

Ambitie zonder urgentie en nieuw samenspel blijft papier



Dit artikel is een redactionele bewerking van de inleiding die mr. Friso de Zeeuw hield op de EIB-bijeenkomst van 9 januari jongstleden in de Meervaart. De heer De Zeeuw is directeur nieuwe markten van Bouwfonds Woningbouw bv.

Ambities?

Van ISV-plannen (meerjarenontwikkelingsprogramma's) mag men eigenlijk niet verwachten dat kwantitatief, per wijk, de vernieuwingstaakstelling exact wordt aangegeven. Het maken van dergelijke plannen heeft voor gemeenten vaak de functie gehad van gerichte bezinning op de toekomst van de stad. Men probeerde ermee de verkokering van de verschillende beleidsvelden te doorbreken en prioriteiten te stellen in de vernieuwingsopgave. Daarnaast markeerde zo'n plan intensivering van het overleg met de corporaties en soms, in sterk wisselende mate, met andere marktpartijen. Sommige gemeenten beschouwden het ISV-plan als een verplicht nummer, nodig voor het binnenhalen van de rijksbijdrage. Geen wonder dus dat men daarin heel wat onrendabele toppen in tegenkomt.

Toch kunnen we, in het algemeen gesproken, zeggen dat met de ISV-planvorming een stap voorwaarts is gezet. Wijkplannen zijn doorgaans globaal en behoeven verdere uitwerking. Pas dan is er het een en ander te zeggen over de kwantitatieve vertaling en de daarmee ge-

Wat zijn de verdiensten en de beperkingen van de ISV-plannen? Heeft het EIB gelijk met de twijfels over de haalbaarheid ervan? Waarom treedt vertraging op en kunnen we die vertragingen misschien opheffen? En wat kan de rol zijn van de projectontwikkelaar bij herstructurering? Ziedaar de ingrediënten van het verhaal dat nu volgt.

moeide vernieuwingsopgave. De conclusie van het EIB-rapport dat stevig gefundeerde programma's ontbreken, ligt dan ook volstrekt voor de hand.

Vertraging?

Het EIB-rapport betwijfelt terecht of de ambities die in de plannen zijn vervat, haalbaar zullen blijken. Om die stelling te illustreren, kunnen de volgende vier factoren dienen.

- De opgave is lastig, zowel inhoudelijk als procesmatig. De integraliteit van de opgave brengt dat met zich mee. Interactie met bewoners en andere belanghebbenden lukt alleen als er een zorgvuldige aanpak aan ten grondslag ligt en men er de tijd voor neemt.
- Ook procedureel en bestuursjuridisch valt vertraging te verwachten, zelfs als de plannen op een behoorlijk draagvlak kunnen rekenen. Altijd is er wel een minderheid van belanghebbenden die zich er niet in kan vinden en die zich juridisch zal verzetten. De mogelijkheden daarvoor zijn legio en de beslistermijnen zijn lang.
- De meest relevante partijen zijn meestal nog niet ingesteld op een nieuwe rolverdeling. Het overleg tussen gemeenten en corporaties spitst zich toe op de inhoud van het vernieuwingsprogramma, het geld (wie betaalt wat?) en de machtsvraag (eufemistisch uitgedrukt: de regierol). In wijken waarin meer corporaties actief zijn,

doen zich extra afstemmingskwesties voor.

- Gemeenten en de ontwikkelings- en bouwbranche raken aan de grens van hun personele capaciteit. De verwachting is dan ook dat de totale woningbouwproductie (uitleg en binnenstedelijk) nauwelijks boven het huidige niveau te krijgen is.

Hoe versnellen?

Zijn er ook factoren aan te wijzen die in tegenstelling tot deze vertragingstendensen tot versnelling kunnen leiden? Dat zou een breed gedragen 'gevoel van urgentie' moeten zijn, gevoeld door de zichtbare achteruitgang van woonwijken en de upgradatie van andere. Leegstand, verloederende en onveiligheid spelen daarbij een dominante rol. Met verbeterde en kwalitatief sterke wijken worden het contrast en de concurrentie scherper. Helaas leeft dat gevoel van urgentie nog niet zo, met uitzondering misschien van een paar echte probleemwijken in grote steden en in het noorden van het land.

Als het gaat om de aard van de ingrepen bij het vernieuwingsproces is de volgende stelling verdedigbaar. Naarmate de welvaartsgroei aanhoudt, zullen de ingrepen rigoureuzer zijn (bijvoorbeeld: meer sloop-nieuwbouw en minder verbetering). Immers: de (koopkrachtige) vraag naar kwaliteit zal zich dan verder en in bredere lagen van de bevolking doorzetten.

Luchtkastelen?

De vraagtekens die zijn te plaatsen bij de productie-ambitie van de ISV-plannen, komen in een bijzonder daglicht te staan als men ze aanlegt tegen de ambities van VROM, zoals vastgelegd in de Nota Wonen. Die zijn veel te hoog. Ter illustratie een voorbeeld.

