Meervoudig sturen in gebiedstransformaties: op zoek naar rollen en instrumenten

Programma Stedelijke Transformatie - 9 oktober 2018

Wouter Jan Verheul, Tom Daamen, Erwin Heurkens & Fred Hobma

TU Delft
Urban Development Management

Inleiding: binnenstedelijk bouwen en transformatie

Hoofdvraag:

Hoe kan worden gestuurd op business cases en alliantievorming om stedelijke gebiedstransformaties mogelijk te maken?

Opbouw:

1. Probleemverkenning: ontwikkelingen en onzekerheden
2. Welke perspectieven?
3. Welk instrumentarium?
4. Toepassing op pilot cases

Actualiteit: enkele quotes uit de media

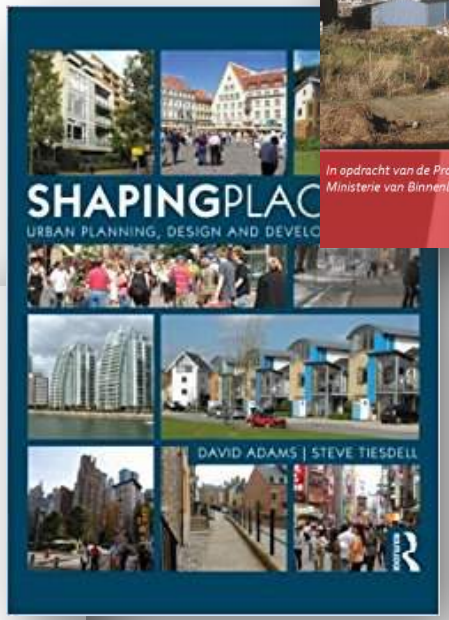
Hamit Karakus (Platform31): *"Na de crisis roept de bouwlobby [illegible] markt nieuwe bouwlocaties in het groen"*

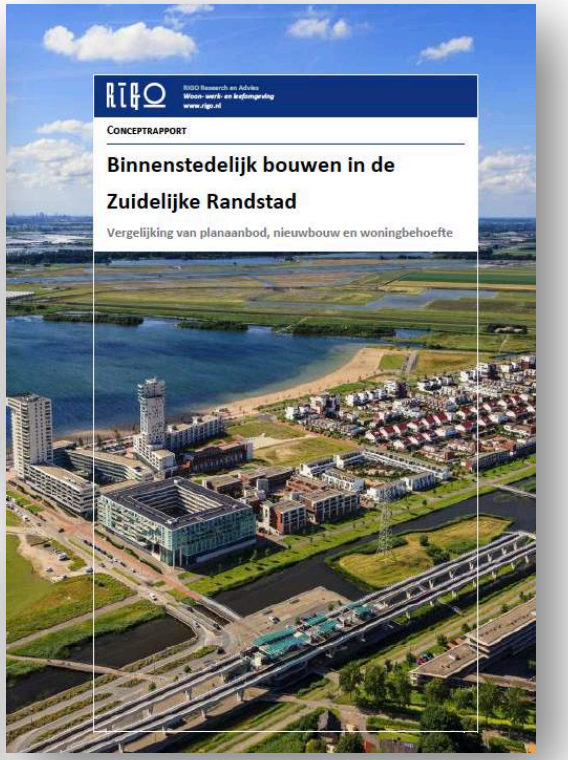
Wim Derksen (EUR): *"[illegible] ontvang vaak signalen van onbegrip, kortzichtigheid."*

Elco Brinkman: *"Je kan in de steden wel meer [illegible] wel heel veel geld bij leggen."*

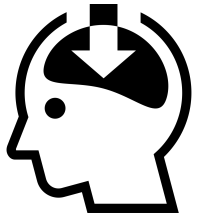
Maarten Hajer (IABR): *"Overheid moet zich opnieuw uitvinden in ruimtelijke ordening." [illegible] dan moet je er geen kant op, met [illegible]*

Inleiding: voortbouwen op kennis



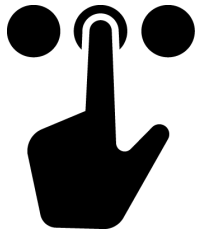


Inleiding: naar handelingsperspectieven



1. Kennisdimensie: wat we preciezer kunnen *weten*…

    - Ontwikkelingen en onzekerheden?
    - Haalbaarheid binnenstedelijke transformatie?



2. Beleidsdimensie: waar we duidelijker voor kunnen *kiezen*…

    - Tempo van woningbouw en gebiedstransformatie?
    - Welk soort woningbouw waar en voor wie?

3. Bestuurskundige dimensie: hoe we effectiever kunnen *sturen*…

    - Systeemwijzigingen, markthervormingen, nieuwe instrumenten?
    - Rollen van overheden in gebiedstransformaties?

