



foto. MVRDV

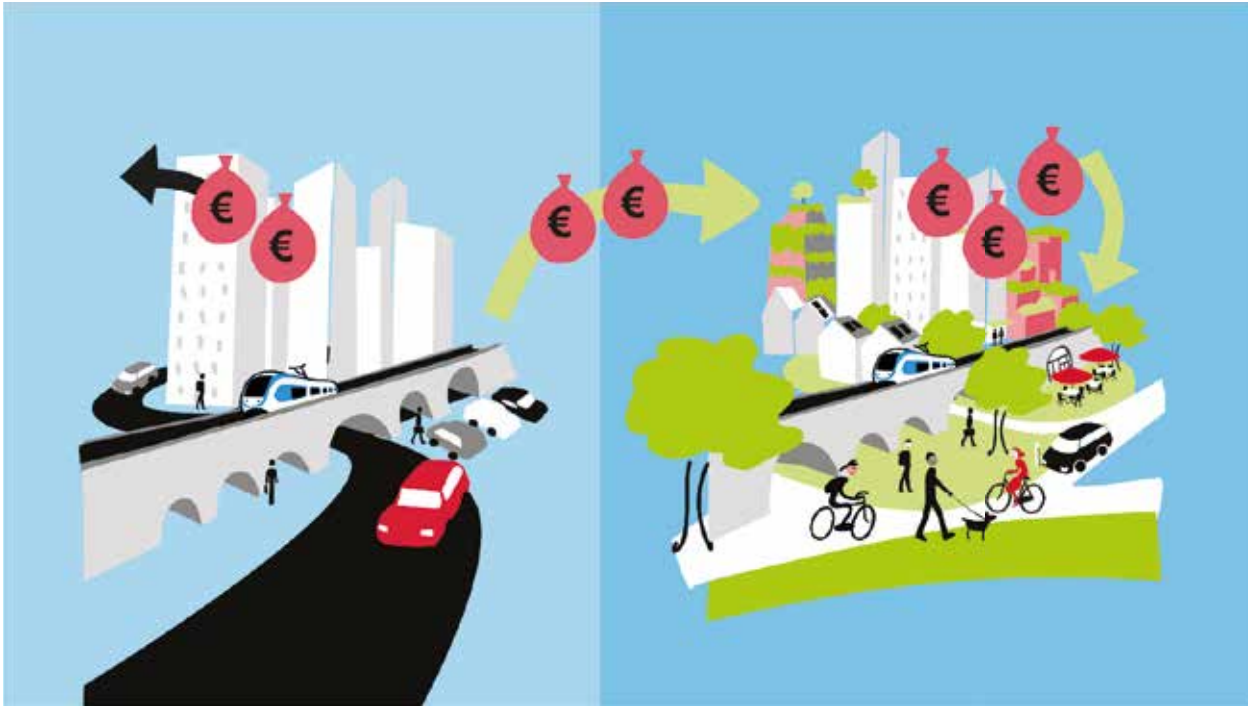
2. Innovatief ontwikkelmodel voor gebieds-transformatie

Betere kwaliteit, haalbaarheid en betaalbaarheid

FLEUR ELDERHORST, JURJEN VAN KEULEN & THEO STAUTTENER

In dit artikel wordt een innovatief Ontwikkelmodel geïntroduceerd met een pleidooi voor meer regie vanuit de overheid voor de voorfase en de gebruiksfase van de gebiedsontwikkeling maar wel in nauwe samenwerking met de marktpartijen.

Kiest een gemeente voor een faciliterende rol in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling? Dan komt de gebiedstransformatie onvoldoende op gang of wordt de beoogde kwaliteit niet gehaald; zo constateren steeds meer overheden. Dit geldt zeker bij versnipperd grondeigendom. Collectieve systemen voor mobiliteitshubs, energie en levendige plinten vragen om regie. Dat geldt ook voor betaalbaarheid van woningen, werkruimten en voorzieningen. Actief grondbeleid zoals tijdens de Vinex-periode kunnen veel gemeenten zich niet meer permitteren; de risico's zijn te groot en de gebiedsontwikkeling is te complex. Kan een nieuw ontwikkelmodel bijdragen om op een andere manier gebiedsontwikkeling actief te faciliteren? In dit artikel kijken Fleur Elderhorst en Jurjen van Keulen van APPM en Theo Stauttner van Stadskwadraat vanuit een ander perspectief naar binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.¹ Haalbaarheid en betaalbaarheid maar ook waardecreatie en samenwerking tussen overheid en markt komen aan bod. En niet in de laatste plaats de samenwerking tussen overheden onderling.



