



DSP

Nieuwe vorm wonen met zorg in Almere Haven

Evaluatie experiment Who Cares Almere

Daan Bos, Yan Crabbendam en Mia Dieters

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Onderzoeksvragen	4
1.3	Leeswijzer	5
2	Context: Woningbouwatelier en Who Cares	6
2.1	Opdracht en positie Woningbouwatelier	6
2.2	Van prijsvraag naar experiment	7
3	Tijdslijn	9
3.1	Betrokken partijen	9
3.2	Stappen tijdslijn	10
3.3	Toelichting tijdslijn	12
4	Ervaringen en inzichten betrokkenen	19
4.1	Proces	19
4.2	Verbeterpunten	22
5	Conclusies en advies	25
5.1	Conclusies	25
5.2	Advies voor ruimte voor experiment en sneller verloop	27
Bijlagen		
	Bijlage 1: Raadsbesluit	29
	Bijlage 2: Werkwijze	30
	Bijlage 3: Respondenten	31

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Door de vergrijzing en de transitie in het sociaal domein is het langer zelfstandig thuis (kunnen) wonen voor mensen met een zorgbehoefte, zoals ouderen en mensen met GGZ-problematiek, een groot maatschappelijk vraagstuk in Nederland en zo ook in Almere. De vraag naar andere woonvormen neemt hierdoor toe, gecombineerd met zorg of ondersteuning nabij. Dit vraagt om innovatieve oplossingen voor wonen, welzijn en zorg.

Het Woningbouwatelier sloot daarom in 2016 aan bij de prijsvraag Who Cares, een initiatief van de toenmalige Rijksbouwmeester Floris Alkemade, de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving en Stichting Humanitas. De prijsvraag richtte zich op nieuwe ideeën over wonen en zorg, als katalysator voor wijkvernieuwing. Het Woningbouwatelier wilde hiermee de meest vernieuwende ideeën voor Almere ophalen en deze vervolgens toepassen in Almere Haven dat sterk aan het vergrijzen is. Het winnende voorstel van deze prijsvraag, was het Eigentijds Hof, later hernoemd als *De Binnenhaven*. Dit is een wooncoöperatie met circa 90 sociale- en vrijesectorhuurwoningen voor diverse doelgroepen, aangevuld met verschillende zorgvoorzieningen. Na een lange verkenning is in september 2022 de stap naar realisatie gemaakt toen de gemeenteraad van Almere unaniem besloot om *De Binnenhaven* een aangepaste kaders voor de grondprijsberekening te gunnen. Dit besluit is ook genomen in het kader van de hele ontwikkeling van het Stadswerfpark. De gemeente Almere wil een evaluatie van het Who Cares experiment om inzicht te krijgen in het afgelopen proces en lessen voor de toekomst.

1.2 Onderzoeksvragen

Voor de evaluatie zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe is het proces van het Who Cares experiment verlopen: welke stappen zijn gezet en met wie?
2. In hoeverre heeft het Who Cares experiment geleid tot resultaat, zoals bedoeld?
3. In hoeverre past de uitkomst tot nu toe bij de doelen van het Woningbouwatelier wat betreft innovatieve concepten op actuele, urgente vraagstukken?
4. Aan welke knoppen kan worden gedraaid om een proces als dit sneller te laten verlopen?
5. Welke mogelijkheden hebben manager Gebiedsontwikkeling, PSO, manager en projectleider Woningbouwatelier, manager Wonen, wethouder (Vernieuwend) Wonen/ opdrachtgever Woningbouwatelier, andere betrokken organisaties in Woningbouwatelier hierbij?
6. In hoeverre heeft het Who Cares experiment geleid tot een uitkomst die herhaalbaar en opschaalbaar is als het gaat om het stimuleren van wooncoöperaties?
7. Wat zijn de mogelijkheden voor de gemeente als een experiment buiten beleidskaders valt?

1.3 Leeswijzer

We starten in hoofdstuk 2 met de context van het experiment; de totstandkoming van de prijsvraag en de positie van het Woningbouwatelier binnen de gemeente. Hoofdstuk 3 geeft een toelichting op het proces aan de hand van de tijdlijn van de afgelopen 6 jaar. In hoofdstuk 4 zijn de ervaringen en inzichten van de betrokkenen samengevat: ervaringen met het proces en verbeterpunten voor een dergelijk experiment. In hoofdstuk 5 staan onze conclusies en advies.

In de bijlagen zijn het raadsbesluit d.d. 1 september 2022, de werkwijze en respondentoverzicht opgenomen.

2 Context: Woningbouwatelier en Who Cares

Om de terugblik goed te kunnen begrijpen, schetsen we eerst de context: de opdracht en positie van het Woningbouwatelier binnen de gemeente en de totstandkoming van de prijsvraag.

2.1 Opdracht en positie Woningbouwatelier

Programmalijn Vernieuwend Wonen: woningbouwexperimenten

Met het programma Almere 2.0 werkt de gemeente Almere samen met de provincie Flevoland en het Rijk aan de integrale stedelijke ontwikkeling van Almere om 'bestaande kwaliteiten te versterken en de stad verder te ontwikkelen als een toekomstbestendige groene, duurzame en levendige stad'. Financiering loopt via het Fonds Verstedelijking Almere, waar de drie overheden elk een bijdrage leveren. Eén van de programmalijnen van Almere 2.0 is Vernieuwend Wonen. Met deze programmalijn beoogt de gemeente op een innovatieve manier te werken aan een beter functionerende woningmarkt en een toekomstgerichte woningvoorraad. Dat gebeurt via (langdurige) woningbouwexperimenten gericht op nieuwe en vernieuwende oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken die bij de gemeente, provincie en het Rijk op de agenda staan, zoals (zelfstandig thuis) wonen en zorg. In de door de programmabestuurders van gemeente, provincie en Rijk vastgestelde meerjaren- en jaarprogramma's staan de experimenten benoemd. Partners van het Woningbouwatelier zijn het Rijksvastgoedbedrijf, provincie Flevoland en gemeente Almere; zij vormen de programmaraad.

Uitvoeringsorganisatie Vernieuwend Wonen: Woningbouwatelier

Om experimenten en pilots te faciliteren, werken de gemeente, het Rijk en de provincie Flevoland samen in het Woningbouwatelier. Het Woningbouwatelier was al in 2015 opgericht dus vóór Almere 2.0. Het idee was om met allerlei landelijke vraagstukken te experimenteren in Almere en hiervoor een gezamenlijk, onafhankelijk platform op te richten van de gemeente en het Rijk (ministerie van BZK, Rijksvastgoedbedrijf en Atelier Rijksbouwmeester).

Voor de programmalijn Vernieuwend Wonen is het Woningbouwatelier de uitvoeringsorganisatie; een platform om experimenten te initiëren en te begeleiden in de reguliere gebiedsontwikkeling van Almere en daarvan te leren. Het doel is *vernieuwende concepten zo door te ontwikkelen dat ze toegepast kunnen worden in woningbouw in heel Nederland*. Hiertoe ondersteunt het Woningbouwatelier via onderzoek, advies, procesbegeleiding, primaire productontwikkeling en kennisoverdracht.

Organisatie Woningbouwatelier

De dagelijkse aansturing van het Woningbouwatelier is in handen van de programmamanager Vernieuwend Wonen bij de gemeente Almere. Het atelier kent een ambtelijk opdrachtgever, namelijk manager Stedelijk

Beleid, en een bestuurlijke opdrachtgever, namelijk de wethouder met Wonen in de portefeuille. Er is bestuurlijke borging voor de experimenten via het vastgestelde programma voor Vernieuwend Wonen, dus ook voor het Who Cares experiment in Almere Haven.

Voor de begeleiding van experimenten worden projectleiders aangetrokken die gewend zijn te werken aan en met vernieuwende woonconcepten. Voor de uitvoering van de experimenten is samenwerking met gemeentelijke afdelingen essentieel, voor inhoudelijke expertise en samen oplossingen verkennen voor eventuele knelpunten. Dit vraagt dus inzet en uren van deze afdelingen. Per experiment stelt het Woningbouwatelier een plan op met begroting maar de uren van afdelingen worden niet (vooraf) vastgesteld. Zodra het experiment de stap naar een project kan maken, stelt Gebiedsontwikkeling de projectopdracht op.

2.2 Van prijsvraag naar experiment

Landelijke prijsvraag Who Cares: innovaties wonen en zorg

Rijksbouwmeester Floris Alkemade heeft in zijn periode ontwerpcapaciteit uitgedaagd op maatschappelijke vraagstukken, zoals wonen en zorg. Zo bereidde hij in 2016 de Prijsvraag Who Cares voor: integrale teams werken aan het vraagstuk van wonen en zorg in bestaande wijken die aan vernieuwing toe zijn. Het doel was om innovaties te ontlokken en te realiseren die aansluiten op het langer thuis wonen van mensen als ze zorg nodig hebben. Het Woningbouwatelier, waarvoor Floris Alkemade destijds bijzonder adviseur was, was actief betrokken bij het vormgeven van die prijsvraag. De toenmalige wethouder Ruimte, Wonen en Wijken (verantwoordelijk voor Woningbouwatelier) koos er voor om Almere Haven, aan de vooravond van de stedelijke vernieuwing, in te brengen als casus. In 2017 schreef de Rijksbouwmeester de prijsvraag Who Cares uit.

