



Volkshuisvesting Monitor 1998-1999

De afbeelding is een illustratie van een woningbouwproject. Het beeld is bedoeld om de aandacht te vestigen op de thema's van de monitor. Het is niet bedoeld als een representatieve afbeelding van de werkelijkheid.

tenHagenStam
UITGEVERS



3.1.4 PPS bij herstructurering: een kwestie van aanbod en vraag

Praten over publiek-private samenwerking is weer in de mode. Maar heeft het betrekken van marktpartijen bij de stedelijke herstructureringsopgave eigenlijk wel zin? Wat is de meerwaarde van hun inbreng? Komen ze niet met hun korte termijn rendementsdoelstelling nog wat centen uit de wijk lepelen, terwijl gemeenten en corporaties fors onrendabel investeren?

Dit brengt mij gelijk op een kernpunt: voor het betere 'hit-and-run'-werk is in de herstructurering geen plaats. Inzet op lange termijnbetrokkenheid is voorwaarde. Die lange termijn geldt zowel voor de eerste planfasen van initiatief, verkenning en intentie, de fase van overleg (onder meer bewoners) en overeenkomst. En ook voor de doorgaans sterk gefaseerde detailplanning en uitvoering. Voor het totale traject is een termijn van minimaal tien jaar reëel. Sommigen in gemeente- en corporatieland zeggen: 'Wij willen alleen zaken doen met partijen die in de wijk blijvend belang houden: naast de gemeente en corporaties kom je dan bij beleggers en (een deel van) het lokale bedrijfsleven uit. Kortom: 'Geen cent de wijk uit'. Ik wil die benadering oprekken met de kreet: 'Kwaliteitsverbetering nu, is rendement op termijn'. Uitgekiende eerste investeringen en beheersmaatregelen, gericht op kwaliteitsverbetering hebben positieve invloed (tegenwoordig: uitstraling) op financieel-economische potenties van de gehele wijk. Dit is de vastgoedbenadering in een maatschappelijke context, om er nog een kreet aan toe te voegen. Bij kwaliteitsverbetering gaat het om wonen, woonomgeving, verkeer, sociale aspecten waaronder veiligheid en economie (werkgelegenheid). In financiële zin geldt voor de projectontwikkelaar en andere marktpartijen: eerst kosten maken in voorfasen, bij de eerste serie investeringen uitgaan van 'kostendekking plus' (of zelfs minder dan dat) en daarna investeringen met rendementsmogelijkheden. En van dát rendement profiteren dan 'de wijk', de corporatie en de gemeente mee. De ontwikkelaar moet bereid zijn om met corporaties en de gemeente tot afspraken te komen die op de specifieke situatie zijn afgestemd. Financiële afspraken op maat, dus. Risico- en winstdeling, een open-boekbenadering en speciale financiële arrangementen behoren tot de mogelijkheden.

Cliché

Het soms nog uitgedragen cliché dat 'projectontwikkelaars alleen maar meedoen om de lekkere koopwoningbrokjes uit het plan te hengelen, te incasseren en weg te wezen', is niet (meer) van toepassing op de hele bedrijfstak. Toegegeven, het aantal bedrijven dat animo heeft voor zo'n benadering én het zich ook financieel kan veroorloven, is natuurlijk niet groot. Zo'n cliché houdt de wereld wel prettig overzichtelijk, maar belemmert een vruchtbare en vernieuwende samenwerking in PPS-verband. Het is van belang dat in het begin van een samenwerkingsproces wederzijdse belangen, verwachtingen en elementen van wantrouwen volstrekt open worden besproken. Opzouten kost later een hoop gedoe en tijd. Dit neemt