Bron: APPM

Meer regie op kwaliteit, snelheid en betaalbaarheid

Mede aan de hand van de gebiedsontwikkeling rond het Stationsgebied van Hoofddorp is het ontwikkelmodel opgesteld. Inzet van de gemeente Haarlemmermeer in het Stationsgebied is een ontwikkelstrategie waarin meer regie centraal staat. Ze heeft daarom in het gebied Wvg gevestigd en kan vanuit een actievere rol sturen. Een nieuw ontwikkelmodel betekent voor APPM en Stadskwadraat *leren van het verleden*, innovaties inbrengen waar mogelijk en vooral de gebiedsontwikkeling vanuit zijn actuele problematiek benaderen. Het hoeft niet allemaal nieuw te zijn, maar moet wel passen in een gebiedsontwikkeling waarin veel meer aandacht moet zijn voor zowel de voorfase als de gebruiksfase.

Het is gebruikelijk het planproces op te delen in stappen van initiatiefase tot uitvoeringsfase. Maar gebiedsontwikkeling is breder geworden, zeker in transformatiegebieden. Dat rechtvaardigt aandacht voor de *voorfase*, een fase waarin nog over plannen wordt gedacht waar ze in de tussenfase daadwerkelijk worden gemaakt en uitgevoerd.

Tegelijkertijd een fase waarin bestaand vastgoed vaak al wordt doorverkocht en grondposities worden ingenomen. Wanneer je als overheid weet dat je een gebied tot (her-)ontwikkeling wilt brengen, moet je zo snel mogelijk ingrijpen en piketpaaltjes slaan om grondspeculatie te voorkomen maar ook om het gebied in die voorfase aantrekkelijk en exploitabel te houden. In het denkproces en ontwikkelmodellen is doorgaans weinig aandacht voor deze voorfase. En datzelfde geldt voor de *gebruiksfase*, de fase na ontwikkeling en realisatie. Ook deze *gebruiksfase* heeft lang geen aandacht gehad van gemeenten en marktpartijen. De afgelopen tien jaar heeft de wal het schip gekeerd. Er zijn nieuwe vraagstukken die om collectieve antwoorden vragen en die verder gaan dan de ontwikkeling en realisatie van woningen. Ze gaan over collectieve mobiliteits- en energiesystemen, maar ook over goed functionerende plinten die blijvend reuring aan het gebied geven, over goede voorzieningen en een hoogwaardige openbare ruimte. Deze vraagstukken moeten voor de start van de gebiedsontwikkeling al zijn doordacht en verankerd inclusief de financiën en de verdeling van bijbehorende risico's. Als dat niet het geval is komt de gebiedsontwikkeling met onvoldoende kwaliteit of helemaal niet van de grond.

Casus Stationsgebied Hoofddorp

- Eén van de grootschalige NOVEX-woningbouwgebieden.
- Ambitie: realiseren hoogwaardig woon-werkmilieu in combinatie met doortrekken Noord/Zuidlijn.
- 15.500 woningen, 11.000 banen en multimodale knoop.
- Inzet: met spoed, in hoge kwaliteit, een gemengde stadswijk realiseren. Een integrale en duurzame gebiedsontwikkeling met de benodigde collectieve systemen.

Publiek-publiek en publiek-privaat samenwerken

Een overheid die actief de regie in handen wil nemen, doet er goed aan na te denken hoe ze aan de voorkant 'grip op grond' kan krijgen. Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is duur; zo'n 60-70% van de kosten in de grondexploitatie is gerelateerd aan verwerving, sanering van bestaand gebied en sloop van bestaande gebouwen. Kunnen publieke partijen hier juist niet de handen ineenslaan? Zij kunnen – vergeleken met marktpartijen – financieringsarrangementen verkrijgen tegen relatief gunstige voorwaarden. Voor een gemeente drukt de verwerving echter (vaak) enorm op de begroting en de begrotingsregels laten niet toe dat in een vroeg stadium grondexploitaties worden geactiveerd. Begrotingsregels, uiteenlopende opvattingen over toekomstige waardeontwikkeling, risico(perceptie) en gezonde gemeentefinanciën maken het minder aantrekkelijk voor gemeenten om een actief grondbeleid te voeren. In het samenspel tussen gemeente, provincie en Rijk die gaan over samenwerking en risicodeling, liggen kansen. Ook niet onbelangrijk is dat gronden en gebouwen niet alleen moeten worden verworven met de bestemmingswijziging als enige optie voor waardecreatie. Er moeten scenario's worden gemaakt waarin ook 'door-exploiteren' op basis van de huidige functie of *stand-alone* ontwikkelen worden meegenomen in de afweging.