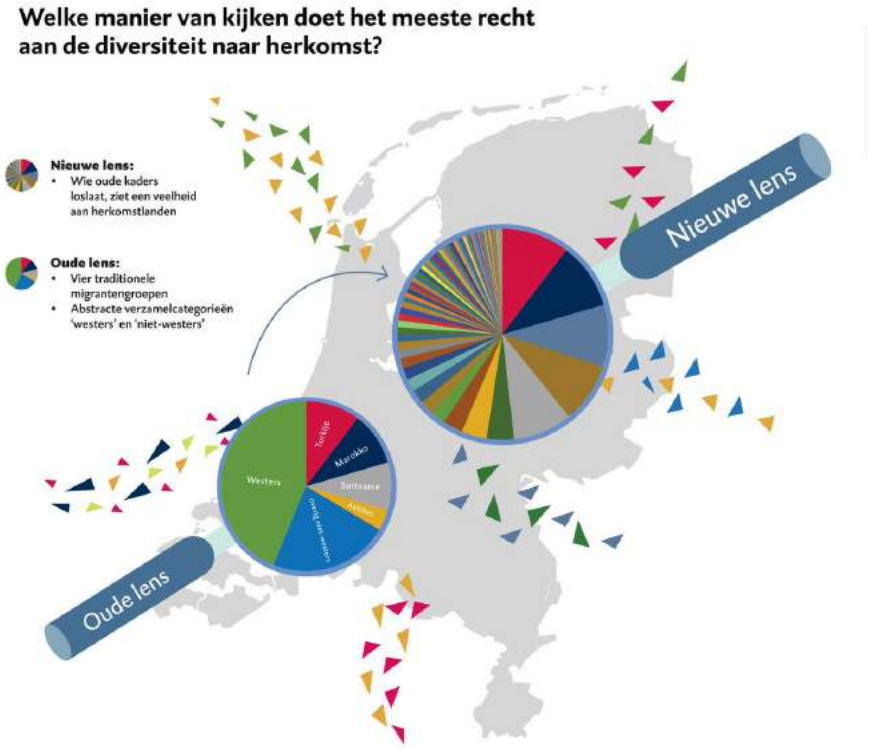
1. Probleemverkenning

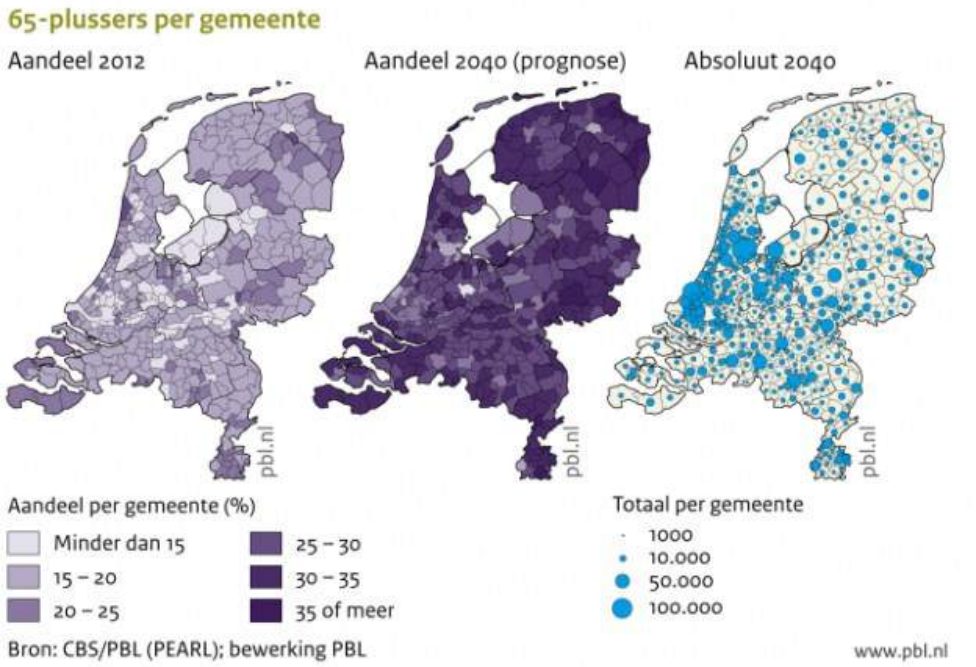
Probleemverkenning: ontwikkelingen en onzekerheden

- Welke demografische, sociaal-culturele, economische en bestuurlijk-organisatorische trends?
- Wat betekenen deze voor de gebouwde omgeving?

Enkele belangrijke transities & trends: 1. Demografie

- Meer migranten > *‘mozaïek aan culturen’ (WRR, 2018)*
- Vergrijzing > *toenemende zorgvraag en afnemend draagvlak voorzieningen krimpgebieden (PBL)*
- ‘Brain drain’ platteland > *trek naar stedelijke agglomeratie*



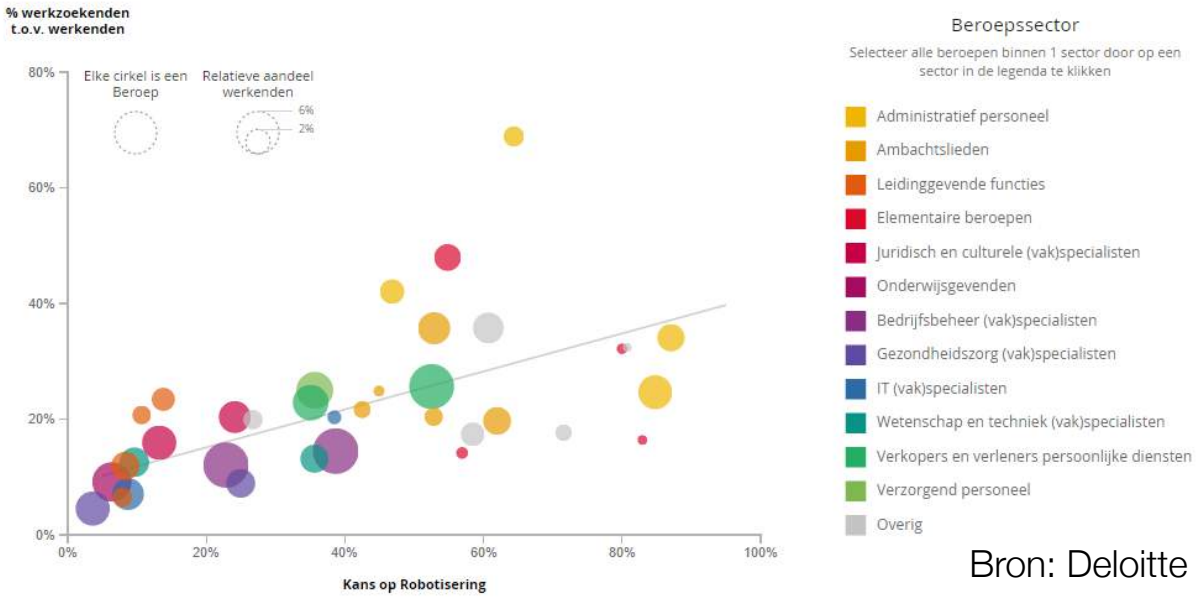


Enkele belangrijke transities & trends: 2. Sociaal-cultureel

- Individualisering, virtualisering en ‘lichte gemeenschappen’ (Duyvendak, 2009)
- Meer welzijn en zelfredzaamheid (‘doe-het-zelf-samenleving’), maar ook: minder tevredenheid en minder ‘toegang’ tot hulpbronnen onder gedepriveerden (SCP, 2017)
- Meer singels, later hechting, meer echtscheiding > *In 2050 helft Nederlanders single (CBS)*

Enkele belangrijke transities & trends: 3. Economie

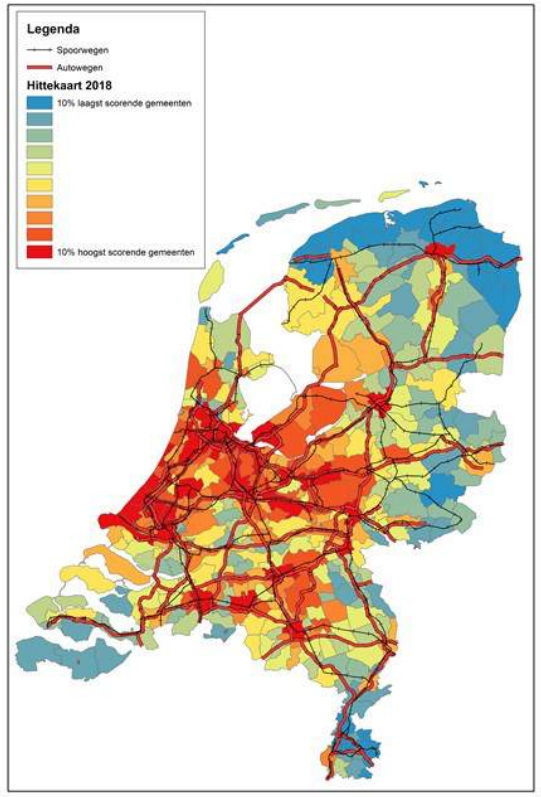
- Gestage groei van flexibilisering, digitalisering/robotisering > impact op banen en scholing?
- Circulaire economie, platformeconomie, ‘het nieuwe maken’ > andere markten?
- Middellange termijn (2018-2021) wereldwijde economische groei en profijt Nederland als handelsland, maar: weinig koopkrachtstijging en lange termijn onzekerheid (CPB)

