

Paradoxale hapering in stedelijke vernieuwing

De stedelijke vernieuwing stagneert door teveel veranderingen tegelijk. Net als bij de slechtste deels waargemaakte aspiraties van Vinex, aldus Bouwfondsdirecteur Friso de Zeeuw. De enige remedie: gewoon doorgaan. Als het niet kan zoals het moet, moet het maar zoals het kan.

Dat op lokaal niveau door de jaren heen talrijke projecten in publiekprivate samenwerking tot stand zijn gekomen is bekende koeke. De 'procesvoorwaarden' van PPS kunnen we ook wel dromen. Dat vertrouwen tussen overheid en markt een randvoorwaarde is, dat wisten we al. Ook geeft het een potje kanker op de rijksoverheid: 'Pront stelt zich op als wethouder van Nederland', het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) is een bureaucraatisch feest', 'de verkokering binnen de rijksoverheid tiert welig'.

De plaat blijft hangen in de groef. Die gedachte kwam op bij het vorige week gehouden congres Projectontwikkeling 99, onder de optimistische titel 'Naar een optimale relatie tussen overheid en marktpartijen'. Niet alleen de gedachtenwisseling schiet niet echt op, ook stagneren nogal wat projecten die integrale gebiedsontwikkeling of wijkwijze herstructurering beogen. Hoe kan dat, met zoveel toegankelijke theorie en praktijkervaring over PPS, zoveel overeenstemming over de 'regierol', 'gebiedsontwikkeling' en 'integrale aanpak' en zoveel gemotiveerde mensen?

Ik wil een poging doen tot verklaring en analyse. Kern van het verhaal is dat zich tegelijkertijd een hele serie veranderingen in beleid, maatschappij en markt voltrekt. Wij hebben daar wel prachtige begrippen voor bedacht (regierol, interactief bestuur, sociaal ondernemerschap, integraliteit), maar nieuwe concepten hebben hun bedding nog niet gevonden. In die kolken de dynamiek is het nu eigenlijk een toevalstreffer als binnenstedelijke gebiedsontwikkeling binnen de beoogde termijn lukt. Te veel dynamiek veroorzaakt stagnatie (een paradox tussendoor is nooit een weg).

Veranderingen

In de ruimtelijke planning en gebiedsontwikkeling is op verschillende niveaus de ambitie van de schaa sprong zichtbaar. Een bescheiden inbrei plannetje wordt (te recht) veel meer in context van de omgeving bekeken. In de herstructurering van de bestaande woonwijken zijn de beperkingen van het 'patchwork' zichtbaar; een vorm van masterplanning voor de wijk is noodzakelijk. Voor veel stedelijke en landelijke gebieden is een stevige regionale aanpak onontkoombaar en - als laatste voorbeeld - de Europese dimensie dringt door in Nederlandse ruimtelijke ordening. Voor de binnenstedelijke ontwikkeling is de vraag van belang op welke schaalniveau een soort masterplan of strategisch kader-

plan adequaat is. Wat moet er in zo'n plan komen te staan? Welke mate van wederzijdse binding tussen overheid en markt is geboden en met welke (financiële) verplichtingen? Het is nog zoeken en tasten. De ambitie van de geëmanciperde corporaties is een tweede factor van belang. De emancipatie tot zelfstandige (markt)partijen leidt met name in herstructureringsgebieden tot spanning met gemeenten over de taak- en rolverdeling. En over de vraag 'wie betaalt wat?'. De aanhoudende fusiegolf tussen de corporaties eist veel aandacht op van het management. Over samenwerking met andere marktpartijen bestaat vaak aarzeling. Sommige corporaties denken nu alles te kunnen; historisch overigens geen vreemd verschijnsel bij emancipatiebewegingen.

Zoals gezegd, bij een kritische beschouwing over het overheidsoptreden gaat een potje kanker er altijd in. Verkokering is daar een door de organisatiestructuur ingebakken verschijnsel. Het hoge ambitieniveau voor integrale aanpak zoals in het Nieuwe Testament van de Stedelijke Vernieuwing treffend omschreven, trekt een

'Treurig te zien dat de ideeën achter stedelijke vernieuwing eroderen'

zware wissel op interdepartementale samenwerking. Daarnaast is het treurig om te zien hoe het volwassen gedachtegoed van het investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, namelijk ontkokering, (met 'triggermoney' op basis van programma, planvorming en uitvoering met marktpartijen) toch weer dreigt te eroderen. Door bureaucratische, mierenneukerij door de ministeries, en door steden die het maken van het stedelijk ontwikkelingsplan verlagen tot ongegeneerd, intern gericht subsidiegestuurd gedrag. Verkokering, subsidiegestuurd gedrag, op interne besluitvorming gericht gedrag - het lijken bijna onverslaanbare draakjes in het overheidsdomein.