Het sturen op een clusterwijze ontwikkeling is aan te bevelen. Naast sturen op een plan en ruimtelijk kwaliteitskader voor de totale gebiedsontwikkeling (inclusief collectieve voorzieningen, maakt een stap-voor-stap strategie, met een fasering in de tijd, de ontwikkeling (financieel) beter behapbaar. Niet meer de 'badkuip' van voor de crisis maar overzichtelijke clusters die al dan niet met zelfrealisatoren tot ontwikkeling worden gebracht. Wanneer voldoende percelen onder regie zijn, kan de gebiedsontwikkeling in een cluster op gang komen. Een gefaseerde ontwikkeling vraagt dan wel ruimtelijke kaders en een selectie van marktpartijen die hierop is afgestemd. Partnerselectie in de voorfase van de gebiedsontwikkeling betekent dat de gemeente het risico op de eigendom van gronden met marktpartijen kan delen. Voorwaarde is wel selectie van partijen die langjarig – tot en met de

gebruiksfase – *aan de lat willen staan* en de expertise in huis hebben om op een adequate wijze publiek-privaat te kunnen samenwerken. Marktpartijen kunnen een rol krijgen in het door-exploiteren van bestaande panden en mee-investeren in placemaking; zaken waar een gemeente vaak minder in thuis is. Van de overheid vraagt dit dat die politieke rust creëert voor een lange periode, vermoedelijk vier bestuursperiodes of meer. Gebiedsontwikkeling vergt immers een lange adem en nauwe samenwerking. Dat betekent ook doorzetten in economisch spannende tijden.

Een gebied goed maken is één, een gebied goed houden is het uiteindelijke doel. Dus bij het ontwikkelmodel moet gedacht worden vanuit het adagium '*begin with the end in mind...*'. Hoe het gebied met de buurten straks moet functioneren, moet je aan de voorkant al organiseren. Daarom is er een belangrijke rol weggelegd voor een publiek-private gebiedsorganisatie als motor voor de transformatie. Deze organisatie draagt in de voorfase met placemaking bij aan het op de kaart zetten van het gebied. Placemaking gaat geleidelijk over in placemanagement, waarbij collectieve voorzieningen, actief plintmanagement et cetera een rol hebben. Door dit vroeg te organiseren worden ontwikkelaars, vervolgens beleggers en uiteindelijk de bewoners en gebruikers van het gebied hier onderdeel van. Wanneer het vooraf goed georganiseerd wordt, is het ook gemakkelijker om in te stappen voor (markt)partijen waaronder zelfrealisatoren.

Waardecreatie en waardevangst noodzakelijk voor de haalbaarheid en kwaliteit voor de lange termijn

Het nieuwe ontwikkelmodel is gericht op het zo veel mogelijk vasthouden van waarden. Inzet is om de waardecreatie ten goede te laten komen aan het gebied, lees: de haalbaarheid van de beoogde kwaliteit van het gebied. Zowel om ontwikkeling mogelijk te maken alsook om op termijn het gebied aantrekkelijk en de woningen, voorzieningen en bedrijfsruimten betaalbaar te houden. De druk op de financiële haalbaarheid maakt dat dit pure noodzaak is. Overigens is het van belang een stap verder te denken dan alleen het verzekeren van de financiële uitvoerbaarheid. Het gaat immers om een *duurzame* gebiedsontwikkeling gericht op haalbaarheid en betaalbaarheid.

Vier vormen van waardevangst zijn onderdeel van het ontwikkelmodel

1. De eerste heeft betrekking op het beperken van weglekken van waarde, door het voorkomen van speculatie. Door zo vroeg mogelijk een Wvg (Wet voorkeursrecht gemeenten) te vestigen wordt het aantal transacties in het gebied beperkt. Tevens wordt enige rust in het gebied gecreëerd. Uiteraard zal ook de overheid bij aankoop de marktwaarde moeten betalen, maar voorkomen wordt dat partijen misschien wel boven de marktwaarde aankopen doordat de verwachtingswaarde vaak hoger ligt dan de uiteindelijke marktwaarde.

