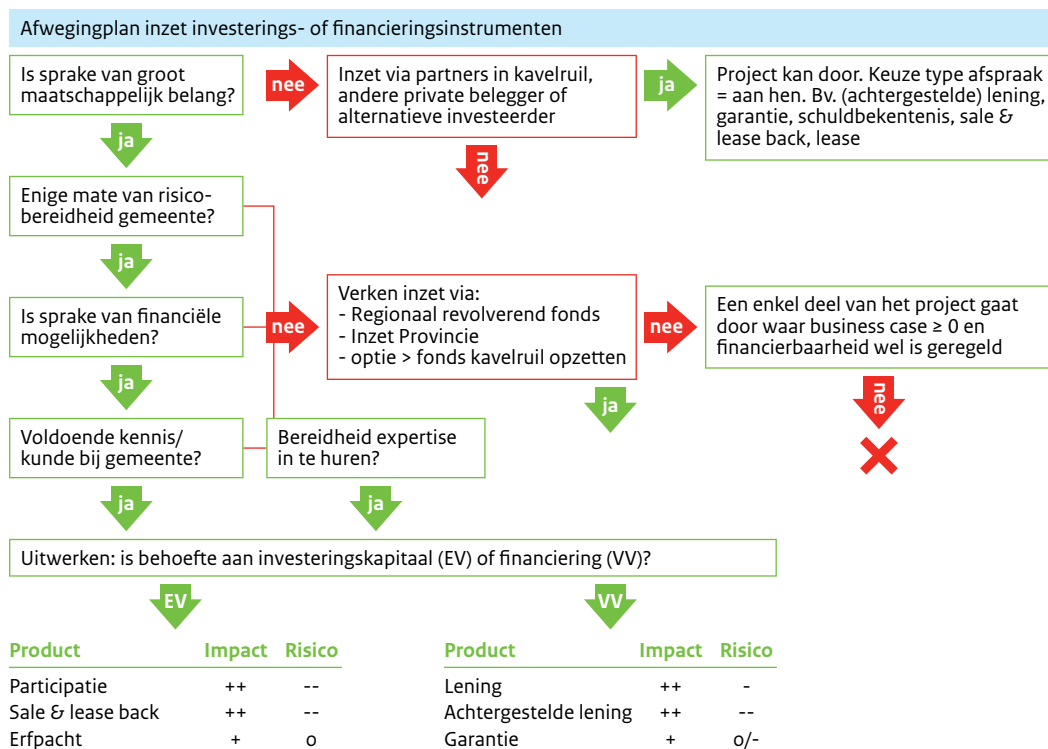
Wanneer welke keuzes te maken als gemeente?

Als gemeente zijn per saldo meerdere keuzes denkbaar voor het inzetten van actieve instrumenten zoals investeringsafspraken of financieringsregelingen. Maar hoe tot een passende keuze te komen? Hier komen belangrijke factoren om de hoek kijken:

- de mate van maatschappelijk belang (lokaal/regionaal);
- de mate van risico-bereidheid;
- is er financiële ruimte om wat te doen;
- is er voldoende kennis en kunde aanwezig (of in te huren).

Kortom, zijn de randvoorwaarden aanwezig om dergelijke stappen te zetten? Dat bepaalt of gemeenten zo'n traject zelf in willen/kunnen gaan, of dat juist vooral naar deelnemende partners (allerhande bedrijven, ontwikkelaars, beleggers/eigenaren) in de kavelruil wordt gekeken.

Is een gemeente niet in staat om zelf een actievere rol te spelen of wil zij dat niet, dan kan gekeken worden of er eventueel bestaande regionale fondsen zijn die ingezet kunnen worden, of de provincie een rol kan spelen of dat mogelijk anderszins gekeken kan worden naar een optie om – samen met andere partijen – tot een speciaal kavelruil-fonds te komen (zie par. 3.5). Daarbij, ook al zouden gemeenten zelf kunnen of willen faciliteren, dan nog is het altijd mogelijk om eerst te kijken of deelnemende partners in de kavelruil willen helpen. Het onderstaande afwegingsplan maakt dit inzichtelijk.



Een participatie kent een grote impact (het geld wordt direct geïnvesteerd), maar ook een hoog risico. Eigen vermogen is het meest risicodragend kapitaal, want als er ergens wat mis gaat dan staat de aandeelhouder achterin de rij. De controle is echter ook groter, want men zit zelf mee aan het stuur. Bij sale & lease-back en erfpacht is de controle ook groot, want er wordt eigendom verkregen. Ingeval van sale & lease back kan dit bijvoorbeeld om grond en opstallen gaan (bv. bedrijfshuisvesting) of installaties/apparatuur (zoals bij verduurzaming) bij erfpacht betreft het alleen de grond die vervolgens weer wordt 'verhuurd' (verpacht). Het risico is daarmee weer wat kleiner. Bij een ernstige conjunctuurcrisis bestaat in alle gevallen het risico dat de grond/opstallen minder waard

