

## MEMO

**Van** Programma Stadsas Dordt: Ronald Buitenhek, Marcel van de Bosch en Peter Kramer  
**Aan** College van B&W  
**Kopie** Directie  
**Datum** 15 november 2023  
**Kenmerk**  
**Betreft** Financiële haalbaarheidsstudie Maasterras

### Contactpersoon

P. Kramer  
**T** 078 – 639 8989  
**E** [p.kramer@dordrecht.nl](mailto:p.kramer@dordrecht.nl)

### Inleiding

De woningbouwopgave in Nederland is fors. Dat gaat in het bijzonder op voor de Zuidelijke Randstad: tot 2040 moet ruimte worden gevonden voor ten minste 240 duizend woningen. De ambitie van gemeenten, de provincie en het Rijk is om de woningbouwopgave zoveel als mogelijk te ontwikkelen op bereikbare locaties, liefst binnen bestaand stedelijk gebied en in de nabijheid van hoogwaardig openbaar vervoer. Dat stelt gemeenten voor de uitdaging om (grootschalige) gebiedsontwikkelingen op een leefbare en duurzame wijze binnenstedelijk in te passen. Ook de gemeente Dordrecht ziet zich gesteld voor de opgave om binnen de gemeentegrenzen ruimte te vinden voor ca. 10 duizend extra woningen op goed bereikbare plekken tot 2030. In dit kader heeft Mecanoo in 2021 een visie opgesteld voor de Stadsas Dordt (voorheen Spoorzone) welke door de gemeenteraad is vastgesteld, en waarmee de gemeente Dordrecht invulling geeft aan een deel van de woningbouwopgave in de stad.

In 2021 heeft het college aan de raad gevraagd om voor de Spoorzone een bedrag te reserveren van € 140 mln. (Agenda Dordrecht 2030). Met deze ingestelde reservering kan een forse stap worden gezet. Het was bij de aanvraag voorbereidingskrediet Spoorzone Dordrecht 2021 op voorhand duidelijk dat het niet haalbaar zou zijn om met deze middelen de visie in zijn geheel te verwezenlijken. Het is aangegeven dat met een reserve van deze omvang getoond wordt dat we als stad geloven in de potentie van Stadsas Dordt én dat we bereid zijn om fors te investeren in de ontwikkeling van dit gebied. De ontwikkelingsvisie betreft een stip aan de horizon. Nadrukkelijk was het hiermee ook de bedoeling om bijdragen van derden aan de ontwikkeling te kunnen cofinancieren, hetgeen voor de gebiedsontwikkeling Maasterras reeds voor een subsidiebijdrage van ca. € 55 mln. succesvol is gebleken.

Voor de herontwikkeling van het Maasterras, als onderdeel van het Programma Stadsas Dordt, wordt thans het bestemmingsplan Maasterras fase 1 voorbereid. Op 5 december wordt het ontwerpbestemmingsplan aan het College aangeboden om dat vrij te geven voor de zienswijzeprocedure. Daarbij dient uiterlijk bij de vaststelling van het bestemmingsplan ook de financiële/economische uitvoerbaarheid aangetoond te worden. Om de financiële/economische uitvoerbaarheid aan te kunnen tonen worden er verschillende mogelijke producten worden opgewerkt, die nodig zijn voor de mogelijke scenario's. Om de financiële/economische haalbaarheid aan te tonen is er gebaseerd op nog te harden uitgangspunten, een concept GREX gepresenteerd door grondzaken. Daarnaast wordt in samenwerking met Metafoor een exploitatieplan opgewerkt en zijn de vermijdelijke en onvermijdelijke infrastructurele investeringen in beeld gebracht door kostendeskundig bureau Nimas.

In onderstaande memo wordt er in gegaan op de verschillende producten en de op grond daarvan te volgen strategie inzake het financieel haalbaar maken van de ontwikkeling Maasterras Fase I.