Locatie: Almere Haven

Almere Haven is vanwege de problematiek van wonen en zorg al enige jaren een aandachtspunt voor de gemeente. In dit stadsdeel kwamen veertig jaar geleden de jonge gezinnen wonen. Tegenwoordig spelen er vragen rond ouderen die veelal in (grote) eengezinswoningen wonen en die groeiende mate van zorg nodig (kunnen) hebben. Voor het Woningbouwatelier en de wethouder was dit een reden om Haven als case in te brengen. De projectleider van het Who Cares experiment werd tevens programmaleider stedelijke vernieuwing Almere Haven en kent het gebied en belanghebbende partijen dus goed.

Twee winnaars maar alleen De Binnenhaven gaat verder

De deelname aan de prijsvraag resulteerde in een aantal teams in Almere dat in samenwerking met professionele partijen en met bewoners hun ideeën voor Haven ontwikkelden. Vanaf 2018 zette het Woningbouwatelier zich, als begeleider van het Who Cares experiment, in om van de prijsvraagideeën

haalbare plannen te maken. Het Woningbouwatelier hielp de teams op weg en organiseerde de interactie met Havenaren te organiseren om met creatieve ideeën te komen.

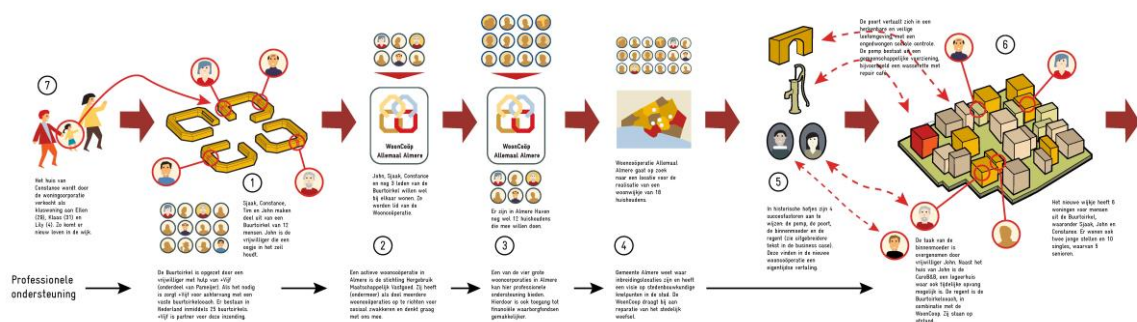
Eind 2017 heeft de jury twee winnende teams in Almere gekozen: BloemkoolBurenbond met een eigentijds hof (later: De Binnenhaven) en Expeditie Haven. De wethouder deed de toezegging dat de gemeente Almere zich in zou zetten voor daadwerkelijke realisatie van prijswinnende ideeën.

Inzendingen werden beoordeeld op onder meer:

- vanzelfsprekende mogelijkheden voor interactie
- sociaal stimulerend en bevorderend voor eigen regie van bewoners
- aansluiting op de thematiek in Almere Haven, waaronder behoefte aan meer ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid, langer thuis wonen met zorg.

Het team 'BloemkoolBurenbond' stelt een hedendaags hof voor met een combinatie van diverse, energieneutrale woningtypes, met een sterke sociale structuur, waar mensen met en zonder zorgbehoefte kunnen wonen en met gemeenschappelijke ruimtes, waaronder CareBnB. De organisatievorm is een wooncoöperatie. Het is een innovatief concept dat inzet op zelfregie in wonen en zorg, een kwalitatieve versterking van de leefomgeving en meer betrokkenheid tussen bewoners onderling en de buurt.

Concept BloemkoolBurenbond¹



Het andere winnende team 'Expeditie Haven' had een programma voor heel Haven om daar de eerste Samenredzame Wijk van Nederland te maken. Dit team viel bij de poging tot concretisering van het project in de loop van 2019 uit elkaar. De Binnenhaven ging wel verder als experiment. In de volgende hoofdstukken gaan we hier uitgebreid op in.

¹ <http://www.bureausla.nl/wp-content/uploads/2019/05/Who-Cares-Almere-Haven.pdf>

3 Tijdlijn

In dit hoofdstuk staat de tijdlijn centraal van het doorlopen proces van de afgelopen 6 jaar. Hierin zijn ook de belangrijkste ambtelijke en bestuurlijke besluiten opgenomen. In 3.2 staat een nadere toelichting waarin we dieper ingaan op belangrijke momenten in het proces.

3.1 Betrokken partijen

De volgende partijen zijn betrokken bij het experiment:

Rijksbouwmeester/ Atelier Rijksbouwmeester
Initiator landelijke prijsvraag Who Cares
Gemeente: Woningbouwatelier (trekker)
Projectleider wonen en zorg/ Who Cares experiment
Programmamanager Vernieuwend Wonen
Gemeente: afdelingen (inhoudelijke voorstellen, feed back op voorstellen, voorbereiding besluiten)
Gebiedsontwikkeling
Grondzaken
Stedelijk beleid/ wonen
Zorg en Welzijn
Gemeente: betrokken wethouders (besluitvorming)
Bestuurlijk opdrachtgever: wethouder verantwoordelijk voor Vernieuwend Wonen (Tjeerd Herrema, Loes Ypma, Jan Hoek -tijdelijk-, Froukje De Jonge, Julius Lindenbergh)
Wethouder Gebiedsontwikkeling/ Stedelijke Vernieuwing Haven (Maaïke Veeninge, Hilde van Garderen)
Wethouder Welzijn en Leefbaarheid (Roelie Bosch)
Initiatiefteam De Binnenhaven
Winnaar prijsvraag, verschillende professionals, waaronder architect, zorgconceptontwikkelaar en projectontwikkelaar
Contact met gemeente (vóór oprichting van de vereniging)
Vereniging De Binnenhaven
Leden: bewoners en trekker initiatiefteam
Externe adviesbureaus (via Woningbouwatelier)
Adviezen aan WBA/ gemeente over onder andere grondprijsberekening, voorwaarden voor wooncoöperaties

3.2 Stappen tijdlijn

Datum	Stappen
2017	
Januari 2017	Rijksbouwmeester lanceert de prijsvraag <i>Who Cares</i> .
Najaar 2017	Twee winnaars voor gemeente Almere zijn gekozen, waaronder het Eigentijds hof (later hernoemd: <i>De Binnenhaven</i>). Toezegging wethouder dat gemeente realisatie gaat onderzoeken.
2018	
Maart 2018	Uitnodiging aan De Binnenhaven voor uitvoering van een haalbaarheidsonderzoek, met financiële bijdrage van het Woningbouwatelier.
Augustus 2018	Oplevering haalbaarheidsonderzoek door initiatiefnemers De Binnenhaven
	Gemeente verkent, in samenwerking met De Binnenhaven, mogelijkheden om zorgopbrengsten mee te wegen in faciliteren van het project. Dit leidt niet tot concrete handvatten.
2019	
Januari	Reactie van de gemeente op het opgeleverde haalbaarheidsonderzoek: verzoek om vervolgstap te maken in residuele grondprijsberekening.
Voorjaar	Oplevering haalbaarheidsonderzoek met residuele grondprijsberekening. Gesprekken tussen grondprijssadviseurs en het initiatief over diverse posten in de berekening. Woningbouwatelier laat een second opinion uitvoeren: deze geeft inzicht in kostenposten maar biedt geen uitkomst voor het resultaat van de beoordeling.
Juni	Plan van De Binnenhaven wordt afgekeurd door PSO vanwege sterk afwijkende (lage) grondprijs, en twijfels over financiële haalbaarheid van het project.
September- eind van het jaar	Bestuurlijk vacuüm: wethouder Wonen treedt in september af, nieuw college wordt geformeerd na november. Wethouder Jan Hoek is tijdelijk opdrachtgever Vernieuwend Wonen.
2020	
Januari	Bestuurlijk overleg tussen 3 wethouders: Jan Hoek, Maaïke Veening (Gebiedsontwikkeling) en Roelie Bosch (Welzijn). Besluit: niet stoppen met het experiment maar de ruimte geven om opties te verkennen. Hoe dat praktisch moet, blijft onduidelijk.
Februari	Nieuwe wethouder Vernieuwend Wonen, tevens Wonen en Zorg, wordt geïnformeerd over de situatie. Woningbouwatelier steunt De Binnenhaven financieel om leerdocumenten op te leveren over oprichting vereniging, community building, organisatie van funding.
Voorjaar	Bestuurlijke opdracht voor ontwikkeling opgerichte kaders voor wooncoöperatie. Deze worden uitgewerkt door werkgroep met Gebiedsontwikkeling, Grondzaken, Wonen en Woningbouwatelier, aangevuld met externe expertise.
Juni	Oprichting van Vereniging De Binnenhaven.
Juli	Wethouders Wonen en Zorg en Gebiedsontwikkeling gaan akkoord met opgerichte kaders en de bijbehorende voorwaarden: 'Almeers recept voor experiment Binnenhaven'.
September	Verzoek aan vereniging om voorstel met grondprijsberekening in te dienen conform opgerichte kaders.

