



Bouwen op de MKBA

Verslag van symposium 'Slim kiezen voor de stad'

7 september 2011 Stadhuis Rotterdam

Dagvoorzitter: Philip Walkate

'Sterk door strijd' staat te lezen op het standbeeld in de centrale hal van het Rotterdamse stadhuis. Dat belooft wat voor de discussie tussen bestuurders, ambtenaren en projectontwikkelaars over stedelijke ontwikkeling in de Zuidvleugel. Maar hoewel de meningen soms sterk uiteenlopen, van 'strijd' is geen sprake tijdens het symposium.

Aanleiding voor het symposium was de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) 'Binnenstedelijk of Uitleg' die onlangs in de regio Rotterdam is uitgevoerd. Vraag hierin was wat beter rendeert: realiseren van de woningbehoefte ín of búiten de stad? Daarbij zijn alle kosten en baten afgewogen, inclusief externe effecten zoals mobiliteit, agglomeratie en natuur. De conclusie is tweeledig. Merel Lubbe, één van de onderzoekers, legt uit: "Per saldo is meer bouwen buiten Rotterdam gunstiger. Maar dit is een gemiddelde van achttien onderzochte locaties. Er zijn binnen de stad ook maatschappelijk zeer rendabele locaties, en er zijn buiten de stad ook juist onrendabele locaties. Het ligt dus genuanceerd." Onderzoeksbureaus LPBL, SEO en Atlas voor gemeenten stellen dan ook dat het niet gaat om een keuze tussen bouwen in de stad of in de uitleg, maar om een slimme keuze van locaties. -> [zie masterclass 1](#)

Van aanbod- naar vraaggericht

Wethouder Hamit Karakus van Rotterdam is een groot voorstander van binnenstedelijk uitbreiden. "We hebben 56.000 woningen nodig, we kunnen er 66.000 in de stad bouwen. Waarom zouden we dat dan elders doen?" De leefbaarheidsproblemen in zijn stad maken dat het binnenstedelijke scenario minder goed scoort. Om die reden uitwijken naar buiten de stad vindt hij geen optie. "Het is bestuurlijk onverantwoord om een wijk aan haar lot over te laten. De leefbaarheid moet omhoog! En dat kan ook. Neem Katendrecht, waar de veiligheidsindex in vijf jaar tijd van 4,3 naar 7,5 is gestegen. Die ligt nu zelfs boven het stedelijk gemiddelde. De herstructureringsopgave is een van de grootste opgaven waar Rotterdam de komende jaren voor staat." De sleutel tot waardevermeerdering ligt volgens Karakus bij de omslag van aanbodgericht naar vraaggericht bouwen, zeker nu de tijd van krapte op de woningmarkt achter ons ligt. Karakus: "Als je het mensen vraagt, willen ze in hun wijk blijven wonen. Daar zitten de kinderen op school, daar hebben ze vrienden en bekenden. Maar we jagen ze weg omdat we geen woning voor ze hebben met 'tuintje voor, tuintje achter'." -> [zie masterclass 3](#)

Kapot rekenen

Waar het in de MKBA draait om de financiële waarde van woningbouwscenario's, draait het tijdens het symposium ook geregeld om de waarde van de MKBA zelf. -> zie [masterclass 4](#)

Gedeputeerde Liesbeth Spies van de provincie Zuid-Holland stond in eerste instantie wat argwanend tegenover het instrument: "Als je iets kapot wilt rekenen, laat er dan een MKBA op los. De Westerscheldetunnel was er bijvoorbeeld nooit gekomen op basis van zo'n analyse." Maar ze geeft volmondig toe dat deze MKBA veel argumenten aandraagt om tot politieke besluiten te komen. "Daarom is het toch een geslaagde exercitie. De wereld is niet zo zwart-wit in te delen." Zo ziet Spies bevestigd dat er druk moet blijven op het stedelijk gebied. Dat is nodig om bijvoorbeeld hoogwaardig openbaar vervoer te behouden en de groene ruimte te sparen. Haar opdracht voor de Zuidvleugelpartners luidt in plaats van 'Slim kiezen voor de stad': 'Samen kiezen voor de stad'. Elke partij moet daarin doen waar die het beste in is. Verschillende aanwezigen pleiten met haar voor samenwerking. Bijvoorbeeld tussen overheden. Die kunnen samen het voorzieningenniveau verbeteren of schaarste creëren. De voordelen van investeringen komen soms in een ander gebied terecht. Locaties moeten daarom gekozen worden op (sub)regionaal niveau, zo wordt veel gezegd. -> zie [masterclass 2](#)