### Exploitatieplan:

**Kenmerk** Memo financiële haalbaarheid Maasterras  
**Datum** 08 november 2023

De verwachting is dat voor afgaande aan de vaststelling van bestemmingsplan Maasterras Fase I de gemeente nog niet alle gronden in eigendom heeft. De Wro verplicht in dat geval tot kostenverhaal. Aan deze verplichting kan worden voldaan door overeenkomsten te sluiten met grondeigenaren. Als die overeenkomsten ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan nog niet getekend zijn kan het bestemmingsplan niet worden vastgesteld. De enige oplossing is dan het opstellen van een exploitatieplan, waarin precies bepaald is welke exploitatiebijdragen grondeigenaren moeten betalen als zij een bouwplan indienen. Omdat dit exploitatieplan dezelfde procedure doorloopt als een bestemmingsplan (eerst een ontwerp ter inzage en daarna de vaststelling door de raad) dient gelijktijdig met het bestemmingsplan in de collegevergadering van 05 december 2024 een ontwerpexploitatieplan ter inzage te worden gelegd.

De ramingen van kosten en opbrengsten die ten grondslag moet liggen aan het exploitatieplan betreffen gevoelige informatie, waarvan het in ieder geval in deze fase, niet bijdraagt aan de nog te voeren onderhandelingen met grondeigenaren.

Het voorstel is daarom om met toepassing van de Crisis- en herstelwet te besluiten tot een uitgesteld exploitatieplanplicht. Dat wil zeggen dat het exploitatieplan pas hoeft te worden vastgesteld door burgemeester en wethouders op het moment dat er een aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen van woningen wordt ingediend. Om toch grip en zicht te houden op het kostenverhaal wordt voorgesteld het exploitatieplan op te stellen parallel aan de validatie van de uitgangspunten met publieke en private partijen en daarmee pas vast te stellen als het eerste bouwplan wordt ingediend.

#### **Grondexploitatie**

De gemeente heeft merendeel van de gronden voor Fase 1 van het Maasterras in eigendom. In het geval er vervolgens uit gegaan wordt van een volledig traditionele gronduitgifte dient er een grondexploitatie opgesteld te worden. Deze grondexploitatie is nu al concept gepresenteerd door grondzaken. De haalbaarheidsstudie, is ook belangrijke input voor een eventueel exploitatieplan.

De concept grex geeft een eerste opzet voor de kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling. De grex dient in deze fase vooral als financiële vingeroefening gezien te worden, zodat er een goed beeld komt van de financiën in deze fase. In voorlopige resultaten zijn de kosten voor de investeringen in de infra nog niet meegenomen. Daarnaast zijn eventuele optimalisaties nog niet meegenomen in het programma.

#### **Infraprojecten:**

Naast de kosten en opbrengsten van het openen van een grex, zijn door Nimas de kosten in beeld gebracht voor wat betreft de infrastructurele investeringen voor het gebied voor het Maasterras. Deze berekeningen leiden tot een tekort.

Op dit moment is het niet opportuun om bij het vaststellen van het bestemmingsplan een GREX te (laten) openen. Vanuit grondzaken is geadviseerd om nu nog *geen* grex te openen. Gronduitgifte is op korte termijn om meerdere redenen nog niet voorzien. Niet alleen zijn er nog belangrijke randvoorwaardelijkheden, zoals het onherroepelijk zijn van het bestemmingsplan, het bouw- en woonrijp maken, maar vooral dienen er voor de vaststelling van het bestemmingsplan overeenkomsten afgesloten te worden met verschillende publiekrechtelijke partners (zoals ProRail, NS, Rijk en Havenbedrijf).

Ten aanzien van deze investeringen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- *Een eventuele fiets/voetgangerstunnel op de Hoge Bakstraat is thans niet meegenomen in de uitgevoerde berekeningen;*
- *De kosten en opbrengsten parkeerhubs in M1 en M5 komen niet ten laste/resp. ten gunste van het project;*

**Kenmerk** Memo financiële haalbaarheid Maasterras  
**Datum** 08 november 2023

- *Het verwijderen van de aanbrug en de verkeersbrug Zwijndrecht/Dordrecht en de aansluiting op de HUB komen ten koste van de eigenaar, in dit geval RWS. De grond onder de pijlers van de aanbrug komt na de sloop in bezit van gemeente voor het bedrag van € 1;*
- *Het emplacement Weeskinderendijk wordt door en voor kosten van ProRail/Rijk verwijderd. Een eventueel te realiseren alternatief binnen of buiten Dordrecht wordt door ProRail voor rekening van het rijk gerealiseerd daar ProRail het asset beheert en Railtrust de eigendom zal hebben;*
- *Het gedeelte van de stamlijn gelegen in het Maasterras zal voor rekening van het rijk worden verwijderd. Mocht Havenbedrijf Rotterdam haar toekomstige ontwikkeling voor de zeehaven in Dordrecht zo inrichten dat een stamlijn een bijdrage kan leveren aan de verduurzaming van de haven kan de aansluiting op het hoofdspoor in Dordrecht Zuid moet het vanuit die Businesscase worden bekostigd;*
- *De Metropolitan Fietsroute (F16) wordt geheel bekostigd door de provincie Zuid Holland samen met de toegezegde subsidie vanuit de Regeling Woningbouw (van het Rijk) op korte termijn.*