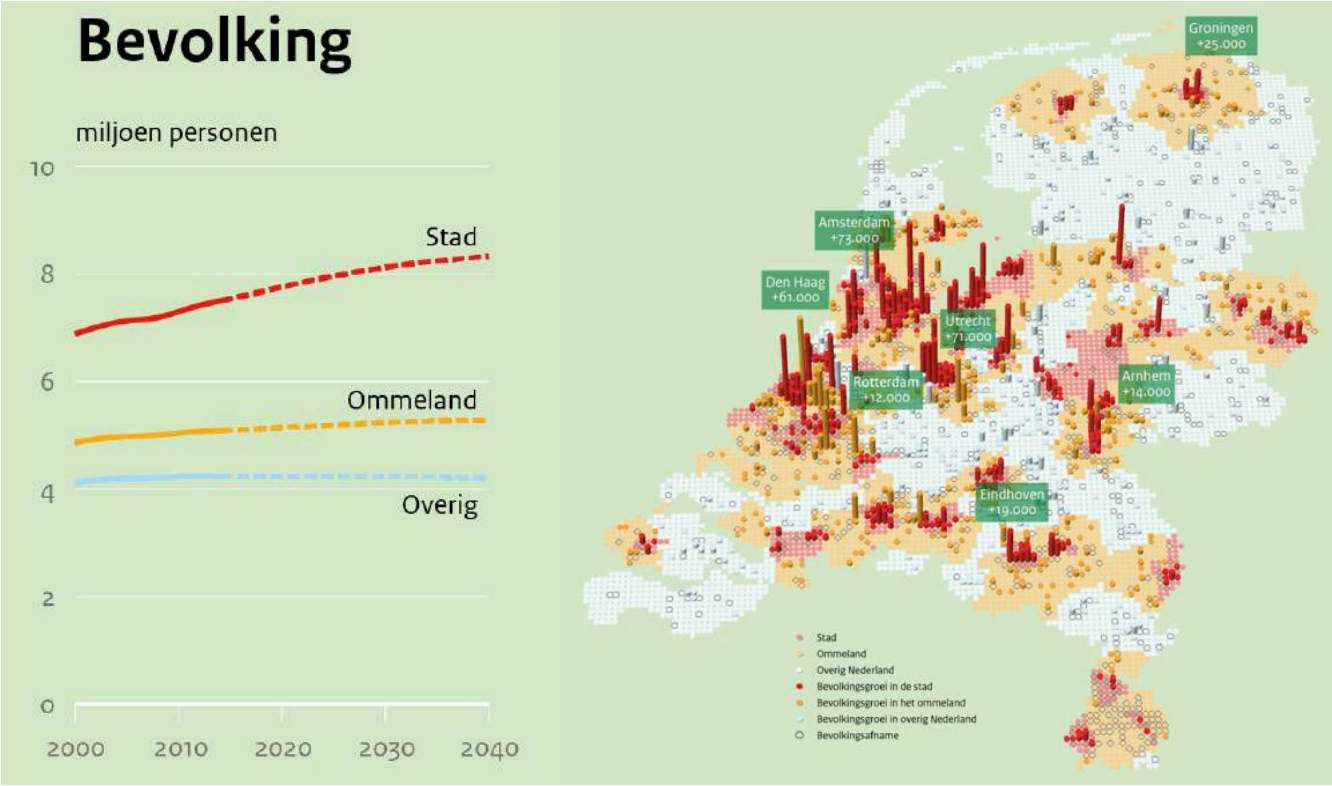


Bron: Deloitte

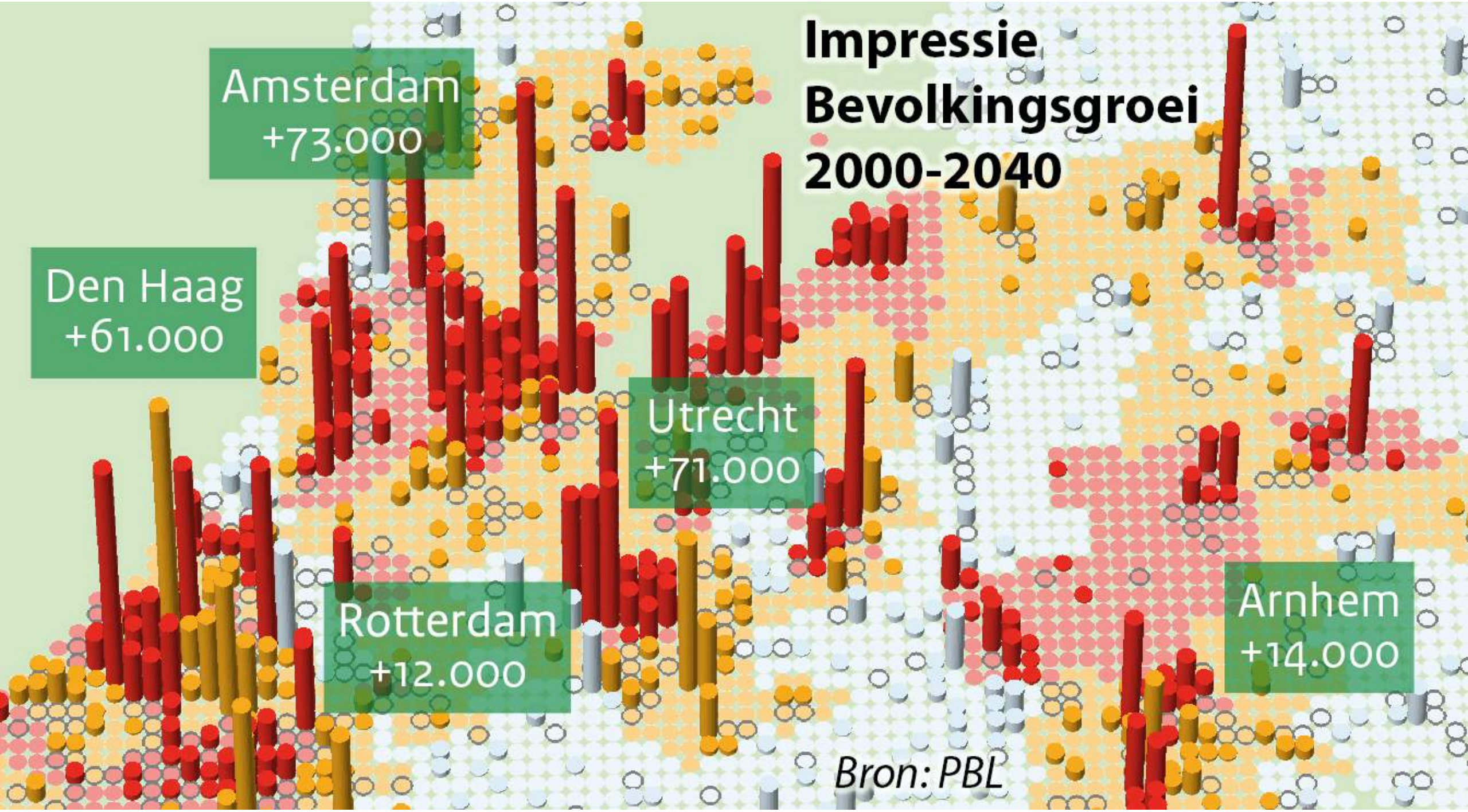
Enkele belangrijke transities & trends: 4. Ruimte