Markt of Marx

Samenwerking is ook nodig tussen overheid en markt, aldus plaatsvervangend directeur-generaal Bert van Delden van het ministerie van BZK. Van Delden: "Waardegroei is geen automatisme meer. Projectontwikkelaars zijn risicomijdend geworden, nu we kampen met vraaguitval in de koopsector. We moeten een evenwicht vinden tussen het meer ruimte geven aan de markt en het realiseren van de publieke ambities. Het Rijk kan bijvoorbeeld de rijksactiva slimmer inzetten. We hebben de overdrachtsbelasting verlaagd. En we kunnen de proceduretijd bekorten, zodat investeren voor marktpartijen interessanter wordt."

Een belangrijke afweging voor investeerders is de vraag of locaties in staat zijn zelfstandig te overleven, stelt Leon Heddes van Amvest. "Waar verwacht je op lange termijn waardegroei? Kan een project zijn eigen broek ophouden? Wij hebben bijvoorbeeld niet gekozen voor de Amsterdamse Zuidas, waar ooit te veel geld voor de grond is betaald, maar wel voor de Zalmhaven, één van de achttien MKBA-locaties. Het was daarom ook moeilijk te verkroppen dat de gemeente daar onverwacht een pand toewees aan dak- en thuislozen." Ook Heddes geeft daarmee aan dat onderlinge afstemming en samenwerking cruciaal zijn.

'Sterk door strijd' is dus niet het motto geworden van het symposium. 'Samen sterk' lijkt een betere noemer.

Citaten:

Hamit Karakus, wethouder Wonen en RO van Rotterdam: "Kan het binnen de stad? Waarom zou je dan naar een uitleglocatie uitwijken? Geef eerst de stad de kans om te verdichten. Ik ben ervan overtuigd dat de stad op den duur goedkoper is. Vinexlocaties zouden wel eens de probleemwijken van de toekomst kunnen worden."

Liesbeth Spies, gedeputeerde Ruimte en Wonen en EZ provincie Zuid-Holland: "In het verleden was Vinex de reflex. Bestuurders moeten het lef hebben om te kiezen voor kwaliteit, creativiteit en innovatie. We moeten af van het confectiepakdenken, en gaan maatpakdenken."

Bert van Delden, plaatsvervangend directeur-generaal WWI ministerie van BZK: "Veel rijkskantoren komen leeg te staan. Waarom dit rijksvastgoed voor de hoofdprijs aan gemeenten willen verkopen? Misschien kunnen we creatief participeren."

Leon Heddes, directeur projectontwikkeling Amvest: “Al is de MKBA nog zo snel, de markt achterhaalt ‘m wel. Investeerders blijven bereid hun nek uit te steken.”

Merei Lubbe, partner van LPBL, een van de drie onderzoekbureaus voor de MKBA: “De analyse objectivert. Een MKBA levert niet ‘de waarheid’ op, maar wel gemeenschappelijke feiten. Op basis van enkel emotie kan de overheid het publieke geld niet besteden.”

Masterclass 1. Verstedelijgingsstrategie Zuidvleugel: optimale locaties kiezen

Wat zijn de beste locaties in de Zuidvleugel? Welke woningen zouden daar gebouwd moeten worden? Welke relatie is er tussen de grote steden en de omliggende plaatsen? En wat betekent dit voor de rol van overheden en marktpartijen?

Het perspectief van de consument, daar draait het om bij de keuze van optimale locaties. Om het voor marktpartijen interessant te maken om locaties te ontwikkelen, moeten overheden een goed beeld hebben van de wensen van consumenten. “De woningmarkt is immers geen aanbodmarkt meer maar een vragersmarkt”, stelt master Jeroen Saris, oprichter van De Stad BV. De actuele bouwcrisis versterkt deze noodzakelijke omslag nog eens.