December	De Binnenhaven levert leerdocumenten op over community-building, funding wooncoöperatie en oprichting vereniging.
2021	
Januari	De Binnenhaven presenteert haar nieuwe plannen en financiële onderbouwing aan wethouder Froukje de Jonge.
Maart	Gemeente concludeert intern dat het ingediende plan van 8-1-2021 niet haalbaar is. De gemeente doet daarna een voorstel aan de vereniging voor uitwerking om tot een compleet plan met financiële afspraken en bijbehorende voorwaarden te komen. De vereniging ontwikkelt, met ondersteuning van een externe adviseur, een aangepast voorstel.
Juni	Oplevering van haalbaarheidsonderzoek met financiële onderbouwing met gebruikmaking van Almeers recept
Juli	Ambtelijke reactie op het onderzoek
September	Bespreking van voorstel De Binnenhaven met wethouders
November	Bespreking met specialist Community of Practice, initiatiefnemers en leden vereniging met wethouders en Woningbouwatelier om situatie toe te lichten en eventuele laatste aanvullingen te doen op. Bestuurlijk besluit om de businesscase van de Binnenhaven politiek te maken en dat te doen als onderdeel van de projectopdracht voor de ontwikkeling van Stadswerfpark.
2022	
April	De Binnenhaven stuurt een brandbrief aan de gemeente Almere. Met het dringende verzoek om het project snel weer op te pakken na jaren van vertraging. Diezelfde maand komt een antwoord van de gemeente met de toezegging voor een bespreking over het vervolg van het project in het college in mei.
Mei	College gaat akkoord met raadsvoorstel.
Juni- juli	Gemeenteraad laat zich informeren over wooncoöperaties (mede naar aanleiding van ledenbrief aan de raad), en stukken worden klaargemaakt. Dan valt het college, nieuw college wordt geïnstalleerd.
September	Gemeenteraad gaat akkoord projectopdracht voor gebiedsontwikkeling Stadswerfpark/De Binnenhaven (inclusief lage grondprijs).

3.3 Toelichting tijdlijn

3.3.1 2017: aankondiging winnaars prijsvraag Who Cares

- In 2017 schrijft de Rijksbouwmeester de landelijke prijsvraag Who Cares uit.
- De toenmalige wethouder Ruimte, Wonen en Wijken wijst stadsdeel Almere Haven aan als locatie. De prijsvraag resulteerde eind 2017 in twee prijswinnaars in Almere: de BloemkoolBurenbond met een eigentijds hof (later: De Binnenhaven, zie kader hieronder) en Expeditie Haven met een integrale samenredzame wijk.
- De toenmalige wethouder uit zich enthousiast over de realisatie van de winnende ideeën. Het Woningbouwatelier begeleidt de uitvoering van het Who Cares experiment.

Omschrijving inzending Eigentijds Hof en verandering naar huidig voorstel

Het Eigentijds Hof (later *De Binnenhaven*) is een combinatie van twee bestaande concepten; KeyRing (Burenbond) en 'Hedendaagse Hofjes'. KeyRing is een methode uit Engeland waarbij vrijwilligersnetwerken worden verbonden aan het professionele zorgnetwerk. De Hofjes zijn gebaseerd op de oude hofjes zoals in Leiden en Amsterdam, met een sterke gemeenschapsstructuur. Het combineren van deze concepten leidt tot ongeveer 90 nieuwe woningen voor (in eerste instantie) mensen uit Almere Haven, hun kinderen of ouders die graag dicht in de buurt willen blijven wonen. Het plan bevat naast verschillende typen woningen (voor gezinnen, alleenstaanden, stellen en woongroepen), ook een gemeenschappelijke binnentuin en gemeenschappelijke voorzieningen, zoals een logeerwoning, een buurtkamer of een klusschuur.² Het oorspronkelijke ontwerp bevatte ook koopwoningen; die zijn in een later stadium uit het ontwerp gehaald omdat deze niet paste in de 'coöperatieve gedachte'.

3.3.2 2018: start haalbaarheidsonderzoek

- *Uitwerking ideeën*: begin 2018 geeft het Woningbouwatelier beide winnende teams startfinanciering voor een haalbaarheidsonderzoek (€15.000 per team). Dat wil zeggen, een uitwerking van hun idee op een reële locatie: welke mensen gaan het plan uitvoeren, met welk geld, met wat voor organisatievorm en met welk businessmodel? Het resultaat van deze eerste pilotfase moest in beide gevallen een beeld geven van de wenselijkheid en realiseerbaarheid van de plannen.
- *Locatie*: de afdeling Gebiedsontwikkeling heeft de locatie van het voormalige zwembad in Haven als uitwerklocatie aangedragen. Voor dit gebied is nog geen gemeentelijk programma met grondexploitatie maar op basis van eerdere plannen wordt hierop geanticipeerd.
- Het haalbaarheidsonderzoek voor De Binnenhaven wordt uitgevoerd door leden van het initiatiefteam, namelijk de architect van het prijswinnende ontwerp, een zorgconceptontwikkelaar en een projectontwikkelaar die na het winnen van de prijsvraag bij het team is aangesloten als vastgoedontwikkelaar/ procesbegeleider.

² www.debinnenhaven.nl

- *Verkenning verevening baten/kosten.* Het Woningbouwatelier en de afdelingen Zorg & Welzijn, Gebiedsontwikkeling, Wonen, Grondzaken en Woningbouwatelier verkennen, in samenwerking met De Binnenhaven, mogelijkheden om baten in de zorg (lagere zorgkosten) mee te wegen tegenover de (ontwikkel)kosten. Dit leidt niet tot concrete handvatten omdat er geen grondslag blijkt te zijn voor een dergelijke verevening.
- *Haalbaarheidsonderzoek gereed:* in augustus levert het team het haalbaarheidsonderzoek op met een schetsontwerp en kostenbatenuitwerking, inclusief grondprijs. In het najaar bespreekt en beoordeelt het Woningbouwatelier deze met de betrokken afdelingen van de gemeente.

3.3.3 2019: vervolg haalbaarheidsonderzoek (diverse grondprijsberekeningen)

- Het initiatiefteam ontvangt een brief van de gemeente, met een reactie op het haalbaarheidsonderzoek. De gemeente benoemt twee bezwaren: er was gerekend met grondprijzen lager dan 'sociaal' en er was geen rekening gehouden met parkeerkosten. Er worden meerdere fouten, onvolkomenheden en hiaten in het voorstel geconstateerd. Ook geeft de gemeente aan zich zorgen te maken over het financieringsgat in de begroting. De gemeente oordeelt positief over aard van het ontwerp en de opzet van het plan. Het team wordt uitgenodigd om een optimalisatie uit te voeren. De gemeente zegt toe naar haar eigen instrumentarium te zullen kijken.
- Dat resulteert in het voorjaar in een *nieuwe berekening door het initiatiefteam*; de gemeente beschouwt deze als niet-haalbaar. Dit komt mede door de kaders die het initiatiefteam gebruikt; deze komen niet overeen met de geldende beleidskaders van de gemeente (zie kader verderop). De gemeente kan en mag initiatieven niet bevoordelen. De gemeente kan het plan niet goed beoordelen vanwege veel onduidelijkheden. Er is een gat van circa 400.000 euro in de grondprijs.
- Hierna volgen gesprekken tussen het initiatiefteam, het Woningbouwatelier en afdelingen Gebiedsontwikkeling en Grondzaken over de grondprijsberekening. Het initiatiefteam maakt nogmaals een verbeterslag om de *berekening beter vergelijkbaar te krijgen met reguliere projecten*. Er blijft discussie over het belang en de hoogte van bepaalde kostenposten, zoals energie-ambitie, zorgkosten en de onderhoudslasten voor de wooncoöperatie.
- Vervolgens schakelt het Woningbouwatelier een bouwkostendeskundige in voor een *second opinion op de berekening van het initiatiefteam* en gaat met de betrokken afdelingen na wat de maximale grondprijs kan zijn. De second opinion levert weliswaar meer inzicht op in kostenposten maar de beoordeling over de grondprijs verandert hier niet door. Ook blijft het voorstel onvolledig volgens de gemeente; daardoor kan zij dit niet goed beoordelen. Wel wordt voor de gemeente duidelijker dat dit ontwikkeltraject risicovol is voor de gemeente.
- In de zomer zoekt de *Rijksbouwmeester* contact met de wethouder Vernieuwend Wonen om aan te dringen op een duidelijke stellingname van de gemeente voor een mogelijke uitzondering op de grondprijs.

- Daarna zijn er veel *bestuurlijke wisselingen*: de verantwoordelijk wethouder treedt af, er volgt dan een tijdelijke bestuurlijk opdrachtgever (wethouder Jan Hoek) die enthousiast is over het experiment. In november valt het college.

Wooncoöperatie: afwijkende eigendomsvorm

De Binnenhaven kent een afwijkende organisatievorm, namelijk de wooncoöperatie. Een wooncoöperatie is collectief eigenaar van het wooncomplex en is, volgens de Woningwet, 'een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid die zich ten doel stelt om haar leden in staat te stellen zelfstandig te voorzien in het beheer en onderhoud van de door hen bewoonde woongelegenheden en de direct daaraan grenzende omgeving'. Er is geen sprake van een winstoogmerk. De wooncoöperatie is geen toegelaten instelling zoals een corporatie maar ook geen commerciële projectontwikkelaar. Er is dus geen aparte noemer voor wooncoöperaties terwijl de gemeente een wooncoöperatie een gelijke behandeling moet geven ten opzichte van andere (woningbouw)projecten. Doordat de wooncoöperatie corporatie noch ontwikkelaar is, is het niet mogelijk om een bancaire financiering te krijgen tijdens de initiatief- en de planfase omdat er geen onderpand is en ook tijdens de bouwfase is bancaire financiering lastig³.

