

Geef wonen de ruimte II

Jop Fackeldey (G32, fysieke pijler)

Bart van Breukelen (Neprom)

Friso de Zeeuw (praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft)

1. Wonen op de omgevingsagenda

Omdat zij urgentie van de stedelijke woon-opgave misten, hebben publieke en private partijen in april 2016 het visiedocument ‘Geef wonen de ruimte’ uitgebracht. Van de publieke kant waren dat wethouders van de ‘fysieke pijler’ van het stedennetwerk G32. De bestuursvoorzitters van enkele grote bouw- en ontwikkel-bedrijven vertegenwoordigden de private kant.

Het verhaal bracht de urgentie van de stedelijke woonopgave onder de aandacht, simpelweg veroorzaakt door de forse toename van het aantal huishoudens in de komende tien jaar. De afzenders gingen na hoe zij zelf, met bundeling van krachten en vanuit hun eigen rol, tegemoet kunnen komen aan de woningvraag. Zij onderstreepten dat dit geen geïsoleerde productievraag is. Het gaat om een brede maatschappelijke opgave, het organiseren van forse investeringen, transformatieopgaven en ruimtelijke ordenings- en sociale kwesties, met deels bovenlokale dimensies.

Bijna gelijktijdig verscheen de publicatie ‘Ruimte maken voor nationaal geluk’ van de Neprom. Ook die kiest voor de brede benadering. De organisatie van grote projectontwikkelaars schetst een inspirerend en wervend perspectief voor de ruimtelijke ontwikkeling in de komende decennia. Demografische veranderingen, technologische innovaties, nieuwe mobiliteit en de trek naar de stedelijke regio’s fungeren als motoren. Wat het wonen betreft, zet de Neprom een strategie uit die zowel inzet op nieuwe buitenwijken als op versnelling en vergroting van binnenstedelijke gebiedstransformaties.

2. Nieuwe impulsen op basis van gezamenlijke visie

‘Geef wonen de ruimte’ en ‘Ruimte maken voor nationaal geluk’ kregen behoorlijke bijval en zorgden voor levendige discussies. Vooral ‘Geef wonen de ruimte’ lokte ook stevige tegenspraak uit. Sommigen karakteriseerden het als een ‘pleidooi voor een productiemachine’. Dat verwijt treft geen doel, want het stuk bepleit het tegendeel, nl. een brede benadering, met functiemenging en verbinding met groen, blauw, mobiliteit en zorg. Als alternatief zetten de critici een ‘flexibele, meer organische benadering’ neer. ‘Organische

gebiedsontwikkeling' is voor bepaalde locaties stellig een geschikte aanpak. Dan staat de kleinschalige, geleidelijke transformatie van de plek centraal. Tegemoetkoming aan de omvangrijke woningvraag vergt - naast verbetering van de bestaande voorraad - een meer grootschalige, planmatige aanpak. Er moeten in een aantal regio's 'meters worden gemaakt', met aandacht voor kwaliteit en betaalbaarheid. Het is nu juist de kunst om dat *niet* tot een 'kale productie-opgave' te reduceren. Daar ging het verhaal over.

Critici noemden de groene woon- en werkomgeving van toenemend belang voor de concurrentiekracht van steden alsook voor het binden en boeien van mensen. Daarmee kan worden ingestemd. Vandaar ons pleidooi voor 'groene contouren' (in plaats van 'rode contouren').

Wij laten ons niet 'framen' in 'vakkenvullen in het groen' of - het tegenovergestelde - 'alle ballen op de stad'. Wij gaan voor een ondogmatische, weloverwogen planmatige aanpak, met een balans tussen binnenstedelijke transformaties en nieuwe ontspannen woonmilieus daarbuiten.