- Vraag naar woningen in stedelijke agglomeraties (PBL: > 1 miljoen 2030)
- Beleidsambities: transformeren bestaande bebouwde stad boven groene uitleggebieden
- Beleidsambities: energietransitie, duurzaamheid, multi-modaliteiten (minder auto, meer ov en fiets)





Bron: PBL


Impressie
Bevolkingsgroei
2000-2040
Amsterdam
+73.000
Den Haag
+61.000
Utrecht
+71.000
Rotterdam
+12.000
Arnhem
+14.000
Bron: PBL

Probleemverkenning: ontwikkelingen vraagzijde

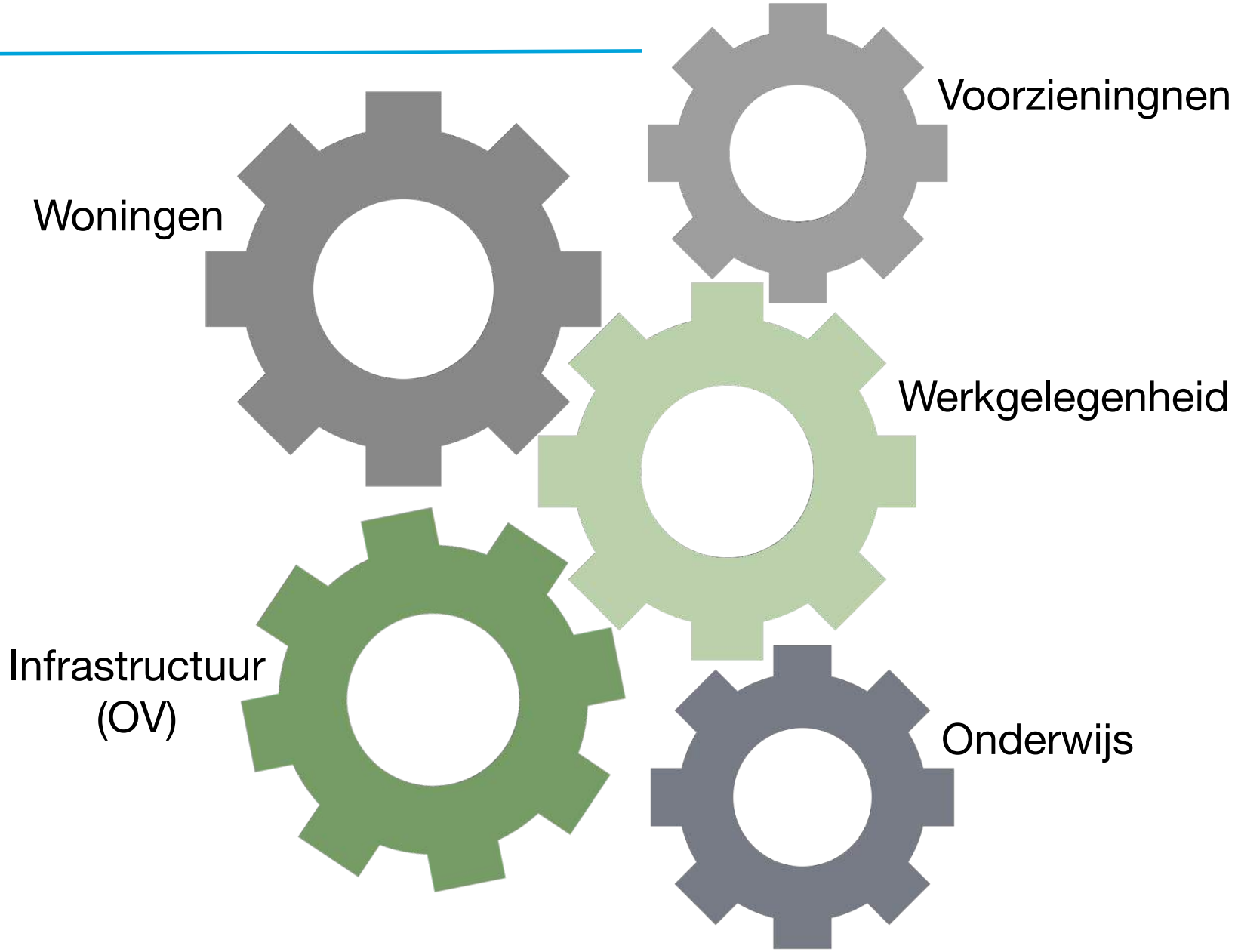
Vraagzijde woningen en locaties: meer behoefte aan wonen in stedelijke gebieden, maar:

- Niet zozeer trek naar de stad, maar naar totale stedelijke agglomeratie
- Studenten + hoogopgeleide starters > *hoog-stedelijk*
- Kleine toename gezinnen hoog-stedelijk (‘bakfietsgezinnen’)
- Maar dominante trend dertigers met kinderen + ouderen > *laag-stedelijk*

Integrale opgave

- In elkaar grijpende raders: vraag en aanbod van woningen, banen, onderwijs, infrastructuur (OV) en voorzieningen

- Zorgen voor ‘roltrapfunctie’ en vitaliteit van de stad

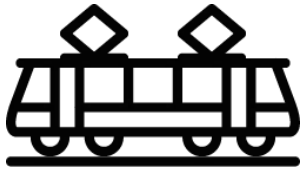


Probleemverkenning: beleidsambities van overheden

De beleidsambities: meer stedelijk wonen + bouwen in *brownfields & greyfields* boven *greenfields*

Waarom?

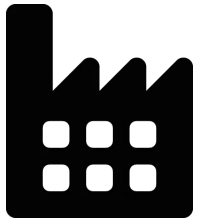
Agglomeratiekracht versterken



Meer benutting bestaande OV-infrastructuur

Reduceren forensenverkeer

Open houden groene gebieden



Hergebruik bestaand vastgoed: *Gebouw*transformatie

Probleemverkenning: grondproductiekosten

Grondproductiekosten per locatie
Euro per woning en per vierkante meter uitgeefbare grond

	Greenfield lokaties		Gemakkelijke brownfield lokaties		Moeilijke brownfield lokaties	
	Per woning	Per m2	Per woning	Per m2	Per woning	Per m2
Verwerving, sloop sanering	13.200	95	22.700	240	46.600	500
Bouw- en woonrijp maken	32.300	110	20.300	240	18.900	170
Plankosten	8.100	30	10.400	130	11.500	60
Overige kosten	14.200	85	8.000	90	9.100	115
Totale kosten	67.700	320	61.400	700	86.100	845

Bron: EIB (2014)

TU Delft

Kern van probleem: mismatch woningvraag en transformatiepotentie

- Slechts 25 % van woningbouwopgave binnen stadgrenzen door markt opgepakt (PBL)
- Brink (2017) vervolgonderzoek naar reële transformatiepotentie voor 1 miljoen woningen < 2030