3.3.4 2020: oprichting vereniging en verkenning kaders wooncoöperatie

- Wethouder Jan Hoek, tijdelijk bestuurlijk opdrachtgever, neemt het voortouw voor een overleg met zijn collega's Gebiedsontwikkeling en Welzijn. Dit bestuurlijk overleg vindt in januari plaats. Hier wordt besloten om te blijven *proberen het concept van Binnenhaven te realiseren* zonder het gat te gaan dichten.
- In februari wordt een nieuw college geïnstalleerd. De nieuwe bestuurlijk opdrachtgever, Froukje de Jonge, omarmt de ingeslagen weg.
- Het Woningbouwatelier ondersteunt De Binnenhaven financieel in vervolgstappen om *leerdocumenten* te maken over *communitybuilding, oprichting van een vereniging en zoeken naar funding*. Om op die manier ook de daadwerkelijke interesse onder Havenaren te borgen, en het vormen van een sterk collectief dat de wooncoöperaties kan dragen. Het Woningbouwatelier stelt voor de professionele ondersteuning van dit proces een bijdrage van 15.000 euro beschikbaar. Het team gaat de wijk in en organiseert enkele avonden voor bewoners: er blijkt veel animo te zijn.
- Dit leidt in juni 2020 tot de *oprichting van de vereniging "De Binnenhaven"*. De vereniging bestaat uit drie bestuursleden (twee leden uit het bestuur zijn vanaf het begin betrokken geweest bij de haalbaarheidsstudies, het derde bestuurslid is een toekomstige bewoner).
- In het voorjaar krijgt het Woningbouwatelier *bestuurlijk mandaat om de kaders voor de grondprijs en de bijbehorende condities uit te werken* samen met de betrokken afdelingen. Hiervoor betreft het Woningbouwatelier ook extern advies. De uitkomst is een kader waarbij grondprijs en condities vergelijkbaar zijn als die voor corporaties. Hiermee kan de gemeente een gelijke behandeling ten opzichte van andere projecten borgen.

³ Financiering van wooncoöperaties, Finance Ideas (september 2020).

- In juli gaan drie wethouders (Leefbaarheid en welzijn, Gebiedsontwikkeling en Duurzaamheid) akkoord met deze opgerekte kaders. Voor het toepassen van de grondprijs die normaliter alleen voor corporaties geldt, is een raadsbesluit nodig.
Voor het voorgestelde conceptplan van totaal 95 woningen, waarvan 85 huurwoningen, is het indicatieve verschil tussen een commerciële grondprijsbeoordeling en een beoordeling conform de opgerekte kaders (grondprijs voor een corporatie) circa één miljoen euro. Ook wordt geconstateerd dat de vermindering van kosten aan de zorgzijde moeilijker vast te stellen is omdat de zorgbehoevendheid binnen de wooncoöperatie zal fluctueren.
- In september vraagt de gemeente de vereniging om eind 2020 een *business case* in te dienen die de gemeente aan deze kaders zal toetsen, als basis voor een besluit over de gronduitgifte voor *De Binnenhaven* in het Stadswerfpark.
- In december leveren de initiatiefnemers de leerdocumenten op die aan het begin van het jaar zijn toegezegd.

3.3.5 2021: charmeoffensief vereniging en Almeers recept

- Op 8 januari 2021 licht de vereniging *De Binnenhaven* haar plannen en (financiële) onderbouwing toe aan wethouder Froukje de Jonge. Volgens de gemeente klopt zowel de rekenmethodiek als de (te lage) grondprijs niet.
- In maart concluderen het Woningbouwatelier en de gemeentelijke werkgroep dat dit experiment niet haalbaar is voor realisatie vanwege het financieel tekort en dat er twijfels zijn of de vereniging in staat is om het project te kunnen uitvoeren. Zij stellen aan de wethouders voor om te *stoppen met het experiment in de huidige vorm*, in gesprek te gaan met het initiatiefteam en over te gaan op een nieuwe pilot (soort tender) waar ook *De Binnenhaven* voor kan intekenen. Froukje de Jonge besluit om de vereniging toch een kans te geven om een goede berekening aan te leveren.
- Diezelfde maand krijgt de vereniging van de gemeente *opties voor het vervolg* te horen, zoals betaling van de door gemeente berekende grondprijs en een tender voor een nieuwe pilot. De vereniging is hierdoor gefrustreerd; initiatiefnemers hebben het gevoel dat ze 'darten met een dartbord dat continu verschoven wordt' wat betreft de grondprijs. De vereniging wil dat de gemeente de maatschappelijke winst van het project, zoals versterking van de sociale structuur van de buurt, ook laat meewegen in hun beslissingen. De vereniging kiest voor de optie om een nieuwe berekening te laten doen door een onafhankelijke rekenpartij en de optie om een gesprek met landelijke experts te houden die meedenken over een oplossing.
- In juni dient *De Binnenhaven* een *aangepast voorstel* in dat mede tot stand is gekomen op basis van advies van de gemeente (over de grondprijsberekening). Dit voorstel is volgens de gemeente conform de kaders maar er is nog een tekort van 2 ton. De gemeente reageert met de toezegging dat het voorstel met de wethouders wordt besproken.

- Om het tekort van twee ton te kunnen dichten, probeert het Woningbouwatelier op verschillende manieren om *extra financiering voor realisatie* te organiseren, zoals subsidies via Atelier Rijksbouwmeester en Ministerie van BZK (Directeur-Generaal Chris Kuijpers). Deze acties leiden niet tot extra middelen. Ook doen de wethouder Vernieuwend Wonen en een gedeputeerde een aanvraag bij het Fonds Verstedelijking Almere voor een extra bijdrage aan de realisatiekosten van ca. 50.000 euro. Alleen al toegekend budget uit het programma mag gebruikt worden maar dat blijkt uiteindelijk niet nodig te zijn.
- In juli stuurt *de Binnenhaven* een brief naar de gemeente en gemeenteraad waarin zij haar *bezorgdheid over het proces* uit en de gemeente oproept om lef te tonen. De vereniging ontvangt als reactie dat er een bestuurlijk overleg over het voorstel volgt.
- In november vindt dit overleg plaats, met wethouders Froukje de Jonge (Vernieuwend Wonen, Wonen en Zorg) en Maaïke Veening (Gebiedsontwikkeling) en een specialist grondprijzen van de Who Cares Community of Practice⁴. Dit overleg was bedoeld om te kijken of er wellicht een invalshoek was die de gemeente over het hoofd had gezien. Maar het levert geen nieuwe oplossingen op en eindigt in frustratie van de zijde van de initiatiefnemers en bewoners.
- Daarnaast organiseren leden van de vereniging *acties richting raad en bewoners*, zoals een bijpraatmoment met de raad op de beoogde bouwlocatie. Om meer aandacht en sympathie voor het initiatief te krijgen, zoekt de vereniging toenadering tot de omringende wijkbewoners. Er verschijnen artikelen in de lokale krant De Havenaar, waarin de problemen rondom de grondprijzen zijn uitgelicht, en in Almere Deze Week. Dit alles leidt tot meer bekendheid van het project.
- Eind 2021 besluiten de wethouders om de *verdere besluitvorming over het plan politiek* te maken. Dat wil zeggen: een voorstel aan de raad, voor de start van een gebiedsontwikkeling voor Stadswerfpark met De Binnenhaven (rekening houdend het Didam-arrest) als beoogd project, inclusief de voor de Binnenhaven voorgestelde grondprijzen.

⁴ WHO CARES community of practice is een netwerk van ontwerpers, professionals in wonen en zorg, bewoners en overheidsvertegenwoordigers van het Rijk en gemeenten, die werken aan nieuwe vormen van wonen en zorg als katalysator van wijkvernieuwing. De deelnemers zijn betrokken bij de initiatieven die zijn voortgekomen uit de prijsvraag WHO CARES. <https://prijsvraagwhocares.nl/practice/community+of+practice/>

Kaders voor wooncoöperatie (en De Binnenhaven): Almeers recept

Voor het bepalen van de financiële haalbaarheid wordt voor de wooncoöperatie een lagere residuele grondprijs gehanteerd, als maatwerkuitwerking van de Nota Grondprijsbeleid, onder de volgende voorwaarden (genoemd 'het Almeerse recept'):

1. Voor woningen met sociale huurprijzen vindt bij aanvang van de huurovereenkomst een inkomenstoets plaats (door de verhuurder in casu de wooncoöperatie).
2. Er zijn voorwaarden opgesteld die tot doel hebben dat sociale huurwoningen in de wooncoöperatie goed toegankelijk blijven en ingezet blijven voor een afgesproken doelgroep.
3. Het vermogen van de vereniging blijft in de vereniging en kan alleen aan verenigingsdoelen worden uitgegeven.
4. De sociale huurwoningen mogen niet verkocht worden.
5. Eventuele opbrengsten van de gemeenschappelijke ruimtes zijn bestemd voor de verenigingsdoelen.

