



BLIK OP DE GROTE
VEREENVOUDIGING

Tijd voor De

De afgelopen jaren spande Amsterdam zich in regels te schrappen, procedures te vereenvoudigen en verantwoordelijkheden te verduidelijken. Is De Grote Vereenvoudiging geslaagd? Diverse ontwikkelaars zijn sceptisch. Het bouwtempo is weer onverminderd traag. Onderhandelingen duren nog steeds eindeloos voort. En politici kunnen het niet laten nieuwe regels te verzinnen. Het is al weer tijd voor een nieuwe ronde - De Grote Vereenvoudiging 2.0 -, al durft niet iedereen daar nog op te rekenen.

Bert Pots

Zie ook elders in dit nummer de evaluatie van de Bouwvelop

Vier jaar na de start van het project De Grote Vereenvoudiging kan Friso de Zeeuw, directeur nieuwe markten bij RaboBouwfonds en hoogleraar gebiedsontwikkeling, maar één ding concluderen: de bouwproductie in de Amsterdam Metropool is nog steeds dramatisch laag. Het doel over een periode van ruim twintig jaar in de regio 150.000 woningen te bouwen zal in dit tempo nooit of te nimmer worden gehaald. De productie is na een korte opleving weer aan het inzakken. Afnemend economisch vertrouwen, stijgende hypotheekrente en een stijging van de bouwkosten

“De druk corporaties tot de laatste cent uit te knijpen, is groot”

zullen het er de komende tijd niet beter op maken - de organisatie van bouwers en ontwikkelaars NVB waarschuwde daar in augustus nog voor. In de tussentijd hebben politici hun doelen aangescherpt.

Eigenlijk is er in de regio behoefte aan nog meer woningen.

Waar is gevoel van urgentie?

Gaat het om de bouwproductie, dan signaleert De Zeeuw bij politici en beleidsmakers weinig gevoel voor urgentie. “Het almaar oplopende tekort aan passende woningen staat niet hoog op de politieke agenda. Dat komt ook omdat de gevolgen daarvan niet heel zichtbaar zijn. Weliswaar is de doorstroming gering en kunnen starters moeilijk een woning bemachtigen, maar er staan geen tentjes op de Dam.”

De Zeeuw heeft kritiek op de lankmoedige houding van verschillende gemeenteraden. “Amsterdam mag zich nog gelukkig prijzen. De gemeenteraad is op zich voorstander van binnenstedelijke bouwprojecten. Ook Zaanstad doet het nog aardig. Elders in de regio gaat het stukken moeilijker. In de Haarlemmermeer is de weerzin tegen de onvermijdelijke stadsuitbreiding groot. En Almere is geheel in de greep van de hobby's van Adri Duivesteijn geraakt. Daar is de productie nagenoeg tot stilstand gekomen.” Aan deze trend kleeft naar zijn smaak een levensgroot risico. “Op enig moment zal in de Noordvleugel de paniek toeslaan. Dan moet er halsoverkop worden gebouwd en juist dan is de kans

groot dat we niet de noodzakelijke kwaliteit kunnen realiseren. Noch als het gaat om locaties, noch als het gaat om woningkwaliteit.”

Aan concrete woningbouwplannen ontbreekt het niet. Ymere heeft bijvoorbeeld uitgewerkte plannen voor een paar honderd nieuwbouwwoningen klaarliggen, wachtend op de definitieve bezegeling. Maar ergens in dat ingewikkelde bouwproces wordt het laatste ‘tikje’ niet uitgedeeld. Zaken komen niet af; discussies komen niet tot een einde; onderhandelingen worden niet definitief afgerond. Aldus Emile Spek, directeur van Ymere Projectontwikkeling. “De mooie verwachting die we allemaal van De Grote Vereenvoudiging hadden, is nog niet door de gemeente waargemaakt. Het blijkt in de praktijk toch lastig tot substantiële vereenvoudiging van procedures en werkwijzen te komen. Sommige krachten laten zich klaarblijkelijk niet inperken. Zo merken wij herhaaldelijk dat Welstandstoezicht de voortgang van projecten vertraagt. Een dergelijk onderwerp laat zich niet goed aan het begin van een bouwproces regelen.”

Ingesleten gewoonten

Ook merkt Spek dat er in Amsterdam onverminderd veel ruimte is voor discussie. In de politiek. Tus-

Niets blijkt moeilijker dan regels schrappen en procedures vereenvoudigen

Grote Vereenvoudiging 2.0?

sen ambtelijke organisaties. “Aan het begin een duidelijke keuze maken en vervolgens onverdroten die kant opgaan, dat is er in Amsterdam nog niet bij. Stedenbouwkundige afwegingen kunnen heel lang op tafel liggen, merken wij. Vooral stadsdelen hebben de neiging discussies lange tijd gaande te houden.”

Onderhandelingen over de grondprijzen duren in de praktijk eveneens nog lang. Spek wil zich absoluut niet scharen bij de partijen die voortdurend klagen over de hoge grondprijzen, maar de bouwvelop wordt heel vaak pas laat in het proces definitief dichtgeschroefd.