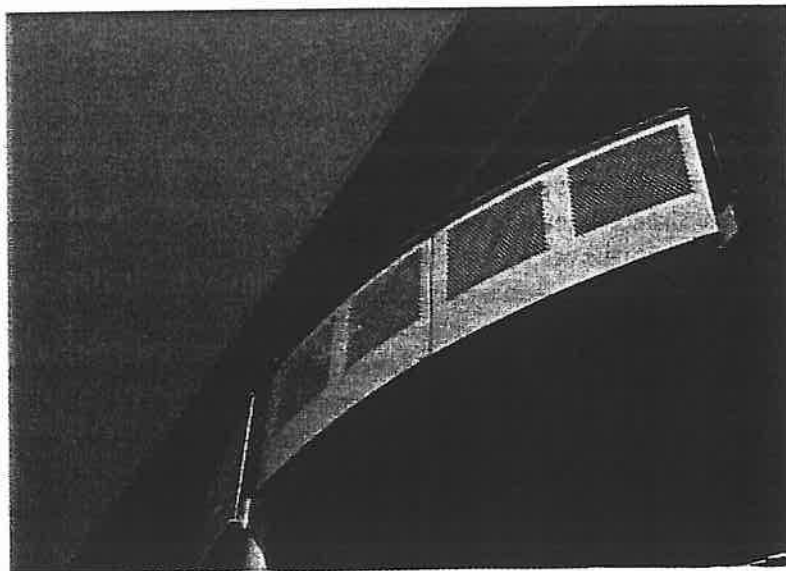
Dit artikel is van de hand van mr. Friso de Zeeuw, directeur Nieuwe Markten Bouwfonds Woningbouw ter voorbereiding van het Erasmus-congres over de succesvolle stad in de 21e eeuw.

niet weg dat sommige corporaties (al dan niet via een speciale dochtermaatschappij) de ambitie hebben om de professionele projectontwikkeling als tak van sport volledig te beheersen. Zij zeggen: 'Vandaag niet nodig, melkboer'. Daar is op zich niets op tegen. Maar ook in die situaties kan het zinvol zijn samenwerking met een commerciële projectontwikkelaar te zoeken, bijvoorbeeld om risico te delen of voor speciale financiële arrangementen. Bovendien: twee weten vaak meer dan een.

De potentiële inbreng van de marktsector beperkt zich uiteraard niet tot de projectontwikkeling. Ook andere leveranciers van 'woonproducten' en commerciële exploitanten van voorzieningen in de wijk kunnen meerwaarde leveren. Wat die laatste categorie betreft: winkeliers en andere lokale ondernemers hebben evident belang bij de herstructurering. Van hen wordt verwacht dat ze zich niet uit de wijk terugtrekken maar mee-investeren. Ze kunnen ook, vanuit hun natuurlijke wijkbetrokkenheid, een inbreng leveren op het terrein van veiligheid. Een bundeling van private marktpartijen die de herstructureringsopgave offensief willen benaderen, levert meerwaarde. Overleg Platform Stedelijke Vernieuwing (OPS) wil die functie vervullen.

Marktpartijen die hun nek willen uitsteken en als het ware een aanbod tot samenwerking doen, hebben ook wat te vragen. Ze vragen dat vooral aan de gemeentebesturen en, op onderdelen, ook aan de corporaties.

Steeds weer blijkt dat het betrekken van marktpartijen in een vroeg stadium van de planontwikkeling tot betere, snellere en haalbare resultaten kan leiden. De inbreng van de marktvisie wordt lastig of onmogelijk in een plan waar andere partijen al een vorm van overeenstemming over hebben. Die inbreng komt het best tot zijn recht op grootschalig niveau. Op dat niveau behoort bijvoorbeeld benutting van specifieke locaties of combinatie van functies nog tot te beïnvloeden elementen. De daarmee te behalen kwalitatieve en financiële voordelen komen de exploitatie van het totaal ten goede. De verdere uitwerking en detaillering van de plannen heeft een veel meer procesmatig karakter; de hoofdlijnen voor echte structuuringrepen liggen al vast.



Verkokerd denken

Een oude tophit is de wens tot doorbreking van de verkokering. Ik weet het uit de praktijk: de sectorale benadering is een draak die je nooit helemaal kunt verslaan. Maar als iedereen (terecht) praat over de noodzakelijke integrale aanpak van de herstructurering en velen de weerbarstigheid kennen die zo'n proces toch al met zich meebrengt, dan is verkokerd denken en doen eigenlijk een luxe geworden die je je niet meer kunt veroorloven. Ook de rijksoverheid heeft last – en vaak nog veel heftiger – van dit verschijnsel. Maar als het om stedelijke herstructurering gaat, moet gezegd worden dat VROM (met de voorbereidingen voor het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) en Binnenlandse Zaken (met het stedenbeleid) het lang niet slecht doen. Als ze ook samen nog productieve afspraken willen maken en elkaar vrijwaren van domme competentiegeschillen, dan wordt het nog eens wat.

