

LAT-relatie gemeente-markt stuwt gebiedsontwikkeling

Een gemeente die voor een gebiedsontwikkeling de handen ineen slaat met betrokken marktpartijen. Dus geen overheid versus markt en wij-zij discussie, maar een afgewogen samenwerkingsagenda, met respect voor elkaars rol en belang. ‘Developing Apart Together’, noemde een inleider het op de bouw- en vastgoedthemabijeenkomst van financieel dienstverlener PT Finance op 28 september. De zaal en overige sprekers herkenden zich direct in deze vergelijking met een LAT-relatie als ‘gebiedsontwikkeling nieuwe stijl’. Slotspreker GO-praktijkhoogleraar Friso de Zeeuw zag er vooral een recept in voor complexe binnenstedelijke gebiedstransformaties.

Blijvend fenomeen of tijdelijk?

‘Private inbreng in gebiedsprojecten’, was dit keer het thema van dit jaarlijkse evenement in een stukje gebiedsontwikkeling avant la lettre, Kasteel de Haar in Haarzuilens. Met als decor een antiek koetshuis, gingen de deelnemers met elkaar in gesprek over waarom gemeenten private partijen stimuleren bij gebiedsontwikkeling het voortouw te nemen en wat zo’n proces van ‘co-creatie’ dan precies inhoudt. Met als leidraad de volgende vraagstellingen:

- Is dit het gevolg van enkele jaren beleid van een meer faciliterende overheid?
- Is het een blijvend fenomeen of slechts tijdelijk nu de economie in onze grotere steden booming is?
- Wat zijn de do’s en don’ts van zo’n aanpak? Levert het betere, meer marktconforme plannen op? Leidt het tot meer snelheid in processen?
- Hoe wordt op gebiedsniveau geregeld dat er ook maatschappelijke voorzieningen worden gerealiseerd? En hoe gaan private partijen onderling om met de verdeling van sociale huurprogramma’s.
- Zijn ontwikkelaars, opportunistisch van aard, wel in staat om langjarig in privaat-private samenwerkingen te opereren?
- Combinatiestrategie

“De ‘wij-zij cultuur’ doorbreken en als markt en overheid samen de stad maken waar mensen willen zijn en blijven”. Projectdirecteur van de gemeente Amsterdam Ellen Nieuweboer lichtte op de bijeenkomst haar uitgangspunt toe waarmee ze momenteel nauw met marktpartijen samenwerkt voor de realisering van zes gemengde projecten in het arena-gebied in Amsterdam-Zuidoost (ZO). Nieuweboer mikt met haar aanpak in ZO op een herhaling van het succes dat ze met haar ‘combinatiestrategie’ middenin de crisis boekte in het toen door kantorenleegstand geplaagde Sloterdijk: “Met toen het meest flexibele bestemmingsplan van Amsterdam, met voor iedere locatie verschillende mogelijke functies. Waardoor de markt toch zijn kans greep.” Net als in Sloterdijk stapt de gemeente in ZO af van mono-functionele kantoorgebieden en wordt er zwaar ingezet op transformatie en verdichting, met ook veel ‘groen’. Met de ruim 10.000 woningen die er de komende jaren worden gebouwd, draagt ZO flink bij aan Koers 2025, het stedenbouwkundig programma waarmee Amsterdam in amper tien jaar tijd binnen de stadsgrens 70.000 nieuwe woningen wil realiseren.

Openheid over business case

In plaats van dat de gemeente zelf voor ZO met een nieuw stedenbouwkundig plan op de proppen kwam, is er met de zes partijen waarmee wordt samengewerkt “en op hun initiatief” een visiedocument opgesteld. Op grond van die op 14 september door alle stakeholders