Wat zijn voor de consument optimale locaties? Volgens Merei Lubbe hangt een aantrekkelijk vestigingsklimaat af van de bereikbaarheid per auto en OV, een gunstige ligging in de agglomeratie met relatief veel arbeidsplaatsen en stedelijke voorzieningen, (sociale) veiligheid en leefbaarheid, en de nabijheid van groen en natuur.

In een vragersmarkt is een andere strategie van de overheden nodig. Met meer ruimte voor de dynamiek van de markt en een selectievere visie op het publieke belang dat overheden moeten borgen. Veel keuzes zijn aan de markt over te laten, maar overheidsoptreden blijft gerechtvaardigd, bijvoorbeeld voor veiligheid op straat. Als er nu meer tweeverdieners in Katendrecht gaan wonen, is de overheid aan zet om voldoende scholen te garanderen. Een ander publiek sturingsmiddel is een goede bereikbaarheid van werklocaties, zoals uitgewerkt in het programma StedenbaanPlus. Om een voorbeeld te geven: werknemers op hbo-niveau zijn bereid om langer onderweg te zijn naar hun werk dan die op mbo-niveau.

Welke locaties moeten prioriteit krijgen? Geconstateerd wordt dat niet alle locaties in de Zuidvleugel met elkaar concurreren. Locaties moeten op (sub)regionaal niveau worden afgewogen, daar waar de consument deze als uitwisselbaar ervaart. Een lastige factor in de prioritering zijn de gemeentelijke grondposities. De locaties die vanuit de markt en de publieke randvoorwaarden prioriteit zouden moeten krijgen, zijn niet altijd de locaties die voor de overheden financieel-economisch optimaal zijn. Vormen van verevening zullen nodig zijn.

Masterclass 2. Verdelingseffecten: wie betaalt de rekening en hoe te compenseren?

Bouwen in de uitleg kan een positiever maatschappelijk saldo opleveren dan binnenstedelijk bouwen. Maar bouwen in de uitleg kan er ook toe leiden dat de stad ‘leegloopt’, met beperkte leefbaarheid en afnemende werkgelegenheid voor de achterblijvende stedeling als gevolg. Is dit acceptabel? En wat zijn de mogelijkheden tot compensatie?

Compenseren is niet mogelijk, is de stelling van master Annemiek Rijckenberg, adviseur stedelijke ontwikkeling. “De stad kun je niet eindeloos verdunnen. Het gaat erom de stad goed te houden: leefbaar, bruisend, met gunstige agglomeratievoordelen.”

Een probleem bij de afweging van locaties (het saldo en de verdelingseffecten) zijn de administratieve grenzen. Die maken de discussies lastig. Het gaat om het regionaal belang en dat wordt soms onvoldoende ingezien. Gemeenten moeten samen durven kiezen en verlies durven nemen om andere projecten wel gerealiseerd te kunnen krijgen. Ze moeten beseffen dat ze samen meer bereiken dan ieder afzonderlijk. Vanuit de welvaartseconomie is het ook logisch dat het bestuur op een hoger schaalniveau de regie neemt. De provincie moet daarin haar rol claimen. Vrijblijvende samenwerking kan niet meer. De crisis legt dit versneld bloot, zo wordt gezegd.

Er zijn instrumenten, zoals een verordening, om die samenwerking af te dwingen. Een andere manier om dit te bereiken is om de gehele regio te overtuigen van de kracht van de stad: dáár is innovatie mogelijk. De omliggende gemeenten hebben belang bij een krachtige stad. Dit blijkt ook uit het MKBA-onderzoek, bevestigt Carl Koopmans van SEO Economisch Onderzoek. De situatie in Rotterdam-Zuid heeft invloed op de hele regio. De groep constateert dat het aankomt op goede PR van de (sub-)regionale woningmarkt en om het creëren van schaarste. Hiervoor is ook samenwerking tussen overheden en marktpartijen cruciaal.