De Nota Wonen formuleert voor de periode 2000-2009 een sloopopgave van 30.000 woningen per jaar. Dat slopen is natuurlijk geen doel op zich, maar geeft ook ruimte aan nieuwbouw. Voor de periode 2000-2004 komen de 30 GSB-gemeenten in hun plannen totaal op een niveau van 35.000 (dus zo'n 7.000 woningen per jaar). Aan de prognoses van de Nota Wonen mogen we blijkbaar niet veel betekenis hechten. Dat geldt overigens ook voor de doelstelling om 500.000 corporatiewoningen te verkopen. Deze ambitie komt voort uit het politieke monsterverbond van de Groningen-liberaal Remkes en anarcho-socialist Duyvestein. Naast andere bezwaren, is het onverstandig om corporatiebezit zonder toekomstige (markt-)waarde te verkopen.

tiebezit treffen zij de volgende situatie aan. De corporatie is in discussie met de gemeente over het vernieuwingsprogramma, financiële aspecten en de rolverdeling. De eerste informatiebijeenkomsten met de bewoners zijn achter de rug. Gemeente en corporatie geven aan primair met elkaar (en met andere direct belanghebbenden) een programma op hoofdlijnen overeen te willen komen. Daarna wil men overwegen om bij de verdere invulling en realisering (andere) marktpartijen te betrekken. En zo ja, welk type marktpartij dat zal zijn: ontwikkelaar, belegger en/of bouwer.

Zelf doen?

Een deel van de corporaties geeft te kennen de ontwikkelingsopgave (als onderdeel van het totale vernieuwingsproces) zelf te willen doen. Om zo geld te verdienen voor de onrendabele delen van de corporatietak. Deze opvatting manifesteert zich in verschillende gradaties. Het meest ver gaan corporaties die zeggen 'alles te kunnen' ofwel eigenhandig de stad gaan redden. Het is een fase in

zich breed op het terrein van de risicodragende projectontwikkeling gegeven, blijft hier buiten beschouwing.

De ervaring is dat de opvatting over eventuele samenwerking met projectontwikkelaars vooral afhankelijk is van de visie van de directeur-bestuurder van de corporatie in kwestie. De omvang van de corporatie, haar financiële perspectief, het herstructureringsprogramma, regio of stad van vestiging, hebben wel invloed op die visie, maar zijn niet doorslaggevend.

Meerwaarde

De positie van de ontwikkelaars is evenmin uitgekristalliseerd. Ze zeggen met volle kracht (financieel) lief en leed in de herstructureringsopgave te willen delen. Maar hoever strekken deze mooie woorden? Als voor ontwikkelaars de huidige prima financiële prestaties als maatstaf gelden, wordt het lastig.

Projectontwikkelaars verkeren hier in het spanningsveld tussen 'stakeholdersvalue' en 'shareholdersvalue'. Aannemers en bouwende ontwikkelaars lijken een voorsprong te hebben als samenwerkingspartner. Zij nemen genoegen met een lagere ontwikkelingsbeloning, omdat zij die compenseren met opbrengsten uit bouwproductie en omdat hun functionele relatiepatroon met corporaties meestal hechter is. Aan de andere kant hebben onafhankelijke ontwikkelaars geen productiedwang.

De meerwaarde van de projectontwikkelaar in de herstructureringsopgave bestaat in grote lijnen uit marktexpertise en creativiteit, risicodragend investeren en organisatiekracht. Maar de overtuigingskracht zit niet in dergelijke verhalen, maar eerder in de praktijkvoorbeelden. Daarin kunnen projectontwikkelaars de creativiteit bewijzen die ze pretenderen. Al is dat aantal praktijkvoorbeelden dan (nog) klein, hoogstens een stuk of tien.

Toch is nauwelijks voor te stel-

len dat de rol van projectontwikkelaars marginaal zal blijven en wel om twee redenen. In de eerste plaats toont het EIB-rapport nog eens de forse omvang én kwalitatieve ambitie aan van de herstructureringsopgave. Zonder de personele en financiële inzet van gemotiveerde projectontwikkelaars is deze opgave niet (tijdig) uitvoerbaar. In de tweede plaats is het maatschappelijk gezien ongerijmd om de expertise in het genereren van (financiële) meerwaarde ongebruikt te laten bij dergelijke grote opgaven met een mix van potentiële minnen en plussen.

Perspectief

De positie van projectontwikkelaars in de herstructureringsopgave is nog allerminst duidelijk. Gemeenten en corporaties aarzelen om hen er bij te betrekken. Kansrijk blijken momenteel plannen waar de herstructurering in één project programmatisch en financieel wordt gecombineerd met (binnenstedelijke) nieuwbouw of -bijvoorbeeld - de herontwikkeling van een bedrijfsterrein. Ontwikkelaars nemen steeds vaker strategische vastgoedposities in in het binnenstedelijk gebied, ook grenzend aan herstructureringsgebieden. Zij zoeken naar coalities die vanuit de markt een antwoord geven op het integrale karakter van de herstructureringsopgave. Het OverlegPlatform Stedelijke Vernieuwing (OPS) is daar een voorbeeld van. In de praktijk moeten zij laten zien wat het motto waard is: 'kwaliteitsverbetering nu, is rendement op termijn'. Het lijkt erop dat het nu nog beperkte aantal gemeenten en corporaties groeit, dat zoekt naar verstrekkende coalities met ontwikkelaars. Praktijkvoorbeelden zullen ons verder helpen, met best and bad practices. Theoretische beschouwingen over publiek-private samenwerking en wijkontwikkelingsmaatschappijen hebben we genoeg.



Rol projectontwikkelaar

Ontwikkelaars (zowel bouwen als onafhankelijke) zijn geïnteresseerd in deelname in de herstructureringsopgave. Voornaamste drijfveren zijn: continuïteit, marktkansen en spreiding van hun activiteiten.

Met name in vroeg naoorlogse wijken met dominant corpora-

een emancipatieproces die - zo leert de geschiedenis - tijdelijk kan leiden tot zelfoverschatting. Men ziet z'n eigen beperkingen niet (meer). Dat neemt niet weg dat sommige corporaties zelf of via een (gezamenlijk) dochterbedrijf beschikken over eigen ontwikkelingsexpertise. Het principiële getinte debat of het wel wenselijk is dat corporaties - gezien hun taakstelling -