

ONDERNEMENDE OVERHEID BIJ RUIMTELIJKE INVESTERINGEN

Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is onderwerp van beleid in de ruimtelijke ordening. In de investeringsstrategie is steeds vaker sprake van publiek-private samenwerking. New York kent verschillende grootschalige gebiedsontwikkelingen. De Bloomberg Administration voert daarbij, in tegenstelling tot wat soms wordt gedacht, geen 'laissez faire'-beleid. Integendeel, een klassiek instrument van ruimtelijke ordening, de bestemmingsplanherziening, speelt een sleutelrol. En samen met een actief fiscaal beleid staat menig gebied daarmee op de radar van private ontwikkelaars en investeerders. Dit artikel beschrijft de achterliggende noties en enkele voorbeelden in de US.

Ad Hereijgers

Bij ruimtelijke investeringen, bijvoorbeeld de herinrichting van een plein, bouw van een museum of aanleg van een park, wordt de vraag gesteld hoeveel private euro's geïnvesteerd worden als gevolg van de besteding van één euro uit de overheidskas. Het vooraf onbekende multiplier-effect. Deze afweging leidt tot politiek ingegeven redeneringen, waarbij na twee zinnen de term maatschappelijk rendement valt. In feite gaat het om de motivering en legitimatie voor directe overheidsinvesteringen. Of deze uiteindelijk doelmatig zijn gedaan en dus het verwachte multiplier-effect hebben bereikt, blijkt pas jaren later. Op dat moment bekommeren weinigen zich daar nog over, behoudens de rekenkamers en de wethouder die met de financiële erfenis van zijn/haar voorganger zit opgescheept. Wat aanvankelijk werd gepresenteerd als een publiek-private investeringsstrategie, blijkt dan niet veel meer te zijn geweest dan een ouderwetse subsidie in modern beleidsjargon.

Het bovenstaande is gelukkig niet altijd van toepassing. En de afgelopen jaren heb ik als *development consultant* in New York ook andere ervaringen opgedaan, waarvan ik u in dit artikel deelgenoot wil maken. In het walhalla van het Wall Street-kapitalisme met *records*, *bubbles* en crises, komt subsidie niet in het vocabulaire voor. Sterker nog, de redenering is hier juist omgekeerd. Om nog even bij de aanleg van het park te blijven; de wethouder rekent hier op een multiplier

aan belastingopbrengsten. Dit heeft vooral betrekking op onroerendezaakbelastingen oftewel *property taxes*. Maar ook de stijging van lokaal geheven BTW (*sales taxes*) als gevolg van toegenomen economische activiteit is een belangrijke gemeentelijke inkomstenbron.

Kanttekening hierbij is dat New York geen gemeente- en provinciefonds kent zoals wij dat in Nederland gewend zijn en daarom voor haar inkomsten meer afhankelijk is van lokale heffingen. Daarnaast gelden de hiernavolgende noties alleen voor steden met een gespannen vastgoedmarkt met navenante prijsdruk. Maar ik zie interessante aanknopingspunten in de New Yorkse toelatingsplanologie, die een aantal overeenkomsten vertoont met de in Nederland bekende onderhandelings- of ontwikkelingsplanologie.

Rezoning opent pot met goud

Hoe werkt het als ruimtelijke investeringen voornamelijk gedragen worden door de markt? Het antwoord: met een eenvoudig en ook al oud instrument van ruimtelijke ordening; het bestemmingsplan ofwel *zoning*. In de stad van de onbegrensde mogelijkheden bestaan namelijk wel degelijk strikte spelregels in de ruimtelijke ordening. Verandering van de spelregels loopt via *rezoning* oftewel een bestemmingsplanherziening. Dit is, evenals in Nederland, een langdurige en intensieve planologisch-juridische procedure waar ook omwonenden bij betrokken worden.

