



Nieuwe kansen voor financiering van stedelijke gebiedstransformaties

Stedelijke gebiedstransformaties gaan gepaard met lange doorlooptijden, versnipperd eigendom en hoge investeringskosten. Hoe kunnen we risicodragende voorinvesteringen verdelen en de terugverdientijd verkorten? Welke verbeteringen zijn mogelijk aan bestaande samenwerkingsvormen en instrumenten? Welke nieuwe kansen liggen er? Tijdens de sLIM masterclass 'Investeren in stedelijke gebiedstransformaties' op 22 maart, georganiseerd door de praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft, bespraken 75 professionals uit de publieke en private sector uiteenlopende oplossingen voor de financiële realisatie van stedelijke gebiedstransformaties.

Conclusie van de middag was dat men de financiële haalbaarheid op verschillende manieren kan vergroten:

- commitment en transparantie van de investerende partijen binnen het gebied;
- een doortastende en doorzettende gebiedsregie, met een regisseur die het vertrouwen van alle partijen heeft;
- het aantrekkelijk maken ('comfort geven') voor partijen die risicodragend kunnen en willen voorfinancieren;
- de gebiedsontwikkeling 'knippen' in kleinere deelplannen, met een kleiner en korter kapitaalsbeslag;
- nieuwe en klassieke combinatiemogelijkheden benutten: bijvoorbeeld de energietransitie en het schuiven (optimaliseren) van ontwikkelingsrechten binnen het plangebied;
- het beproeven van nieuwe instrumenten zoals de nieuwe 'sleutelgebieden' en een nieuw voorfinancieringsfonds. Bij de viering van het lustrum in april 2018 formuleerde emeritus hoogleraar Friso de Zeeuw acht leerzame lessen voor gebiedsontwikkeling.

Lange doorlooptijd

Binnenstedelijke gebiedstransformaties zijn weliswaar gewild, maar vaak moeilijk te realiseren. "Kenmerkend voor binnenstedelijke gebiedstransformaties is de lange doorlooptijd van gemiddeld 15 jaar", zegt inleider Friso de Zeeuw, emeritus praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft. Dat vraagt van de gemeente en marktpartijen een lange adem en continuïteit. Anderzijds is juist flexibiliteit nodig voor de planinvulling, wanneer bijvoorbeeld een nieuwe crisis zich aandient; en die volgens De Zeeuw gegarandeerd weer zal komen. Aan de lange duur kleeft een groot marktrisico: wanneer het moment van opleveren tegelijk met het diepste dal van de crisis plaatsvindt is dat een geval van 'ernstige pech'.

Hoge voorinvesteringen en versnipperd eigendom

Daarnaast kennen binnenstedelijke gebiedstransformaties hoge voorinvesteringen die gewoonlijk tussen de 10 tot 100 miljoen euro bedragen. Het saneren van de grond en het

uitkopen van eigenaren zijn daar onder andere oorzaken van. Er is daarom maar een beperkte groep marktpartijen die het risico aandurft: het animo van de meeste partijen bevindt zich op het overzichtelijkere kavel- en objectniveau, vertelt De Zeeuw, met een doorlooptijd van 5 jaar. Verder kenmerken veel transformatiegebieden zich door versnipperd eigendom, multifunctionele bestemmingen en verschillen in fases en tempo per plot.

Wie zet het wiel aan het draaien?

Gezien de complexiteit en contextafhankelijkheid kennen gebiedstransformaties geen lineair, maar iteratief proces, waarvan het wiel aan het draaien gezet moet worden. Volgens De Zeeuw kan dit op drie manieren: door marktvraag, overheidsprioriteiten of maatschappelijke initiatieven. In ieder geval ligt er de opgave voor gemeenten om strategische keuzes te maken: wordt er gekozen om organisch of planmatig te ontwikkelen? Wat zijn de prioritaire gebieden? Wordt er samengewerkt met marktpartijen of met bottom-up ‘stadsmakers’? In hoeverre wil de gemeente zelf risicodragend investeren?

Publiek-private investeringen

Publiek-private samenwerking onder leiding van een gebiedsregisseur is noodzakelijk bij binnenstedelijke gebiedstransformaties. Onder de gebiedsregie vallen het vastleggen van het globaal programma, de dichtheden, de functiemix en de infrastructuur, maar ook de planning en bekostiging van de voorzieningen in het hele gebied. In Nederland hebben gemeenten momenteel een grote contractvrijheid en verloopt het kostenverhaal in 95% van de gevallen via anterieure overeenkomsten. Dit systeem loopt behoorlijk goed, aldus De Zeeuw, en moet dan vooral ook zo blijven.

Financieren van gebiedstransformaties: “Ja, maar...”