1 miljoen woningen

Tijd/complexiteit

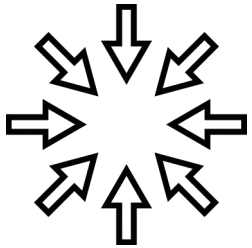
Financiële haalbaarheid

Kwalitatieve woningvraag

10%

1 miljoen woningen

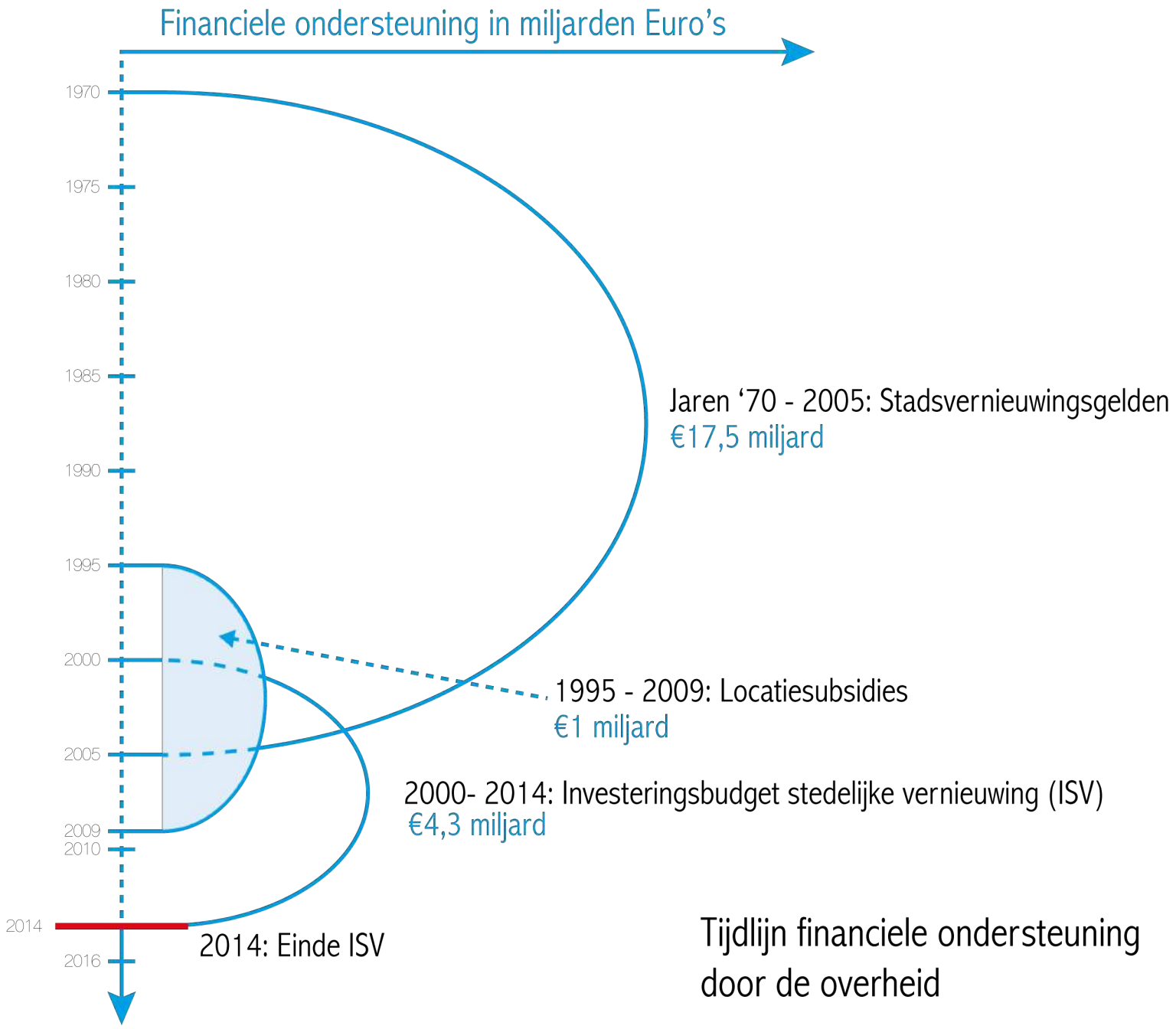
3,6 miljard overheidsgeld



35% verdichten

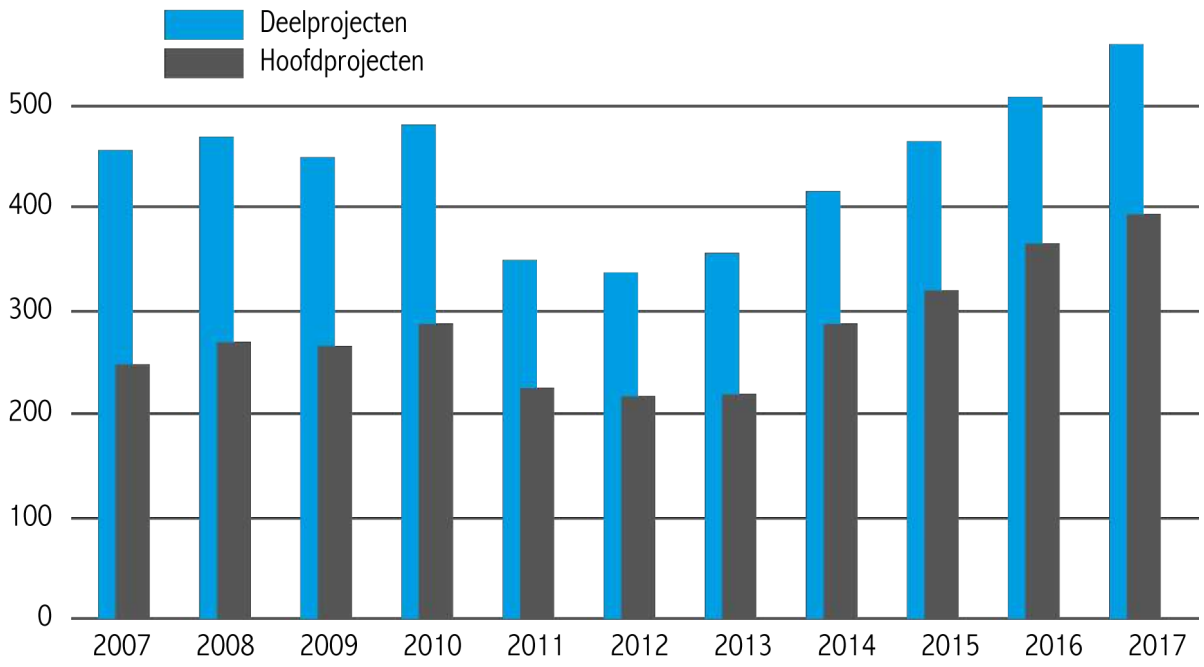
Versnellen

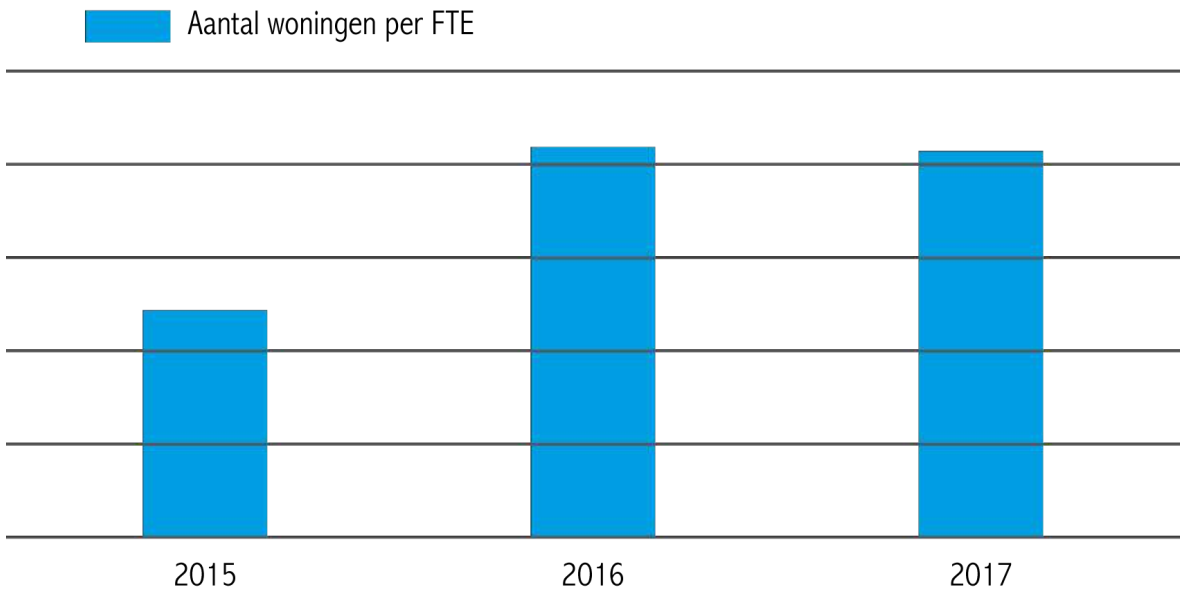
30%



Tijdlijn financiele ondersteuning door de overheid

Mankracht vs. opgaven: projectaantal stijgt, maar beschikbare fte daalt

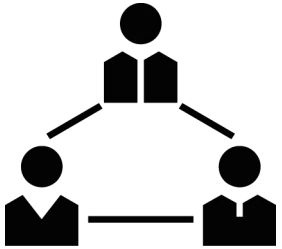




Bron: Gemeente Den Haag / Deloitte, 2017

Barrières: bij binnenstedelijke transformaties

- Juridische barrières
  - Lastige en langdurige procedures
  - Nationale regels (vb. milieunormen)
  - Lokale regels (vb. parkeernormen)



- Bestuurlijk-organisatorische barrières
  - Onduidelijke / afwezige omgevingsvisies
  - Gebrek aan durf (terughoudendheid door verliezen in de crisistijd)
  - Politieke onzekerheid (4-jaarstermijn)
  - Gebrek aan ambtelijke expertise en continuïteit

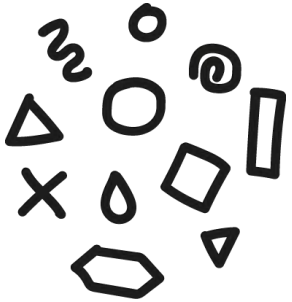
- Financiële barrières
  - Hoge grondproductiekosten
  - Hoge kosten door grondspeculatie
  - GREX > hoge dichtheden > niet altijd vraag
  - Beleggers zijn onzeker over het rendement

2. Perspectieven

Perspectieven

1. Zet duurzame gebiedstransformaties op de nationale agenda

- Toenemend urgentiebesef, maar patstelling