Tegenover een langjarige betrokkenheid met een rendementsperspectief op termijn van marktpartijen moet een consistente politiekbestuurlijke beleidslijn staan. Dat geldt voor:

- fysieke aspecten van de planvorming en planuitvoering
- continuïteit in afgesproken beheersmaatregelen (bijvoorbeeld verscherpt toezicht)
- het beleid in omringende wijken en buurten (denk aan planning van voorzieningen die concurrerend zijn voor nieuwe investeringen binnen het plangebied).

Hier voeg ik onmiddellijk aan toe dat modern 'interactief' bestuur dat serieus rekening houdt met wensen van bewoners en andere belanghebbenden, een must is om tot uitvoerbare plannen te komen. Afspraken over fasering, detaillering, wijzigingsmarges en inzet van professioneel procesmanagement helpen de onzekerheidsmarges beheersbaar te houden.

Kwaliteitsverbetering nu, rendement op termijn, betekent ook strategische inzet van overheidsinvesteringen, subsidies en corporatie-investeringen. In dat kader lijkt bijvoorbeeld een blijvende vaste bijdrage in de grondkosten of in de stichtingskosten van woningen minder voor de hand te liggen. Een traject waarin eerst fors onrendabel wordt geïnvesteerd, waarna overheidsbijdragen afnemen, passen vaak beter in het beoogde beeld.

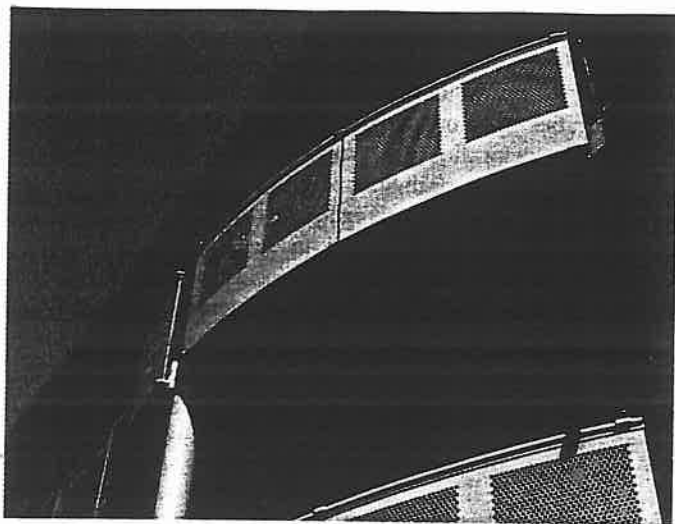
Terecht leggen gemeenten en corporaties de lat hoog voor deelname van marktpartijen (zoals projectontwikkelaars) aan de stedelijke herstructurering. Lange-termijnbetrokkenheid is daarbij het sleutelbegrip. Verschillende bedrijven hebben de ambitie om mee te doen (en kunnen zich dat ook veroorloven). Overigens ook uit welbegrepen eigenbelang: het gaat om een groot marktgebied voor overmorgen. Nu forse overheidsbudgetten beschikbaar komen voor de herstructurering, kan het accent in de discussie van 'hoeveel miljard overheidsgeld komt er beschikbaar' verschoven worden naar de daadwerkelijke aanpak. Bij voorkeur in publiek-private samenwerkingsverbanden die deze naam verdienen.