ondertekende “ambitie” wordt nu het gemeentelijk stedenbouwkundig plan voorbereid, met bijbehorend investeringsbesluit en bestemmingsplan. “Heel belangrijk” voor dat de transformatie van ZO nu in gang kan worden gezet, noemde Nieuweboer het dat betrokken marktpartijen alle openheid boden ten aanzien van hun business cases. Daardoor kon zij richting het gemeentebestuur beter onderbouwen dat die transformatie niet zou lukken met de nieuwe beleidsregel voor nieuwbouw huurwoningen” (40% sociaal, 40% middensegment, 20% vrije sector, red.). Met als resultaat dat voor het tegen het Arena-gebied aanliggende Amstel III-gebied nu 37%-40%-23% als maatstaf geldt. Ook belangrijk is, zo gaf ze aan, dat marktpartijen bereid waren op gebieds-niveau afspraken te maken over investeren in maatschappelijke voorzieningen. Amsterdam draagt daar als gemeente ook een flinke duit aan bij. Zoals de stad dat ook deed in Sloterdijk, door alleen al 9 miljoen euro te stoppen in de aanleg van groen op het Orlyplein voor het station. “Nu de grootste daktuin van Amsterdam”, aldus Nieuweboer.

Developing Apart Together

‘Development Apart Together’ (DAT). Zo noemde op de bijeenkomst adjunct-directeur Gebiedsontwikkeling & Transformatie Ebe Treffers van woningbeleggingsfonds Wonam het als markt en overheid samen afspraken maken, ook voor de lange termijn. “Waarbij het goed werkt dat iedere marktpartij op zijn eigen kavel wel op eigen snelheid en manier kan en mag ontwikkelen.” Wonam heeft in ZO/Duivendrecht drie transformatie-projecten op stapel staan: een in Duivendrecht (Entrada, gemeente Ouder-Amstel) en twee in Bullewijk (Amstel III). Daarbij zullen lege kantoren worden verbouwd tot bij elkaar ruim 2000 middeldure huurappartementen in combinatie met andere functies. Bijzonder aan de twee ontwikkelposities in Bullewijk noemt Treffers het dat de grond er geen eigendom is van de gemeente maar van derden. Treffers beschouwt juist daarom de DAT-relatie met de gemeente als essentieel: voor de bestemmingswijziging van kantoren naar een mix van 50% kantoren en 50% woningen, en voor het maken van afspraken over de grondprijs die bij zo’n transformatie hoort. En voor het maken van afspraken over de voorinvestering die nodig is in de openbare ruimte. “Ik kan niet genoeg benadrukken dat ook die voorinvesteringen essentieel zijn, zeker als je van een volledig kantoorgebied naar een stadswijk wil gaan.”

Onderhandelingsplanologie

Door met de gemeente open kaart te spelen over de business case in Bullewijk, stemde die voor dat gebied in met een bijstelling van de 40-40-20 regel tot 10-60-30: “Heel wezenlijk voor het project, omdat wij en andere partijen er vooral woningen voor het midden- en hogere huursegment gaan realiseren.” Juist aan zulke woningen met een huur tot 1100 euro per maand bestaat volgens Wonam nu een schreeuwende behoefte in Amsterdam. Op de vraag van dagvoorzitter Geurt van Randeraat, directeur van Site Urban Development, wat hij als private partij van deze nieuwe “onderhandelingsplanologie” vond, antwoordde Treffers voorzichtig dat Wonam daar tot nu toe wel goed mee heeft weten om te gaan. “Maar collega’s hebben projecten waarbij het minder prettig uitpakte, dus ik ben benieuwd hoe dit de komende jaren gaat werken.” Randeraat stelde in dit verband vast dat marktpartijen voor een gunstige ‘saldering’ van de huurwoning-differentiatieregel bij de gemeente ook afhankelijk zijn van de doortastendheid van de projectdirecteur richting bestuurders.

Mannetjesputter

De Zeeuw kwam in zijn samenvatting van de bijeenkomst terug op die opmerking van Randeraat en op de vaststelling van Nieuweboer dat in de crisis wel “alles kon”. De Zeeuw: “De eindgebruiker centraal, was toen het motto, maar nu er weer een aanbiedersmarkt is, zie je dat dit weer verslapt. Terwijl we toch echt voor de eindgebruiker moeten blijven gaan. Bovendien verschijnen nieuwe partijen op het toneel die alleen oog hebben voor hun eigen projectje; daar zitten ook boefjes tussen.” Gemeenten reageerden in de crisis ook alerter,

