

Meegaan met het ritme van de stad

Klimaatadaptatie en stedelijke dynamiek

Organische gebiedsontwikkeling biedt kansen voor klimaatadaptatie. Verandering van het klimaat is een langzaam proces waarbij de effecten geleidelijk zichtbaar worden. Juist daardoor kan klimaatadaptatie goed aansluiten bij ruimtelijke vernieuwingsprocessen in de stad. Zeker nu die via nieuwe ontwikkelingsmodellen als de gebiedsconcessie of wijkcoöperatie vorm krijgen.

De eenentwintigste eeuw is begonnen met een sterke groei van de steden, wereldwijd. Terwijl er in de jaren 1960 en 1970 nog sprake was van een sterke suburbanisatie en verval van vele binnensteden, is nu een omgekeerde trend zichtbaar. Steden worden tegelijkertijd geconfronteerd met transities die grote consequenties kunnen hebben voor hun aantrekkingskracht en de manier waarop ze verder ontwikkelen. Een grote opgave is de verandering van het klimaat, waardoor steden geconfronteerd worden met een grotere kans op overstromingen door de stijgende zeespiegel en extremere regenval, maar ook periodes van droogte en hitte. In het bijzonder steden in deltagebieden (zoals New York, Jakarta, Ho Chi Min City en Rotterdam) zijn zich bewust van de grote impact die deze transitie heeft voor de leefbaarheid en weerbaarheid van stedelijke gebieden.

Tegelijkertijd biedt de dynamiek van stedelijke gebieden kansen voor adaptatie aan deze veranderende omstandigheden. Klimaatverandering is een langzaam proces waarbij de effecten geleidelijk zichtbaar worden. Dit biedt kansen om klimaatadaptatie aan te sluiten op andere ruimtelijke vernieuwingsprocessen in de stad en combina-

ties te zoeken met beleidsagenda's en beheer en onderhoudsprogramma's. De Rotterdamse Adaptatiestrategie noemt dit het 'meekoppelen met het ritme van de stad'.

De klimaatbestendige stad raakt daarmee aan een tweede grote transitie, namelijk het herdefiniëren van gebiedsontwikkeling in een periode waarbij aandacht verschuift van groei naar het beheren en transformeren van de bestaande stad. Bij nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling staat de langetermijngave en het managen en het verbinden van waardestromen centraal. Gebiedsontwikkeling gaat veel meer om het bij elkaar brengen van verschillende initiatieven en het gebruik maken van optredende *windows of opportunity*. Dit betekent niet alleen een nieuwe rol van de gemeente, maar vraagt ook om een andere rol van private en particuliere initiatiefnemers. De vraag is welke kansen deze nieuwe processen van stedelijke ontwikkeling bieden voor het aanpassen van de stad.

Verbinden

Het economische model achter integrale gebiedsontwikkeling is vastgelopen. De financiering en organisatie van gebiedsontwikkeling is gericht op het verrekenen van kosten en baten binnen een samenwerking tussen gemeente en ontwikkelaars. Kosten voor collectieve investeringen worden verrekend door een toeslag op de grondwaarde op te nemen, waarmee feitelijk een 'hypotheek' wordt genomen op een toekomstige waardeontwikkeling. Door de economische crisis en de vastgelopen vastgoedmarkt is dit op groei geba-

seerde model niet langer in staat om op korte termijn rendement te halen. Veel gebiedsontwikkelingen staan dan ook stil.

Nieuwe modellen kijken naar de langetermijnwaardeontwikkeling van het hele gebied waarbij veel meer sprake is van het verbinden van agenda's, zoals klimaatbestendigheid, armoedebeleid, gezondheid en verduurzaming van het vastgoed. De verdienmodellen zijn gebaseerd op het koppelen van budgetten, inzetten op multifunctionele oplossingen en de integratie van de verschillende ketens van planvorming, realisatie, beheer en onderhoud. In Rotterdam wordt geëxperimenteerd met deze integrale en langetermijngebiedsontwikkelingen, waarbij zowel vormen van marktgestuurde ontwikkelingen, zoals gebiedsconcessies en meer organische gebiedsontwikkeling de ruimte krijgen.