Financieel regisseur

Het opzetten van investerings- en financieringsarrangementen is een complexe materie en omgeven met allerhande risico's. Bij grote projecten (bijvoorbeeld in de wereld van infrastructuur) is consortiumfinanciering welbekend, wat betekent dat meerdere partijen samen het eigen- en vreemd vermogen regelen. Dit wordt dan gestructureerd door een (al dan niet onafhankelijk) financieel regisseur. Kavelruilprojecten waarbij meerdere investerings- en financieringsissues spelen, kunnen goed baat hebben bij zo'n partij. Idealiter draagt zo'n partij dan zelf ook met vermogen bij (als bijvoorbeeld herfinancier/overnemer van financieringen, of garantieverstrekker), waardoor andere deelnemers (zoals huisbanken van kavelruil-deelnemers, of verstrekkers van uitstaande hypotheek) hierdoor ontzorgd worden. Een andere optie is dat deze partij op (succes)fee-basis werkt en betaald wordt door de deelnemers en financiers voor wie hij het totale arrangement op zet. Dit kan bijvoorbeeld een partij als de BNG Bank doen, wat vertrouwen wekt bij alle achterliggende partijen.

worden. Maar tegelijkertijd kan ook geprofiteerd worden van een waardestijging. Het betreft een investering, oftewel een belegging.

Als een lening wordt verstrekt is de impact in theorie groot (wel afhankelijk van de voorwaarden, bijvoorbeeld rondom % co-financiering), het geld wordt immers verstrekt. Ditzelfde geldt voor een achtergestelde lening, maar daarbij is wel het risico hoger omdat de verstrekker niet als eerste haar geld terug krijgt bij aflossing of financiële problemen/faillissement. Bij een garantie is de impact iets lager omdat er altijd nog wel een andere verstrekker gevonden moet worden. In theorie zou dat echter met een garantie wel makkelijker moeten gaan. Het risico is echter ook navenant lager. Daarbij komt dat voor de verstrekker van de garantie (bijvoorbeeld de gemeente/provincie) niet sprake is van het feitelijk verstrekken van kapitaal, wat een garantstelling voor hen makkelijker maakt. Wel dient het verstrekte bedrag 'opzij gezet' te worden.

Er zijn ook combinaties van investeringsafspraken (bijvoorbeeld inzet van erfpacht) en financieringsregelingen (verstrekken van een garantie) mogelijk. Een gemeente steekt dan sterk haar nek uit dus het maatschappelijk belang moet dit dan legitimeren. Ook kan e.e.a. gecombineerd worden met het verstrekken van een subsidie of het dekken van een onrendabele top. Dat kan randvoorwaardelijk zijn voor een haalbare en daarmee financierbare individuele business case.

3.5

Optie: opzetten speciaal kavelruil-fonds

Een nog niet bestaande maar wel te overwegen variant is het opzetten van een doelgericht kavelruil-fonds, bijvoorbeeld in verband met schaal op landelijk niveau. Dit fonds zou dan specifiek voor deelnemers in kavelruilsituaties die kapitaal (eigen vermogen via bv. participaties of sale & lease back-constructies,

vreemd vermogen via (achtergestelde) leningen, garanties) nodig hebben dit kunnen verstrekken. Zie voorbeeld hiernaast.

Kapitalisering kan plaatsvinden via bijvoorbeeld het Rijk zelf, BNG/DWB, InvestNL of NLII (specifiek voor participaties) alsook de gezamenlijke in kavelruil actieve provincies. Dit kan dan werken als revolverend fonds, ervan uitgaande dat verstrekte leningen worden terugbetaald en dat participaties op termijn rendement opleveren. De operationele kosten daarvan kunnen gedekt worden vanuit de risico-opslag die bovenop de eigen ‘cost of capital’ komt danwel rendement op investeringen.

3.6 Alternatieve modellen bij lucratieve herontwikkeling naar woningbouw

Tot slot is er nog een drietal alternatieve varianten, die vooral relevant zijn als sprake is van een positieve collectieve business case via herontwikkeling van deellocaties naar woningbouw:

1. **Bonus-malus-model:** wanneer kavelruil en nieuwe bestemmingen een grote waardesprong opleveren dan is er mogelijk ruimte voor andere afspraken, dan wanneer de waardesprong net genoeg is om de ruil te bekostigen. De standaard-afpraak bij kavelruil is dat wanneer de rechten over en weer worden verdeeld, er wordt afgerekend. Bij een grote waardesprong kan echter mogelijk 70% over en weer worden uitbetaald. De 30% die dan van waarde in het project blijft kan later worden uitgekeerd, wanneer de betalende ruiler bijvoorbeeld zijn vastgoed realiseert. De eigenaren bij kavelruil dragen dan als het ware samen het risico voor het extra, “de bonus” genoemd. De financiering bij de bank kan dan betrekking hebben op de 70% en feitelijk is de waarde tussen 100% en 70% dan te zien als ingebracht eigen vermogen.

Voorbeeld uitgewerkte invulling Fonds stedelijke kavelruil voor leningen/garanties

Bij een lenings- of borgingsstelsel kan worden voorgesteld dat een fonds maximaal 50% aan de kavelruiler leent. De leningnemer krijgt dan bij de bank een goede financiering voor een redelijke rente (voor het overige deel). Bij een garantiEVERSTREKKING garandeert het fonds bijvoorbeeld maximaal 50% van de lening bij de bank. De bank kan hierdoor een interessantere lening aanbieden. De bank en het fonds leggen een extra percentage op, wat aan het fonds wordt afgedragen door de leningnemer (oftewel doorgaans de eigenaar van een te ruilen plot). Er is dan geen sprake van financiering en kapitaal. Wel komt er geld in het fonds als dekkingsreserve.