3.1.5 Stedelijke vernieuwing en economische structuurversterking

Stadsvernieuwingsbeleid is sinds de jaren zeventig een van de meest succesvolle beleidsterreinen geweest. De stad Rotterdam kan daarvan meepraten. In 1985 werd de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing van kracht, op basis waarvan jaarlijks een stadsvernieuwingsfonds van ruwweg 1 miljard gulden werd verdeeld over de steden en dorpen om de achterstanden in de steden in te halen die sinds de Tweede Wereldoorlog waren ontstaan. Het accent lag daarbij volop op de vooroorlogse wijken. In de praktijk lag de nadruk op het verbeteren van de woonfunctie en het wegwerken van bouwtechnische achterstanden. In het kader van de Herijking Belstato werd vastgesteld dat men omstreeks 1990 halverwege was en dat de in 1981 gedefinieerde en gekwantificeerde achterstand omstreeks 2000 kon zijn ingelopen. Gekozen werd voor een geleidelijk aflopende financiële inspanning waardoor de stadsvernieuwing per 1 januari 2005 als afgerond zou kunnen worden beschouwd. Alleen als er nieuwe opgaven op de politieke agenda zouden verschijnen, zou er aanleiding zijn voor nieuw beleid. Deze nieuwe opgave werd in 1995 onder woorden gebracht door de Tweede Kamer. In dit jaar werd een motie aangenomen waarin staatssecretaris Tommel werd uitgenodigd om in overleg met de vier grote steden te treden om aanvullende maatregelen te nemen en zo het ontstaan van inkomenswijken te voorkomen.

In de nota 'Stedelijke vernieuwing' (1997) werkt het ministerie van VROM het nieuwe beleid uit. Het gaat om een beleid van herstructurering van stadswijken met een eenzijdige differentiatie, overwegend in het naoorlogse deel van de stad. Voor de komende jaren wordt een verdere groei van de economie verwacht. Daardoor neemt het aandeel van de doelgroep van beleid, zoals thans gedefinieerd, gestaag af. Er ontstaat ruimte voor betere, duurere woningen en meer koopwoningen, die huishoudens met een modaal en bovenmodaal inkomen beter aan de stad kunnen binden. In de afgelopen decennia heeft – ondanks de stadsvernieuwing – een selectieve migratie uit de steden plaatsgevonden, waardoor het gemiddelde huishoudeninkomen in de stad steeds verder is achtergebleven bij het inkomen in de omliggende regio. Een geslaagde herstructurering van stadswijken zou koopkracht aan de stad kunnen binden, waardoor het draagvlak voor winkels en andere voorzieningen in de stad wordt versterkt. Indirect dragen een herdifferentiatie van de woningvoorraad en een verbetering van de stedenbouwkundige structuur bij aan een vergroting van de economische vitaliteit van de steden.

Inleiding van Hugo Priemus, wetenschappelijk directeur Onderzoeksinstituut OTB, Technische Universiteit Delft, uitgesproken tijdens het lustrumcongres 'De succesvolle stad van de 21e eeuw; stad als laboratorium', Erasmus Universiteit Rotterdam, 30 september 1998, Werkgroep Herstructurering en stedelijke leefbaarheid.



Omvang van de stedelijke investeringsopgave

Aanvankelijk trok het ministerie van VROM zeer bescheiden middelen uit voor dit nieuwe herstructureringsbeleid, maar in 1997 volgde een stroomversnelling, toen een beroep werd gedaan op het Fonds Economische Structuurversterking. Een bedrag van 1,85 miljard gulden werd voor de periode 1998-2010 uitgetrokken om van rijkswege het stedelijk herstructureringsbeleid te stimuleren. Zo'n bedrag blijft sterk achter bij het stadsvernieuwingsfonds dat in twaalf jaar twaalf miljard gulden zou hebben geveerd. Het gaat om nieuwe beleidsambities, zowel van de stadsbesturen als van het ministerie van VROM, waardoor van een trendbreuk mag worden gesproken.

In opdracht van 27 steden, later 31 steden, becijferde het OTB wat de 'werkelijke' behoefte is aan stedelijke herstructurering. Het blijkt in de 31 steden met de grootste opgave in totaal te gaan om een bedrag van f 18.824 miljoen, waarvoor op het Rijk een additioneel beroep wordt gedaan van f 2.353 miljoen. Dit laatste bedrag blijft zelfs nog achter bij het bedrag dat volgens deze studie voor de periode 1999-2010 additioneel nodig is voor de klassieke stadsvernieuwing (f 5.525 miljoen).