- Koppelen van dossiers (duurzaamheid, energietransitie) als *opportunity window*
- Gevolgen van nietsdoen (betaalbaarheid, sociaal-ruimtelijke verschillen, verkeer)



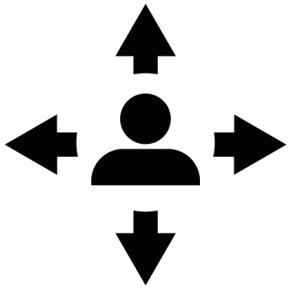
2. Stimuleer diversiteit in gebiedsallianties, instrumenten en woonmilieus

- Grote regionale en binnenstedelijke verschillen
- Onzekere prognoses, grote bandbreedten
- Kies voor variëteit en creatieve concurrentie

Perspectieven

3. Partijen kunnen meer doen om ‘de basis op orde’ te krijgen

- Verstevigen expertise
- Wegnemen bezwarende normen, regels en procedures
- Stel reële eisen in het gebiedsprogramma
- Private plannen: meer inbedding politiek-maatschappelijke doelen



4. Overheden moeten meervoudige rol en instrumentarium beter benutten

- Meer handelen vanuit meervoudige rolopvatting
- Overweeg nieuwe instrumenten(mix)

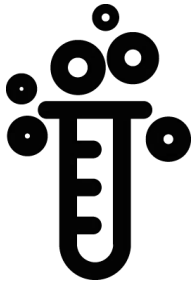
Perspectieven

5. Equipeer overheden steviger

- Expertise en mankracht verdient strategische kracht
- Vitale kennisinfrastructuur; trainingen en handreikingen

6. Gerichte aanvullende overheidsinvesteringen blijven in veel gevallen nodig

- Steun sinds jaren ‘70 doorbroken, daardoor veel onhaalbare businesscases
- Revolverend denken
- Maatwerk



7. Versterk experimenteerruimte en kennis gebiedstransformaties

- Lerend vermogen stimuleren
- Living lab
- Monitoring/evaluatie effectiviteit en efficiëntie