Fondsvorming als basis voor financiering

Kenmerken huidige situatie		Kenmerken fonds	
Gem. rente > 4,5% + Beslag op eigen vermogen	30% EV > 6%	50% Fonds 1,5% + 1% opslag	Gem. rente 3%
	70% Bank 4%	70% Bank 3,5%	Geen beslag op EV Aangroei fonds +1%

Waarborgfonds als basis voor financiering

Kenmerken huidige situatie		Kenmerken borging	
Gem. rente > 4,5% + Beslag op eigen vermogen	30% EV > 6%	100% bancair 50% risico bank 3,5%	Gem. rente 3%
	70% Bank 4%	50% geborgd 2,5% + 1% premie-afdracht	Geen beslag op EV Aangroei borgfonds +1%

Met deze situatie moeten de andere eigenaren akkoord gaan, want ze krijgen feitelijk 30% uitgesteld betaald. Het is denkbaar dat deze 30% in omvang wijzigt wanneer de ontwikkeling succesvol of minder succesvol verloopt. De eigenaren/deelnemers aan de kavelruil gebruiken de waardesprong als bron voor onderlinge uitgestelde betalingen. Het voordeel is dat men dan elkaar helpt met het beperken van de financieringsbehoefte. Het kent een hefboomeffect; als eigenaren elkaar onderling kunnen helpen kunnen zij een eventueel resterend bedrag dat nog nodig is gemakkelijker lenen bij een bank.

2. Het klassieke *GEM-model* (GrondExploitatie-Maatschappij): de bij de kavelruil betrokken eigenaren brengen hun gronden (naar rato van inbrengwaarde) in, in een collectieve grond-

exploitatie en worden daarmee gezamenlijk eigenaar van alle betrokken gronden. Zij participeren langjarig in de hele gebiedsontwikkeling, waarbij alle participanten invloed in en zeggenschap over de ontwikkeling krijgen. Na herontwikkeling nemen zij op basis van inbrengwaarde en evt. verschillenverrekening nieuw vastgoed uit. Daarnaast kunnen ze (mits er bv. ook nieuwe woningbouw gepleegd wordt) per saldo ook meeprofiteren van de algehele waardeontwikkeling. Voordeel van dit systeem is dat er (nog) minder kasstromen (en dus financiering) nodig zijn over en weer voor het verrekenen van (de verschillen tussen de) aan- en verkoopwaarden van gronden en dat partijen per saldo ook materieel een gelijkkelijk belang krijgen: de waardesprong van het totale gebied. Dit is wel een aanzienlijk complexe variant, gegeven alle contractueel



te regelen rollen, belangen, taken en verantwoordelijkheden.

3. het *GOM-model*, naar voorbeeld van de GreenPort OntwikkelingsMaatschappij (GOM) Duin- en Bollenstreek. Dit vehikel is in speciaal opgericht om de herverkaveling van de kassen te stimuleren. Hier koopt de gebiedsontwikkelmaatschappij de oude locatie A van eigenaar A, neemt daarvoor het ruil/ontwikkelrisico en dekt deze uitgaven op termijn vanuit de opbrengst na de herontwikkeling naar wonen. Er zit echter geen directe rol van de GOM bij ontwikkeling van het nieuwe bedrijfsmatig vastgoed op locatie B voor de verhuizende eigenaar. Het voordeel is hier wel dat partijen in een verhuissituatie een professionele en zekerdere wederpartij kennen, wat de dealmaking versnelt (GOM verdeelt bouwtitels in de regio, heeft zo beperkt RO-risico, kan fatsoenlijke prijzen bieden en kent solide financieringsafspraken voor eigen investeringen). Het is echter geen kavelruil 'pur sang'.

De bonus malus variant past in de regeling voor stedelijke kavelruil in het ontwerp van de Aanvullingswet grondeigendom van het Rijk. De laatste twee varianten staan hier formeel los van. Bredere samenwerkingsvormen als een GEM kunnen ook een oplossing zijn voor kavelruil maar daarin wordt vaak meer geregeld/overeengekomen, dan alleen de kavelruil. Binnen zo'n samenwerking worden vaak ook afspraken gemaakt over het gezamenlijk aanbesteden van bouwwerkzaamheden, de verkoop van het vastgoed, etc. en er is ook meer aandacht en tijdsinspanning voor langjariger aansturing en governance aan de orde. Vooral bij wat langer lopende en grootschaligere projecten waarin commercieel vastgoed wordt ontwikkeld kan een GEM een goed alternatief zijn voor stedelijke kavelruil.

De derde variant, à la de GOM in de Duin- en Bollenstreek is een specifiek andere constructie, die echter wel goed kan werken bij kavelruil, zoals in de praktijk blijkt.