De praktijk zal leren of en in hoeverre de rijksmiddelen voor de stedelijke herstructurering werkelijk tekortschieten. Het Rijk gaat uit van een multiplier van 11, dat wil zeggen dat 1 gulden rijksgeld een stedelijke-vernieuwingsproductie van 11 gulden teweeg moet brengen. Veel zal afhangen van het beleid van de corporaties en hun bereidheid en mogelijkheid om onrendabel in naoorlogse stadswijken te investeren. Tot nu toe lijkt de response van de corporaties adequaat. Zij erkennen dat de verhuurbaarheid van delen van hun bezit op termijn in gevaar komt. Zij zijn bereid om fors te investeren. Bovendien is er een toenemende bereidheid om woningen te verkopen. Daardoor wordt de woningdifferentiatie vergroot, terwijl verkoop ook geld in het laatje brengt. Verkoop- en sloopplannen zijn niet van de lucht. Ook gemeentelijke diensten spannen zich in om de stedenbouwkundige structuur te verbeteren en de kwaliteit van de openbare ruimte te verhogen.

Draagvlak bij bewoners

Bottleneck in het snel uit de startblokken komende stedelijk herstructureringsbeleid lijkt het vinden van draagvlak bij bewoners te zijn. In de ogen van vele bewoners lopen corporaties en gemeente wel erg hard van stapel. Bewoners hebben wel aanmerkingen op de kwaliteit van woning en woonomgeving, maar lang niet altijd is er steun voor een drastische aanpak. In vele gevallen is dat begrijpelijk. Stedelijke herstructureringsplannen worden immers vaak gefundeerd op de wens om de bevolkingsdifferentiatie in de wijk te 'verbeteren'. Dat betekent kennelijk dat sommigen het veld moeten ruimen en dat nieuwelingen met een bovenmodaal inkomen worden aangetrokken. Geen wonder dat zittende bewoners met zo'n benadering moeite hebben.

Stadsbesturen en corporatiedirecteuren kunnen zich eendrachtig bij Den Haag melden met de (goed te onderbouwen) stelling dat de regering te weinig middelen uittrekt voor stedelijke herstructurering, maar het lijkt urgenter om zodanige coalities met bewonersorganisaties te sluiten, dat er meer draagvlak voor de plannen ontstaat. Dat heeft ook gevolgen voor de aard van de plannen. In het algemeen geldt dat de plannen gericht zouden moeten zijn op de zittende bewoners, zodat bewoners wier inkomen toeneemt, zich niet langer gedwongen voelen om de wijk te verlaten als zij op zoek gaan naar een hogere woonkwaliteit. Als er al een wijziging in de bevolkingsdifferentiatie optreedt door het gecombineerde effect van woningdifferentiatie en marktgerichte woonruimteverdeling, zal dat niet moeten gebeuren door 'gedwongen' vertrek van zittende bewoners, maar door het benutten van de ruimte die steeds weer wordt gecreëerd door de 'normale' dynamiek op de woningmarkt.

Stedelijke vernieuwing en stedelijke economie

De klassieke stadsvernieuwing was vooral bouw- en woontechnisch geïndiceerd, de stedelijke herstructurering is primair marktgericht. De klassieke stadsvernieuwing was reagerend, de stedelijke vernieuwing is meer anticiperend. Het is echter van wezenlijk belang dat de stedelijke vernieuwing op nog een ander punt verschilt van de klassieke stadsvernieuwing.

Als het goed is, zal de stedelijke herstructurering niet alleen betrekking hebben op de woonfunctie (zoals de klassieke stadsvernieuwing), maar ook op de stedelijke economie: bedrijvigheid en economie. Wij komen dan op het beleidsterrein van het ministerie van Economische Zaken. Het kabinetsbeleid van economische structuurversterking verwijst hiernaar door te spreken over het beleidspakket 'vitale steden'.