G32 en Neprom willen in samenwerking met de praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft de krachten bundelen en drie nieuwe impulsen geven:

- het thema 'wonen' uitdrukkelijk aankaarten voor aanstaande 'Nationale Omgevingsvisie';
- de reële potenties verkennen van binnenstedelijke woningbouw met gebiedstransformaties;
- handreikingen geven hoe publieke en private partijen de slaagkans van binnenstedelijke woningbouw kunnen vergroten en in praktijk brengen.

Wij werken deze drie thema's hierna uit.

3. Wonen in de Nationale Omgevingsvisie

Het eerste concept Nationale Omgevingsvisie (Novi) zal eind dit jaar het licht zien. Wij pleiten voor een prominente plek van de woonopgave in de Novi. Dat zeggen we niet zonder reden, want in de voorbereidende publicaties komt het thema 'wonen' nauwelijks voor. Van de Novi verwachten wij heldere agendering, kaderstelling en stimulering. En geen vrijblijvende, abstracte vergezichten. Blijven onze verwachtingen onbeantwoord, dan heeft de Novi voor ons eigenlijk geen betekenis. Wij formuleren daarom de volgende vragen:

- hoe ziet de agendering van de rijksoverheid voor de fysieke omgeving eruit en welke plaats heeft 'wonen' daarin?
- gaat het lukken om de sectorale schotten tussen en binnen de departementen te doorbreken?
- welke opgaven neemt de rijksoverheid primair voor eigen rekening (letterlijk en figuurlijk) en hoe betreft zij haar partners daarbij?
- hoe verhouden de omgevingsvisies (en de relateerde instructieregels) van rijk, provincies en gemeenten zich tot elkaar?

Wat dat laatste betreft, kunnen wij ons iets voorstellen bij het beeld van in elkaar passende matroesjka-poppetjes. De buitenste (rijks-)pop krijgt pas kleur als er stevige antwoorden op bovenstaande vragen komen en de visie wordt verbonden met een investeringsagenda (onder meer het MIRT).

4. Binnenstedelijke woningbouw: kansen en beperkingen

Het in juli verschenen rapport 'Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad' van het Planbureau van de Leefomgeving (PBL) geeft een eerste aanzet om de discussie over de woningbouw-potenties in de bestaande stad te verzakelijken. Het onderzoek laat zien dat zich in de steden een theoretische locatiecapaciteit bevindt om daar 35 tot 80 procent van de woningvraag tot 2040 te realiseren. Hoe groter de effectieve woningvraag, des te groter is de noodzaak om ook buiten bestaand stedelijk gebied woningen te bouwen. Er zijn aanmerkelijke verschillen per regio.

In het onderzoek neemt het PBL zowel afzonderlijke leegstaande gebouwen in ogenschouw als terreinen en bebouwde gebieden die voor transformatie in aanmerking komen, zoals verlopen bedrijventerreinen. Over de potentie van leegstaande gebouwen, voornamelijk kantoren en winkelpanden, tekent zich inmiddels consensus af: circa 5 procent van de woningbehoefte kan daarmee worden gedekt. In enkele grote steden lag dat percentage in de afgelopen jaren aanzienlijk hoger, maar de voorraad bruikbare leegstaande gebouwen droogt daar op.

De theoretische potentie van binnenstedelijke transformatiegebieden is aanzienlijk groter. 'Theoretisch', want het rapport geeft zelf aan dat geen rekening is gehouden met de financiële haalbaarheid van de locaties. De inventarisatie van het PBL geeft de maximale potentie die nooit volledig realiseerbaar zal blijken. Daar staat tegenover dat zich in de loop der tijd hier en daar onverwachte ontwikkelkansen zullen voordoen die niemand nu nog vermoedt. Maar dat compenseert niet de 'korting' die we op de PBL-analyse moeten toepassen, na een 'realisatiecheck'.