Tot slot: in een klassieke ruimtelijke ordening is de gemeentelijke overheid de partij die het openbaar gebied aanlegt en de kosten verhaalt op de ontwikkelaars en bouwers (de veroorzakers van de kosten). Daarmee is in Nederland het systeem bekend waarin de overheid ook als financier optreedt waar het gaat om de aanleg van de openbare ruimte. Met de realisatie van nieuw vastgoed (en uitgifte van kavels) worden exploitatiebijdragen gedaan waarmee de kosten worden verhaald. Bij de bovengenoemde drie varianten kan de gemeente tevens (gedeeltelijk) participeren door de aanleg (en daarmee) de financiering van de openbare ruimte op zich te nemen. Door deze kosten uit de gezamenlijke (ruil) exploitatie te halen, neemt het totale investeringsvolume af. Tevens investeert de overheid mee op een voor haar bekende wijze.



4

Handelingsperspectief en aanbevelingen

4.1

Reden tot organiseren van financiële arrangementen

Stedelijke kavelruil kan een goede manier zijn om tot een integrale herontwikkeling te komen van gebieden met versnipperd particulier bezit. Hiermee zijn idealiter zowel privaat belang als het maatschappelijk belang gediend. Als de financiële haalbaarheid van de collectieve of individuele business case van de kavelruil cq. de financierbaarheid daarvan in het gedrang komt, is de verkenning van oplossende financiële arrangementen aan de orde. Deze handreiking biedt daartoe de praktische handvaten. Van belang is dat wanneer de overheid hierbij op enige wijze –direct of indirect, actief of faciliterend, financieel intervenieert, sprake moet zijn van nadrukkelijk maatschappelijk belang. Dat kan liggen in bijvoorbeeld:

- Verbetering van de ruimtelijke kwaliteit;
- Versterking van het economisch functioneren (bijvoorbeeld in geval van winkelgebieden, verouderde bedrijfslocaties of havengebied);
- Uitbreiding/behoud van werkgelegenheid;
- Voldoen aan de lokaal/regionale woningvraag;
- Vergroting van de bereikbaarheid (bijvoorbeeld door omlegging van infrastructuur);
- Realiseren van innovaties zoals duurzaamheid, nieuwe vormen van mobiliteit of rond circulaire economie.

Solide en begrijpelijke financiële arrangementen zijn nodig om op een van de meest gevoelige onderdelen van het kavelruilen – geld – te zorgen voor inzicht en daarmee vertrouwen en commitment. De financiële kaders moeten voor de deelnemers gewaarborgd zijn. Daar waar extra inzet of stimulering nodig is, biedt deze handreiking daartoe inspiratie en mogelijke concrete acties.

4.2

Hoe om te gaan met optimaliseren business case, zowel collectief als individueel?

Er kunnen zich (zie het overzichtsschema op de volgende pagina) drie situaties voordoen in het kader van de financiële haalbaarheid van de business case van een kavelruil-project:

- Collectief en individueel haalbaar;
- Collectief haalbaar en (voor één of meer eigenaren) individueel niet haalbaar;
- Collectief en individueel niet haalbaar.

In een situatie van een zowel collectief als individueel haalbare business case is niet per se sprake van een financieel haalbaarheidsprobleem. Er kunnen zich echter nog steeds markttechnische, samenwerkings-, planologisch-juridische of financieringsproblemen (zie par. 4.3) voordoen. Hier kan de overheid ook een faciliterende of probleemoplossende rol innemen.

Overzichtsschema financiële arrangementen stedelijke kavelruil

Business case	Urgentie- Belang	Primaat initiatief ligt bij	Probleem ligt in	Financieel arrangement	Dekking	
					publiek geld	privaat geld
Collectief en individueel haalbaar	Verbetering locatie, huisvesting bedrijfsvoering (privaat belang)	Private partijen	Samenwerking, medewerking, programmering, RO, etc.	Aanpak samenwerking, welwillendheid onder-nemers, faciliteren bij programmering/ markt, parkeren, RO/planologische procedures, etc.	proces-support	✓
	Verbetering exploitatie vastgoed (privaat belang)	Private partijen	Onvoldoende kapitaal	Schuldbekentenissen, deelneming/ financiering door kavelruilpartner, betrekken derde private partij/belegger, alternatieve investeerder	-	✓
	Maatschappelijke meerwaarde (publiek belang)	Publieke sector	Collectieve kosten	BIZ-model, ondersteunen evt. subsidie-aanvragen elders, inbreng procesgeld, expertise	✓	-
			Onvoldoende kapitaal	Garantie op lening door derden	✓	co-financiering
				Verstrekken financiering: lening, achtergestelde lening	✓	
				Inbrengen risicodragend kapitaal: participatie, sale & lease back, lease, erfpacht	✓	
Collectief en individueel niet haalbaar	Verbetering locatie, huisvesting bedrijfsvoering (privaat belang)	Private partijen	Samenwerking, medewerking, programmering, RO, etc.	Aanpak samenwerking, welwillendheid onder-nemers, faciliteren bij programmering/ markt, parkeren, RO/planologische procedures, etc.	proces-support	✓
	Verbetering exploitatie vastgoed (privaat belang)	Private partijen	Niet haalbare business case	Minder kosten/efficiency verhogen, fasering, meer opbrengstmogelijkheden realiseren, verbeteren langjarige exploitatie gebied, fiscaal optimaliseren, verlies nemen door private deelnemers		✓
	Maatschappelijke meerwaarde (publiek belang)	Publieke partij	Collectieve kosten	BIZ-model, ondersteunen evt. subsidie-aanvragen elders, inbreng procesgeld, expertise	✓	-
			Niet haalbare business case	Publieke dekking onrendabele top, subsidies, korting op afdrachten	✓	
Collectief haalbaar maar niet voor iedereen individueel haalbaar	Verbetering locatie, huisvesting bedrijfsvoering (privaat belang)	Private partijen	Samenwerking, medewerking, programmering, RO, etc.	Aanpak samenwerking, welwillendheid onder-nemers, faciliteren bij programmering/ markt, parkeren, RO/planologische procedures, etc.	proces-support	✓
	Verbetering exploitatie vastgoed (privaat belang)	Private partijen	Niet haalbare (individuele) business case	Minder kosten/efficiency verhogen, fasering,erschikking van kosten/opbrengsten (onder- en overbedeling), meer opbrengstmogelijkheden realiseren, verbeteren langjarige exploitatie pand, fiscaal optimaliseren, verlies nemen door private deelnemers, zekerstellen van financiering		✓
			Onvoldoende kapitaal	Schuldbekentenissen, deelneming/ financiering door kavelruilpartner, betrekken derde private partij/belegger, alternatieve investeerder		✓
	Maatschappelijke meerwaarde (publiek belang)	Publieke partij	Collectieve kosten	BIZ-model, ondersteunen evt. subsidie-aanvragen elders, inbreng procesgeld, expertise	✓	-
			Niet haalbare business case	Publieke dekking onrendabele top, subsidies, korting op afdrachten	✓	
			Onvoldoende kapitaal	Garantie op lening door derden	✓	co-financiering
				Verstrekken financiering: lening, achtergestelde lening	✓	
				Inbrengen risicodragend kapitaal: participatie, sale & lease back, lease, erfpacht	✓	