Daarnaast geldt voor De Binnenhaven als kader:

- Voor de woningen onder de liberalisatiegrens een grondprijs die normaal alleen aan toegelaten instellingen wordt gegeven conform Nota Grondprijsbeleid.
- Voor de woningen boven de liberalisatiegrens kan Binnenhaven rekenen met een bruto aanvangsrendement van 5% (op basis van afwijkende courantheid van het vastgoed).
- Binnenhaven hoeft in de berekening de huren niet te maximeren, maar kan rekening houden met het feit dat de bewoners ook een bijdrage doen aan de coöperatie.
- De gemeenschappelijke ruimtes krijgen een maatschappelijke grondwaarde, mits de opbrengsten in lijn zijn met de verenigingsstatuten en 'in de kas' instromen.
- De m²'s van de huiskamer die hoort bij de studio's zal omgeslagen worden over die studio's.
- Het aantal parkeerplaatsen kan, indien aangetoond, lager zijn dan de reguliere norm.

3.3.6 2022: brandbrief en (voorbereiding) raadsbesluit

- *Capaciteitsgebrek* bij Gebiedsontwikkeling leidt ertoe dat het raadsvoorstel en bijbehorende projectopdracht pas in het vroege voorjaar wordt opgeleverd aan de betrokken wethouders.
- Voor de projectopdracht wordt gerekend aan een gemeentelijke business case voor de gebiedsontwikkeling van het Stadsverfpark (waar de Binnenhaven onder valt): de kosten-/batenanalyse (KBA) voor de grondexploitatie. De KBA rekent met de door De Binnenhaven voorgestelde grondprijs.
- In april stuurt *De Binnenhaven* een *brandbrief aan de gemeente Almere* (gericht aan burgemeester, wethouders, gemeenteraad en politieke partijen). Met het dringende verzoek om het project snel weer op te pakken na jaren van vertraging. Diezelfde maand komt een antwoord van de gemeente met de toezegging voor een bespreking over het vervolg van het project in het college in mei.
- De eerdere acties van de Binnenhaven richting raad, bewoners en media leidt tot een *informatiebijeenkomst van (en door) de raad vóór de zomer*. In deze bijeenkomst informeren diverse specialisten de raad over het principe van een wooncoöperatie.
- Uiteindelijk volgt *bestuurlijk groen licht*: de stukken voor het raadsbesluit in juni worden gereed gemaakt. Op toezegging van de wethouders aan de initiatiefnemers is het streven dit voor het zomerreces af te

handelen. Door het aftreden van het college en aantreden van het nieuwe college vindt de bespreking plaats op 1 september, de eerste raadsvergadering na het reces.

- Op 1 september 2022 heeft de gemeenteraad Almere unaniem besloten om een start te maken met de *ontwikkeling van de locatie in Stadswerfpark met de wooncoöperatie De Binnenhaven als beoogde grondeigenaar*. Dit besluit was inclusief de door De Binnenhaven voorgestelde grondprijs, die in de kostenbatenanalyse is opgenomen en de raadsleden inzicht gaf in het verwachte, negatieve totaalresultaat van de grondexploitatie van de gebiedsontwikkeling van Stadswerfpark.

4 Ervaringen en inzichten betrokkenen

In dit hoofdstuk blikken we terug op het proces aan de hand van de ervaringen en inzichten van betrokkenen van de gemeentelijke afdelingen, het Woningbouwatelier, (externe) adviseurs, de wethouder en initiatiefnemers: hoe hebben zij het proces ervaren, wat had beter/ sneller gekund en hoe.

4.1 Proces

Kennis en ervaring opgedaan

Volgens de betrokkenen is veel kennis en ervaring opgedaan met dit experiment: er is een kader voor deze wooncoöperatie ontwikkeld, het Almeerse recept. Maar Gebiedsontwikkeling en Grondzaken vinden het te vroeg om te concluderen dat dit recept geschikt is voor een verdere uitrol, gezien de risico's bij de verdere ontwikkeling van De Binnenhaven. De lessen van het experiment zitten volgens deze afdelingen vooral in het proces: "Zo moeten we het niet meer aanpakken".

Wethouder Froukje de Jonge die Wonen/ zorg in haar portefeuille had en heeft en in het vorig college ook bestuurlijk opdrachtgever Vernieuwend Wonen was, ziet het experiment in een breed perspectief: de wooncoöperatie als antwoord op een integraal maatschappelijk vraagstuk. Namelijk het anders organiseren van wonen met zorg, met eigen regie op zowel wonen als zorg en met omzien naar elkaar. Dat vraagt ook om een andere werkwijze van de gemeente, volgens de wethouder, die niet tot stand komt als dit bij een experiment zou blijven.

Belangrijk resultaat is ook dat het experiment als project verder gaat, na een unaniem besluit van de raad. Dat betekent dat de afdeling Gebiedsontwikkeling verantwoordelijk is voor het doorlopen van de ontwikkelstappen.

Voor de initiatiefnemers is dat, niet onlogisch, het belangrijkste resultaat. Dit besluit is genomen na een moeizaam verlopen proces dat volgens alle betrokkenen te lang heeft geduurd. Op de factoren van vertraging gaan we hieronder nader op in.

Vershil in verwachting over gemeentelijke ambitie bij de prijsvraag

Bij de start van het experiment, in 2017, heeft de toenmalige wethouder benadrukt zich in te zetten voor realisatie van het winnende plan. Daarom heeft het Woningbouwatelier financieel bijgedragen aan een haalbaarheidsonderzoek. Dat onderzoek zou het startpunt zijn voor besluitvorming over de feitelijke realisatie van het project. Toen de uitkomsten van het haalbaarheidsonderzoek, uitgevoerd door het initiatiefteam, niet bleken te passen binnen de reguliere kaders, ontstond ruis over de gemeentelijke ambitie, naar de initiatiefnemers en ook naar bij de gemeentelijke betrokkenen. Sommige medewerkers kregen de indruk dat het experiment hoe dan ook moest doorgaan, ook als het onvoldoende haalbaar zou zijn.

Volgens de initiatiefnemers had de gemeente weinig oog voor het sociale aspect (zorg en sociale cohesie) van hun plan en de meerwaarde (baten) hiervan. De nadruk kwam steeds meer te liggen op het vastgoed en de financiële haalbaarheid waarbij de gemeente het voorstel in eerste instantie als een regulier dus commercieel project beschouwde.

Volgens een initiatiefnemer:

Ons initiatief gaat verder dan alleen een bouwproject. Het gaat ook om een hechte gemeenschap en lage zorgkosten. Dat leek de gemeente niet te begrijpen.

Wel heeft het Woningbouwatelier met een gemeentelijke werkgroep, en met hulp van de initiatiefnemers, in het eerste jaar geprobeerd de mogelijke besparingen die informele zorg in dit concept zou opleveren, in beeld te krijgen. Dit was vanuit de gedachte dat de zorgbaten de grondkosten konden nivelleren. Maar een dergelijke, complexe ontschotting van financiële stromen (waarbij lagere zorgkosten in de toekomst het tekort in de grondexploitatie zouden moeten dekken) bleek niet haalbaar: er was geen grondslag voor een dergelijke verevening.

Langdurige onduidelijkheid over status van het experiment

Elk experiment heeft de ruimte nodig omdat het zich juist buiten de gebaande (beleids)paden en werkwijze begeeft. Dat zit besloten in de opdracht voor het Woningbouwatelier, vanuit de programmalijn Vernieuwend Wonen. Maar in de periode dat er nog geen duidelijkheid was over de (opgerekte) kaders voor het experiment grepen betrokken medewerkers terug op dat wat er wel was vastgelegd, beleidsmatig (Grondbeleid, Woonvisie) dan wel wettelijk. Een betrokken medewerker:

In een experiment zonder kaders vervalt je snel weer op de reguliere kaders.

Voor de gemeente stond vanaf het begin voorop dat voor fysieke realisatie een projectopdracht nodig is en dat voor een projectopdracht een sluitende businesscase nodig is, zoals dat in Almere gebruikelijk is. De gemeente kon en wilde De Binnenhaven geen uitzonderingspositie geven wat grondprij(s)berekening) betreft. De ambtelijke werkgroep met het Woningbouwatelier en gemeentelijke afdelingen heeft veel tijd gestoken in 'hoe gaan we om met het experiment (qua type project) en wat kan er wél'. Hierbij was vanaf de start in 2017 tot 2021 voor de gemeente onduidelijk wat voor type project het betrof, namelijk een niet-commercieel project terwijl het geen woningcorporatie (toegelaten instelling) betreft waarvoor, onder voorwaarden, een lagere grondprijs voor sociale huur geldt. Voor sommige gemeentelijke betrokkenen kwam het experiment wél als een commercieel project over: de trekkers waren geen bewoners maar een architect en een projectontwikkelaar. Bovendien waren in het (eerste) haalbaarheidsonderzoek volgens de gemeente rekenfouten gemaakt. Dit gaf bij de gemeente weinig vertrouwen in de kwaliteit van het initiatief en leidde tot schuring in het proces, tussen gemeente en het initiatiefteam en ook binnen de ambtelijke werkgroep.