Gebiedsconcessies

Gebiedsontwikkeling op basis van een gebiedsconcessie is een vorm waarbij marktpartijen het ontwikkelrecht krijgen voor de integrale ontwikkeling van een gebied of een voorziening, op basis van vooraf bepaalde prestatieafspraken. De rol van publieke partijen beperkt zich tot het stellen van heldere kaders en het periodiek toetsen of de ontwikkeling voldoet aan de gemaakte prestatieafspraken. Het voordeel van deze vorm van gebiedsontwikkeling is dat marktpartijen de verschillende fasen van ontwikkeling, beheer en exploitatie kunnen integreren en verdienmodellen ontstaan die gebaseerd zijn op langetermijnwaardeontwikkeling. Dit biedt ook perspectieven voor klimaat-



adaptatie, omdat langetermijnbaten van adaptatie meegenomen kunnen worden in het verdienmodel.

Deze langetermijnconcessieverlening betekent ook dat in een relatief korte fase van gunning afspraken moeten worden gemaakt over klimaatadaptatie. In het ambitiedocument zal klimaatverandering een belangrijke plek moet krijgen, en misschien belangrijker, in de gunningscriteria zal expliciet gevraagd moeten worden naar de wijze waarop de partijen denken om te gaan met grote onzekerheid.

Wijkcoöperatie

Een voorbeeld van organische/incrementele ontwikkeling is de Delfshaven Coöperatie. Hier worden met een aantal grote bedrijven en met lokale ondernemers en bewoners kleinschalige ontwikkelingen op gang gebracht om deze wijk langjarig op een hoger niveau te brengen. Onder een coöperatieve paraplorganisatie wordt een gezamenlijke langjarige koers afgesproken. Tegelijkertijd worden er diverse kleinschalige trajecten op gang gebracht die bijdragen aan deze koers. Naast diverse kleine private zelfstandige exploitaties wordt gewerkt aan een gemeenschappelijke collectieve exploitatie. Bij deze laatste wordt gekeken hoe waardestromen binnen de wijk aangewend kunnen worden om bij te dragen aan de gemeenschappelijke koers. Deze stromen gaan via een op te richten gebiedsfonds lopen. De opgaven liggen in verduurzaming van de wijk, versterken van de voorzieningen, diversifiëren van het woningaanbod en het verbeteren van het imago van de wijk. Tegelijkertijd wordt er gewerkt aan het aanpakken van overlastgevende jongeren en hen stapsgewijs naar werk te begeleiden.

Een langetermijntransitie van een gebied wordt nagestreefd door de initiatiefnemers zonder een duidelijk eind. Een diversiteit aan kleinschalige

initiatieven wordt verbonden aan een gezamenlijke routekaart. De gemeente speelt daarbij vooral een faciliterende rol. Er is sprake van veel verschillende businesscases. Onder andere wordt er gekeken naar het opzetten van een *social impact bond*. Hierbij investeren marktpartijen in maatschappelijke opgave. Als de afgesproken targets gehaald worden, betaalt de overheid aan het eind van de afgesproken periode het bedrijf. Het verdienmodel is gebaseerd op het idee dat de markt effectiever opereert en de bespaarde kosten groter zullen zijn dan het bedrag dat de overheid gaat betalen. Een belangrijke voorwaarde voor het succes van de Wijkcoöperatie is om betrokken personen te verbinden met de ontwikkeling, ongeacht of de personen een langetermijnbelang of juist een kortetermijnbelang hebben.

Meekoppelen

Welke kansen bieden deze nieuwe vormen voor het realiseren van een klimaatbestendige stad? Een grote uitdaging voor de realisatie van klimaatadaptatie is dat de baten van adaptatie (of de kosten van het klimaatrisico) onzeker zijn en pas op de lange termijn vrij komen. Daarnaast speelt mee dat de kosten (of waarden) van adaptatie veelal nog niet zijn ingeboekt in strategische reserveringen van overheden of bedrijven zoals de corporatie en nutsbedrijven en dat het door het open karakter van organische gebiedsontwikkeling niet duidelijk is bij welke partijen kosten kunnen worden verhaald. De opgave is dus om langetermijnbaten (de waarde) van klimaatadaptatie opnieuw te koppelen aan de nieuwe verdienmodellen van gebiedsontwikkeling.