Annemiek Rijckenberg constateert dat Rotterdam een traditie heeft in de sociale voorraad. Beter kunnen gaan wonen heeft tijd nodig. "Mensen willen vooruit, maak dat mogelijk." Kwalitatief heeft investeren in de bestaande voorraad meer effect. Dat betekent ook investeren in de openbare ruimte en in de wijkeconomie. 'Kluswoningen' zijn daarin een goed voorbeeld, maar ook *revolving funds*, bijvoorbeeld gekoppeld aan werk. Mogelijk moeten gemeenten verschillende grondexploitaties gaan koppelen. Daarnaast ziet de groep mogelijkheden om de woonruimteverdeling tussen gemeenten te sturen via de regionale huisvestingsverordening. Voor dergelijke niet-vrijblijvende samenwerking is politieke wil nodig.

Masterclass 3. Aantrekkelijke steden

Leefbaarheid, bereikbaarheid van werk en een aantrekkelijke binnenstad bepalen hoofdzakelijk de aantrekkingskracht van een locatie. Hoe zijn deze factoren te beïnvloeden? En biedt dit handvatten om bijvoorbeeld het maatschappelijk en financieel rendement van Rotterdam-Zuid als vestigingsplaats te vergroten?

Waarom pakte de MKBA voor binnenstedelijke locaties in de regio Rotterdam niet positief uit? Gerard Marlet van Atlas voor gemeenten legt uit: "In een gemiddelde Nederlandse stad neemt de huizenprijs toe naarmate woningen dicht bij het centrum liggen. In Rotterdam is dat niet zo." Daarom levert bouwen in de stad relatief minder op. "Dat wil niet zeggen dat we daarmee dan maar moeten stoppen. Het is eerder een waarschuwing dat Rotterdam anders is, en dat we daar rekening mee moeten houden in het flankerend beleid." Bovendien kunnen we dan zoeken naar locaties waar een hoge waardeontwikkeling wél aanwezig is.

Hoe komt het dat de gemiddelde verkoopprijzen in de binnenstad niet veel hoger zijn dan aan de stadsranden en in de uitleg? De verklaring van Marlet is dat:

- de natuurlijke ligging van Rotterdam (qua natuur en recreatie) minder gunstig is;
- de aanwezigheid van stedelijke, culturele voorzieningen lager is;
- de leefbaarheid lager scoort (door de factor veiligheid);
- en (in mindere mate) de bereikbaarheid van banen lager is.

Master Petra Rutten, directeur maatschappelijk Vastgoed van Proper-Stok, weet uit ervaring met bijvoorbeeld de Kop van Zuid, dat het een lange adem vergt om locaties aantrekkelijker te maken. Bij gebiedsontwikkeling spelen volgens haar vooral de identiteit en het imago van een gebied een kernrol. Katendrecht ligt wel dicht bij het centrum en is omringd door water, maar

sociale problemen en onveiligheid veroorzaakten toch een negatief imago. De strategie moet daarom zijn om het vertrouwen van mensen te herstellen, bijvoorbeeld door te starten met de bouw van de beste brede school. Dit trekt gezinnen aan. Rutten adviseert: "Denk na hoe je organische groei in je stad zou kunnen stimuleren". Een goed voorbeeld is het Schieblock: het gebruik van dit leegstaande kantoorgebouw stimuleert informele activiteiten. En dat is goed voor het imago van het gebied.

De belangrijkste les is dat alleen een goede locatie niet genoeg is om een ontwikkeling tot een succes te maken. Het programma is de sleutel. Enkele ideeën hiervoor:

- zorg dat in een vroeg stadium al voorzieningen aanwezig zijn;
- beloon pioniers met bijvoorbeeld korting op de koopprijs;
- promoot het gebied voor de beeldvorming van de consument;
- zet iconen in als dragers van succes, zoals theater Walhalla op Katendrecht;
- zoek naar nieuwe partners (cocreatie) voor onder meer kleinschalige wijk economie;
- verbeter de multimodale bereikbaarheid en de veiligheid (maar pas op: *zero tolerance*-beleid kan op gespannen voet staan met de gewenste levendigheid van de stad).