Daarnaast blijkt het, mede als gevolg van de overspannen arbeidsmarkt, voor gemeenten erg lastig om goede mensen op sleutelposities aan te trekken en vast te houden. De planvorming loopt vertraging op en de afhankelijkheid van adviesbureaus groeit met de dag.

De genoemde veranderingen raken direct de belangen van zittende bewoners, bedrijven en instellingen. De communicatie met hen verloopt, om het mild uit te drukken, met horten en stoten. Interactief bestuur is de naam van de zoektocht die politieke bestuurders en corporatiemensen ondernemen om de samenwerking met groepen en individuen inhoud te geven. Zorgvuldigheid is hier een van de kernbegrippen en dat kost tijd. Met trial en error worden re-

sultaten bereikt. Maar waar het mis gaat en enkele hyperventilerende buurtbewoners de gelegenheid krijgen om de boventoon te voeren in een massaal bezochte hoorzitting, verdwijnen de veranderingsprogramma's doorgaans geruime tijd in de kast. Terug naar af, dus.

Als laatste thema wil ik de ambities en de maatschappelijke betrokkenheid van marktpartijen aanduiden. Het komt de helderheid ten goede als marktpartijen hun bedrijfseconomische drijfveer voorop stellen wanneer zij hun betrokkenheid bij gebiedsgerichte stedelijke projecten kenbaar maken. En daarmee dus de rendementsdoelstelling. De wil en (financiële) spankracht voor het maken van lange termijnafspraken is een voorwaarde vooraf. Volgens komen vragen op. Vragen, die veelal zijn terug te brengen tot de kwestie of bij de onderneming aandeelhouderswaarde en winstmaximalisatie dé centrale plaats innemen (het Angelsaksische model). Of dat de scope van de onderneming breder is, met 'stakeholdersvalue' en maatschappelijke betrokkenheid, prominent in de mission-statement (Rijnlandse model). Antwoord op die vragen heeft consequenties hoever de marktpartij de nek wil uitsteken in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, in termen van risicoprofiel, rendementsverwachting en lange termijnbinding.

Praktijk

De opeenstapeling van de besproken ambities en veranderingsprocessen met daartegenover sterke reflexen naar ouderwets gedrag (de draakjes) vergroten de onzekerheid en het afbreukrisico en de kans op vertraging. Vergelijking met de aspiraties van de VINEX-operatie dringt zich op. Naast een omvangrijk woningbouwprogramma ging het om een nieuw soort prestatiecontracten tussen Rijk en lagere overheden, nieuwe vormen van publiek-private samenwerking op locatieniveau, duurzaamheid, optimale bereikbaarheid (afstemming met Verkeer en Waterstaat), een ingrijpende bestuurlijke reorganisatie (stadsprovincie) en restrictief beleid. Te veel in een keer, zo bleek. De verkeersontsluiting, met name openbaar vervoer, blijft ver achter bij de planning. De stadsprovincies konden niet bogen op enig draagvlak bij de bevolking en van het restrictief beleid kwam onvoldoende terecht.

Wat te doen? In de eerste plaats doorgaan. En wel op die plekken waar overeenstemming bestaat over de visie, de verschillen de belangen met elkaar in overeenstemming zijn te brengen en het klikt tussen mensen. Praktijkervaring, 'best practices', zijn in deze fase de beste leermeester. Soms zal matiging van ambities de weg vrij maken voor gebiedsgerichte aanpak door publiek en privaats. Als het niet kan zoals het moet, moet het maar zoals het kan.

Tenslotte twee aanbevelingen: de oprichting van het gilde van St. Joris om die draakjes te bestrijden en een tijdelijk verbod op samenscholingen die PPS tot centraal onderwerp hebben.

Mr. Friso de Zeeuw is Directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds Woningbouw