Daar waar de haalbaarheid wel een probleem is, is optimalisatie nodig. Het optimaliseren is gericht op het verbeteren van het saldo of rendement van het plan. Dit kan via de collectieve business case en/of de individuele business cases.

Optimalisaties van de collectieve en/of individuele business case(s) zijn te zoeken in:

- *Minder kosten maken, slimmer kosten maken:* toets op nut en noodzaak ingrepen, aanpassen eisen, zoeken naar efficiency- en aanbestedingsvoordelen (o.a. via collectieve inkoopvoordelen), schuiven met fasering;
- *Overheidsdekking van tekorten:* publieke dekking van de collectieve onrendabele top, gerichte subsidieverstrekking, als overheid dragen van de collectieve kosten, afzien van/of korting geven op verplichte afdrachten;
- *Herschikken van rollen en investeringslasten:* verschuiven van kostenposten cq. opbrengstmogelijkheden tussen kavels, onderling verrekenen van plussen en minnen (interne over- en onderbedeling), als overheid grond aankopen en in erfpacht uitgeven;
- *Meer opbrengstmogelijkheden realiseren:* meer opbrengsten (bv. meer/ander programma, hogere marge via betere kwaliteit);
- *Betrekken van exploitatielasten (en de voordelen hiervan):* combineren in de business case van korte termijn-realisatiekosten en langere termijn exploitatievoordelen (bv. door verduurzaming);
- *Aantrekken beschikbare thematische subsidies;*
- *Fiscaal optimaliseren:* keuze van meest voordelige routing en fasering van overdracht van grond/opstallen;
- *Verlies nemen door private deelnemers:* collectief overgaan tot afslag op inbrengwaardes, afboeken, of (bij verbetering van vastgoed/huisvesting, locatie, gebied of bijvoorbeeld de bedrijfsvoering) accepteren van een tekort;
- *Zekerstellen van financieringsmogelijkheid* (zie verder par. 3.4).

4.3

Hoe om te gaan met behoefte aan kapitaal voor individuele investeringen?

Als in een project helder is welke investeringen aan de orde zijn, voor wie en wanneer (een uitgewerkt en geoptimaliseerd ruilplan is voorhanden en partijen willen met elkaar in zee), is het sluitstuk dat elke – individuele – partij de voor haar investering benodigde middelen bij elkaar weet te brengen. Een kapitaalsbehoefte kan ontstaan doordat bijvoorbeeld:

- Er geld nodig is voor *overbrugging* van een periode tussen opbrengsten en uitgaven ('de kost gaat voor de baat uit');
- Er *extra geld* nodig is omdat de investeringen groter zijn dan de waarde die men krijgt uit in te brengen grond/vastgoed;
- Deelnemende partijen kunnen vanwege een het risico-profiel van de financiering *geen lening* (of geen extra lening) aantrekken (bv. te hoog RO-risico, te hoge loan-to-value, te weinig zekerheden, marginaal/onzeker rendement, al bestaande hypotheek, te weinig eigen vermogen).

Voor het optimaliseren van het verkrijgen van het benodigd investeringskapitaal kan gedacht worden aan enerzijds inbreng van additioneel risicodragend kapitaal (participatie, investering van eigen vermogen) en anderzijds het opzetten van een financieringsregeling. Hiertoe gelden de volgende opties:

- Inbreng risicodragend kapitaal (participatie, eigen vermogen: participatie (bv. via aandelen in project BV), sale & lease-back (grond, vastgoed, installaties) of erfpacht;
- Financieringsregeling (lening, vreemd vermogen): lening, achtergestelde lening, garantie of schuldbekentenis (tussen deelnemende partijen onderling).



