

Ruimtelijke ontwikkeling in crisistijd

Ruimtelijke-ontwikkelingsprojecten hebben zwaar te lijden onder de economische crisis. Woningverkoop zakken in, de geldverschaffers houden de hand op de knip en zowel de overheid als marktpartijen worden geconfronteerd met forse bezuinigingsmaatregelen. Komt het nog goed met de ruimtelijke-ontwikkelingsopgave in Nederland?

Arjan Westerneng, Edwin Prins en Herrie Geuzendam

Twee heel verschillende praktijkvoorbeelden, De Zwolse Aanpak en de Nieuwe Binnenstad Nieuwegein, laten zien dat moeilijke tijden vragen om andere oplossingen in de ruimtelijke ontwikkeling. Het kan nog steeds, mits de bakens op tijd verzet worden. Gemeenten spelen hierin een belangrijke rol. In dit artikel geven wij aan de hand van de twee praktijkvoorbeelden uit Zwolle en Nieuwegein aan hoe dat kan en welke lessen hieruit getrokken kunnen worden.

De Zwolse Aanpak

→ Samenwerken in Zwolle in 'goede en slechte tijden'

Rond augustus 2008 beginnen de gevolgen van de kredietcrisis voor de woningbouw ook in Zwolle zichtbaar te worden. Zwolle kent al jaren een sterke, stabiele woningmarkt en een nieuwbouwproductie van 900 woningen per jaar. Halverwege 2008 treedt er stagnatie op in de markt en de verkoop van nieuwe en bestaande woningen komt in een duikvlucht terecht. Vanaf oktober 2008 ligt de verkoop in de nieuwbouw nagenoeg stil en in de bestaande markt is deze gereduceerd tot zo'n 35 procent van het normale niveau. Een voor Zwolle ongekende situatie.

Binnen het Concilium in Zwolle – een vereniging waar alle in Zwolle actieve marktpartijen rondom het thema wonen lid van zijn – wordt met elkaar gesproken. Wat zijn de oorzaken, hoe ontwikkelt deze crisis zich, hoe lang gaat dit duren, wat zijn de consequenties, maar ook:

wat kunnen de partijen er gezamenlijk aan doen om de effecten in Zwolle te verzachten? De voorzitter van het Concilium – wethouder Gerard van Dooremolen – zegt: 'In goede tijden werken we samen, dus ook in slechte tijden.'

→ Doelstellingen van productie en vertrouwen in de woningbouw

Bij de keuze om actief in te zetten op het bestrijden van de gevolgen van de economische crisis voor de woningbouw vormden de volgende doelstellingen bij alle partijen het vertrekpunt:

- woningbouwproductie op gang houden;
- betrokken bedrijven overeind houden;
- werkgelegenheid in stand houden;
- vertrouwen bij koper herstellen.

→ Werkwijze van 'geven en nemen' op projectniveau

Er wordt een analyse gemaakt van de lokale woningmarkt en op basis daarvan wordt er binnen het Concilium 'out of the box' gebrainstormd over mogelijke oplossingen. In een gezamenlijk proces wordt vervolgens een aantal maatregelen bedacht die door de verschillende betrokken partijen afzonderlijk ingezet konden worden. Het effect ervan neemt toe naarmate er meerdere maatregelen gecombineerd ingezet worden. Dit gebeurt op het niveau van de afzonderlijke woningbouwprojecten. 'De Zwolse Aanpak' wordt gekenmerkt door de gezamenlijkheid en

Er is gekozen voor maatregelen die de markt niet te veel beïnvloeden

Overzicht maatregelen Woningbouw		Gem.	Ontw	Corp.	Bank
G1	Grondprijzen	X			
G2	Uitstel betaling Ontwikkelaar	X	X		
G3	Uitstel betaling particulier	X			
G4	Uitstel van betaling Corporatie	X		X	
G5	Starterslening generiek	X			
G6	Starterslening projectgebonden	X	X	X	
O1	Overbruggingsgarantie kopers		X	X	
O2	Korting bij verkoop aan corporaties		X	X	
O3	Bijdrage in fonds Starterslening	X	X	X	
C1	Focus op doorgaan eigen projecten			X	
C2	Brede inzet KoopGarant			X	
C3	Verkoopgaranties bieden aan ontwikkelaars		X	X	
C4	Projecten (delen van) overnemen	X	X	X	
B1	Verruimen en afstemmen termijnen		X		X
B2	Gratis werkloosheidsverzekering				X
B3	Koppeling speciale hypotheek aan projecten		X	X	X
S1	Package deal (G-O-B)	X	X	X	X
S2	Aankoop projecten faciliteren (O-C-G)	X	X	X	
S3	Projecten knippen (O-G)	X	X		