De beginvraag bij elke gebiedsontwikkeling luidt aan welke (private en maatschappelijke functies) behoefte bestaat. En wat die aan opbrengsten kunnen genereren. De marktvraag is cruciaal. Niet voor elke bedrijvenlocatie die 'technisch' gezien voor transformatie in aanmerking komt, bestaat automatisch een koopkrachtige woningvraag. Dit hangt nauw samen met vraag of de transformatie naar 'wonen' - of naar een functiemix waar wonen deel van uitmaakt - financieel-economisch haalbaar is. Kosten, opbrengsten en risico's moeten een evenwichtig beeld opleveren. Die kosten kunnen aanzienlijk oplopen: uitkopen van bedrijven, bodemsanering, verleggen van infrastructuur zijn aansprekende voorbeelden. Daartegenover staan de verwachte opbrengsten: zijn die per woning 5.000 of 2.000 euro per m²? Dat scheelt een slok op een borrel. Een identiek plan, met gelijke kosten, is in Amsterdam en Leiden wel haalbaar en in Dordrecht en Almelo niet. Een recent onderzoek van de Rebelgroup naar acht representatieve gebiedsontwikkelingen in de Zuidvleugel van de Randstad laat zien dat de helft niet realiseerbaar is zonder financiële steun van buitenaf.

Een coalitie van private en publieke partijen wil nu het onderzoek van het PBL verder gaan preciseren door locatie-, markt- en financiële informatie in te brengen. Dan krijgen wij een realistischer inzicht en beter beeld waar de echte kansen liggen.

Voor dit moment kunnen we volstaan met een werkhypothese die het aandeel binnenstedelijk woningbouw en uitleg- en stadsrandlocaties grofweg op 50/50 zet, met regionale verschillen.

5. Gebiedstransformaties over de streep trekken

De publieke en private afzenders van ‘Geef wonen de ruimte’ en ‘Ruimte voor nationaal geluk’ willen hun inzet vergroten voor de realisatie van binnenstedelijke transformatielocaties waarin de woonfunctie domineert. Daarover hebben zij hun dialoog voortgezet. Dat levert de volgende conclusies en handreikingen op.

5.1) Robuuste visie met investeringsstrategie

De gemeente heeft het voortouw bij de formulering van een ontwikkelingsbeeld voor stad en regio als geheel. Tot de basis-ingrediënten behoren de kwantitatieve en kwalitatieve woonvraag en de dynamiek in de bestaande woningvoorraad. De omgevingsvisie - die over meer veel gaat - is hiervoor het geëigende instrument. In afwijking van het oude structuurplan is de omgevingsvisie geen exclusief product van de afdeling ruimtelijke ordening. Zij komt in samenspraak met ‘stakeholders’ binnen en buiten het gemeentelijke domein tot stand. Dat loopt uiteen van bewoners, regiogemeenten, provincie tot in de stad investerende partijen. De omgevingsvisie vormt een twee-eenheid met de gemeentelijke woonvisie die op basis van overleg met - onder meer - de woningcorporaties tot stand komt. Wij onderstrepen het belang van betrokkenheid van corporaties bij gebiedstransformaties, ook waar zij niet direct bezit hebben.

De gemeente maakt een indicatieve keuze voor een mix van binnenstedelijke woningbouwlocaties, nieuwe uitleg en herontwikkeling van randgebieden. Met een globale tijdsplanning, een investeringsstrategie en een proces- en samenwerkingsaanpak. De gemeente geeft aan welke (grote) binnenstedelijke gebieden ze op welke termijn wil faciliteren en met welke ontwikkelingsstrategie: planmatige aanpak, op ‘uitnodiging’ of organisch; met inzet van eigen investeringsmiddelen of niet, etc.

Een robuuste ruimtelijke- en investeringsstrategie van de gemeente kan eigenaren en private investeerders het nodige ‘comfort’ geven om te participeren in transformatiegebieden en daarin daadwerkelijk te investeren. Ook als de gemeente niet direct financieel betrokken is, blijft duurzame samenwerking met het lokaal bestuur (en soms andere overheidsinstanties) essentieel. Bij langjarige, complexe trajecten doemen altijd onverwachte knelpunten op; helpt de gemeente mee die vlot uit de weg te ruimen? Een gelijkgezinde, ‘ontslakte’ mentaliteit blijkt in de praktijk ingewikkelde bestuurlijke, technische en juridische puzzels op te kunnen lossen.