Handelingsperspectief in relatie tot onwikkelfasen



In het gebied zal daarnaast een aantal eigenaren zich beroepen op zelfrealisatie. Deze zullen zich na vestiging van Wvg vaak melden. Ook zullen er eigenaren zijn die hun vastgoed en activiteiten in het gebied willen voortzetten en van meerwaarde kunnen zijn. De gemeente kan in dat geval onderzoeken of dit partijen zijn waarmee kan worden samengewerkt in de ontwikkeling van deelgebieden. Daarmee zorgt actief optreden in de voorfase voor de noodzakelijke 'grip op grond'.

2. Met het ontwikkelen en realiseren van collectieve voorzieningen als energie en mobiliteitshubs wordt waarde toegevoegd aan het gebied die vooral voor toekomstige bewoners van toegevoegde waarde is. In de huidige praktijk is het ontwikkelen van deze 'nieuwe businesscases' financieel risicovol, doordat partijen nog niet weten hoe het uiteindelijke verdienmodel eruitziet. Dit komt met name doordat het gedrag van toekomstige klanten onvoldoende bekend is. Wanneer ontwikkelaars en vooral beleggers in de beginfase hun commitment geven aan de inzet van deze voorzieningen en ook de afzet garanderen, dan ziet het risicoprofiel er anders uit. Aanbieders van bijvoorbeeld deelmobiliteit kunnen worden geworven met meer zicht op omzet van hun toekomstige klanten. Daardoor worden risico's kleiner en wordt de gebiedsontwikkeling beter haalbaar. Ook kunnen aanbieders sneller worden meegenomen omdat het eindbeeld duidelijker is. Ze kunnen dan beter meegroeien in de transformatie van het gebied en richting geven aan de voorzieningen.

3. Waardecreatie in gebieden vindt ook plaats ná de transformatie. Dat hebben de studies naar de A2-tunnel in Maastricht en de spoortunnel door het centrum van Delft

aangetoond. Wanneer het gebied goed functioneert en bewoners de kwaliteit ervaren, stijgt de waarde (van het vastgoed). Dit is overigens geen waardesprong zoals bij een bestemmingswijziging maar meer een geleidelijke stijging. Over een periode van 10 tot 15 jaar na oplevering is de waardeontwikkeling vaak aanzienlijk. Door deze waardeontwikkeling onderdeel te maken van het ontwikkelmodel, kunnen meer financiële middelen worden aangeboord om voorinvesteringen te dekken. Ook wordt zo de financiële haalbaarheid verbeterd. Nieuwe vormen van meerwaarde-afdracht kunnen worden gerealiseerd door grond langer in de gebiedsontwikkeling 'vast' te houden en met afnemers afspraken te maken over deling van waarde. In het geval van Stationsgebied Hoofddorp zal met name het doortrekken van de Noord/Zuidlijn (naast een bestemmingswijziging en toevoeging van ruimtelijke kwaliteit) een belangrijke pijler zijn voor toekomstige waardecreatie. Uitzoemend naar Nederland zou gesteld kunnen worden dat de huidige onrendabele voorinvesteringen (deels) door het Rijk worden bekostigd. Hiervoor heeft het huidige kabinet € 7,5 mld. gereserveerd. Bij het opzetten van een systeem van meerwaarde-afdracht werpt dit de vraag op wie dit zou moeten organiseren. Is dit de lokale overheid, de Rijksoverheid of een combinatie van beide? Een generiek systeem dat kan worden toegepast in heel Nederland, draagt bij aan een 'level playing field', voorkomt dat steden een andere concurrentiepositie ten opzichte van elkaar krijgen. En bovendien, als het Rijk grootschalig mee-investeert in gebiedsontwikkeling, is het fair dat zij een deel van de waardevangst als dekking terugkrijgt. Deze meerwaarde-afdracht is een specifiek onderdeel waarop in de vervolgfase van onderzoek verdere stappen worden gezet.