Figuur 1 Versnellingsmaatregelen woningbouw

de wederkerigheid. Het credo luidt dan ook: 'We doen het samen of we doen het niet.' Alle partijen zijn bereid om hier op in te zetten en ondertekenen in bijzijn van minister Van der Laan het pakket van maatregelen.

In 'De Zwolse Aanpak' is bewust gekozen voor kortetermijnmaatregelen die snel ingezet kunnen worden en die bij een aantrekkelijke markt ook weer snel ingetrokken kunnen worden. Daarnaast is er duidelijk gekozen voor maatregelen die de markt niet te veel beïnvloeden. Dergelijke maatregelen hebben vaak ook weer een impact op de markt op het moment dat ze worden ingetrokken.

Een overzicht van maatregelen die voor rekening van de verschillende partijen, gemeenten (gem.) ontwikkelaars (ontw), corporaties (corp.) en banken zijn genomen, is weergegeven in figuur 1.

Vanuit het gemeentebestuur is snel op de crisis gereageerd en wordt direct een ruim kader gesteld waarbinnen de uitvoering van De Zwolse Aanpak kan worden opgepakt. Ook wordt er budget beschikbaar gesteld vanuit de GREX-risicobuffer en BLS-gelden om de gemeente de mogelijkheden te bieden haar bijdrage ook concreet vorm en inhoud te geven. De gemeente is duidelijk bereid om in deze situatie haar nek uit te steken.

→ *Gemeente als regisseur*

Waar in goede tijden het nogal eens de marktpartijen zijn die zaken initiëren en aanjagen, is het in slechte tijden de gemeente die het voortouw neemt bij de gezamenlijke aanpak. Er is duidelijk behoefte aan regie en die wordt door de partijen ook van de gemeente verwacht en geaccepteerd. Vanuit de marktpartijen wordt deze rol van de gemeente als positief ervaren. Ontwikkelingsmanager Henri Schimmel van Rabo/Bouwfonds: 'Als professioneel woningbouwregisseur met duidelijke doelstellingen vervult de gemeente deze rol uitstekend. De projectspecifieke knelpunten worden snel ingekaderd en de betrokken partijen worden gefaciliteerd bij het bepalen van in te zetten maatregelen. In meer plaatsen in Nederland zien we overigens deze rolverschuiving van de gemeente zich voordoen.'

→ *Crisis biedt kansen*

Volgens wethouder Gerard van Dooremolen biedt de crisis ook kansen. Bij de uitvoering van de huidige plannen, maar ook bij de ontwikkeling van plannen voor na de crisis zal meer moeten worden ingezet op duurzaamheid. De crisis mag beslist niet ten koste gaan van de kwaliteit van de woning en de woonomgeving. Alleen moet het begrip kwaliteit meer vanuit de vraagzijde van de markt bepaald worden. Ruimte in en om

ZWOLLE EN NIEUWEGEIN BLIJVEN INVESTEREN

de woning, keuzevrijheid, particulier (mede)opdrachtgeverschap, energieverbruik en flexibiliteit zijn hierbij de kernbegrippen.

→ *Proces van continue ontwikkeling*

Na de ondertekening van het pakket van maatregelen is er een projectgroep ingesteld die de onderlinge spelregels invult. In de maanden april-juli zijn er vervolgens elf 'package deals' gemaakt op projectniveau. Het pakket van maatregelen is niet statisch of uitputtend. In de uitwerking worden er door marktpartijen ook andere maatregelen ingezet. Jan Ceelen, directeur van Ontwikkelings Combinatie Stadshagen, geeft aan: 'Wij hebben de gesprekken met de gemeente en onze collega's over hoe we gezamenlijk iets kunnen doen om uit de ontstane situatie te komen, als constructief en prettig ervaren. De pijn wordt door alle partijen gezamenlijk gedragen en het resultaat van deze aanpak is dat de verkoop weer op gang is gekomen. Zwolle ligt met deze aanpak vóór op vele andere gemeenten.'