#### **Optimalisaties:**

Door de hoge kosten voor de investeringen voor infrastructurele investeringen en het negatieve resultaat uit de concept Grex is er ook gekeken naar mogelijke optimalisaties. Hierbij zijn de volgende optimalisaties in beeld gebracht of aangevoerd:

- *De langere doorlooptijd in combinatie met de huidige rente hebben negatieve gevolgen voor de kosten. Uit berekening blijkt dat een kortere doorlooptijd van de ontwikkeling van Fase 1, door een grotere afzet van woningen per jaar (tot op heden is uitgegaan van 300 woningen, met marktpartijen wordt verder verkend of een hogere afzet mogelijk is), de kosten in de Grex drukken. Er gaat met marktpartijen e.a. getoetst worden of een gemiddelde van meer dan 300 woningen per jaar reëel is.*
- *Ook het eerder kunnen starten met de bouw van de woningen, en daarmee de opbrengsten naar voren halen dan 2027, heeft een positief effect op de grex en de rentelasten.*
- *Ter voorkoming van hoge kosten voor bodemsanering door afgraven en afvoeren van verontreinigde grond kan de verontreiniging volgens IBC-criteria worden beheerst en wordt het gebied met ca. 1 meter schone grond opgehoogd. Deze ophoging vormt tevens een meekoppelkans m.b.t. Rethikn the Delta/klimaatadaptief bouwen in welk kader Dordrecht zich ook richt op z.g.n. shelterlocaties. Hierbij moet rekening gehouden worden met de inklinking van de grond.*
- *Indien er wordt gegaan van extra woningen (bijv. 2.500 tot 2800), in plaats van 2.220. Een dergelijke verhoging heeft wel tot gevolg dat er aan diverse eisen voldaan moet zijn om dit werkelijk te creëren, nog los van de extra (mobiliteits)maatregelen die getroffen moeten worden.*
- *Een wijziging van de woonsegmenten doorvoeren, hierbij kan bijvoorbeeld het aandeel sociaal verlaagd worden.*
- *Reeds verkregen subsidiebeschikkingen/bestuurlijk besloten subsidies alsmede de daarbij door Dordrecht in te brengen cofinanciering worden volledig in de financiële berekeningen van het Maasterras betrokken. Het inbrengen van de subsidies in de businesscase heeft een beperkend effect op de rentelasten waar nu in de grex vanuit wordt gegaan.;*
- *De subsidie voor de geluidsschermen is nog niet meegenomen in de berekeningslasten.*
- *Nader onderzoek naar het maken van 'werk met werk' moeten maken. Er liggen kansen om bijvoorbeeld werk met werk te maken (zie het voorbeeld van het ophogen van de gronden (shelterlocatie) en de sanering van de gronden).*

#### **Financiële Strategie:**

De huidige concept grex in combinatie met de berekeningen van Nimas, laten zien dat er een flinke investering en risicolasten dreigen voor de gemeente teneinde daar meer inzicht te krijgen is het harden van uitgangspunten noodzakelijk, zowel publiek-publiek als privaat-publiek. De gemeente wist op voorhand, ook

**Kenmerk** Memo financiële haalbaarheid Maasterras  
**Datum** 08 november 2023

bij de instelling van de reservering Agenda Dordrecht 2030 Spoorzone in 2021, dat het bouwen in dit gebied een kostbare aangelegenheid was en de dekking niet compleet zou zijn. Hier staan weliswaar subsidies (ca. €55 miljoen voor het gehele programma StadsAs) en een gedeelte van de reservering vanuit de ENECO-gelden tegenover. De huidige inzichten maken duidelijk dat, om de kansen en risico's beter in beeld te krijgen afstemming met publiek-publieke samenwerking en publiek-private samenwerking noodzakelijk zijn. Gevolg daarvan kan zijn dat een andere manier van rolneming van de gemeente binnen de gebiedsontwikkeling gewenst is.