3. Instrumentenwaaier

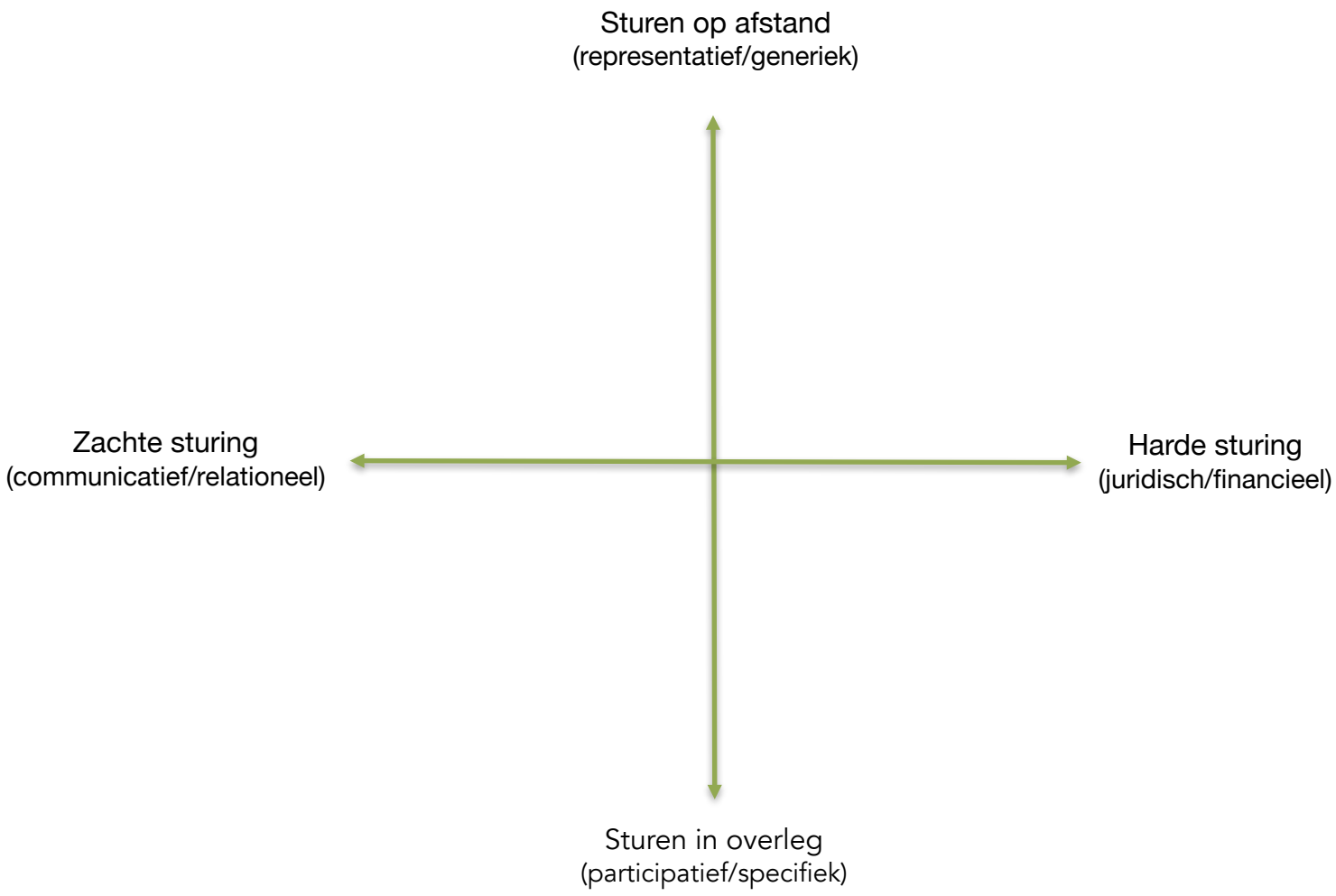
Meervoudig sturen

Sturen op afstand
(representatief/generiek)

Sturen in overleg
(participatief/specifiek)

TU Delft

Meervoudig sturen



TU Delft

Meervoudig sturen

Sturen op afstand
(representatief/generiek)

Richting geven:

Communicatieve instrumenten die de keuzes van partijen beïnvloeden

Reguleren:

Juridische instrumenten die de mogelijkheden van partijen beperken (of verruimen/dereguleren)

Zachte sturing
(communicatief/relationeel)

Harde sturing
(juridisch/financieel)

Verbinden:

Instrumenten die de samenwerking en (zelf)organisatie van partijen bespoedigen

Stimuleren:

Financiële instrumenten die (in)direct kosten/risico's voor partijen verlagen

Sturen in overleg
(participatief/specifiek)

Bron: Verheul, Daamen, Hobma & Heurkens, 2017

TU Delft

Instrumentenwaaier: rijpe en groene instrumenten

Sturen op afstand

Richtinggeven

- Gebiedsvisie en planoptimalisatie
- Interactieve planvorming
- Gebiedsbranding
- …

Reguleren

- Parkeernormen aanpassen
- Gebiedsconcessie
- Flexibel bestemmingsplan
- Stedelijke herverkaveling
- …

Zachte sturing
(communicatief/relationeel)

Harde sturing
(juridisch/financieel)

Verbinden

- Ketensamenwerking
- Wervende coalitie
- Selectie private ontwikkelpartner
- …

Stimuleren

- Publieke ontw.maatschappij
- Gebiedsinvesteringszone
- Maatschappelijk fonds
- Privaat gebiedsinvest.fonds
- Incentive/up-zoning
- Tax increment financing
- (Eeuwigdurende) erfpacht
- Privaatbeheer publieke ruimte

Sturen in overleg

Legenda

- Rijp instrument
- Groen instrument

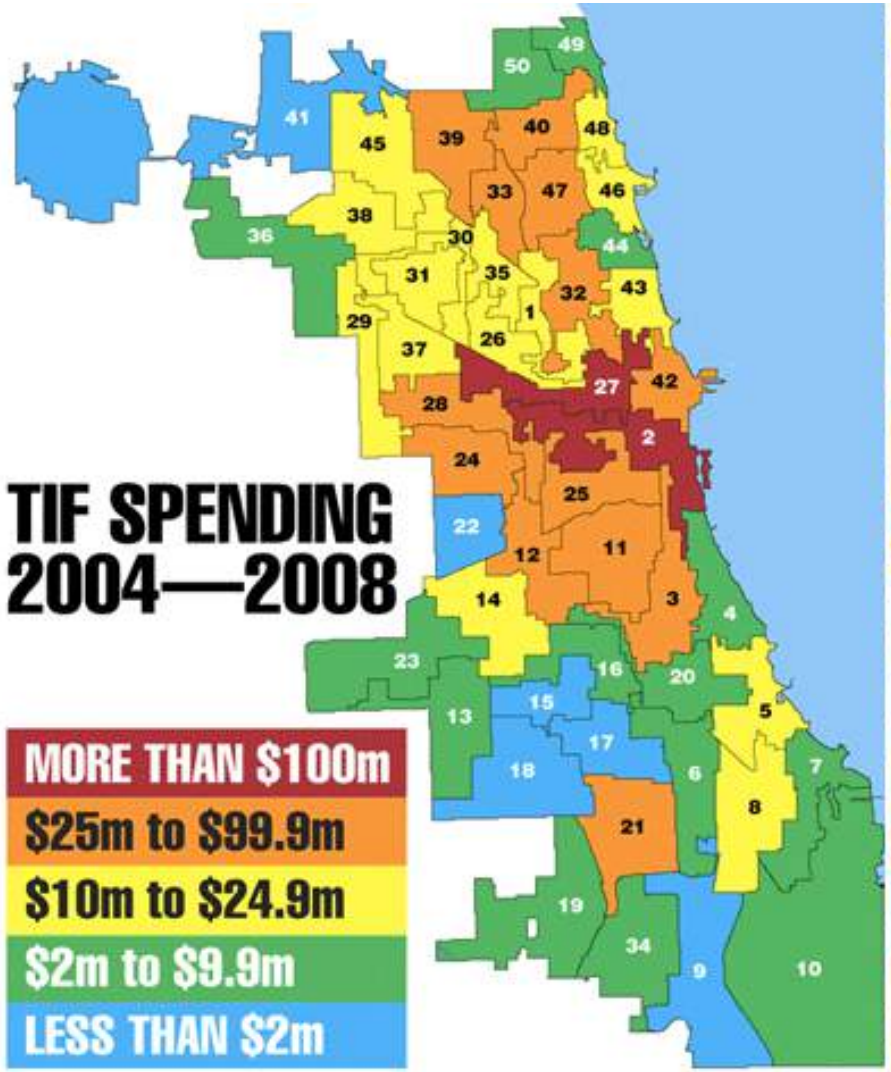
Bron: Verheul, Daamen, Hobma & Heurkens, 2017