'Door de crisis weten we uiteindelijk meer kwaliteit te realiseren'

Een voorbeeld:

Bij aankoop van een woning in één van deze projecten biedt ontwikkelaar OCS de koper:

- de mogelijkheid om zijn/haar bestaande woning in te ruilen;
- verlaging van de verkoopprijs van de nieuwe woning.

De bijdrage van de gemeente is:

- de grondkosten (grondquote-methode) worden berekend over de verlaagde nieuwe vrij-op-naamprijs;
- aan VROM wordt een bijdrage uit de eerste tranche van de stimuleringsregeling gevraagd die binnen het project wordt ingezet.

Vanaf juli verschuift de focus van de inzet van de deelnemende partijen naar de woonconsument. De Zwolse Aanpak moet meer zichtbaar en voelbaar worden voor de potentiële huizenkopers. Er wordt een wooninformatie markt georganiseerd op het plein midden in de stad waar alle lopende projecten gepresenteerd worden. Banken, ontwikkelaars, corporaties en gemeente leveren een bijdrage in een gezamenlijke pot om daarmee een interessante

financieringskorting te geven aan kopers van woningen uit de gepresenteerde projecten.

In oktober wordt De Zwolse Aanpak geëvalueerd. Er wordt dan aan de hand van de ervaringen tot nu toe en de situatie op de woningmarkt bepaald of De Zwolse Aanpak een vervolg krijgt.

Project Binnenstad Nieuwegein

→ *Metamorfose voor een groeistad*

De binnenstad van Nieuwegein moet de komende jaren een ware metamorfose ondergaan. Een nieuw hart voor de stad wordt gebouwd, compleet met een nieuw stadhuis, theater, winkels, parkeervoorzieningen en natuurlijk woningen. Al in 2005 heeft de gemeenteraad een besluit tot uitvoering van het project genomen, waarmee een totale investering van bijna 1 miljard euro is gemoeid. De gemeente investeert hiervan zelf een derde. De rest van het geld moet worden opgebracht door particuliere investeerders.

→ *Een nieuwe 'kernkwaliteit' voor de stad blijft leidend*

De belangrijkste doelstelling van de Gemeente Nieuwegein is het creëren van wat een nieuwe 'kernkwaliteit' wordt genoemd: een stadshart met gemengde functies en een hoogwaardige openbare ruimte. Deze kwalitatieve ambitie wordt onderschreven door het corps aan vermaarde architecten dat is ingehuurd. Liesbeth van der Pol (Dok Architecten), Pi de Bruin en Frits van Dongen (Architekten Cie.), het Deense 3xN, KCAP en B+B nemen allemaal een deel van de ontwerpogave voor hun rekening. Het grote investeringsvolume, gecombineerd met de hoge kwalitatieve ambities lijken contrair met de algemene trend die eerder richting het terugschroeven van uitgaven en het beknibbelen op kwaliteit gaat. Nu de eerste delen van het nieuwe centrum in aanbouw worden genomen, lijkt de economische recessie haar hoogtepunt te bereiken. Het zijn spannende tijden in Nieuwegein.

Volgens verantwoordelijk wethouder Bert Lubbinge is juist nu het vasthouden aan kwaliteit van levensbelang. 'Ik durf zelfs de stelling aan dat we door de crisis uiteindelijk meer kwaliteit weten te realiseren. Het automatisme is eraf. De crisis dwingt iedereen tot creativiteit en een extra stapje te doen.'

Een van de belangrijkste kenmerken van de huidige economische situatie is dat de financiering door banken

heel erg lastig is geworden. Financiers zijn extreem kritisch ten aanzien van de projecten waarin ze investeren. 'Omdat wij als overheid vasthouden aan onze uitgangspunten en zelf ook fors investeren in de binnenstad, houden onze partners en de financiers het vertrouwen en kunnen we gezamenlijk verder', aldus projectdirecteur Bert Huizing. Dat dit niet vanzelfsprekend is, blijkt uit het grote aantal vergelijkbare projecten dat op dit moment wordt stilgelegd of vertraagd. De Nieuwegeinse case laat zien dat hoge plankwaliteit leidt tot een lager risicoprofiel voor externe financiers.

