

Grond voor versnellen, verdichten en verduurzamen van wonen



Kraanbolwerk Zwolle (foto: Arend Jonkman)

De Nederlandse woningmarkt staat onder druk. De woningbouwproductie is in de periode 2010-2015 als gevolg van de economische crisis sterk afgenomen, waardoor een achterstand in de productie is ontstaan. De sleutel tot woningbouwproductie ligt echter niet op nationaal, maar op gemeentelijk niveau. Een belangrijke uitdaging voor gemeenten is het beschikbaar krijgen van voldoende potentiële woningbouwlocaties om deze woningen te kunnen bouwen en tegelijkertijd doelstellingen voor bijvoorbeeld verdichting en verduurzaming te realiseren. Maar lukt dat ook?

Elin Nieland, Rick Meijer, Arend Jonkman en Thomas Hartmann

De totale woningbouwopgave tot 2030 wordt geschat op ongeveer 700.000 op basis van een bestaand woningtekort van ruim 100.000 en een groei in de woningbehoefte van 591.000 woningen (ABF Research, 2018). Om deze opgave te realiseren ambieert het Rijk op korte termijn een stijging van de nieuwbouwproductie naar 75.000 woningen per jaar (Ministerie van BZK, 2018). Naast het versnellen van de woningbouwproductie streven gemeenten ook andere doelstellingen bij woningbouwontwikkeling na. Een belangrijke doelstelling is het streven om in de toekomst vooral binnenstedelijk te ontwikkelen. Daarnaast schrijven gemeenten steeds strengere duurzaamheidseisen voor nieuwe projecten voor. Dit zijn politieke keuzes. Verdichting wordt beschouwd als duurzamer, bijvoorbeeld omdat groene ruimte buiten de stad opengelaten kan worden en het meer draagvlak voor openbaar vervoer genereert. Binnenstedelijk bouwen wordt ook door het Rijk voorgeschreven via de *Ladder voor duurzame verstedelijking*. Het gemeentelijk grondbeleid is voor de woningbouwproductie van groot belang, omdat het bepaalt welke gronden op welk

moment voor nieuwbouwontwikkeling beschikbaar komen.

Grond voor wonen

Het afgelopen jaar is onder de naam *Grond voor Wonen* het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium in relatie tot de woningbouwopgave onderzocht. Hiervoor is gekeken naar drie aspecten: In hoeverre hebben gemeenten het versnellen van de productie en binnenstedelijk bouwen inderdaad als doelstelling? Hoe wegen gemeenten belangen af en proberen zij de verschillende beleidsdoelen te behalen? En hoe wordt gemeentelijk grondbeleid hiervoor ingezet, met daarbij vooral aandacht voor de samenwerking tussen partijen?

Het onderzoek bestond uit een kwalitatief casuonderzoek en een kwantitatief enquêteonderzoek. Aan de enquête hebben 72 gemeenten meegedaan, verspreid over heel Nederland. Vervolgens heeft een dieper casuonderzoek bij twee middelgrote gemeenten, Den Bosch en Zwolle, plaatsgevonden. Hierbij zijn diverse interviews met ambtenaren gehouden, betrokken bij grondbeleid en

woningbouwontwikkeling en variërend van projectmanagement tot directie. Deze twee middelgrote gemeenten zijn voorbeelden van steden buiten de Randstad, waar een groot deel van de woningbouwopgave (tot een half miljoen woningen in het hoogste scenario) plaats zal moeten gaan vinden (Planbureau voor de Leefomgeving & Centraal Planbureau, 2015). Om de houding van de gemeente wat betreft woningbouwproductie en mogelijkheden voor versnelling in perspectief te plaatsen, hebben daarnaast interviews plaatsgevonden met enkele private ontwikkelaars. In dit artikel worden de belangrijkste conclusies gepresenteerd.

Grondbeleid

Bij het ontwikkelen van woningbouwlocaties spelen gemeenten een belangrijke rol. Nederland kent een lange traditie waarin gemeenten zelf grondposities innemen, grond bouwrijp maken en deze vervolgens als bouwgrond verkopen aan derden. Met dit actief grondbeleid hebben gemeenten zelf meer controle over woningbouwontwikkeling en kunnen ze beter sturen op wanneer welke locatie tot ontwikkeling wordt gebracht. Doordat gemeenten niet zelf bouwen, zijn zij ook bij actief grondbeleid afhankelijk van investeerders en ontwikkelaars. Naast de argumenten over controle en regie heeft deze vorm van grondbeleid gemeenten jarenlang geen windeieren gelegd. Geschat wordt dat dit actief grondbeleid gemeenten voor de crisis een opbrengst opleverde van zeshonderd miljoen euro per jaar (Dubbeling, 2014).