Dergelijke inzet van additioneel kapitaal is te verkennen bij zowel andere deelnemende partners aan de kavelruil, vastgoedeigenaren/private beleggers, de gemeente, een evt. al bestaand regionaal investerings- of financieringsfonds, de provincie of wellicht zelfs via een speciaal op te richten fonds stedelijke kavelruil.

4.4 Op basis waarvan bepaal ik als gemeente mijn keuzes?

Als gemeente zijn per saldo meerdere keuzes denkbaar voor het inzetten van actieve instrumenten zoals investeringsafspraken of financieringsregelingen om te komen tot solide financiële arrangementen. Maar hoe tot een passende keuze te komen? De belangrijkste factoren die hierbij om de hoek komen kijken zijn:

- de mate van maatschappelijk belang (lokaal/regionaal);

- de mate van risico-bereidheid;
- is er financiële ruimte om wat te doen;
- is er voldoende kennis en kunde aanwezig (of in te huren).

Kortom, zijn de randvoorwaarden aanwezig om dergelijke stappen te zetten? Dat bepaalt of gemeenten zo'n traject zelf in willen/kunnen gaan, of dat juist vooral naar deelnemende partners (allerhande bedrijven, ontwikkelaars, beleggers/eigenaren) in de kavelruil wordt gekeken. Deze handreiking begeleidt de gemeenten in deze overwegingen en leidt via een stappenplan tot de meest passende keuze-opties.

In alle gevallen moet een gemeente als zij actief intervenueert en financiële transacties voert danwel financiering faciliteert, rekening houden met het geldende staatssteun-recht. Dit betekent dat gehandeld moet worden op basis van (onafhankelijk te toetsen) marktconformiteit.

4.5

Aanbevelingen voor faciliterende acties door overheid bij kavelruil

Kavelruil is een complex proces. Meerdere eigenaren, meerdere belangen, meerdere toekomstverwachtingen en individuele business cases moeten met elkaar in verband worden gebracht. Het aantal factoren wat daarbij complicerend kan werken is aanzienlijk, zoals bijvoorbeeld:

- welke waardebegrippen hanteren we wanneer (bv. marktwaarde in (on)verhuurde staat),
- hoe verrekenen we intern bij over- en onderbedeling (bv. naar rato op basis van inbrengwaarde),
- hoe regelen we de collectieve kosten (bv. standaard-regeling à la BIZ-model),
- wat als er iets mis gaat (bv. overheid als borging voor individuele risico's cf. waarborgfonds),
- hoe kan je omgaan met die ene partij die niet wil en alles tegenhoudt (bv. ruilen in natura als afdwingbare optie in plaats van financiële onteigening),
- hoe is van te voren meer financieringszekerheid te geven (bv. instellen fonds stedelijke kavelruil als terugvaloptie),
- wat betekent dit fiscaal (bv. fiscale optimalisatiewijzer, incl. handelingsplan voor partijen),
- wat voor effect heeft inzet van financiële regierol door de gemeente (bijvoorbeeld collectieve aanpak van aanleg van openbare ruimte) op de totale investeringsbehoefte van de business case van ruilers.

Dit zou idealiter verder verkend en gestandaardiseerd moeten worden, zodat er een overzichtelijke 'hapklare brok' voor het financieel-economisch handelen ontstaat waar partijen 'in kunnen stappen'. Het verdient aanbeveling toe te werken naar een gestandaardiseerde basis in te hanteren principes, met bijvoorbeeld twee onderscheidende varianten. Dit kan veel partijen helpen in het doorgronden van de complexiteit en het sneller meegaan met de kavelruil.

Tot slot is aan te bevelen voor het inbedden van financiële arrangementen rondom investeringsafspraken en financieringsregelingen een bankenconferentie te organiseren. Immers, op het moment dat betrokken banken het kavelruil-systeem ondersteunen (en hiermee de toepassing: herkenning is de basis voor erkenning) wordt de financiële uitvoerbaarheid van een stedelijke kavelruil beter voor de individuele eigenaar (ruiler) in het gebied. Dergelijk vertrouwen en comfort kan de overall realiseerbaarheid van de kavelruil sterk positief beïnvloeden.



VISSCHERIJ MAATSCHAPPIJ
VLAARDINGEN.