De route voor besluitvorming verloopt bij (potentiële) Gebiedsontwikkelingsprojecten via een strak standaard proces: het IAGO, met het Projectsturingsoverleg (PSO, vaststelling van projectopdrachten) en de dealcommissie (DC, mandaat voor grondprijsonderhandeling). Dat gold ook voor dit experiment. Het Woningbouwatelier informeerde de wethouder met een go/ no-go of alternatief, als besluitvorming via de reguliere projectoverleggen niet lukte. Maar die reguliere route is er niet voor niets, volgens medewerkers:

Ook voor experimenten gelden reguliere procedures voor de checks en balances.

De ommekeer in het proces kwam toen er bestuurlijk mandaat was voor de werkgroep (met advies van externen) om kaders voor het experiment te verkennen en daarna die ruimte te bestendigen als kader voor de wooncoöperatie: het Almeers recept.

Meer bestuurlijke dan ambtelijke borging

In een experiment is doorzettingskracht vereist en dat moet 'ergens' belegd zijn. Het experiment is bestuurlijk beter geborgd dan ambtelijk. Het experiment valt onder de wethouder Vernieuwend Wonen en omdat het experiment verschillende portefeuilles raakt zijn er meer wethouders betrokken. Wat niet helpend was (voor geen enkel beleidsterrein), was de veelvuldige wisseling van verantwoordelijk wethouder en van colleges in de afgelopen 6 jaar. Toch is het bestuurlijk draagvlak sterk gebleven gedurende afgelopen jaren. Het draagvlak betrof vooral het door willen zetten van het experiment maar er lag geen bestuurlijke afweging aan ten grondslag over de maximale inzet vanuit de gemeente (tot wanneer vinden we onze inzet passend en doelmatig?).

Ondanks het bestuurlijk draagvlak zagen sommige afdelingen het experiment niet als een opdracht voor hun afdeling. Voor de uitvoering van dit en elk ander experiment van het Woningbouwatelier is inhoudelijke expertise en dus tijd van gemeentelijke teams nodig. Die tijd was niet bij voorbaat geregeld. Bovendien, of daardoor, leek het experiment geen prioriteit te zijn voor de ambtelijke organisatie:

- Het experiment voelde als een project van het Woningbouwatelier en *niet als gezamenlijk project* van afdelingen.
- Het meedenken zagen medewerkers als *extra inzet naast regulier werk*, als iets wat tussendoor gedaan moest worden. Voor Gebiedsontwikkeling en Grondzaken ging steeds meer tijd zitten in feed back geven op voorstellen van het initiatiefteam en deze uren waren niet ingepland en begroot (maar werden wel vergoed).
- Voor de betrokken afdelingen speelden *andere urgente beleidstaken*, zoals uitvoering geven aan de grote woningbouwopgave. Bovendien was de beschikbare capaciteit beperkt. Het is dan moeilijk om focus te houden op een klein en tijdsintensief project ten opzichte van de overige taken.
- Daarnaast speelde ook de *intrinsieke motivatie* van medewerkers van Gebiedsontwikkeling en Grondzaken een rol bij het meewerken aan het experiment: er waren namelijk twijfels over inhoudelijk nut en

noodzaak van het experiment. Zoals: een wooncoöperatie op deze locatie levert een beperkt aantal sociale huurwoningen op in vergelijking met projecten van corporaties.

Voorgaande zorgde voor vertraging in het proces en ook frustratie bij betrokkenen binnen en buiten de gemeente.

Een medewerker:

Als betrouwbare overheid moet je, als je een initiatief wil ondersteunen, aan de voorkant bereidwilligheid realiseren om mee te denken en te werken. Dus dat alle afdelingen ook de middelen en tijd hebben om deze medewerking te kunnen verlenen.

Het mandaat voor het Woningbouwatelier en de ambtelijk opdrachtgever (manager Stedelijk Beleid) is niet zodanig dat afstemming en samenwerking in de ambtelijke organisatie snel geregeld kunnen worden. Dit gebrek aan ambtelijke borging heeft het Woningbouwatelier én de afdelingen veel tijd gekost.

Ruis voor initiatiefnemers

Terwijl achter de schermen van de gemeente nieuwe kaders voor een wooncoöperatie werden verkend, kon er aan de initiatiefnemers weinig duidelijkheid worden gegeven over hoe verder. Daardoor leek het voor de initiatiefnemers alsof de gemeente niet echt verder wilde met het experiment (maar het Woningbouwatelier wel); dat gaf onzekerheid en ook stress bij het initiatiefteam/ de vereniging. Overleggen met de gemeente werden volgens de initiatiefnemers verengd tot een grondprijdiscussie met slechts twee smaken (commerciële of corporatiegrondprijs). Bij elk grondprijvoorstel dat zij aan de gemeente voorlegden, wisten ze niet of en wanneer het voorstel aan de minimale grondprijs van de gemeente zou voldoen. Initiatiefnemers voelden zich onvoldoende gehoord en serieus genomen. Zij gingen daarom 'langs zij', door een brandbrief naar de college en raad te sturen, de wethouder direct te benaderen voor overleg en het informeren van raadsleden.

4.2 Verbeterpunten

Naar aanleiding van het proces zien betrokkenen verschillende verbeterpunten voor organisatie en proces. Rode draad hierbij is het experiment (meer) als een projectopdracht insteken en het borgen van bestuurlijk en ambtelijk commitment.

Volgens het Woningbouwatelier

Voor het Woningbouwatelier is het van belang dat de juiste beleidsmedewerkers tijdig zijn aangehaakt en het duidelijk is wanneer en door wie mandaat kan worden gegeven.

Als de discussie over bijvoorbeeld de grondprijs niet ambtelijk beslecht kan worden, is een besluit van de bestuurders nodig (mogelijkheid om eerder op te schalen). Het is goed om dat gezamenlijk te doen, dus

Woningbouwatelier (vanwege de experimenten-opdracht) en de betrokken afdelingen (vanwege de inhoudelijke expertise).

Volgens betrokken afdelingen

Bij experimenten aan de voorkant ruimte voor experimenteren regelen door er een (bestuurlijke) projectopdracht van te maken, waarin wordt onderzocht in hoeverre het concept haalbaar is.

Binnen deze opdracht kan dan het volgende gedaan worden:

- Uitgangspunten en randvoorwaarden met gemeentelijke afdelingen opstellen (wanneer vinden we het haalbaar, welke uitzonderingen willen we maken -beleidsruimte-).
- Bepalen wat de gemeente moet organiseren, wat is nodig, ook gezien risico's en doorlooptijd. Hierbij go en no-go momenten benoemen en de benodigde projecturen van teams regelen.
- Locatie aanwijzen (kavel met bouwvelop).
- Verkennen van mogelijkheden om het concept 'uit te rollen'.

Tegelijkertijd wordt gemist dat het bestuur een algemene afweging maakt: wat kunnen we wel en niet doen als gemeente, past inzet op kleinschalige initiatieven hier wel of niet bij, en wat is onze rol dan?

Volgens initiatiefnemers

De initiatiefnemers zien voornamelijk verbeterpunten in de samenwerking met de gemeente op het gebied van commitment, duidelijke en tijdige communicatie, en de gemeente als samenwerkingspartner:

- Bestuurlijk commitment voor de prijsvraag en om verder te gaan, na het winnen van de prijsvraag.
- Draagvlak bij de gemeentelijke organisatie om het experiment uit te kunnen voeren.
- Bestuurlijke en ambtelijke continuïteit (zo veel als mogelijk) borgen. Overigens was er wel sprake van ambtelijke continuïteit.
- Een integraal concept als voor *De Binnenhaven* daadwerkelijk vanuit verschillende domeinen (wonen, zorg, welzijn) bekijken. Samenwerken met gemeenschappen vraagt om maatwerk; maak dat mogelijk.
- Duidelijke kaders bij de start (die een afwijking van de reguliere grondprijsberekening mogelijk kunnen maken) en duidelijkheid over de te doorlopen procedures.
- Besef dat bewoners bij dergelijke initiatieven als vrijwilliger bezig zijn; die moet je helpen, en niet op een op zelfde manier beoordelen als een commerciële ontwikkelaar.
- Duidelijkheid voor het initiatief over bij wie moeten we zijn bij vragen en problemen (er zijn verschillende portefeuilles binnen de gemeente betrokken).
- Consequente communicatie en terugkoppelingen (na overleggen binnen de gemeente).

Volgens externe adviseurs

De externe adviseurs zaten meer op afstand van het proces maar zagen verbeterpunten voor het inzichtelijk maken van doelen, afspraken en eventuele drempels in het proces en borging in de organisatie:

- Maatschappelijke doelen intern goed borgen: waarom vinden we het experiment belangrijk en wat willen we bereiken? Van tevoren bespreken wat er ter discussie staat tijdens zo'n experiment.

- Vragen of onduidelijkheden van de gemeente en van het initiatief bij de start in beeld brengen en oplossen door kennis van andere gemeenten te gebruiken en/of externe expertise te betrekken.
- Op voorhand al een uitspraak doen over de locatie en de bijbehorende grondprijs (met voorwaarden).

Overstijgende aandachtspunten...