Meestal neemt de gemeentelijke overheid het initiatief om voor gebieden die klaar zijn voor een functiewijziging, een procedure voor een bestemmingsplanherziening te starten. Klaar zijn betekent hier waar de marktomstandigheden het vragen. Bijvoorbeeld verouderde industriële (laag)bouw met opslag aan aantrekkelijke *riverfronts*, waar via de weg van de geleidelijke transformatie via *loft living* nu een vraag ontstaat voor appartementen. Loopafstand tot de metro is overigens een allesbepalende locatiefactor.

Dit type functiewijziging opent de pot met goud voor de stad. En dan niet als eigenaar van de grond, want die is voornamelijk van particulieren. Maar wel als instrument om de *property taxes* substantieel te verhogen alsook het economisch draagvlak voor commerciële voorzieningen. Dit laatste brengt meer business, bijvoorbeeld winkelmatten, en verhoogt navenant de opbrengst uit *sales taxes* (BTW), die lokaal wordt geheven.

Rezoning betekent overigens meestal *upzoning*, hoewel dit ook gepaard kan gaan met *downzoning* van omliggende buurten. *Upzoning* betekent dat er bouwvolume (uitgerekend in *Floor Area Ratio* – FAR) mag worden toegevoegd; in New York staat dit synoniem aan hoogbouw. *Downzoning*, in monumentaal waardevolle (*brownstone*) buurten, betekent status quo van de bestaande situatie; enigszins vergelijkbaar met het conserverend bestemmingsplan in Nederland. Een tweetal voorbeelden van *upzoning*.

Greenpoint Williamsburg

Greenpoint Williamsburg in Brooklyn: een oude arbeidersbuurt met Italianen, Polen, Puerto Ricanen en orthodoxe Joden aan ruim twee kilometer East River-riverfront met zicht op Midtown Manhattan. De buurt strekt zich uit over maar liefst 170 bouwblokken. Transformatie vindt plaats van industriële bedrijvigheid naar een *mixed use*-woongebied. In *zoning*-terminologie: van M-1 (*manufacturing*) naar R6 (middelhoogbouw wonen) en R8 (hoogbouw wonen), inclusief *MX-districts* (*mixed use*) en uitbreiding van het winkelareaal (C1-4 en C2-4). Toegestane bouwhoogten van twintig meter in de bestaande buurten tot ruim honderd meter aan het *riverfront*. Het aantal toegevoegde woningen als gevolg van deze *upzoning* laat zich vertalen in ongeveer 7000. De ruimtelijke ruggengraat van deze *rezoning* is een publieke esplanade met pleinen langs het twee kilometer lange *riverfront*.

Primair zijn dit private investeringen op voornamelijk particuliere gronden. De spin-off of multiplier voor de publieke sector ontstaat op twee manieren:

- Op de eerste plaats een permanente verhoging van de *property taxes*, belastingopbrengsten die uiteindelijk via de algemene middelen worden aangewend. Dit is uiteindelijk de belangrijkste financiële stimulans voor *rezoning*: het maximaliseren van de *property taxes*.
- Op de tweede plaats via zogeheten *inclusionary zoning*: de ontwikkelaar krijgt de mogelijkheid voor een extra bouwvolume als hij of een deel van de woningen bestemt voor zogeheten *affordable housing* en/of een financiële bijdrage

levert aan de inrichting van de openbare ruimte en/of buurtvoorzieningen opneemt in de plint van het gebouw. De betaalbare woningbouw, meestal 10 tot 15 procent van het te bouwen aantal, moet voor een periode van tenminste 15 jaar betaalbaar blijven voor huishoudens met een bepaald per district vastgelegd mediaan huishoudinkomen.

Voor beide spin-offs worden in Nederland primair de overheid en de woningcorporaties verantwoordelijk gehouden. De lokale overheid zal dit in eerste instantie proberen te doen via de gronduitgifte. De woningcorporaties worden aangesproken op de prestatievelden uit het Besluit beheer sociale huursector (Bbsh). Bij binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen, nogal eens bij afwezigheid van een gemeentelijke grondexploitatie, worden hierover aparte prestatieafspraken gemaakt tussen partijen.