Bijlage 1

Begrippenwijzer

<i>Achtergestelde lening</i>	Een lening die in geval van financiële problemen achtergesteld is ten opzichte van het reguliere vreemd vermogen (bijvoorbeeld banklening). Eerst wordt dan het vreemd vermogen terugbetaald.
<i>Bedrijfswaarde</i>	Toegekende (netto) contante waarde, gebaseerd op toekomstige vrije kasstromen. die volgt uit de operationele bedrijfsvoering, eventueel gecorrigeerd voor reële opties.
<i>Bekostiging</i>	Het beschikbaar stellen van financiële middelen door de overheid uit beschikbare budgetten.
<i>BIZ-model</i>	Bedrijven InvesteringsZone ¹⁰ : systeem waarin bedrijven in een winkelgebied of op een bedrijven terrein bij meerderheid van 70% kunnen besluiten samen via een vrijwillige opslag op de OZB geld te storten in een gezamenlijke pot voor collectieve uitgaven.
<i>Boekwaarde</i>	Toegekende waarde die volgt uit de balans op basis van initiële investering verminderd met de cumulatieve (jaarlijkse) afschrijvingen.
<i>Bonus-malus-model</i>	De eigenaren/deelnemers aan de kavelruil gebruiken de waardesprong als bron voor onderlinge uitgestelde betalingen.
<i>Business case</i>	Overzicht waarin onder andere de kosten en de baten van het project in de tijd tegen elkaar uitgezet worden, waarbij rekening gehouden wordt met de risico's.
<i>Directe financiering</i>	Het verstrekken van middelen (vreemd vermogen) middels een lening, achtergestelde lening of schuldbekentenis.
<i>Eigen Vermogen (EV)</i>	Het kapitaal dat een partij investeert in een onderneming/project, waartoe in ruil aandelen voor verkregen worden en waar dividend over ontvangen wordt
<i>Erfpacht</i>	Het recht om een aan een ander toebehorend stuk grond te gebruiken. De erfpachter betaalt voor de erfpacht een jaarlijks bedrag, een canon.

¹⁰ Zie <https://bedrijveninvesteringszone.nl/>

<i>ESCO</i>	Energy Services Company, een partij die de aanleg van duurzame installaties betaalt en financiert en de energierekening overneemt tegen het principe van “Niet Meer Dan Anders’ (NDMA), waardoor vanuit het verschil tussen feitelijke kosten en ontvangen vergoeding de investeringen worden terugverdiend en op termijn rendement wordt gemaakt.
<i>Financiële haalbaarheid</i>	Het verschil tussen opbrengsten en de kosten van het ruilplan. Indien dit groter of gelijk aan 0 is, is het plan haalbaar. Indien dit kleiner dan 0 is, is het plan niet haalbaar.
<i>Financiering</i>	Zie Vreemd vermogen
<i>Garantie</i>	Het verstrekken van zekerheden met als doel om –door het afgenomen risicoprofiel van een bedrijf/project- financiering door een derde partij mogelijk te maken. Het verstrekken van een garantie betreft dus op zichzelf geen. Het faciliteert leningverstrekkers, die hun kredietrisico kunnen verhalen op de garantiesteller.
<i>Gebruikswaarde</i>	Marktwaaarde op basis van huidige staat, functie en bestemming.
<i>GEM-model</i>	In dit model participeren eigenaren in een juridische entiteit die de gebiedsontwikkeling realiseert. Eigenaren brengen hun grond en/vastgoed in een collectieve grondexploitatie in. Na herontwikkeling nemen zij op basis van inbrengwaarde en verschillenverrekening nieuwe gronden/vastgoed uit. Zij participeren in algehele waardeontwikkeling.
<i>Inbrengwaarde</i>	Vastgestelde waarde waarvoor de eigenaar de kavel in grondexploitatie inbrengt.
<i>Indirecte financiering</i>	Het faciliteren van het verstrekken van middelen op basis van zekerheden/garanties/ waarborgen voor een derde.
<i>Investering</i>	Zie Eigen Vermogen
<i>Kostenverhaal</i>	Het verhalen van kosten voor aanleg en aanpassen van bijvoorbeeld openbare ruimte (collectieve kosten) als gevolg van gebiedsontwikkelingen door nieuwe bestemmingen en functies.
<i>Lening</i>	Zie Vreemd Vermogen
<i>Loan-to-value</i>	De som van de lening(en) in verhouding tot de waarde van het onderpand.
<i>Marktwaaarde</i>	Waarde op basis van de huidige staat, functie en gebruik in het huidige bestemmingsplan onder normale marktomstandigheden.

<i>Onrendabele top</i>	Tekort in de business case.
<i>Onteigening</i>	Eigendom dat door de overheid via daartoe geldende juridische procedures in bezit wordt genomen.
<i>Overbruggingsfinanciering</i>	Tijdelijke lening ter overbrugging van een periode waarin de uitgaven voor investeringen vooraf aan de te genereren opbrengsten en inkomsten vallen. Zie ook Vreemd vermogen.
<i>Participatie</i>	Zie Eigen vermogen.
<i>Rendement</i>	Opbrengst van de investering in verhouding tot de gemaakte kosten gedurende een bepaalde periode als percentage van het geïnvesteerde bedrag.
<i>Revolverend fonds</i>	Een fonds dat middelen nadat ze zijn terugbetaald of afgelost opnieuw inzet ten behoeve van investering in of financiering van realisatie van de doelstellingen.
<i>Risicodragend kapitaal</i>	Eigen vermogen plus eventueel achtergestelde leningen van een onderneming. Bij een faillissement wordt op risicodragend vermogen pas iets terug betaald als alle andere crediteuren hun vorderingen geheel hebben terugontvangen en daarna nog een positief saldo resteert.
<i>Sale & lease-back</i>	Transactie waarbij eigenaar bepaalde waarden verkoopt en de onderhevige waarden gelijk weer terug huurt.
<i>Schuldbekentenis</i>	Betreft het erkennen van een openstaande schuld bij een andere partij, zonder dat (zoals bij een lening) daar eerst door die andere partij geld naar de schuldenaar wordt overgemaakt. De initiële investering wordt door partij X gedaan, terwijl partij Y hiervan gebruik mag gaan maken, onder voorwaarde dat deze partij X over een periode van xx jaar terugbetaald.
<i>Solvabiliteit</i>	De verhouding tussen het eigen vermogen en het totale vermogen (eigen vermogen en vreemd vermogen) van een onderneming.
<i>Subsidie</i>	Een toekenning van publieke financiële middelen ten behoeve van het realiseren van goederen of diensten. De financiële middelen worden verstrekt door een bestuursorgaan voor een bepaalde activiteit van de aanvrager.
<i>Uitneemwaarde</i>	Vastgestelde waarde waarvoor eigenaar de kavel uit de grondexploitatie afneemt. Gebaseerd op de verwachtingswaarde.
<i>Verkeerswaarde</i>	Marktwaaarde op basis van huidige staat, functie en bestemming in onverhuurde staat.