Verreweg het grootste deel van de nieuwbouwwoningen in Nederland is dan ook met actief grondbeleid tot stand

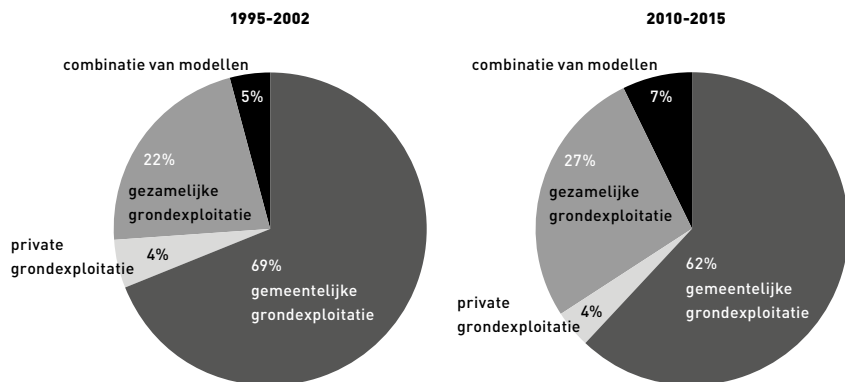
gekomen in de periode 1995-2015 (figuur 1). Als gevolg van de economische crisis zijn grond- en vastgoedprijzen in eerste instantie echter sterk gedaald en kenden nagenoeg alle woningbouwontwikkelingen vertraging. Hierdoor hebben veel gemeenten te maken gekregen met financiële tegenvallers die resulteerden in grote afboekingen op het grondbedrijf in de periode 2010-2014. Dit leidde tot kritiek op de omvang van het grondbeleid en de financiële risico's die ermee gemoeid gaan. Vanuit dit perspectief wordt steeds meer gepleit voor een minder risicovolle toepassing van gemeentelijk grondbeleid (Buitelaar, 2010). Een minder risicovolle toepassing zou faciliterend grondbeleid kunnen zijn, waarbij gemeenten geen financieel risicodragende rol vervullen, maar ontwikkelingen van derden mogelijk maken door bijvoorbeeld het bestemmingsplan te wijzigen. Hierbij heeft de gemeente minder controle en zijn ambities mogelijk moeilijker te realiseren, terwijl deze niet zijn afgenomen.

Ondanks de financiële tegenvallers en een brede oproep om meer faciliterend gemeentelijk grondbeleid, blijkt in de praktijk nauwelijks dat gemeenten sinds de economische crisis minder actief grondbeleid zijn gaan voeren (figuur 1). In de periode 2010-2015 wordt nog steeds het overgrote deel van de woningbouwproductie gerealiseerd op gronden die middels een gemeentelijke grondexploitatie tot ontwikkeling zijn gebracht.

Versnellen

Het Rijk heeft gemeenten opgeroepen om op korte termijn de woningbouwproductie te verhogen naar 75.000 woningen per jaar om aan de oplopende woningbehoefte

Figuur 1 Type grondexploitatie als aandeel van op te leveren woningen (bron: Groetelaers, 2004; Bregman e.a., 2018)



te kunnen voldoen. Deze doelstellingen moeten uiteindelijk door gemeenten gerealiseerd worden. Ruim de helft van de respondenten van de enquête geeft aan dat versnellen van de woningbouwproductie een doelstelling is, terwijl hier voor een derde van de respondenten geen sprake van is (overige respondenten gaven een neutraal antwoord). Iets minder dan de helft van de respondenten heeft de doelstellingen voor het aantal te bouwen woningen ook al verhoogd. Zes op de tien respondenten geeft aan snel en duidelijk te reageren op initiatieven van private ontwikkelaars, waardoor vertraging wordt voorkomen. Ongeveer twee derde van de respondenten geeft aan ook duidelijke randvoorwaarden bij nieuwe projecten mee te geven aan private ontwikkelaars, zodat het tempo erin blijft.

