

Nummer 2020/.....

datum raadsvergadering : 25 juni 2020
onderwerp : Besluitvorming voorlopig exploitatiemodel en keuzes Entrada
portefeuillehouder : Axel Boomgaars
datum raadsvoorstel : ... mei 2020

Samenvatting:

Bij het vaststellen van het Programma van Eisen (hierna: PvE) in juni 2019 heeft de gemeenteraad via een motie verzocht te onderzoeken of Entrada ook ontwikkeld kan worden met minder programma dan de 100.000 m² bvo dat als maximum is opgenomen. Om dat inzichtelijk te maken is een financiële doorrekening gedaan aan de hand van een voorlopig exploitatiemodel (hierna: rekenmodel).

De uitkomst van het rekenmodel laat een fors negatief saldo zien. Ook bij het maximumprogramma uit het PvE is het nodig om beleidsmatige keuzes te maken om tot een financieel beter resultaat te komen. Als deze keuzes niet worden gemaakt is er geen financiële basis om Entrada te ontwikkelen.

In dit raadsvoorstel legt het college van B&W de raad verschillende keuzes voor en vraagt zij de raad een besluit te nemen, zodat zij onderhandelingsruimte heeft om in vervolggesprekken met de eigenaren het financiële resultaat te optimaliseren. Dit onder de voorwaarde dat daarna nog een kwalitatief oordeel geveld moet worden.

Wat is de juridische grondslag?

Om tot ontwikkeling van Entrada te kunnen komen is er voldoende financiële basis nodig. Dat is niet alleen nodig voor de business case van de eigenaren die de ontwikkeling moeten realiseren, maar ook voor de gemeente om haar (bovenwijkse) plankosten te kunnen verhalen. Het verhalen van (bovenwijkse) plankosten gaat via een exploitatieplan of privaatrechtelijke afspraken (zoals een anterieure overeenkomst) in het kader van de Wet ruimtelijk ordening (hierna: Wro). Voor Entrada wordt uitgegaan van kostenverhaal via een anterieure overeenkomst. Als basis voor deze afspraken wordt er een exploitatiemodel opgesteld.

Voordat de eigenaren en de gemeente een anterieure overeenkomst sluiten wordt een samenwerkingsovereenkomst aangegaan. Hierin staan proces- en financiële afspraken (onder andere over plankosten) om te komen tot een anterieure overeenkomst. Ook bij de samenwerkingsovereenkomst is het van belang om inzicht te hebben in de financiële haalbaarheid. Voor inzicht en onderbouwing van de in die stukken te maken keuzes is in opdracht van de gemeente een rekenmodel opgesteld.

In de bijlagen bij dit raadsvoorstel is (met name financiële) informatie opgenomen. De eigenaren en de gemeente zijn nog volop in gesprek over de financiële haalbaarheid van de ontwikkeling van Entrada. Vanwege de economische en financiële belangen van de betrokken partijen heeft het college conform artikel 55 gemeentewet geheimhouding opgelegd op de bijlagen. U wordt conform artikel 25 van de Gemeentewet gevraagd deze geheimhouding te bekrachtigen. Dit betekent dat het delen van informatie uit de bijlagen niet is toegestaan. Wel kan in de openbaarheid discussie worden gevoerd over de inhoudelijke keuzemogelijkheden. Bedragen dienen geheim gehouden te worden en kunnen daarom niet worden betrokken in de openbare discussie.

Wat is de voorgeschiedenis?

In 2017 is de gemeente gestart met de eerste gesprekken met de eigenaren om te onderzoeken of een ontwikkeling van Entrada van kantoorgebied naar woongebied mogelijk is. Dit om een bijdrage te kunnen leveren aan het grote woningtekort in de regio, om de kwaliteit van het gebied te vergroten en een impuls aan (de voorzieningen in) Duivendrecht te geven. Als basis voor de verdere planvorming is een intentieovereenkomst gesloten en heeft de gemeenteraad in juni 2019 een PvE vastgesteld. In 2019 zijn de eigenaren gestart met een ruimtelijke vertaling van het PvE in een stedenbouwkundige visie. Daarin is tevens een voorstel voor het programma verder uitgewerkt. Een concept van deze visie is in november 2019 aan de gemeenteraad gepresenteerd tijdens een informatieve bijeenkomst.