High Line, Chelsea

De High Line is een 1,8 kilometer lang verhoogd buiten gebruik zijnd spoorviaduct, dat dwars door Chelsea loopt en eindigt in het toekomstige nieuwe *midtown* aan de *westside* van Manhattan. In goed Nederlands: *prime real estate*. Aanvankelijk waren er plannen voor sloop. Friends of the High Line, een actiegroep opgericht door betrokken buurtbewoners en gesteund door *celebrities* wist dit tegen te houden. Met zeer tot de verbeelding sprekende, maar financieel goed onderbouwde plannen wist deze actiegroep de Bloomberg Administration te overtuigen. In het najaar 2008 wordt fase 1 van het High Line Park geopend.

De totale aanlegkosten worden geraamd op \$170 mln. De gemeente New York draagt hieraan 65 procent bij, de rest is afkomstig van de Staat New York (13 procent) en donaties (22 procent). De financiële bijdrage van de overheid is gebaseerd op een combinatie van *rezoning* en toename van de *property taxes*; het principe van *Tax Increment Financing* (TIF). Hoe werkt dit?

De gemeente heeft eerst het initiatief genomen voor de *rezoning* van enkele bouwblokken aan weerszijden van de High Line. De luchtrechten boven de High Line zijn verlegd naar de bouwblokken ernaast. Op deze wijze krijgt lucht een waarde in vastgoed. Dit is overigens (in verband met huidige waarden, bezonning, enzovoorts) zeer gedetailleerd per blok/pand bekeken. En vergeet ook niet, in het *arty* Chelsea woont een mondig publiek, dat prima voor zichzelf kan opkomen als hun belangen zouden worden geschaad.

Daarnaast is de verwachting dat door aanleg van het park de waarde van het omliggende vastgoed zal stijgen, in onderzoeken wordt een waardeverhoging tussen 8 en 30 procent aangetoond. De gemeente schat de toekomstige hogere *property taxes* in over een periode van bijvoorbeeld tien jaar. Deze hogere belastingopbrengsten zijn de onderbouwing voor de investering. Financiering van de High Line is gebaseerd op het TIF-principe, maar geen formeel TIF-project.

Kenmerken TIF-projecten

In formele TIF-projecten schrijft de gemeente een obligatielening uit op de kapitaalmarkt en haalt hiermee het beoogde investeringsbedrag op. Gedurende de looptijd worden de rente en aflossing betaald uit de jaarlijkse — in omvang toenemende — opbrengsten van de *property taxes*. Grootste onderliggende veronderstelling is een waarde-stijging van het onroerend goed; een risicovolle aanname. Als het vastgoed minder in waarde stijgt dan verwacht, en dus de belastingopbrengsten navenant minder zullen zijn, moeten de rente en aflossing uit de algemene middelen worden betaald. Daarom worden TIF-projecten alleen per referendum besloten, het staat als onderwerp 'op de *ballot*' bij periodieke verkiezingen. Een democratische spelregel die ook de belastingbetalende burger bewustmaakt van de risico's van de ondernemende overheid. TIF is bijvoorbeeld toegepast bij de bekostiging van de uitbreiding van een universiteit (Chicago), een bibliotheek (Los Angeles) en een museum (Washington DC).

Meerdere smaken bij projectontwikkeling

Rezoning en het TIF-principe zijn voorbeelden van ruimtelijke ordening en fiscaal beleid die vooral betrekking hebben op gebiedsontwikkeling.

Ook voor individuele projectontwikkeling bestaat een scala aan — weliswaar kleinschaliger — *incentives*. In dit kader noemen we er twee: *tax abatement* en *historic tax credits*.