De samenwerking wordt daarom op verschillende fronten en met verschillende partijen gezocht. Niet alleen wordt er de samenwerking gezocht met de markt, hierover later meer. Maar vanwege de opgaves in het gebied wordt nadrukkelijk ook de samenwerking gezocht met andere overheden, danwel publieke partijen. Een dergelijk samenwerkingsmodel is noodzakelijk, om te voorkomen dat de samenwerking met de marktpartijen verzaagd wordt met opgaves/ambities die Dordrecht met haar publieke partners moet oplossen. Het gaat hierbij om oplossingen voor het verplaatsen van het rangeerterrein Weeskinderendijk, de verplaatsing van de Qbuzzlocatie, de tijdelijke omlegging/verplaatsing van de stamlijn en het amoveren van de aanbrug van de verkeersbrug Zwijndrecht-Dordrecht aan de Dordtse zijde en het verleggen ervan parallel aan het spoor. Daarnaast dienen voor Fase III de op- en afritten van de A16 aangepast te worden. Dordrecht realiseert zich dat hiervoor een intensieve publiek-publieke samenwerking noodzakelijk is. Inzet hierbij is een publiek-publieke samenwerking (pps) waarin dergelijke opgaves met elkaar worden gemonitord en uiteindelijk moeten leiden tot afspraken tussen de verschillende partijen in bestuursovereenkomsten voor uiterlijk vaststelling van het bestemmingsplan Maasterras Fase 1 door de gemeenteraad.

In een langjarige gebiedsontwikkeling als die van het Maasterras zal een flexibel en robuust financieel raamwerk nodig zijn waarbij een groot aantal risico's in grond (saneringen etc.), vastgoed (bijv. afzetbaarheid van woningen, segmentering en nieuwe werkfuncties) en nieuwe collectieve voorzieningen aanwezig zijn. Het is cruciaal partners (marktpartijen) te vinden, die helpen de diverse uitgangspunten en gedane aannames valideren. Maar ook die een deel van deze risico's op zich nemen omdat ze de kennis hebben en zij als ontwikkelaar/belegger/hi-tech bedrijven in het gebied anticiperen en inspelen op opgaven en vraagstukken. Waarbij het nadrukkelijk niet de bedoeling is om de samenwerking met marktpartijen te verzwaren, met opgaves die met publieke partners opgelost moeten worden.

Naast haar publieke rol heeft de gemeente Dordrecht door het (verworven) grondeigendom ook de mogelijkheid privaot te acteren. De gemeente kan in de gebiedsontwikkeling als ondernemer handelen, maar kennis en expertise, alsook risicodragend kapitaal en voldoende (ambtelijke) capaciteit om een dergelijke rol te vervullen zijn hiervoor noodzakelijk. Een andere manier van (ontwikkel)strategie met marktpartijen en daarbij behorende rolneming van de gemeente door de samenwerking met marktpartijen (dmv. publiek-private samenwerking) aan te gaan, maakt het ook mogelijk om anders om te gaan met de risico's en kosten in het gebied. Een dergelijke andere benadering kan een positief effect hebben op (zie in dit kader de posten grondverwerving en woon- en bouwrijp maken) bepaalde kosten en investeringen in het gebied.

Actief grondbeleid waarin alleen de gemeente de grondexploitatie voert, lijkt uitgesloten: de risico's zijn te groot en de gebiedsontwikkeling is te complex. Haalbaarheid en betaalbaarheid, maar ook waardecreatie en samenwerking tussen overheid en markt, net als de samenwerking tussen overheden onderling, zijn daarbij van belang. De kennis en risicodragende inzet van marktpartijen is daarin erg belangrijk. In de eerste verkennende gesprekken met marktpartijen hebben zij zelf ook aangegeven dat zij samenwerkingen zullen zoeken om de risico's te dragen.

De aankomende tijd, tot aan de vaststelling van het bestemmingsplan Maasterras Fase 1, zal dan ook worden benut om modellen van publiek-private samenwerking nader te onderzoeken en verder uit te werken. Doel daarvan is om te komen tot overeenkomsten met (een) geselecteerde marktpartij(en). Onderdeel van deze afspraken is commitment krijgen van de marktpartijen op het bestemmingsplan, het

**Kenmerk** Memo financiële haalbaarheid Maasterras  
**Datum** 08 november 2023

stedenbouwkundige masterplan en de daarbij behorende investeringen. Dit is een belangrijke randvoorwaarde om uiteindelijk te komen tot een samenwerking. Adviesbureau Stadskwadraat heeft inmiddels al een eerste advies geformuleerd en plan van aanpak.