Om verdere stappen in de planvorming te kunnen zetten zijn de eigenaren en de gemeente voornemens een samenwerkingsovereenkomst te sluiten. Als voorbereiding daarop is afgesproken een rekenmodel op te stellen om meer inzicht te krijgen in de financiële haalbaarheid. Dit is mede ingegeven door de motie die de gemeenteraad bij het vaststellen van het PvE heeft aangenomen. De motie treft u in bijlage 1. Die motie komt er kortgezegd op neer dat de gemeenteraad wil onderzoeken of een ontwikkeling met minder dan het vastgestelde maximum van 100.000 m² bruto vloeroppervlak (hierna: bvo) vierkante meters mogelijk is met behoud van kwaliteit. Het rekenmodel is de afgelopen maanden in overleg met de eigenaren opgesteld en gereed voor bespreking met de gemeenteraad. In geheime bijlage 2 treft u een uitgebreide toelichting op het rekenmodel.

Waarom dit raadsvoorstel?

De uitkomst van het rekenmodel is niet positief, zie bijlage 3. De ontwikkeling van Entrada is op basis van de berekeningen in haar huidige opzet financieel niet haalbaar. In dat geval blijft het huidige kantoreengebied in stand. Het is mogelijk om naar een beter financieel resultaat te gaan, maar daarvoor moet een aantal beleidsmatige keuzes gemaakt worden dat afwijkt van eerdere besluiten en wensen van de gemeenteraad. Met deze keuzes geeft de gemeenteraad tevens de kaders mee aan het college voor de verdere onderhandeling met de eigenaren. Deze onderhandeling is nodig om de uitkomst van het rekenmodel verder te optimaliseren en de transformatie naar wonen mogelijk te maken.

Wat is er aan de hand?

Door de huidige marktwaarde van vastgoed en grond (taxatie door onafhankelijke taxateur) en de hoge bouwkosten, heeft de ontwikkeling van Entrada te maken met aanzienlijk hogere kosten dan in eerste instantie voorzien. Met de huidige (beleids)uitgangspunten levert het programma onvoldoende opbrengsten op om alle kosten te kunnen dekken. Ook bij het maximum van 100.000 m² bvo is er een fors negatief resultaat. Er zou dan ook geen financiële ruimte zijn voor de gemeente om haar (bovenwijkse) plankosten te kunnen verhalen. Als het financiële resultaat niet aanzienlijk verbetert, zal er vermoedelijk geen ontwikkeling van Entrada plaatsvinden. Om de ontwikkeling toch doorgang te laten vinden, zal het college verder het gesprek met de eigenaren moeten aangaan. Daarvoor is het van belang dat de gemeenteraad keuzes meegeeft.

In zijn algemeenheid bestaan de keuzes om het financiële resultaat te verbeteren uit:

- het verhogen van het maximum programma van 100.000 m² bvo;
- de jaarlijkse indexering van huren van de gereguleerde middeldure huurwoningen op te hogen;
- een kleiner aandeel gereguleerde middeldure huurwoningen;
- het omlaag brengen van de bovenwijkse plankosten;
- een andere verdeling van het woon-, commercieel en maatschappelijk programma; en
- een groter aandeel kleinere woningen.

Wat gaan we doen?

Om tot een financieel haalbare ontwikkeling van Entrada te kunnen komen, zal het resultaat van het rekenmodel op of rond de 0 moeten liggen. Door een aantal keuzes te maken kan het huidige financieel negatieve resultaat uit het rekenmodel positief worden beïnvloed. Gezien de omvang van het negatieve resultaat zal het op sommige onderdelen nodig zijn om daarbij af te wijken van wat er in het PvE is vastgelegd. In de notitie in bijlage 4 bij dit voorstel zijn de hiervoor genoemde keuzes verder uitgeschreven. Daarnaast hebben deze keuzes tot doel om de onderhandelingsruimte te bepalen voor de gesprekken met de eigenaren over het programma. Die gesprekken moeten leiden tot een verdere optimalisatie van het financiële resultaat waarbij het streven van het college is om op of rond 0 uit te komen.