TU Delft

Voorbeeldcasus: Bristol Harbourside

Maatschappelijk (loterij) fonds *(co-financiering)*

Voorbeeldcasus Chicago: Tax Increment Financing



Ward 1	$10,322,600.67
Ward 2	$358,174,003.20
Ward 3	$48,605,254.10
Ward 4	$4,979,497.49
Ward 5	$15,549,284.20
Ward 6	$4,264,616.91
Ward 7	$4,779,591.44
Ward 8	$19,743,691.70
Ward 9	$1,086,588.15
Ward 10	$7,813,773.13
Ward 11	$46,269,126.03
Ward 12	$33,543,742.98
Ward 13	$2,797,924.89
Ward 14	$11,924,101.43
Ward 15	$33,841.80
Ward 16	$6,024,304.83
Ward 17	$1,863,960.16
Ward 18	$120,273.47
Ward 19	$5,681,822.26
Ward 20	$8,117,956.52
Ward 21	$41,230,830.70
Ward 22	$1,109,339.11
Ward 23	$6,346,081.29
Ward 24	$36,458,669.37
Ward 25	$79,183,837.05
Ward 26	$14,786,995.96

Casus South Lake Union (Seattle): Air rights

Incentive/up zoning + Ontwikkelbijdrage publieke doelen

Casus New York City: POP’S + BID’S

- Privately Owned Public Space (POP’s) als onderhandeling

- Business Improvement Districts (BID’S)
  > *Gebiedsinvesteringszones*

Toepassing nieuwe instrumenten: best practices transferring?

- Onderliggende mechanismen zijn interessant en bieden mogelijkheden:

  > *kernvraag: hoe kunnen publieke doelen met private belangen worden verbonden?*

- Bij ‘groene’ instrumenten is vervolgonderzoek (pilots) nodig op:
  - (1) politieke en economische context
  - (2) planningssytemen
  - (3) culturele context

- Soms wets- en/of stelselwijzigingen nodig

- Gemeenten voldoende geëquipeerd?

Afwegingskader instrumentenselectie: vier kernvragen

	output-legitimiteit	input-legitimiteit
consequentie	**Werkt het?** • Is de aanpak effectief en efficiënt? • Leidt de instrumenten*mix* tot synergie of is de mix contraproductief?	**Mag het?** • Is de inzet van het instrument hier juridisch toegestaan (volgens nationale en Europese wet- en regelgeving)?
passendheid	**Past het?** • Past de aanpak binnen het coalitieakkoord? • Is er steun in de raad? • Zijn de kosten te verantwoorden?	**Hoort het?** • Vindt de bevolking de aanpak aanvaardbaar? (bijv. voor zover bekend via (sociale) media of opinieonderzoek?)

Bron: gebaseerd op Hemerijck, 2003

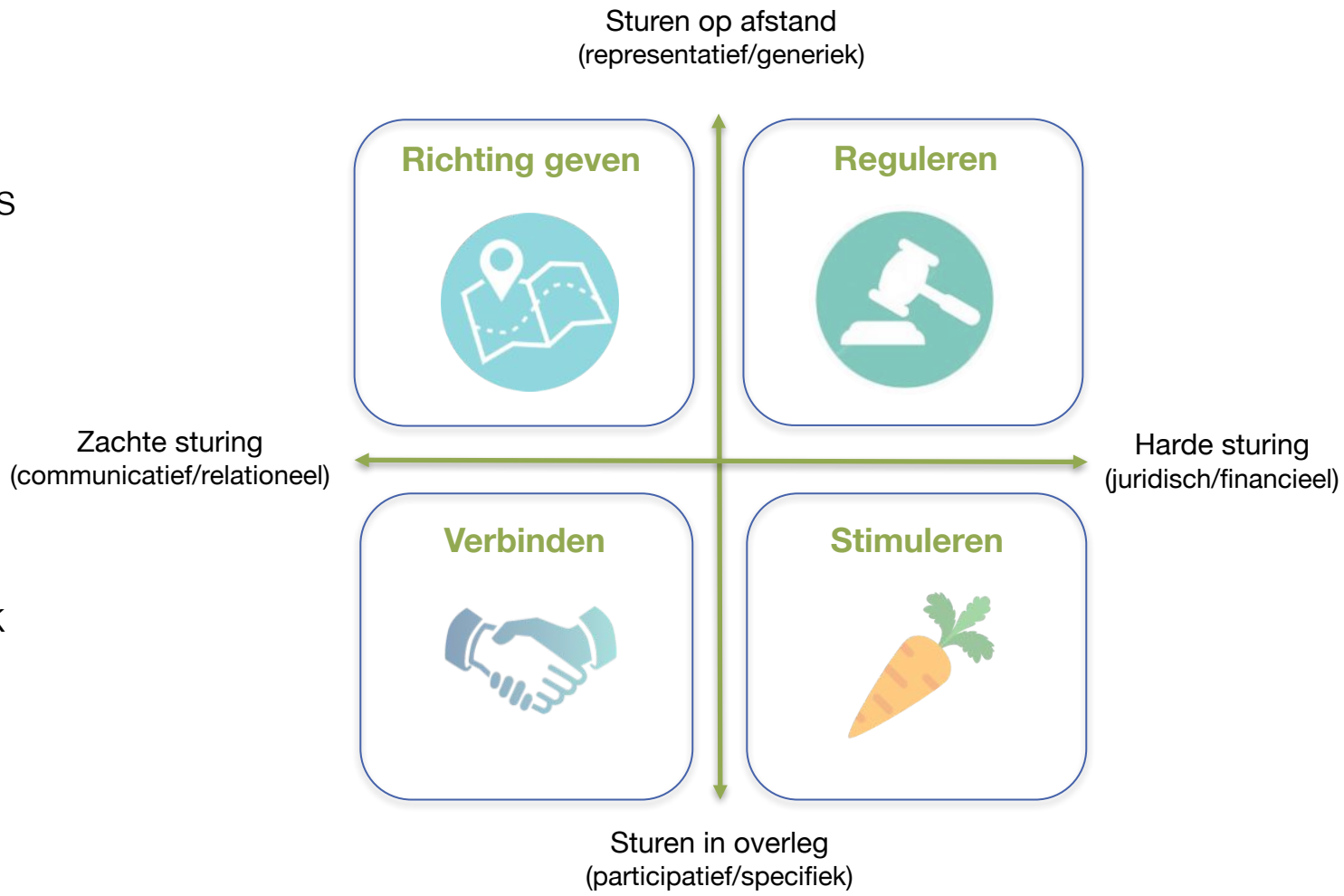
Toepassing instrumentenwaaier

Bespreking rollen en instrumenten adhv pilot cases

1. Welke rolopvatting is vooral de uitdaging bij de gebiedstransformaties waarbij jij betrokken bent?

2. Welke bestaande instrumenten werken goed en welke niet (en waarom)?

3. Welke andere/nieuwe instrumenten kunnen behulpzaam zijn? Zijn die ook passend?



Bron: Verheul, Daamen, Hobma & Heurkens, 2017

TU Delft

Dank voor uw aandacht!

Tom Daamen
Erwin Heurkens
Fred Hobma
Wouter Jan Verheul

contact: w.j.verheul@tudelft.nl