Heeft De Grote Vereenvoudiging dan helemaal niets opgeleverd? Dirk Harmens, directeur van ontwikkelaar Delta Forte, is wel degelijk positief over de hoofdlijn: het is goed dat Amsterdam vooraf meer duidelijkheid wil bieden over geld en kwaliteit, waardoor zich in een later stadium minder discussies zullen voordoen. Hij weet maar al te goed dat de implementatie van die nieuwe spelregels tijd vraagt. “Bepaalde ingesleten gewoonten laten zich niet gemakkelijk veranderen. Mensen gedragen zich niet zomaar anders, maar het is toch vreemd als stedenbouwkundigen de ontwikkeling van vrije kavels op IJburg nog enorm kunnen vertraagen. En niemand fluit ze terug.”

Hij heeft ook zijn twijfels over sommige uitkomsten. “Neem het gunnen van de ontwikkeling van het nieuwe Amstelkwartier. De hoogst biedende heeft gewonnen. Maar de prijs is zo sterk opgedreven, dat het nog maar de vraag is of straks de middelen voorhanden zijn om aldaar de gewenste kwaliteit te realiseren.”

Fer Felder, directeur van ontwikkelaar De Principaal, deelt zijn zorgen. “We hebben de laatste tijd op verschillende locaties gezien dat de partij die het meeste biedt in

de prijzen valt. Vaak zijn dat commerciële partijen, die – om aan het programma te kunnen voldoen – vervolgens op zoek moeten naar een corporatie voor de bouw van de afgesproken sociale huurwoningen. De druk om de corporatie vervolgens tot de laatste cent uit te knippen, is dan heel groot. Als corporaties voortdurend worden gedwongen de hoofdprijs te betalen, dan zal dat uiteindelijk zijn negatieve weerslag hebben op de te realiseren kwaliteit. Het moet uit de lengte of de breedte komen.”

Op zich vindt Felder sturen op geld geen verkeerde keuze – de beoordeling van de biedprijzen kan immers in alle transparantie geschieden –, maar er zijn in dat financiële spel andere varianten denkbaar. De rollen kunnen naar zijn idee worden omgedraaid. Hij verwijst naar de manier waarop in de jaren negentig nieuwbouwwijk De Aker is ontwikkeld. Het primaat werd gelegd bij de corporaties, die vervolgens samenwerking zochten met commerciële partijen.

Verder zou het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam

DE GROTE VEREENVOUDIGING

Wethouder Duco Stadig kwam in de zomer van 2004 tot de conclusie dat de haperende bouwproductie mede het gevolg was van te veel regelgeving en te ingewikkelde procedures. Hij constateerde een overmaat aan beleid en een overmaat aan mensen die dat beleid vormgaven. Taken en verantwoordelijkheden waren onduidelijk verdeeld en binnen de gemeente was er eerder een cultuur van onderhandelingen, dan van samenwerken. Mede als gevolg daarvan verliepen de processen cyclisch. Voortdurend werden onderhandelingen heropend en werd op dingen teruggekomen.

Stadig zette zijn schouders vervolgens onder een reorganisatie van het totale bouwproces. Hij lanceerde De Grote Vereenvoudiging. De hele keten werd doorgelicht en waar mogelijk werden procedures vereenvoudigd. Extra Amsterdamse regels werden geschrapt. Om een einde te maken aan eindeloze onderhandelingen over de grondprijzen werd de bouwvelop bedacht. Ook kwam er meer duidelijkheid over de vraag waar de centrale stad

zich mee bemoeit en waar de stadsdelen verantwoordelijk voor zijn.

Eerder had Stadig een aanjaagteam bouwproductie (het p-team) aangesteld en Arthur Verdellen benoemd tot ongebonden woningbouwregisseur. Verdellen kreeg ook de financiële middelen projecten voor de korte termijn vlot te trekken.



(OGA) kunnen afzien van uiterste winstmaximalisatie. “Bepaal als gemeente vooraf in eigen kring wat een redelijke opbrengst is. Ga vervolgens naar de markt, lok concurrentie uit en probeer een maximale opbrengst te realiseren. Reserveer vervolgens het verschil tussen de prognose en de feitelijke opbrengst voor het bewuste project. Geef dat potje aan de projectleider en stel hem in staat met dat geld de bouwende partijen tot meer kwaliteit te verleiden. Voordeel is dat de gemeente dan de regie heeft over de kwaliteit. Bovendien zijn de bouwende partijen tevreden. Zij krijgen extra subsidie. Dergelijke financiële steun valt in ons land altijd goed, is mijn ervaring.”

Smeermiddelen

Aan de vooravond van De Grote Vereenvoudiging speelde geld nog een andere rol. Woningbouwregisseur Arthur Verdellen had niet alleen zijn bijzondere charme. Hij opereerde onafhankelijk, onderhield direct contact met de verantwoordelijk wethouder en had de beschikking over financiële smeermiddelen om stagnerende bouwprojecten een impuls te geven. Dat geld is er niet meer. En woningbouwregie is deel gaan uitmaken van het Ontwikkelingsbedrijf.