→ **Dynamische processturing met open vizier**

Ondanks de start van de bouwactiviteiten is de financiële crisis ook niet ongemerkt aan Nieuwegein voorbij gegaan. Het project Binnenstad heeft de nodige tegenslagen te verwerken gekregen. Zo is de realisatie van een geplande klimaatneutrale kantoortoren onzeker als gevolg van de financiële problemen bij de initiatiefnemer. Ook de samenwerking met de commerciële ontwikkelingspartners heeft onder druk gestaan. Lubbinge: 'Op een gegeven moment was het erop of eronder. Zowel de gemeente als de ontwikkelaars beseften dat het binnen de bestaande afspraken onmogelijk was om verder te gaan.'

De partijen hebben toen op initiatief van de gemeente de samenwerking opnieuw tegen het licht gehouden. Twee maanden van intensief overleggen hebben geresulteerd in een aantal aanpassingen in de plannen en de contracten. Huizing: 'Het is belangrijk dat je met open vizier dit soort processen ingaat. Dynamische processturing noem ik dat. Ontwikkelen vanuit de basisgedachte dat we werken in een snel veranderende context die flexibiliteit vraagt, maar wel binnen helder vastgelegde grenzen.'

Er is door beide partijen een aantal heilige huisjes geslecht. Zo is een aantal eisen die door de ontwikkelaars waren gesteld op het gebied van parkeren en woningbouw bijgesteld. De gemeente heeft daar tegenover toezeggingen gedaan over de door haar geplande investeringen en verleent medewerking aan het versnellen van noodzakelijke procedures. Dat laatste klinkt simpel, maar heeft behoorlijk wat voeten in de aarde. Er moet niet alleen binnen de ambtelijke organisatie strak gestuurd en geprioriteerd worden, ook de politieke besluitvorming moet naadloos aansluiten.

→ **Organisatiekracht**

Het project wordt aangestuurd vanuit het Projectbureau Binnenstad. Een dergelijke organisatievorm zorgt

voor de nodige focus en ontwikkelkracht, maar kan ook weerstand opleveren in de lijnorganisatie. Met name toen er in relatief korte tijd een aantal veranderingen moest worden doorgevoerd, was het belangrijk om het interne draagvlak, zowel ambtelijk als politiek, te behouden. Huizing: 'Dit is in ons geval relatief soepel verlopen, mede omdat we het principe van dynamische processturing al zo'n drie jaar in de praktijk brengen. Mensen in de organisatie zijn hieraan gewend geraakt.' Ook de informatievoorziening aan de gemeenteraad krijgt de nodige aandacht. Maandelijks ontvangen de Nieuwegeinse volksvertegenwoordigers een voortgangsrapportage over het project Binnenstad.

Lessons learned

Vanuit de praktijkvoorbeelden van Zwolle en Nieuwegein zien we de volgende leerpunten die het mogelijk maken om ook in crisistijd de investeringen in ruimtelijke ontwikkeling en de woningmarkt te behouden c.q. een impuls te geven:

- Werk als gemeente zoveel mogelijk continu, proactief en als partners samen met projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties en banken; neem als gemeente hierin de rol van regisseur zonder de hoofdrol op je te nemen.
- Ontmoet uw partners regelmatig om de ontwikkelingen in de markt te bespreken. Hierdoor ontstaat vertrouwen en kan snel worden ingegrepen als de omstandigheden daarom vragen.
- Probeer binnen het samenwerkingsverband buiten de gebruikelijke kaders te denken en waar mogelijk te handelen.
- Zoek en tref maatregelen, onder andere door eigen investeringen, waarbij zoveel mogelijk 'win/win'-situaties ontstaan. Dit vereist denken vanuit eigen belang, maar ook vanuit de belangen van de partners.
- Informeer bestuurlijk 'de achterban', het college en de raad, binnen welke kaders de onderhandelingen worden gevoerd en afspraken gemaakt. Dit maakt een snelle en flexibele werkwijze mogelijk.

Arjan Westerneng is projectleider voor 'de Zwolse aanpak' en evenals Edwin Prins senior adviseur bij BMC. Herrie Geuzendam is adviseur van Nieuwegein op het terrein van programmatische sturing en control van de Nieuwe Binnenstad. Hij is partner van BMC.