Masterclass 4. MKBA in de besluitvorming

De MKBA is een instrument ter ondersteuning van de besluitvorming, geen besliscriterium. Waarom vinden beslissers vaak dat de MKBA geen recht doet aan hun visie? Hoe voorkom je dat het 'getal onder streep' toch de beslissing bepaalt? Welke plaats mag het instrument innemen in de maatschappelijke besluitvorming over gebiedsontwikkeling?

Master Edo Arnoldussen, directeur Ontwikkeling Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf, stelt dat de MKBA een goed hulpmiddel is voor besluitvorming; het is niet de vervanging daarvan. Het voordeel van de MKBA is dat het betrokkenen dwingt om systematisch in te gaan op de voor- en nadelen van investeringen. Het instrument kan pas op een zinnige manier bijdragen aan de besluitvorming als bestuurders en stakeholders bij de probleemformulering worden betrokken. Zij kunnen scenario's kiezen voor het onderzoek en hypotheses formuleren over effectrelaties. De analyse in engere zin moet zo objectief mogelijk worden uitgevoerd; hierbij zijn geen belanghebbenden betrokken.

De MKBA-spelregels zijn opgesteld voor infrastructuurprojecten en dus minder goed toegesneden op complexe verstedelijkingsvraagstukken. Zo is het 'strikt volgens de leer' niet mogelijk om wezenlijke factoren zoals duurzaamheid (waaronder het belang van het behoud van open ruimte voor toekomstige generaties) in de analyse te betrekken. Deze enge interpretatie van de MKBA zou moeten worden aangepast. Het is immers mogelijk om duurzaamheid te kwantificeren als het al niet in geld uit te drukken is. Er is geen steun voor het idee om voor verstedelijkingsvraagstukken naast een MKBA afzonderlijke sociale, duurzaamheids- en ruimtelijke analyses uit te voeren. Gepleit wordt voor een integrale (maar niet per se een alles omvattende) MKBA waarin de resultaten in samenhang worden gepresenteerd. Naast de harde, goed monetariseerbare waarden, moeten de zachte waarden een gelijkwaardige plaats in de analyse krijgen, eventueel niet uitgedrukt in euro's maar in de vorm van een 'multicriteria-MKBA'.

Als beleidsdoel is het voor de deelnemers goed denkbaar om streefpercentages te hanteren voor het binnenstedelijk realiseren van de regionale woningbehoefte. De uitkomst van deze MKBA laat slechts zien dat in de regio Rotterdam zowel enkele binnenstedelijke als buitenstedelijke locaties goed scoren. Het is een politieke keuze om daaruit de 'sleutellocaties' te destilleren die als eerste ontwikkeld moeten worden. Tot slot wordt geopperd om naast ex-

ante MKBA's regelmatig ex-post MKBA's uit te voeren, om van te leren, om te kunnen relativeren en om het instrument te verbeteren.

Citaten sprekers:

Antoin Scholten, burgemeester van Zwijndrecht: "Vroeger kon je bouwen wat je wilde. Nu is de consument veel kritischer geworden, en moeten we het aanbod meer afstemmen op de vraag. En bedenken: is die bouw ook bestendig voor over twintig jaar? Als wij geen keuzes maken, doen projectontwikkelaars dat. Zij bebouwen dan bepaalde gebieden niet, om woningen elders verkocht te krijgen."

Frank Koen, burgemeester van Capelle aan den IJssel: "Met Vinex-locaties hebben we de groep gefaciliteerd die buiten wil wonen. Nu moeten we ons weer concentreren op binnenstedelijke ontwikkeling. Op lastige plekken in de stad zoals het Waalhavengebied. Hoe hou je een centrum in stand met voldoende koopkracht? Dit proces van suburbanisatie naar urbanisatie staat haaks op het recente verleden."

Jasper Mos, wethouder Grondbedrijf Dordrecht: "Wat is de waarde van onze Biesbosch? Dat kun je uitrekenen, maar eigenlijk bepalen onze bewoners wat het waard is. Die stemden tijdens verkiezingen tegen uitleg. Slim kiezen voor de stad, zie ik als samenwerken!"