4. De laatste vorm van waardevangst behelst het vasthouden van betaalbaarheid en meer sociale en maatschappelijke waarde in het gebied. Wanneer de minister voor VRO naar een groter aandeel betaalbare woningen in de nieuwe voorraad wil, zullen we moeten werken aan nieuwe segmenten naast koop en huur. Segmenten waarin eigenaren collectief sturen op waarde en waardebehoud. Dit geldt zowel voor woningen als voor betaalbare werkplekken. Woonverenigingen – bestaande uit kopers van woningen of huurderscollectieven – kunnen betaalbaarheid duurzaam garanderen. Dit kan doordat kopers van woningen hun woning bij verkoop ‘terug’ verkopen aan de vereniging voor de originele koopprijs met een vooraf vastgestelde index. Een dergelijk concept is door ERA Contour en Stadkwadraat uitgewerkt onder de noemer Pay It Forward.² De vereniging kan door een beperkte maandelijkse bijdrage zorgdragen voor professioneel management die uitvoering geeft aan in- en doorverkoop van de woningen maar ook zorgdragen voor collectieve inkoop van diensten en meer sociale uitwisseling tussen bewoners. Daarmee blijft de waarde in het gebied en lekt deze niet weg doordat woningen duur verkocht worden. Processen van *gentrification* worden daarmee beperkt en overheidsinvesteringen – doordat vanuit de grondexploitatie woningen met lagere grondprijzen betaalbaar worden gehouden³ – blijven voor het gebied geborgd. Ook kan gedacht worden aan woongenootschappen waarbij particulieren middels een individueel aandeel in het genootschap recht op een duurzaam betaalbare woning verkrijgen.

Conclusie

- ▶ Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling komt in veel Nederlandse steden (met) onvoldoende (snelheid) op gang of de beoogde kwaliteit wordt niet gehaald. Zeker als de eigendom versnipperd is.
- ▶ In dit artikel wordt een innovatief Ontwikkelmodel geïntroduceerd met een pleidooi voor meer regie vanuit de overheid voor de voorfase en de gebruiksfase van de gebiedsontwikkeling maar wel in nauwe samenwerking met de marktpartijen.
- ▶ Aan de hand van de casus Stationsgebied Hoofddorp is een aantal handelingsperspectieven onderzocht die bijdragen aan een betere kwaliteit, haalbaarheid en betaalbaarheid.

- ▶ Centraal in het model staat grip op grond in de voorfase, waarbij een clusterwijze ontwikkeling kan bijdragen aan het versneld op gang brengen van gebiedsontwikkeling en het beperken van het ‘vasthouden’ van gronden.
- ▶ Naar analogie hierop wordt ingezet op een partnerselectie die de clusters fasegewijs publiek-privaat kan ontwikkelen en bij gebleken goede samenwerking kan worden voortgezet.
- ▶ Aan de ‘voorkant’ maken partijen al afspraken over het borgen van collectieve voorzieningen, zodat de risico’s in de gebruiksfase afnemen. Daarin staan diverse vormen van waardevangst voor het gebied – waar mogelijk – voorop.

Innovatie, accupunatuur en nieuwe combinaties

Het innovatief model is op onderdelen zeker niet nieuw, maar juist opgebouwd uit bekende goed werkende instrumenten en aangepast en beter afgestemd op de huidige opgave, problematiek en complexiteit. Daarbij is er goed oog voor risicomanagement en een taakverdeling tussen overheid en markt, gericht op kwaliteiten van partijen. Uiteraard verdient het model op onderdelen uitwerking, wat de komende tijd ook plaats gaat vinden.

- 1 APPM en Stadkwadraat bouwden aan de hand van de gebiedsontwikkeling Stationsgebied Hoofddorp (15.000 woningen) aan een nieuw model (in opdracht van Metropool Regio Amsterdam, BZK, Provincie Noord-Holland en gemeente Haarlemmermeer). Daarbij werkten ze samen met specialisten uit de advies- en universiteitswereld en maakten dankbaar gebruik van kennis opgehaald in interviews met ontwikkelaars, beleggers en overheden. In samenwerking met Taco Hovius/Stijl Advocaten, Tom Daamen/TU Delft, Damo Holt/Rebel.
- 2 Zie ook Pay It Forward: <https://youtu.be/41gjjkR4wTw>.
- 3 Ook bij private ontwikkeling speelt dit een rol. Bij kostenverhaal leiden lagere grondprijzen vaak tot het niet of niet geheel kunnen voldoen van de exploitatiebijdrage door ontwikkelende partijen. Dit deel van de kosten wordt dan uit publieke middelen gedekt.



Over de auteurs

Fleur Elderhorst en Jurjen van Keulen zijn werkzaam bij APPM en Theo Staattener bij Stadkwadraat.