Om tot versnelling te komen kunnen gemeenten nog andere maatregelen treffen, zoals het verlagen van andere

ambities, het uitgeven van extra grond en het verlagen van grondprijzen. Maar uit ons onderzoek blijkt dat de meerderheid van de gemeenten dit soort maatregelen niet treffen. Opvallend is ook dat de helft van de gemeenten aangeeft afspraken te maken over het versnellen van de woningbouw met woningcorporaties, terwijl slechts een vijfde van de gemeenten aangeeft hetzelfde te doen met private partijen. Een verklaring hiervoor kan zijn dat gemeenten vanuit het verleden meer gewend zijn nauw samen te werken met woningcorporaties.

Ondanks het grote aantal gemeenten dat wil versnellen, zijn toch veel gemeenten overtuigd dat de versnelling helemaal niet mogelijk is. Maar liefst een derde van de gemeenten geeft aan zelf niet voldoende personeel te hebben om te versnellen. En slechts minder dan de helft voorziet dat er voldoende plancapaciteit is om te versnellen. Naast deze interne factoren

van gemeenten, is de vraag of ontwikkelaars de versnelling wel kunnen realiseren. Hoewel ruim tachtig procent van de respondenten voldoende interesse ziet van private ontwikkelaars om te versnellen, geeft veertig procent aan dat het versnellen door een gebrek aan bouw materiaal en personeel niet mogelijk is. Dat dit een onzekere factor is, blijkt ook uit het feit dat dertig procent van de respondenten aangeeft dit niet te kunnen inschatten.

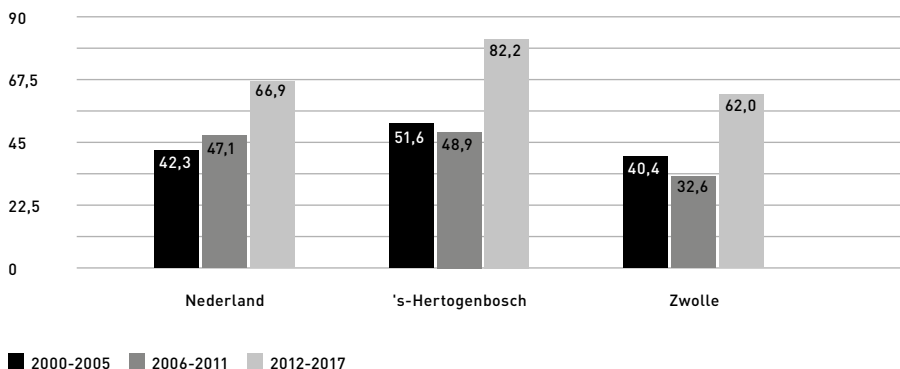
Verdichten

Een tweede belangrijke doelstelling van gemeenten is het realiseren van (het merendeel van nieuwe) woningbouw op binnenstedelijke locaties. Dit is geen eenvoudige opgave: binnenstedelijk bouwen is in veel gevallen complexer dan het bouwen aan de rand van de stad, als gevolg van versnipperde eigendomsverhoudingen, bestaande bebouwing en een bestaande omgeving met veel belanghebbenden. Eerder onderzoek van de Vrije Universiteit (figuur 2) heeft aangetoond dat ondanks de grotere complexiteit van binnenstedelijk bouwen tussen 2000

en 2017 een steeds groter aandeel van de woningbouw binnen de stedelijke contouren is gerealiseerd. Hiervoor zijn de stedelijke contouren zoals die eruitzagen in het jaar 2000 gebruikt, waardoor de meeste Vinex-wijken niet als binnenstedelijk beschouwd worden. Voor heel Nederland is het aandeel binnenstedelijk gerealiseerde woningbouw gestegen van ruim veertig procent naar ruim driekwart. Uit de enquête is gebleken dat meer dan de helft van de respondenten minimaal zestig procent van de woningbouwopgave binnenstedelijk wenst te realiseren. Het grootste deel van deze respondenten wil zelfs meer dan tachtig procent van de woningbouwopgave binnenstedelijk realiseren. Deze hoge ambities lijken aan te sluiten op de trend van voorgaande jaren. Blijkbaar bestaat nog geen verzadiging in de mogelijkheden om binnenstedelijk te bouwen.

Toch zijn lang niet alle respondenten overtuigd dat het gewenste percentage binnenstedelijk gerealiseerd kan worden op de al aangewezen ontwikkellocaties.