De uiteindelijke samenwerking moet gestalte krijgen door het vaststellen van een (anterieure) overeenkomst tussen partijen. Indien dit laatste wordt bereikt voor vaststelling van het bestemmingsplan, dan kan dit zelfs betekenen dat het vaststellen van een grex en/of exploitatieplan voor vaststelling van het bestemmingsplan Maasterras Fase 1 niet noodzakelijk is.

Bovenstaande staat los van de opgave die er voor gemeente ligt om met publiek partijen bepaalde uitdagingen met elkaar op te lossen (rangeerterrein, stadsbrug, op- en afritten A16, stamlijn etc.). Ook hiervoor worden samenwerkingsverbanden uitgewerkt en ook hierbij wordt ingezet op een een publiek-publieke samenwerking (Publiek-publieke samenwerking).

StadsAs Dordt realiseert met het Maasterras ook ambities die vanuit andere reserveringen van de Agenda Duurzaamheid 2030 kunnen worden bekostigd, zoals duurzaamheid en banen. Deze middelen zouden kunnen worden ingezet om het tekort af te helpen afdekken én tegelijkertijd als cofinanciering voor nog komende subsidieregelingen die bouw, klimaatadaptatie, verduurzaming, groen/blauwe kwaliteit, energietransitie etc. helpen versnellen. Mogelijk kunnen deze middelen vanuit de reservering helpen subsidie binnen te halen om daarin te revolveren naar de reservering.

#### **Besluiten:**

- De kosten en opbrengsten voor de Grex worden verder uitgewerkt en in beeld gebracht. Hierdoor kan de structuur van MVA en IVA (max. 5 jaar) die worden aangehouden worden gecontinueerd. Eventueel verwervingen etc. worden hier netjes in bij gehouden. In lijn met het advies vanuit Grondzaken wordt voorgesteld geen Grex voor te leggen aan de raad. Vooralsnog is er geen zicht op gronduitgifte en wordt de ontwikkelstrategie voor het Maasterras ook verder uitgewerkt. Deze kan van invloed zijn op het al dan niet vaststellen van de Grex.
- In het Exploitatieplan komt gevoelige informatie die niet bijdraagt aan de te voeren onderhandelingen met grondeigenaren en marktpartijen. Het voorstel is daarom om met toepassing van de Crisis- en herstelwet te kiezen voor een uitgestelde exploitatieplanplicht. Dat wil zeggen dat het exploitatieplan pas hoeft te worden vastgesteld door burgemeester en wethouders op het moment dat er een aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen van woningen wordt ingediend. Om toch grip en zicht te houden op het kostenverhaal wordt voorgesteld het exploitatieplan nu al wel te laten opstellen maar pas vast te stellen als het eerste bouwplan wordt ingediend. Dit geeft ook de gewenste flexibiliteit en ruimte in de ontwikkelstrategie.
- De berekeningen van Nimas voor infrastructurele investeringen en de daarbij gehanteerde uitgangspunten, vormen de basis voor de gesprekken met de marktpartijen over het uit te werken samenwerkingsmodel.
- Nadere uitwerking geven aan de rolname van de gemeente en de samenwerkingsvorm met marktpartij(en), die uiteindelijk kan leiden tot partnerselectie en het daarbij behorende samenwerkingsmodel (PPS constructie). Hiermee wordt daarmee afstand genomen van de huidige rolname van traditionele gronduitgifte.
- Met nadruk de publiek-publieke samenwerking te verstevigen teneinde bij vaststelling van het bestemmingsplan duidelijk te hebben wat de kosten en planningseffecten zijn van het amoveren van de infrastructuur die de ontwikkeling in de weg staat (Aanbrug, Rangeerterrein en Stamlijn). Dit is als onderdeel van de bestuurs- en/of intentieovereenkomsten die afgesloten moeten worden met de betrokken overheden voorafgaande aan de vaststelling door de gemeenteraad.
- Indien bovenstaande scenario's niet gehaald worden dan terugvallen op het full-back scenario: dat inhoudt dat er alsnog en gefaseerd via de traditionele gronduitgifte ontwikkeld wordt door de gemeente (129 woningen afgezet per jaar). Dan wel zelfs niet ontwikkelen van het Maasterras.