Tax abatement is een vrijstelling van onroerendezaakbelasting over een bepaalde periode. Afhankelijk van het type vrijstelling betreft het een periode van tien tot vijftien jaar. De vrijstelling komt de individuele koper van een appartement ten goede. In een periode van drie tot vijf jaar voor het aflopen van de vrijstelling wordt de belasting stapsgewijs naar het normale niveau getrokken. Deze vorm van vrijstelling komt de productie van koopappartementen ten goede: de nettowoonlasten zijn immers in de beginperiode minder. In New York is dit programma wel aan bepaalde gebieden gebonden. En recentelijk, hoofdzakelijk door het eigen succes, wel in toepassingsfeer beperkt, zowel geografisch als qua omvang (421 A en J51 belastingprogramma's).

Historic tax credits zijn belastingvoordelen bij het ingrijpend renoveren van rijksmonumenten. Zij vallen toe aan de eigenaar en alleen bij het realiseren van huurappartementen. Eigenaar-bewoners kennen een speciaal programma. Het woongebouw moet eerst worden aangemeld en goedgekeurd als rijksmonument.



Ad Hereijgers is partner NADC, New York – Rotterdam (www.nadcny.com).

Het belastingvoordeel is 10 tot 15 procent van de waarde nadat het woongebouw is gerenoveerd. De *tax credit* wordt deels vooraf als cash uitgekeerd (\$0,80 van elke \$1 waarde), deels achteraf na voltooiing van de renovatie en na hertaxatie (dan \$0,95 van elke \$1 waarde). De *tax credits* worden 'geadopteerd' en uitgekeerd door bedrijven die deze *credits* weer kunnen aanwenden voor hun belastingvoordelen. Voorwaarde is dat het woongebouw tenminste zeven jaar in de huursector blijft. Bij eerdere verkoop moet het belastingvoordeel naar rato worden terugbetaald.

Tot slot

Bestemmingsplanherziening en belastingvoordeel; op het eerste gezicht een verrassende combinatie bij een ruimtelijke investeringsstrategie. Toch is het de kern van de hedendaagse succesvolle, grootschalige gebiedsontwikkeling in New York. De Bloomberg Administration faciliteert private investeringen vanuit een ondernemende overheid; zelf risico op zich nemen met betrekking tot de toekomstige waarde-stijging. Ondernemend ook in de zin van zelf initiatief nemen, zoals bijvoorbeeld bij de kandidaatsstelling voor de Olympische Spelen 2012, waardoor Greenpoint Williamsburg (Olympisch dorp) en de Westside Manhattan (Stadion) op de *rezoning*-agenda zijn gekomen. Of ondernemen vanuit een geboden kans, zoals de High Line. In andere situaties houdt diezelfde ondernemende overheid de boot politiek ook nog af, terwijl de markt nadrukkelijk vraagt om *rezoning*. Een voorbeeld daarvan is Pier 6-12 en Red Hook, ook waardevol Brooklyn *riverfront*. Daar weerhoudt de werkgelegenheidslobby in de containerterminal de gemeente er vooralsnog van om verzoeken vanuit de markt voor *rezoning* te honoreren.

In het kader van de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling in Nederland is het te overwegen om de combinatie van bestemmingsplanherziening (*rezoning*) met belastingvoordelen (*tax credits*) te onderzoeken. Temeer daar een belangrijke speler in de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, de woningcorporaties, in toenemende mate op het *level playing field* van de overige marktpartijen opereert. En de gemeentelijke overheid heeft te weinig financiële armslag om de grote opgaven in ruimtelijke investeringen, met name in het semi-openbare gebied, alleen aan te kunnen. Het zal de nu nog politiek beladen discussie over verwachte multipliers een zakelijke dimensie kunnen geven vanuit de ondernemende overheid. Op dat moment wordt faciliteren een zakelijke investeringsconditie in plaats van wollig beleidsjargon.