<i>Verrekening</i>	Het heralloceren van baten en lasten.
<i>Verwachtingswaarde</i>	Waarde op basis toekomstige functie en gebruik op basis van het nieuwe bestemmingsplan.
<i>Vreemd Vermogen (VV)</i>	Het kapitaal dat een partij leent aan een onderneming/project, waartoe in ruil rente over betaald wordt en dat op een afgesproken termijn afgelost wordt (aflossingen)
<i>Waarborg</i>	Zie Garantie.
<i>Waarborgfonds</i>	Fonds dat zich garant stelt voor de nakoming van financiële verplichtingen van derden. Deze derden betalen een premie, waartegenover het fonds zich garant stelt voor de aflossing van de lening in geval van faillissement of het anderszins niet kunnen nakomen van de verplichtingen.
<i>Waardesprong</i>	Het verschil in waarde op basis van de huidige staat, functie en bestemming (gebruikswaarde) en de waarde op basis van de nieuwe functie en bestemming (verwachtingswaarde).

Bijlage 2

Kernvragen bij bepalen individuele financieringsbehoefte

Welke kernvragen moeten bij het bepalen van de financieringsbehoefte doorlopen worden om potentiële financieringsproblemen bij individuele eigenaren in kaart te brengen?

1. Wat is de investeringsomvang in de tijd, welke investering is op welk tijdstip nodig?
 - Wat is de omvang van de investeringen op de nieuwe locatie?
 - waarde nieuwe locatie [€ +/-]
 - waarde oude locatie [€ +/-]
 - sloop & sanering oude locatie [€ +/-]
 - afdracht grondexploitatie [€ +/-]
 - realisatie opstal en inrichting nieuwe locatie [€ +/-]
 - Welke financieringsverplichtingen rusten op oude locatie
 - Bestaande financieringslast [€ +/-]: overwaarde en 'onder water' zijn al meegenomen in de waarde van de oude locatie
 - Wat is totale investeringsbehoefte in de tijd (cash-flow schema)?
2. Investeringsbereidheid eigenaar met eigen vermogen (EV).
 - Op welke momenten kan en wil eigenaar welke omvang uit EV investeren?
 - Kan eigenaar volledig financieren met EV?
 - Welk deel wil eigenaar financieren met EV?
3. Welk deel kan eigenaar financieren met direct zelf aangetrokken vreemd vermogen (VV) (in de tijd).
 - Op welke tijdstippen worden welke bedragen gefinancierd met direct VV?
 - Mogelijkheid en omvang hypothecaire lening?
 - Mogelijkheid en omvang overbruggingskrediet?
 - Mogelijkheden en omvang schuldbekentenissen participanten/koper/huurder/derden?
4. Welk deel moet (nog) gedekt worden vanuit collectieve business case
 - -> iteratief proces/terugkoppeling tussen deel A (haalbaarheid collectieve en individuele business case) en deel B (financierbaarheid individuele business cases)

Bijlage 3

Relevante voorwaarden uitwerking financierings- en investeringsafspraken

Voor elke aan te gane financieringsovereenkomst of investeringscontract, gelden (bij wijze van checklist) een aantal relevante voorwaarden die benoemd moeten worden, zoals:

- Rollen en verantwoordelijkheden partijen
- Dekking/aantrekken kapitaal t.b.v. verstrekking
- Bedrag/volume
- Looptijd/fasering/stortingsschema
- Gevraagde zekerheden/onderpand/(concern) garanties
- Eigenaarschap/aandelen, dividendbeleid
- Risico-profiel
- Milestones/vereiste tussentijdse prestaties
- Wederkerigheidseisen/tegenprestaties
- Rente-percentages
- Aflossingsregime (lineair/nominaal, bullet/alles op het einde vs. flexibel/oplopend)
- Marktconformiteit (i.v.m. staatssteun als overheid is betrokken)/onafhankelijke taxatie
- Bibob-toets
- Exit-afspraken

Stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil

Dit is een gezamenlijke uitgave van het

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

en het

Kadaster



www.stedelijkekavelruil.com

Auteurs

Adamfo de Groot (Rebel)

Damo Holt (Rebel)

Theo Stauttener (Stad2)

In opdracht van

Niek van der Heiden en Sandra Suijkerbuijk

Ministerie van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties en Kadaster

Fotografie

Plaatwerk fotografen, Delft

Vormgeving

VormVijf, Den Haag

5 april 2018