5.2) Initiatief nemen met concept en coalitie

Het begint met ambitie en inspiratie: ontwikkeling van een specifiek gebied met een onderscheidende identiteit, die iets toevoegt aan de stad; ‘belevingswaarde’ is daarbij essentieel. Kunnen mensen verleid worden om daar te gaan wonen? Hergebruik - al dan niet tijdelijk - van karaktervolle bestaande panden draagt bij aan de beleving van een gebied. Dat krijgt zijn vertaling in een overtuigend concept dat betrokkenen bindt. Het wordt - gefaseerd - uitgewerkt in een stedenbouwkundig plan dat flexibiliteit biedt bij de verdere uitwerking. Goede plannen bewegen mee in de tijd, met maatschappelijke veranderingen en

marktdynamiek. Globaal bestemmingsplannen (en straks: het omgevingsplan) kunnen dat faciliteren.

De hoofdrol ligt in handen van de marktpartijen, in samenwerking met gemeente en woningcorporaties. Wat verwacht de gemeente en de omgeving van een professionele marktpartij? Een vervend plan, investeringsbereidheid, respect voor de publieke randvoorwaarden, open communicatie met de omgeving en transparant optreden. Dan krijgt het begrip 'vertrouwen' inhoud.

We zien steeds vaker nieuwe, jonge kleinere partijen (al dan niet lokaal gebonden) in de coalities rond gebiedstransformaties. Zij treden op als 'gebiedsinitiator', 'kwartiermaker' of 'innovator'. Zij doen meestal zelf geen grote investeringen, maar bouwen via - bij voorbeeld - *placemaking* en tijdelijke bestemmingen aan een netwerk van mensen, activiteiten en bedrijven. Zij banen de weg naar de grotere transformatie en kleuren die in. 'Op locatie' wordt de brug geslagen tussen de planmatige gebiedsontwikkeling van bovenaf en de flexibele en kleinschalige benadering van onderop.

5.3) De businesscase sluiten

Ontwikkelen en bouwen in de stad is niet goedkoop en kapitaalintensief. Er zijn stevige voorinvesteringen nodig, onder meer door verwervingen, (bodem)sanering en het verleggen van de infrastructuur. Soms moeten bedrijven worden uitgekocht en verplaatst. De gebiedsontwikkelaar schat de reële waarden bij de 'inkoop' van gronden en panden in. Laag in de zogenaamde waardecurve inkopen, vergroot de kans op positieve waardeontwikkeling in het vervolgtraject. Het risico schuilt onder meer in de lange doorlooptijd van een gebiedsontwikkeling; een doorlooptijd van minimaal tien jaar kent altijd wel een conjuncturele dip.

Het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) heeft onderzoeken uitgevoerd naar de tekorten op binnenstedelijke woningbouwplannen. De bandbreedte is groot: die varieert van een positieve opbrengst per woning tot een tekort van 40.000 euro op complexe locaties. Naarmate het laaghangend binnenstedelijk fruit is geplukt, gaan de complexe, 'dure' locaties de overhand krijgen. Uitzonderingen op toplocaties daargelaten, stijgen opbrengsten niet evenredig mee met de toenemende kosten.

Voor de crisis konden het ISV en de reserves van gemeentelijke grondbedrijven bijspringen. De meeste grote binnenstedelijke plannen van voor de crisis konden bogen op miljoenensubsidies. Het ISV behoort tot het verleden en de meeste grondbedrijven hebben weinig vlees op de botten. Daar staat slechts tegenover dat enkele 'rijke' provincies financieel bijspringen bij gebiedsontwikkelingen van bovenlokale betekenis.