Om de transformatie in gang te zetten moeten voorinvesteringen gedaan worden. Wie kunnen en willen investeren in gebiedstransformaties? Het antwoord heeft een hoog “Ja, maar...”-gehalte. Gemeenten hebben vaak simpelweg niet meer de politieke wil of de financiële spankracht om fors te financieren. De kater van de crisis speelt hierbij een rol. Banken zijn terughoudend met het verstrekken van een lening. Ook de meeste beleggers spelen geen grote rol in de lange termijn financiering van de gebiedsontwikkeling; zij nemen wel kleinere posities in of komen later in het proces in beeld. De invloed van fondsen wordt volgens De Zeeuw overschat: “Een fonds is een koe die gevoed wordt in hemel en op aarde wordt gemolken. Ik geloof daar niet zo in; vraag altijd naar de voeding van een fonds.” Een oplossing ligt volgens De Zeeuw voor een deel in het opknippen van ‘de badkuip’ in ‘wasbakjes’: het verdelen van het kapitaalbeslag over meerdere kleinere investeringen met directe opbrengstpotentie. Mits de opgave zich daarvoor leent. Verder meldde hij dat de minister van Binnenlandse Zaken een voor-financieringsfonds voor gebiedstransformaties heeft aangekondigd.

Nieuwe instrumenten

Erwin van der Krabben, hoogleraar planologie aan de Radboud Universiteit, gaat in op instrumenten die mogelijk het probleem van versnipperd eigendom en hoge inbrengwaarden kunnen oplossen. Maar als eerste vraagt hij zich af: is het huidige grondbeleidsinstrumentarium afdoende, of moet er gemoderniseerd worden? Uit een klein referendum ter plekke blijkt dat de deelnemers het huidige instrumentarium onvoldoende vinden, maar dat er ook twijfel bestaat of gemeenten weer actief grondbeleid moeten voeren. Maar een klein deel van de zaal heeft vertrouwen in de toepassing van stedelijke kavelruil. Van der Krabben laat aan de hand van de casus De Veentjes in Doetinchem zien dat met name hoge inbrengwaarden dit instrument ernstig bemoeilijkt. Hoewel er in het buitenland

succesvol geruild wordt, stelt Van der Krabben dat de urgentie in Nederland meestal ontbreekt, het initiatief vaak vanuit de gemeente in plaats van eigenaren komt, en dat planologische toezeggingen aan eigenaren ruilen vaak onaantrekkelijk maakt.

Aanpassingen bestaand instrumentarium

Wat kan er verbeterd worden aan het bestaande instrumentarium? Van der Krabben noemt drie volgens hem belangrijke punten van de 'Aanvullingswet grondeigendom'. Allereerst is er mogelijkheid voor het versnellen van de procedure in de onteigeningswetgeving. Ten tweede omvat de wet een vernieuwde regeling van het kostenverhaal, waarbij wordt aangenomen dat de inkomsten uit grondverkoop en kostenverhaal onvoldoende zijn om de voorinvesteringen en publieke kosten te dekken. De wet geeft dan mogelijkheid om de kosten van bijvoorbeeld de aanleg van publieke werken te dekken via de algemene middelen van de gemeente. Deze verruiming is met name een voordeel bij organische ontwikkelingen, waarbij je aan het begin vaak nog niet weet wat de kosten en wie de betrokken partijen zijn. Aandachtspunt: de wat 'rijkere' gemeenten zullen hiermee in het voordeel zijn ten opzichte van andere.

Loskoppelen eigenaars- en ontwikkelrecht

Tot slot stelt Van der Krabben een instrument voor waarbij de opbrengsten van uitleglocaties gebruikt worden voor binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen: een regionaal systeem van 'Verhandelbare Ontwikkelings Rechten (VOR)'. De Highline in New York is een voorbeeld waar eigenaren het ontwikkelrecht op de plek van een te slopen viaduct werd ontnomen, omdat besloten werd er een park op aan te leggen. Eigenaren werden gecompenseerd door er ontwikkelrecht op een andere plek voor terug te krijgen. In een dergelijk systeem wordt het ontwikkelrecht dus losgekoppeld van het eigendomsrecht. Eigenaren in binnenstedelijke transformatiegebieden zouden in dit geval (extra) ontwikkelrechten ontvangen omdat deze rechten elders in de regio worden ingeperkt. Tussen beide gebieden kunnen eigenaren onderhandelen en ontwikkelrecht overdragen.

Debat

Gedurende de masterclass was een publiek van professionals uit de publieke en private praktijk actief aanwezig en kwam een levendig debat met veel vragen en suggesties op gang. Ligt er bijvoorbeeld een kans voor financiering in de combinatie tussen energietransitie en gebiedstransformaties? Friso de Zeeuw wilde precies weten hoe dat werkt en 'geen algemene filosofie'. Theo Stauttner (Stadskwadraat) reageerde dat dit in het transformatieproject Merwedekanaalzone al gebeurt.

De masterclass leverde een beeld op van de uitdagingen en mogelijke oplossingen bij financiering van stedelijke gebiedstransformatie. Denk bij dit laatste aan het realiseren van voor-investeringsfondsen, meervoudig grondbeleid, stedelijke kavelruil of het werken met projectenveloppen waarbinnen ontwikkelrechten of bouwclaims kunnen worden uitgewisseld. Daarnaast blijken goede publiek-private samenwerking, openheid, vertrouwen en transparantie keer op keer essentiële randvoorwaarden. Creëer tenslotte kansen door in een gebiedstransformatie te experimenteren met innovaties in relatie tot grote maatschappelijke transitie, zoals de energietransitie.