De persoon Verdellen en zijn middelen worden gemist. Opvolger Bob van der Zande staat noodgedwongen minder boven de partijen, maar volgens Emile Spek is hij wel degelijk goed aanspreekbaar op productievraagstukken. Harmens is het meest expliciet. Hij heeft geen kritiek op het werk van de woningbouwregisseur. “Maar hij maakt wel deel uit van het Ontwikkelingsbedrijf. Een onafhankelijke bouwregisseur kan toch effectiever zijn. Ook zou het handig zijn als de gemeente weer extra geld beschikbaar zou stellen voor het



Friso de Zeeuw:
 “Almere is geheel in de greep van de hobby’s van Adri Duivesteyn geraakt”

gladstrijken van de knelpunten in de bouwproductie.” En kijk je diep in zijn hart, dan wil Harmens toch het liefst Arthur Verdellen terug. De Grote Vereenvoudiging ging ook gepaard met het schrappen van regels. Allerlei bijzondere vereisten die Amsterdam in de loop der jaren had gesteld, werden onder de bezielende leiding van Duco Stadig geschrapt. Inmiddels laat het aantal regels en vereisten weer een groei zien. Zo moeten bouwende partijen aan extra eisen op het terrein van duurzaamheid gaan voldoen en moeten nieuwbouwwoningen altijd zijn voorzien van een buitenruimte en een berging. Over de gevolgen daarvan wordt zeer verschillend gedacht. Dirk Harmens beschouwt het voldoen aan regels en vereisten als een gegeven. Voldoen aan nog meer regels, is in de veelheid van afspraken en eisen niet zo’n probleem. Fer Felder ligt er evenmin wakker van. “We verwachten van de politiek dat ze ambities formuleert. Dat ze de wereld beter maakt, dan die nu is. Soms komen al die regels ons slecht uit, maar tegen ambitie kan ik toch niks hebben.”

Schrappen

Friso de Zeeuw heeft daar wezenlijk andere gedachten over.



Emile Spek:
 “De mooie verwachting die we allemaal van De Grote Vereenvoudiging hadden, is nog niet door de gemeente waargemaakt”

“We moeten doorgaan met het schrappen van regels. We moeten in ieder geval voorkomen dat er weer nieuwe bij komen. Oude beleidsreflexen moeten niet opnieuw een kans krijgen.” Hij beschouwt het als een van de verdiensten van Duco Stadig, dat die korte metten heeft gemaakt met allerlei regels. Maar volgens De Zeeuw tekent zich een weerbarstig patroon af. Vooral progressieve politici hebben de neiging de wereld met regels te willen besturen. De Zeeuw – oud-gedeputeerde voor de PvdA in de provincie Noord-Holland - weet dat als geen ander. “Duurzaam bouwen heeft tegenwoordig politieke prioriteit. Dan bedenktje daar regels voor, dat is op zich heel logisch. Maar welke maat houden we aan? Waarom wil wethouder Maarten van Poelgeest toch weer verder gaan dan het kortgeleden daarover afgesloten landelijke akkoord?”

De Zeeuw wijst nog op een ander fenomeen. Als het aantal regels groeit, komt het Amsterdamse gebrek aan organiserend vermogen des te nadrukkelijker naar voren. “Bij de analyse van de problemen in 2004 is zonneklaar vastgesteld dat we veel te veel beleidsambtenaren hebben. Traditioneel is dat een probleem in de hoofdstad. Aan de andere kant hebben we bij de

stadsdelen veel te weinig mensen om de bouwvergunningen tijdig gereed te maken. Dat probleem wordt alleen maar erger als er steeds nieuwe voorschriften worden geformuleerd. Dan moet er nog meer worden gecontroleerd. Dan blijven nog meer plannen op de plank liggen. Meer capaciteit bij de stadsdelen om zaken af te doen is voor mij geen allesomvattend middel, maar daar valt een deel van de problemen mee te tackelen.”

Moet Amsterdam niet naar minder stadsdelen? De Zeeuw ziet daartoe wel een politieke beweging, ook in de PvdA. Een dergelijke keuze kan volgens hem helpen, maar is geen tovermiddel. “We moeten ons niet rijk rekenen met een structuuraanpak. Mocht dat proces zich voltrekken, dan vraagt de opbouw van nieuwe organisaties veel energie. Dan bestaat het risico dat we eerder nog verder achteruitgaan.”

Fanatiek

Liever heeft De Zeeuw dat de verantwoordelijk wethouder in de sporen van Duco Stadig treedt en het probleem met meer inzet te lijf gaat. “Gaat het om volkshuisvesting dan heeft Van Poelgeest het hart op de juiste plaats. Dat heb ik ook zelf tegen hem gezegd: je bent niet fanatiek genoeg. Het is tijd voor De Grote Vereenvoudiging 2.0”

Emile Spek op zijn beurt heeft de hoop op snelle verandering losgelaten. “Het meest kansrijke moment om in Amsterdam de zaken echt te veranderen lag vier jaar geleden. Direct na de analyse van alle problemen. Toen was er een breed gedragen consensus. We voelen allemaal de druk dat we te weinig produceren, maar het ontbreekt nu aan breed gedragen overeenstemming alsnog stevige stappen te zetten.” ■