Er spelen ook andere vragen en afwegingen die interne betrokkenen benoemen en die verder strekken dan het experiment. Deze willen we niet onbenoemd laten omdat ze van invloed kunnen zijn op de gedachtenvorming over nieuwe experimenten en beleid:

- Hoe kunnen we als gemeente voor integrale vraagstukken, zoals wonen en zorg, een integraal financieringsafweging maken? NB. De kadernota Grondbeleid biedt de mogelijkheid een integrale onderbouwing te leveren in een projectopdracht. Hiervoor blijft een business case nodig voor de onderbouwing van keuzes en van de vast te stellen grondprijs.
- Kunnen experimenten ook op andere manieren worden uitgevoerd, bijvoorbeeld via ontwikkelaars die al een positie hebben of via tenders?
- Wooncoöperaties voorzien in een maatschappelijke behoefte: mensen die zelf woningen willen realiseren zonder winstoogmerk. Maar ze gaan niet het verschil maken in betaalbaarheid en woningbouw-ontwikkeling; het is een niche. De vraag is dan: hoeveel tijd en middelen wil je als gemeente voor dit soort initiatieven vrijmaken terwijl we ook voor een grote woningbouwopgave staan?

5 Conclusies en advies

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen op basis van de bevindingen van hoofdstuk 4, deels doen we dat in de conclusies en deels in het advies voor vervolg.

5.1 Conclusies

Hoe is het proces van het Who Cares experiment verlopen?

Moeizaam, langdurig proces met veel onduidelijkheden voor gemeente en initiatief

Uit de tijdlijn (hoofdstuk 3) en de bevindingen (hoofdstuk 4) wordt duidelijk dat het een langlopend proces was dat alle betrokkenen, de gemeente en het initiatiefteam/ de vereniging, moeizaam vonden verlopen. De volgende factoren speelden een hoofdrol:

- *Onvoldoende doorwerking bestuurlijke opdracht.* Er was een bestuurlijke ambitie en opdracht voor de uitvoering van het experiment; hiermee lag er een bestuurlijke opdracht voor het Woningbouwatelier. Maar deze was niet vertaald naar een ambtelijke opdracht voor de afdelingen waarvan expertise en dus inzet gevraagd werd. Met als gevolg dat de afdelingen het experiment niet zozeer beschouwen als een gezamenlijke opdracht en verantwoordelijkheid: het ambtelijke draagvlak was daardoor beperkt. De benodigde inzet werd als 'extra' gezien. Er gaat dan veel tijd in (het regelen van) de interne samenwerking zitten voor de afdelingen en het Woningbouwatelier.
- *Experiment past niet in een regulier hokje.* Dat is natuurlijk altijd het geval maar de zoektocht naar wat er wél mogelijk is om het experiment uit te voeren, was complex. De gemeente kon immers het initiatief geen uitzonderingspositie op beleid en wet- en regelgeving geven in verband met rechtmatige besteding van haar middelen. Dan valt de gemeente terug op de bestaande kaders (voor grondbeleid) en de reguliere werkwijze, als ware het experiment een 'gewoon' project. Als er eerder bestuurlijk mandaat was om de kaders specifieker te maken (op te rekken) dan had dat sneller duidelijkheid opgeleverd, voor de gemeente zelf en, last but not least, voor De Binnenhaven.
- *Onduidelijkheid over: wanneer vindt de gemeente het experiment wel of niet haalbaar?* Zowel de gemeente als De Binnenhaven hebben er heel veel aan gedaan om het experiment door te zetten, ook al waren de financiële resultaten ongunstig. Bij de ambtelijke organisatie rezen ook twijfels of De Binnenhaven voldoende in staat zou zijn om hun plan te kunnen realiseren. Het bestuurlijke draagvlak in al die jaren heeft er voor gezorgd dat er, op meerdere momenten, toch een 'go' kwam. Maar als een proces lang loopt, lijkt het momentum om te stoppen voorbij. Bij de opdracht aan het Woningbouwatelier miste een bestuurlijke afweging hoeveel tijd en middelen maximaal in het experiment gestoken mogen worden. De go/ no go momenten zijn gaandeweg in het proces ingebouwd in plaats van vooraf afgesproken binnen de gemeente en met het initiatief. Dat maakt de besluitvorming meer ad hoc en is voor de buitenwereld moeilijk te volgen.

De hiervoor genoemde factoren komen terug in het advies.

*In hoeverre heeft het Who Cares experiment geleid tot resultaat, zoals bedoeld (doel van het experiment)?
In hoeverre past de uitkomst tot nu toe bij de doelen van het Woningbouwatelier wat betreft innovatieve concepten op actuele, urgente vraagstukken?*

Resultaat: Almeers recept en kennis en ervaring met proces

Het Who Cares experiment was vanuit het Woningbouwatelier bedoeld om te komen tot een vernieuwend wonen- en zorgconcept dat toepasbaar zou zijn in Almere en elders in het land. Het gaat bij dit, en ook andere experimenten van het Woningbouwatelier, om kennis en ervaring opdoen met wat er wel en niet kan op weg naar realisatie. Bedoeling was dus ook dat het experiment lessen zou opleveren voor de mogelijkheden om op te schalen.

Het resultaat is een kader voor een wooncoöperatie: het Almeerse recept. Maar dit kader biedt geen garantie voor (succesvolle) realisatie. Dat hangt af van meer factoren, zoals de inzet, kwaliteit en financiële mogelijkheden van de wooncoöperatie. De 'proof of the pudding' van dit kader zal blijken uit de verdere ontwikkeling van De Binnenhaven. Desalniettemin sluit dit resultaat aan op het inhoudelijk doel van het Woningbouwatelier als het gaat om stimulering en realisatie van innovatieve woonconcepten. Maar in het proces heeft de gemeente, en het initiatief, heel veel tijd gestoken; de les hierbij is vooral om het voortaan anders te doen.

In mindere mate is er een concept voor wonen en zorg ontwikkeld. Dat is het gevolg van de nadruk in de haalbaarheidsfase op het financieel resultaat en bouwkosten. De meerwaarde van 'het samen voor elkaar zorgen' en de community-gedachte is daarbij op de achtergrond geraakt terwijl dat de ruggengraat van het concept is. Het welzijns- en zorgaspect verdient in het vervolg daarom meer aandacht, ook in het kader van het (blijven) leren van het project.

Op de lessen komen we terug in het advies (5.2).

Aan welke knoppen kan worden gedraaid om een proces als dit sneller te laten verlopen? Welke mogelijkheden hebben manager Gebiedsontwikkeling, PSO, manager en projectleider Woningbouwatelier, manager Wonen, wethouder (Vernieuwend) Wonen/ opdrachtgever Woningbouwatelier en andere betrokken organisaties in Woningbouwatelier hierbij?

Doelstellingen als kader en toetssteen voor inhoud en proces

Op basis van de bevindingen kunnen we vooral uitspraken doen over het geheel: wat is nodig in de *control room*. Uit de bevindingen blijkt dat de behoefte aan kaders vooraf groot is. De paradox is dat experimenten en innovatie juist tegen de kaders inwerken. We onderscheiden enkele knoppen voor verbetering:

- De belangrijkste knop is: *gedragen maatschappelijke doelstellingen* van een experiment vaststellen. Deze doelstellingen bepalen de gemeentelijke kaders, zoals naar voren kwam in de duidingssessie: wat is onze ambitie en het gewenste resultaat? Hierbij ligt het voortouw bij het Woningbouwatelier.
- Een daarmee samenhangende knop is om van het experiment een *bestuurlijke opdracht* te maken voor het Woningbouwatelier én de betrokken afdelingen. Dit schept duidelijkheid over de prioriteit binnen de

gemeentelijke organisatie en bevestigt de noodzaak van de samenwerking tussen afdelingen en het Woningbouwatelier.

Onder deze opdracht vallen ambtelijke afspraken over: wie en wat is er nodig om deze doelstellingen te bereiken, welke werkwijze en route voor besluitvorming zijn daarbij passend, welke afspraken kunnen we hierover maken? Dat klinkt als een in beton gegoten kader maar de doelstellingen zijn de toetssteen voor besluitvorming en bepalen juist de ruimte voor het experiment.

- Op basis van deze kaders kunnen mate en type inzet van betrokken afdelingen beter worden ingeschat en met de afdelingen worden afgesproken. Met dit soort afspraken hebben de ambtelijk opdrachtgever en afdelingsmanagers een knop om elkaar scherp te houden op bijvoorbeeld de samenwerking en inzet.

Voorgaande vraagt veel voorbereidingstijd die zich, als het goed is, uitbetaalt in een soepeler proces. Maar een bestuurlijke opdracht of afspraak op papier alleen is niet voldoende om de verbeterslag te maken; dat vereist ook motivatie, sturing en oefening.

In hoeverre heeft het Who Cares experiment geleid tot een uitkomst die herhaalbaar en opschaalbaar is als het gaat om het stimuleren van wooncoöperaties?