1. Het college vraagt de gemeenteraad toestemming om in afwijking van het PvE bij de optimalisatie ook binnen de sociale huur een aandeel kleinere woningen te onderzoeken. In het PvE is vastgelegd dat de sociale huurwoningen niet kleiner zijn dan 50 m² gbo. Omdat sociale huurwoningen in financiële zin het meest onrendabel zijn is het kostbaar om binnen die categorie grote woningen op te nemen. Het is onvermijdelijk om bijvoorbeeld ook te kijken of kleinere woningen voor eenpersoonshouders (zoals jongerenwoningen) onderdeel kunnen zijn van het aandeel sociale huurwoningen. Daarbij is het van belang dat er een goede verdeling blijft tussen de verschillende woninggroottes en dat er voldoende grotere sociale huurwoningen in het eindresultaat zitten. Dit in de geest van de uitgangspunten van het PvE.
2. Voor de sociale huurwoningen is een aandeel van 30% vastgelegd in het PvE. Naast de sociale huurwoningen is het ook wenselijk om een aandeel voor de middeldure huurwoningen vast te leggen. Hoe groot dat aandeel is hangt mede af van de verdere optimalisaties in het programma en daarmee de financiële haalbaarheid. Hoe meer kleine woningen, hoe meer ruimte voor een hoger percentage middenhuur en vice versa. Daar moet een goede balans in gevonden worden. Voorgesteld wordt om minimaal 20% middeldure huur vast te leggen en te onderzoeken wat het maximum kan zijn in relatie tot het onderzoek naar de woninggroottes, mede ingegeven door punt 1. Het resultaat bestaat dan samen met de sociale huur uit in ieder geval minstens 50% gereguleerde huurwoningen die beneden het commerciële tarief op de markt komen.
3. Het college constateert dat het vooralsnog niet mogelijk is om met minder dan 100.000 m² bvo Entrada te ontwikkelen op een manier die voldoende kwaliteit biedt. Voor de verdere gesprekken met de eigenaren stelt het college daarom voor om 100.000 m² bvo als maximum aan te houden, tenzij uit de verdere optimalisatie blijkt dat het minder kan. Voor de eigenaren is een ontwikkeling van meer vierkante meters ook bespreekbaar, maar het college wil in deze vasthouden aan het maximum, mede gelet op het stedenbouwkundige oordeel dat meer dan 100.000 m² de kwaliteit van het gebied zou aantasten. Dit vraagt overigens geen aanpassing in de besluitvorming in het PvE.
4. In de woonverordening van de gemeente wordt voor de middeldure huurwoningen uitgegaan van een jaarlijkse indexering van de huur op basis van de consumentenprijsindex (hierna: CPI). Het rekenmodel laat zien dat de impact van de CPI (circa 2%) financieel groot is. Daarom is het wenselijk om meer ruimte te bieden zodat er mogelijk ook meer ruimte is voor het aandeel middeldure huurwoningen. Gevraagd wordt om voor de verdere optimalisatie de indexering uit de woonverordening los te laten en uit te gaan van CPI+1% (circa 3%). De overige voorwaarden uit de woonverordening blijven in stand. Dat betekent dat de middeldure huurwoningen conform de woonverordening 15 jaar als middeldure

huurwoningen in stand moeten blijven, waarbij de jaarlijkse verhoging niet meer mag zijn dan CPI+1%.