Een recente studie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft verschillende vormen van bekostiging van publieke voorzieningen in beeld gebracht die niet langer afhankelijk zijn van verevening van overwaarde uit vastgoed-

en grondontwikkeling. Hoewel de studie gericht is op het realiseren van publieke voorzieningen is een aantal maatregelen ook van toepassing op het realiseren van klimaatadaptatie in nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling. Interessante maatregelen die in deze studie worden genoemd zijn mogelijkheden om op kavelniveau planbaten af te romen of initiatiefnemers te laten bijdragen aan een gebiedsfonds waaruit klimaatadaptatiemaatregelen worden betaald. Op basis van dit overzicht kunnen de volgende strategieën worden onderscheiden om adaptatie te bekostigen:

- Binnen de exploitatie halen van langetermijnbaten. Dit kan door langetermijnbaten van klimaatadaptatie te verbinden aan reële waardeontwikkeling van bijvoorbeeld het vastgoed binnen een gebiedsontwikkeling. Klimaatadaptatie krijgt daarmee een plek in zowel de korte- als de langetermijnbusinesscase. Deze strategie past goed bij langlopende gebiedsconcessies.
- Opbreken van kosten en baten van adaptatie. Dit kan door het ontwikkelen van een klimaatadaptatiestrategie die bestaat uit meerdere componenten of pakketten van maatregelen die in de tijd te verbinden zijn aan de planning van ruimtelijke investeringen. Het PBL noemt dit het cash in-cash out-principe, waarbij voorzieningen pas worden aangelegd en gefinancierd als er ook een ontwikkeling plaatsvindt. Deze strategie past goed bij meer organische vormen van gebiedsontwikkeling, waarbij de langetermijnadaptatiestrategie vertaald wordt naar kortetermijnmaatregelen die aansluiten bij de kleinschalige dynamiek van verandering.
- Kosten drukken. Het realiseren van kostenefficiëntie door in te zetten op no-regret-maatregelen (geringe kosten, veel resultaat), het integreren van meerdere korte- en langetermijnopgaven in multifuncti-



onele oplossingen of door het beter afstemmen van verschillende ruimtelijke investeringen (werk-met-werk maken). Deze strategie is feitelijk de basis van het verdienmodel van gebiedsconcessies.

Kwetsbaar

Bij gebiedsconcessies kan klimaatadaptatie meegenomen worden en is het mogelijk om de waarde van adaptatie mee te nemen in gebiedsontwikkeling. Deze vorm is ook kwetsbaar want er is maar een korte periode van onderhandeling mogelijk tussen marktpartijen en gemeenten. Het goed beschrijven van doelen en resultaatsafspraken is niet eenvoudig voor onzekere langetermijnveranderingen zoals klimaatverandering.

Organische gebiedsontwikkeling biedt veel meer kansen om flexibel te plannen. Bij elke ruimtelijke ontwikkeling



kan weer een stap richting adaptatie worden gezet. De vraag is echter op welke manier de langetermijndoelen worden bewaakt, in een context waarbij stakeholders soms maar kort betrokken zijn of zich pas later in het planproces aandienen. Dit betekent ook dat het onzeker is met welke stakeholders langetermijnafspraken kunnen worden gemaakt en verdienmodellen kwetsbaar kunnen zijn. De inzet van een gebiedsfonds, zoals bij de Delfshaven Coöperatie, kan daarbij helpen om langetermijnbaten binnen de exploitatie te halen.

Klimaatadaptatieve maatregelen worden dan eerder mogelijk in een organisch ontwikkelingsmodel. ■

Peter van Veelen is stedenbouwkundige en werkt bij de gemeente Rotterdam aan klimaatadaptatie. Daarnaast promoveert hij op de vraag op welke manier waterveiligheid geïntegreerd kan worden in stedelijke ontwikkeling.

Peter Pol is senior beleidscoördinator bij Stadsontwikkeling Rotterdam en ook verbonden aan de Master City Developer.