Het programma marktconformer maken, kan de opbrengsten verhogen; 'volkshuisvestelijk overvragen' kan een plan financieel onhaalbaar maken. Aan de andere kant moet het streven naar de 'ongedeelde stad' ook in gebiedstransformaties inhoud krijgen: zie hier de balans. De kosten van het plan terugbrengen kan eveneens helpen. Een bijdrage van de gemeente aan de kosten van de (hoofd-)infrastructuur verkleint dat de onrendabele top van de gebiedstransformatie. Dat geldt ook voor het naar voren halen van opbrengsten (bijvoorbeeld OZB) die ontstaan na realisering van het plan.

Van de marktpartij mogen we bereidheid verwachten om naast lucratieve plandelen ook financieel moeilijke deelopgaven mee te nemen (zoet/zuur-benadering).

Lokale partijen kunnen dus zelf stappen zetten naar een sluitende business-case, maar dat is voor veel locaties ontoereikend. De rijksoverheid zou in elk geval haar verantwoordelijkheid kunnen nemen door een bijdrage te leveren aan de infrastructuur. Een nieuw soort ISV, gevoed vanuit het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport), zou als geroepen komen. Met relatief weinig ‘trigger money’ kunnen zo miljoeneninvesteringen vanuit de markt loskomen.

5.4) De financiële badkuip vullen

Binnenstedelijke gebiedstransformaties vergen doorgaans grote voor-investeringen. In het jargon heet dat de badkuip, genoemd naar het verloop van de cumulatieve cashflow. De vraag is wie de badkuip vult, met andere woorden: wie stelt het benodigde (eigen of vreemd) vermogen ter beschikking? Voor marktpartijen en eigenaren met een fors eigen vermogen lijkt dat niet zo’n probleem, maar daar zijn er niet veel van. Bovendien maken die niet alleen hun risicoafweging per project, maar ook voor hun totale portefeuille. De meeste partijen hebben onvoldoende eigen vermogen en moeten leningen aantrekken. Dat is lastig; banken zijn terughoudend geworden en ‘crowdfunding’ werkt niet bij grote gebiedstransformaties. Een nationaal investeringsfonds - waarover nu wordt gedacht - zou hier wel een rol kunnen spelen.

Om ontwikkelingen toch van de grond te krijgen is het verder zaak dat de badkuip ondieper en korter wordt. Voorinvesteringen beperken door een slim ontwerp en aangepaste deals met de huidige eigenaars horen in het repertoire, evenals opbrengsten naar voren trekken.

5.5) Draagvlak organiseren

Naast een sluitende businesscase is het cruciaal dat het plan op draagvlak bij omwonenden en andere belanghebbenden kan bogen. Een goede dialoog en een uitgekiend ontwerp kan een mooi, breed gedragen resultaat opleveren. Maar omwonenden die hun uitzicht dreigen te verliezen, bevreesd zijn voor parkeeroverlast, volkstuinders die niet willen wijken en bedrijven die zich verzetten tegen ‘oprukkende woningbouw’ kunnen (tijdelijk of definitief) roet in het eten van het woningbouwplan gooien.

Belanghebbenden willen meedenken over gebiedsontwikkeling in de stad en daar invloed op uitoefenen. Vanouds voerde de gemeente de regie over de inspraak. Professionele gebiedsontwikkelaars gaan nu zelf het gesprek aan, om het maatschappelijk realiteitsgehalte van hun ideeën te toetsen, nog voordat er nog maar één lijn op papier staat. De gebiedsontwikkelaar brengt het belangenveld in kaart. Hij arrangeert de tafelschikking, luistert, overlegt, past zijn plan aan en ‘debrieft’: ‘dit hebben wij opgehaald, is dit ook wat u bedoelde?’