5. Het college constateert dat in het rekenmodel wordt uitgegaan van verschillende bovenwijkse plankosten. Dat zijn kosten die losstaan van de ontwikkelkosten voor het woon- en voorzieningenprogramma, maar wel van belang zijn om de kwaliteit van de directe omgeving van Entrada te verbeteren. De optelsom van deze kosten kan niet worden gedekt uit de te verwachten opbrengsten. Daarom stelt het college voor om vooralsnog af te zien van een bijdrage aan de fietsbrug over de A10 en het aandeel van 'het verbeteren van de stationsomgeving van metrostation Van der Madeweg' te verlagen naar 30%. De fietsbrug over de A10 betreft een forse investering, met een beperkte waarde wanneer het wordt afgezet tegen de bestaande fietsroutes in het gebied. Voor de kosten van de herinrichting van de stationsomgeving heeft Amsterdam budget geregeld. Daardoor gaat dat project door, maar deze kosten zullen wel (grotendeels) verhaald moeten worden op ontwikkelingen die daarvan profijt hebben.
6. Het college vraagt de gemeenteraad om in afwijking van het PvE een andere verdeling tussen het woonprogramma en het commercieel en maatschappelijk programma te onderzoeken. Op dit moment is in het PvE een verdeling van 85.000 m² bvo wonen en 15.000 m² bvo commercieel en maatschappelijk vastgelegd. Voorgesteld wordt om een verdeling van 90.000 m² bvo wonen en 10.000 m² bvo commercieel en maatschappelijk te onderzoeken. Daardoor ontstaat er iets meer ruimte om binnen het woonprogramma verdere optimalisaties te onderzoeken.

De besispunten uit de PvE die in dit voorstel niet genoemd worden blijven in stand.

Wat is het maatschappelijk effect

Op basis van de uitkomst van het rekenmodel zoals dat er nu ligt, is er geen sprake van ontwikkeling. De voorliggende keuzes zorgen al voor een aanzienlijk beter resultaat. Daarmee is er naar de mening van het college meer zicht op een ontwikkeling van Entrada, waarbij de doelen waarmee ooit aan dit project begonnen is haalbaar blijven. Na deze keuzes kan Entrada nog steeds verlichting bieden op de grote druk van de woningmarkt. Ook zal de ontwikkeling van Entrada de kwaliteit van het gebied zelf en de directe omgeving een duidelijke stimulans kunnen geven. Tot slot zal de komst van nieuwe bewoners nog steeds een impuls aan (de voorzieningen) in Duivendrecht geven.

De keuzes die nu aan de gemeenteraad worden voorgelegd zien vooral op kwantitatieve en financiële uitgangspunten. Het belang van een goed woon- en leefklimaat moet voorop blijven staan en daarover moet nog een oordeel worden geveld. Daarom zijn wat het college betreft de nu voorliggende kwantitatieve keuzes voorwaardelijk aan een nog verder uit te werken kwalitatief oordeel, zodat ook het maatschappelijk effect goed inzichtelijk wordt. Dit kwalitatieve oordeel komt later dit jaar aan de orde bij het vaststellen van de stedenbouwkundige visie en daarmee het programma. Het is nu eerst van belang om verder te onderzoeken welk programma nodig is om tot een haalbare ontwikkeling te komen.

Welke argumenten en keuzemogelijkheden zijn

Het college stelt voor geen concessies te doen op het verhogen van een maximumprogramma van 100.000 m² en onverkort vast te houden aan het percentage 30% sociale huur. Het versoepelen van de CPI, het vaststellen van het voorzieningenprogramma op 10.000 m² en het omlaag brengen van de toegerekende kosten voor bovenwijkse investeringen worden als acceptabel beschouwd. Zij stelt voor op basis van een minimum van 20% middeldure huur de verdere onderhandeling aan te gaan over de woninggroottes in relatie tot de prijsclassificering, waarbij sterk belang wordt gehecht aan betaalbaarheid en kwaliteit.