“blij met ontwikkelingen die nog wel plaatsvonden”. Maar nu ziet De Zeeuw de bureaucratie weer oprukken, “duidelijk aangestuurd dan wel toegelaten door de politieke arena”. In dat nieuwe klimaat treft een marktpartij het volgens de hoogleraar als die bij de gemeente zaken kan doen met een “mannelijksputter” als Ellen Nieuweboer. “Die weet nog wel de brug te slaan tussen het bureaucratiserende ambtelijke apparaat en partijen die wat willen in een complexe gebiedsontwikkeling.” Maar dat verschilt dus per gemeente en zelfs per gebiedsontwikkeling, waarschuwde hij. Hij noemde de Piushaven in Tilburg als het oer-voorbeeld van dit type ‘PPS ultra-light’, waarin Therese Mol al jaren de rol van mannelijksputter vervult. Hij riep de ‘publieke kant’ op zich te richten op wat echt het publieke domein is. “En verzin er niet allemaal dingen bij die je echt beter aan de markt kunt overlaten”, waarmee hij onder meer de Amsterdamse 40-40-20 regel op de korrel nam. Nieuweboer had bij de weer groeiende bureaucratie nog een verzachtende uitleg. Dat stad is nu zo booming, met zoveel bouwinitiatieven, dat het stadsbestuur bang is de verkeerde dingen te doen: “Waardoor er voordat er wat wordt gedaan, heel goed wordt nagedacht. En dat nadenken levert een enorme bureaucratie op.”

Financieringsmodel Feyenoord City

De Zeeuw ziet in DAT vooral een recept voor complexe binnenstedelijke gebiedstransformaties. Een lastig punt voor gebiedsontwikkelaars blijft daarbij volgens hem het bestemmingsplanrisico en het vinden van risicodragende financiering, de zogenoemde badkuip financiering. “Een Interessant model”, noemde hij in dit verband de ‘makelaarsfunctie’ die managing partner Hans van Rossum van Realconomy als ‘gebiedsregisseur’ in Rotterdam bij de ontwikkeling van Feyenoord City vervult tussen de gemeente en diverse partijen in het gebied. Met als verdienmodel voor Realconomy een marge op de grondexploitatie. “Het betreft een privaat initiatief voor een nieuw stedelijk gebied aan de Maas, met ook een publiek deel in de vorm van een park en een sportcampus”, lichte Van Rossum toe in zijn presentatie in De Haar. “Geld was er voor het private deel niet bij bestaande marktpartijen actief in gebiedsontwikkeling, dus we proberen een nieuw soort kapitaal te mobiliseren.” Realconomy is nu als intermediair samen met eigen vermogen-verstrekking en banken bezig met het verwerven van alle voor het project benodigde gronden. Om deze later weer te verkopen aan private investeerders in deelprojecten in het gebied. Nieuw voor de stad is dat die gronden die deze eerst aan Realconomy verkocht, straks voor een deel terug koopt om die dan in erfpacht uit te geven aan voetbalclub Feyenoord voor de bouw van het nieuwe stadion. De club laat het stadion zelf ontwikkelen en blijft vervolgens eigenaar.

Op weg naar de volgende crisis

Van Rossum beschreef de samenwerking in het ‘partnership’ met de gemeente Rotterdam als “super intensief en met respect voor elkaars rol en belangen”: “Dat moet ertoe leiden dat we binnen twee jaar alle processen hebben doorlopen. Dus dat we dan voldoende partners aan onze kant hebben gemobiliseerd die bereid zijn om zowel in deelprojecten te investeren als verantwoordelijkheid te nemen voor het totaal, dat we een bestemmingsplan hebben, en dat het besluit er is dat kan worden begonnen met de bouw. Waarmee we dan een belangrijke maatschappelijke ontwikkeling tot stand hebben gebracht via een andere insteek.” De Zeeuw sloot af met dat hij ervan uitgaat dat de markt de komende tijd meer zal zien van het model van wie-doet-wat-en-wie-trekt-de-knip. “En dan maar zien hoelang het goed blijft gaan, want we zijn ondertussen wel op weg naar de volgende crisis. Het is altijd goed om dat in het achterhoofd te houden en niet al te definitieve conclusies te trekken. Drie jaar geleden moest ik op deze plek nog het bestaansrecht van gebiedsontwikkeling verdedigen. ”