5.6) Impasses doorbreken

Iedereen kent de binnenstedelijke puzzels waarbij complexe en onhandige eigendomssituaties de gebiedstransformatie in de weg staan. Hoe alle betrokkenen (eigenaars, financiers, gebruikers) op een lijn te krijgen? De ketting is zo sterk als zijn zwakste schakel. De

stedelijke herverkaveling gaat het herordenen van een onhandige eigendomsconfiguratie makkelijker maken. Als de meeste eigenaren wel willen en een enkele niet, gaat de stedelijke herverkaveling geen soelaas bieden (althans: zoals het wetsontwerp nu luidt). Onteigening is beginsel mogelijk, maar dat betekent een zware en - voor de gemeente – kostbare ingreep. Met respect voor het eigendomsrecht en het zelfrealisatiebeginsel, willen wij naar een (wettelijk) instrument zoeken dat ‘met wortel en stok’ kan helpen om dit soort complexe klem-situaties te doorbreken.

5.7) Samenleven met de buren

Bij gebiedstransformatie gaat het vaak om locaties die zijn ‘ingekapseld’ in het stedelijke weefsel. Het ene transformatieplan reageert ‘introvert’, naar binnen gekeerd, op zijn omgeving; het andere juist extrovert, waarbij het nieuwe gebied naadloos aansluit op bestaande structuren.

Grote bedrijventerreinen verschielen niet in één keer van kleur, maar geleidelijk aan. Om een leefbare, aantrekkelijke buurt te maken, is niettemin een zekere ‘massa’ nodig van anderhalf à twee hectare. Het ‘samenleven’ met de nog bestaande bedrijvigheid is dan essentieel. Van ‘oprukkende woonbebouwing’ liggen industriële ondernemers vaak wakker. Een gedeeld perspectief voor de langere termijn, deugdelijke afspraken en een open communicatie maken dat samenleven mogelijk. De nieuwe Omgevingswet gaat dit proces hopelijk gemakkelijker maken omdat het de gemeentelijke afwegingsruimte vergroot, bij voorbeeld bij de toepassing van milieunormen.

6. Samenvattend

G32 (fysieke pijler), Neprom en de praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft delen een gezamenlijke visie op de woonopgave in relatie tot de ruimtelijke planning en de verstedelijking.

Zij willen nieuwe impulsen geven om die visie uit te werken en - vooral - in praktijk te brengen. Want de opgave is groot en urgent.

Daarom moet thema ‘wonen’ een uitdrukkelijke en niet-vrijblijvende plaats krijgen in de ‘Nationale Omgevingsvisie’ (Novi).

Samenwerkende gemeenten en provincies moeten werken aan regionale omgevingsvisies waarin de woonopgave volwaardig aan bod komt. Afhankelijk van de regionale perspectief, komen naast versnelling en vergroting van binnenstedelijke gebiedstransformaties ook nieuwe buitenwijken in beeld.

Gemeenten geven met een robuuste ruimtelijke- en investeringsstrategie eigenaren en private investeerders het nodige ‘comfort’ om te participeren en te investeren in transformatiegebieden. Marktpartijen zetten zich in voor een vervend plan, investeringsbereidheid, zoet/zuurbenadering, respect voor de publieke randvoorwaarden en open communicatie met de omgeving.

Publieke en private partijen willen de reële potenties van binnenstedelijke woningbouw met gebiedstransformaties preciezer in beeld brengen. Daarnaast formuleren zij een aantal

handreikingen hoe de slaagkans van binnenstedelijke woningbouw vergroot kan worden. En het belangrijkste: ‘op locatie’ willen zij zich er gezamenlijk voor inzetten om de ambities in de praktijk waar te maken. Op drie punten vragen zij steun van de rijksoverheid: ‘triggermoney’ om de onrendabele top van gebiedstransformaties af te dekken, instrumenten om de voorfinanciering te vergemakkelijken en een verkenning naar een wettelijk instrument om binnenstedelijke impasses te doorbreken.

Oktober 2016