Daarnaast zijn er nog enkele andere factoren, zoals duurzaamheid en overige kwaliteitsaspecten, die de financiële haalbaarheid van het project kunnen beïnvloeden, maar met een iets minder sterk effect. Het college wil daarin vooralsnog die ambitie niet omlaag brengen omdat dat ten koste gaat van de kwaliteit van de ontwikkeling. Toch zijn dit ook knoppen waar de raad aan kan willen draaien. Om de effecten van verschillende keuzes inzichtelijk te maken heeft het college meerdere scenario's laten doorrekenen. Onder geheimhouding levert het college deze separaat aan de gemeenteraad, zodat de gemeenteraad daarin beter inzicht krijgt in mogelijke keuzes en haar eigen afweging kan maken op basis van financiële cijfers.

Indien de gemeenteraad van mening is dat er niet tot een haalbare business case gekomen kan worden met behoud van een goed woon- en leefklimaat, kan zij er ook voor kiezen het project op dit moment te stoppen of te vertragen. In dat geval zou gewacht kunnen worden of ontwikkelingen in de markt leiden tot lagere taxatiewaarden en bouwkosten, maar daar staat tegenover dat dat geen enkele garantie is dat onder die omstandigheden wel tot een wenselijke ontwikkeling gekomen zal worden. Op dit moment lijken de panden nog langjarig goed in de markt te liggen als kantoor, en ook is er geen zekerheid over de transformatiebereidheid van de eigenaren op een later moment. Het college meent evenwel dat transformatie wenselijk en haalbaar blijft met borging van kwaliteit.

Wat hebben we hiervoor nodig?

Belangrijk voor een project als Entrada is dat het financiële resultaat conform de systematiek van de Wro op of rond 0 moet uitkomen. Voor Ouder-Amstel is het van belang dat de ontwikkeling van Entrada budgettair neutraal plaatsvindt. Dat betekent dat er geen (financiële) bijdrage van de gemeente komt om het project financieel haalbaar te krijgen. Dan blijft over dat gekeken moet worden naar inhoudelijke keuzes om tot een beter resultaat te komen. Met de voorstellen uit dit raadsvoorstel verbetert het negatieve resultaat al aanzienlijk, hoewel het resultaat dan nog niet op of rond 0 zit. Er zullen dus aanvullende stappen gezet moeten worden om tot verdere financiële optimalisatie te komen. Dat komt mede omdat het effect van een andere verdeling in woninggroottes in verhouding tot de prijsclassificering (de punten 1 en 2 eerder in dit stuk) nog nadere financiële uitwerking vraagt, zeker gezien het grote belang daarvoor voor de kwaliteit van de uiteindelijke ontwikkeling. Of de optimalisatie leidt tot een resultaat dat voldoende basis biedt voor ontwikkeling is mede afhankelijk van de opstelling van de eigenaren, die daarvoor een noodzakelijke voorwaarde zijn.

De uren van medewerkers en externe kosten voor adviseurs passen binnen het in de begroting opgenomen budget voor Entrada. Uitgangspunt is dat deze kosten worden verhaald op de ontwikkeling. Separaat levert het college een overzicht van de tot nu toe gemaakte kosten.

Wie is erbij betrokken en hoe communiceren we?

Actieve communicatie over de ontwikkeling wordt opgepakt zodra er zicht is op de uitkomst van de gesprekken. Wel zal de klankbordgroep Entrada geïnformeerd worden over de stand van zaken en de fase waarin het project zich bevindt. De klankbordgroep is vooraf aan de vergadering van de gemeenteraad geïnformeerd over de inhoud van dit voorstel.

Wat is het vervolg

De volgende stap met de eigenaren is een verdere optimalisatie van de business case. Het doel is om te komen tot een financieel haalbare ontwikkeling, wat betekent dat het resultaat van het rekenmodel rond of op 0 moet uitkomen. In deze optimalisatie wordt verder onderzocht en onderhandeld over het programma en dan met name het aantal woningen, type woningen, woninggroottes en de voorzieningen. De uitkomst hiervan zal in principe samen met de stedenbouwkundige visie ter besluitvorming aan de gemeenteraad worden voorgelegd in de tweede helft van dit jaar.