Herhaalbaarheid vraagt (beleids)keuzes

Wooncoöperaties zijn weliswaar niet de panacee om de woningmarkt beter te laten functioneren maar dit soort burgerinitiatieven kan onderdeel uitmaken van het brede woningmarktpalet. Het is aan de gemeente of zij deze wil stimuleren en ondersteunen (of niet). Het Almeerse recept is als kader te gebruiken voor wooncoöperaties maar er zijn meer bouwstenen nodig als de gemeente besluit om wooncoöperaties generiek te faciliteren. Belangrijke bouwsteen is een beleidsmatige keuze: in hoeverre *willen* we wooncoöperaties stimuleren en ondersteunen? Andere bouwstenen zijn condities om initiatieven te *kunnen* faciliteren: *hoe* willen we ondersteuning bieden? Denk aan de ondersteuningsstructuur en -middelen vanuit de gemeente voor wooncoöperaties, de mate van inzet van de ambtelijke organisatie en het aanwijzen van locaties. Hieraan gaat de beantwoording van meer principiële vragen aan vooraf: hoe belangrijk vinden we deze (burger)initiatieven gezien onze maatschappelijke doelen? En wat hebben we hier voor 'over'? De discussie over deze principiële vragen lijkt binnen de gemeente nog niet (voldoende) gevoerd te zijn.

5.2 Advies voor ruimte voor experiment en sneller verloop

Op basis van de verbeterpunten in hoofdstuk 4 en de hierboven genoemde conclusies komen we tot enkele adviezen voor een efficiënter verloop van het proces van een woonexperiment, met kaders die recht doen aan het karakter van een experiment.

Er is een rode draad in wat betrokkenen zien als factor voor een beter, sneller verloop van het experiment: namelijk meer duidelijkheid vooraf dus vóór het experiment start. Overigens zijn dit punten voor elk woningbouwexperiment. Dit vertalen we naar het volgende advies:

Stel vooraf gezamenlijke doelstellingen op

De ambitie voor een experiment ligt in het programma van het Woningbouwatelier besloten. De vertaling naar doelstellingen (gewenste resultaten) van het experiment stellen het Woningbouwatelier en de betrokken teams samen op. Hierbij voeren zij ook het gesprek over wat afdelingen nodig hebben om deze doelstellingen te kunnen realiseren: waar zit mogelijk afwijking van beleid en/of het proces, hoe gaan we hiermee om, wat is de benodigde capaciteit en hoe organiseren we bestuurlijk en vooral ambtelijk mandaat? Dit wordt vertaald naar een gezamenlijke opdracht voor zowel het Woningbouwatelier als de afdelingen.

Maak van het experiment een opdracht voor het Woningbouwatelier én gemeentelijke organisatie

- In de bestuurlijke opdracht zijn, naast doelstellingen en beoogde resultaten voor het experiment, ook mandaat voor het Woningbouwatelier en de ambtelijke organisatie, de inzet van betrokken teams, de doorlooperperiode en ambtelijke, bestuurlijke eindverantwoordelijkheid vastgelegd. Hierbij is ook bestuurlijke afweging gemaakt hoeveel tijd en middelen maximaal in het experiment gestoken mogen worden om uitvoering te kunnen geven aan het mandaat. De bestuurlijke opdracht is de meetlat voor de besluiten en de go/ no go's. Zoals nu al het geval is, is er één verantwoordelijk wethouder voor het experiment die zorg draagt voor de benodigde afstemming met andere bestuurders bij domeinoverstijgende vraagstukken.
- Op basis van de bestuurlijke opdracht maakt de ambtelijk opdrachtgever met afdelingen afspraken over benodigde inzet (uren) van afdelingen. Op deze afspraken kunnen het Woningbouwatelier, de ambtelijk opdrachtgever en afdelingen terug vallen tijdens de uitvoering van het experiment.
- De route voor besluitvorming kan met een bestuurlijke opdracht verlopen als een reguliere projectopdracht. In de opdracht zijn vooraf go/ no go momenten bepaald: op welke momenten besluiten we als gemeente om verder te gaan of niet. Communiceer de procedure ook met de externe betrokkenen van het experiment.
- De locatie is vooraf aangewezen, als onderdeel van de bestuurlijke opdracht.

Verduidelijk positie initiatiefnemers en rol van de gemeente in spelregels

Wat verwacht de gemeente van de initiatiefnemers, wat kunnen initiatiefnemers van de gemeente verwachten en hoe kun je als gemeente voldoen aan die verwachtingen? Dit zijn de spelregels voor de ondersteuning bij een experiment. Deze hangen samen met de bestuurlijke opdracht (ambitie, doelstellingen, go/ no go, inzet van de gemeente).

Blijf het experiment als geheel gezien

Beschouw, monitor en evalueer het experiment tijdens de uitvoering als geheel. Houd de context van de maatschappelijke meerwaarde voor ogen bij de besluitvorming, om te voorkomen dat bijvoorbeeld sociale

aspecten van het experiment ondergesneeuwd raken in de financiële discussies. Hiermee wordt recht gedaan aan de insteek en de drijfveren van het initiatief. De Nota grondprijsbeleid (2022) biedt hiervoor mogelijkheden: voor marktpartijen die betaalbare huurwoningen realiseren en 'sociaal' verhuren (zoals corporaties dit doen), kunnen onder voorwaarden een lagere residuele grondprijs gehanteerd worden. Deze voorwaarden hebben onder andere betrekking op de hoogte van de huur(stijging), de toewijzing en de minimale exploitatietermijn. Deze moeten privaatrechtelijk worden vastgelegd.

Monitor het vervolg (om te blijven leren)

Het experiment gaat een nieuwe fase in als projectopdracht; ook hiervan valt te leren voor (ondersteuning bij) initiatieven in het vervolg. Monitoren tijdens de uitvoering geeft betrokkenen, intern en extern, direct inzicht in het verloop en geeft gelegenheid voor tussentijds verbetering en zo nodig bijsturing. Betrek bij de monitoring ook het perspectief van de betrokken burgers/ initiatiefnemers.

Bijlage 1: raadsbesluit projectopdracht

Stadswerfpark 2

Raadsbesluit Projectopdracht Stadswerfpark 2

1. De raad voor te stellen om in te stemmen met de volgende besluiten:
 - A. De projectopdracht 'Stadswerfpark fase 2' vast te stellen, met de volgende uitgangspunten:
 - a. De ontwikkeling van ca. 100 woningen
 - b. Het financieel kader zoals opgenomen in de toelichting KBA die sluit met een negatief saldo van 0,3 miljoen – dus van de hele gebiedsontwikkeling Stadswerfpark en niet alleen Binnenhaven
 - c. Het Almeers recept:

Voor het bepalen van de financiële haalbaarheid een lagere residuele grondprijs te hanteren als maatwerkuitwerking van de Nota Grondprijsbeleid onder de volgende voorwaarden (genoemd 'het Almeerse recept' om dit wooninitiatief passend te maken binnen grondprijzenbeleid):

 - i. Voor lage huur een inkomenstoets
 - ii. Lage-huurwoningen mogen niet verkocht worden
 - iii. Toegankelijkheid lage huurwoningen vastleggen
 - iv. Vermogen vereniging blijft in vereniging en mag alleen aan verenigingsdoelen besteed worden
 - d. Er wordt zorggedragen voor een goede ruimtelijke ordening.
 - e. Voorafgaand aan het maken van samenwerkingsafspraken tussen de Vereniging De Binnenhaven en de gemeente, het voornemen tot een grondtransactie zonder verdere mededinging te publiceren in het kader van het Didam-arrest.
 - B. Het college opdracht te geven de planuitwerking zoals beschreven in de projectopdracht 'Stadswerfpark fase 2' uit te voeren en aan de gemeenteraad het ontwikkelplan met grondexploitatie ter vaststelling voor te leggen.
 - C. De door het college aan de geel gearceerde delen van de 'Kosten-Batenanalyse Stadswerfpark fase 2' en de grondprijsaanbieding/-berekening 'De Binnenhaven' van 7 juni 2021 opgelegde geheimhouding op grond van artikel 25 lid 2 Gemeentewet juncto artikel 5.1, tweede lid, onder b van de Wet open overheid (Woo) te bekrachtigen.

Bijlage 2: toelichting werkwijze

Het plan van aanpak bestond uit de volgende stappen:

1. Documentenanalyse voor tijdlijn (beleidsdocumenten, notities aan wethouders, voorstellen aan het Projectsturingsoverleg, communicatie met initiatiefteam/ vereniging).
2. Interviews met betrokkenen over de stappen en ervaringen met het proces: het Woningbouwateliers, betrokken afdelingen (Gebiedsontwikkeling, Grondzaken, Wonen, Welzijn en Zorg), wethouder (Vernieuwend Wonen 2020-2022), initiatiefteam/ vereniging en externe adviseurs.
3. Sessie met de betrokkenen van de gemeente voor aanscherping van de bevindingen.
4. Opstellen rapport, met verwerking van reacties van begeleidingscommissie.

Bijlage 3: respondenten interviews

Gemeente: Woningbouwatelier
Projectleider wonen en zorg/ Who Cares experiment
Programmamanager Vernieuwend Wonen
Gemeente: afdelingen
Gebiedsontwikkeling
Grondzaken
Wonen
Zorg en Welzijn
Gemeente: wethouder
Wethouder Vernieuwend Wonen (2020-2022)
Initiatiefteam/ vereniging De Binnenhaven
Trekkers van initiatiefteam: architect SLA en projectontwikkelaar
Lid vereniging
Community developer
Externe adviesbureaus
Bouwscoop
Community of Practice Who Cares
Urban Reality
Van Nimwegen

DSP-groep BV

Van Diemenstraat 410

1013 CR Amsterdam

+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl

KvK 33176766

www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oeveren in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