In dit beleidspakket hoort de aanleg en herstructurering van bedrijventerreinen thuis, alsmede de realisering van bedrijfsverzamelgebouwen en MKB-voorzieningen. Ook de tweede generatie sleutelprojecten rondom HSL-stations wordt ontwikkeld om de economische vitaliteit van de steden te versterken. Dat geldt ook voor strategische stadsprojecten in stadscentra of de omgeving van traditionele stations, waar multifunctionele projecten worden ontwikkeld met bedrijfsruimte, ateliers, expositieruimte, theater, hotels, restaurants en woningen. De opgave is er vooral op gericht om de onderkant van de arbeidsmarkt te versterken. Dat is slikken voor menig stadsbestuur: het is veel aantrekkelijker om vooral hoogwaardige werkgelegenheid te stimuleren. Dit zou echter leiden tot een steeds grotere mismatch op de stedelijke arbeidsmarkt: te weinig laagwaardige banen waardoor de langdurige werkloosheid onder de laag opgeleide stadsbewoners

hoog blijft, en 'te' veel hoogwaardige banen waardoor de inkomende pendel wordt aangewakkerd.

Mismatch op de stedelijke arbeidsmarkt

Bij de aanpak van de stedelijke herstructurering zal het reduceren van de mismatch op de stedelijke arbeidsmarkt centraal moeten staan. Dat betekent dat de stad aantrekkelijker moet worden gemaakt voor bewoners met modale en bovenmodale inkomens. Niet alleen houdt dit in dat meer eengezinshuizen, meer koopwoningen en meer grote woningen moeten worden aangeboden, maar ook meer groen, meer rust, meer water en een hogere kwaliteit van de openbare ruimte. Het gaat bovendien om een kwaliteitsverhoging van het culturele leven in de stad: theater, musea, monumenten en ateliers. In de wijken zou meer gelegenheid moeten worden geboden voor startende ondernemingen (80% van de startende ondernemers starten vanuit hun huis), winkels en tal van vormen van zakelijke en persoonlijke dienstverlening.

Dit jaar wordt plechtig het vijftigjarig bestaan van het Chartes d'Athènes herdacht: de ruimtelijke uitsplitsing van de vier hoofdfuncties wonen-werken-recreëren-verkeer. In het industriële tijdperk was deze functionele zoning begrijpelijk. Zo kon overlast worden voorkomen. In het post-industriële tijdperk verliest dit ruimtelijke onderscheid grotendeels haar betekenis. Wonen en werken kunnen heel goed ruimtelijk worden gecombineerd: in huis (telewerken) en in de wijk (back-offices; persoonlijke dienstverlening). Dat komt de levendigheid van de wijk ten goede, beperkt de mobiliteitsbehoefte en versterkt de economische vitaliteit van steden. Dit verklaart de hernieuwde belangstelling voor multifunctioneel ruimtegebruik, zowel in als buiten de steden.

Conclusies

Stedelijke herstructurering is een vitaal thema op de beleidsagenda van de toekomst. De grootste fout die zou kunnen worden gemaakt is om deze opgave puur als een volkshuisvestingsopgave te beschouwen of alleen de opgave te zien om ongedeelde steden tot stand te brengen. Het gaat zeker om sociale cohesie, en verbetering van de woonomgeving. En het gaat zeker om nuchtere overwegingen van strategisch vastgoedmanagement. Maar het gaat ook om de economische vitaliteit van de steden, om de beheersing van automobilititeit en de bevordering van stedelijke duurzaamheid. Stedelijke vernieuwing en economische structuurversterking zijn twee kanten van dezelfde medaille. Daarom doen gemeenten en corporaties er goed aan de aanpak niet alleen met bewoners te bespreken, maar ook samenwerkingsverbanden aan te gaan met het bedrijfsleven ter plaatse en met ontwikkelaars. Alleen op deze wijze kunnen de pluriformiteit en de breedte van deze investeringsopgave worden geëffectueerd.

Literatuur:

- Ministerie van VROM, 1997, Nota stedelijke vernieuwing, Den Haag (ministerie van VROM).
- Priemus, H., R.C. Kloosterman, B.W. Lambregts, H.M. Kruijthoff en J. den Draak, 1998, De stedelijke investeringsopgave 1999-2010 gekwantificeerd, Stedelijke en Regionale Verkenningen 16, Delft (DUP).