Figuur 2 Realisatie woningbouw binnen bestaand stedelijk gebied (bron: Claassens & Koomen, 2017, data voor 's-Hertogenbosch en Zwolle ter beschikking gesteld door Jip Claassens en Eric Koomen)



Dit heeft vermoedelijk te maken met de minder actieve rol van gemeenten bij binnenstedelijke ontwikkelingen, als gevolg van complexe grondposities. Hierdoor wordt meer gezamenlijk met ontwikkelaars gerealiseerd (figuur 1). Gemeenten hebben hierbij minder controle en zijn meer afhankelijk van private initiatieven, waarbij ze dan wel een actieve faciliterende rol kunnen spelen. Daarnaast speelt dat gemeenten soms ook bewust ruimte laten en niet te veel programmeren, om bijvoorbeeld in te kunnen springen op veranderende vraag en omstandigheden en zo in te kunnen springen als zich een buitenkans voordoet. Dit kan bijvoorbeeld een nieuw initiatief zijn van een ontwikkelaar op een verloederde locatie in de stad, die anders niet toegevoegd zou kunnen worden zonder tegen de grenzen van woningbouwafspraken met de provincie aan te lopen.

Kiezen tussen doelstellingen

De twee hierboven beschreven doelstellingen kunnen op gespannen voet met elkaar staan. Hoewel versnellen een concrete doelstelling is, verlaagt slechts zes procent van de gemeenten andere doelstellingen om aan de versnelling bij te dragen. Gemeenten vinden het lastig om te kiezen tussen doelstellingen, zoals een projectleider stelt: “De beste manier om beleid te maken is niet om te stapelen, maar om keuzes te maken. Daar ontbreekt het nog weleens aan. We willen overall het beste jongetje van de klas zijn” (Interview gemeente Den Bosch, 28 mei 2018). Bij de gemeente Zwolle heerst terughoudendheid om in te zetten op versnelling ten koste van andere (kwaliteits)doelstellingen: “De versnelling zit hem er wat mij betreft meer in hoe wij met

een gebied als Spoorzone om willen gaan, waar je 1.000 tot 2.000 woningen makkelijk kunt laden. (...) Nu willen we alles. Nu willen we *placemaking*, we willen organische gebiedsontwikkeling, terwijl er aan de andere kant wordt gesproken over versnelling” (Interview gemeente Zwolle, 22 mei 2018). Zowel Zwolle als Den Bosch geven aan dat de kwaliteit van woningbouw belangrijker is dan de kwantiteit. Daarnaast vraagt men zich af of deze extra maatregelen voor versnellen wel effectief zullen zijn als ontwikkelaars toch over onvoldoende personeel en bouwmaterialen blijken te beschikken.

De gemeente Zwolle heeft nog geen duidelijke visie opgesteld hoe de ambities behaald moeten worden. Afwegingen moeten hierdoor veelal op projectniveau worden gemaakt. De Omgevingsvisie zou meer richting kunnen gaan geven: “Eigenlijk wordt die afweging straks gemaakt bij de Omgevingsvisie, alleen is die nog niet klaar. Ondertussen gaat de wereld gewoon verder en moet je toch een keer besluiten nemen” (Interview gemeente Zwolle, 22 mei 2018). Het maken van keuzes tussen de verschillende ambities en de afstemming binnen de organisatie kan zorgen voor vertraging: “Afstemming tussen de afdelingen vindt plaats in het managementteam Fysiek en met de wethouder en wat daarachter nog vandaan komt. Deze interne afstemming kost tijd. Dat vind ik jammer, ik wil gewoon een plan maken” (Interview gemeente Zwolle, 3 juli 2018). Tegelijkertijd geeft het maken van beslissingen op basis van de specifieke omstandigheden van een project de mogelijkheid kansen optimaal te benutten: “Als je aan een stad werkt dan gaat er soms een luikje open. Dan is het

aan jou of het team om te beslissen of je de mogelijkheid gebruikt of niet” (Interview gemeente Den Bosch, 28 mei 2018).

Bij beide gemeenten bestaat behoefte aan prioritering van de beleidsdoelen. Het volgende dilemma speelt zich af: het stellen van veel en hoge kwalitatieve doelstellingen zorgt voor vertraging van de kwantitatieve doelstellingen. Een concrete ontwikkelvisie voor woningbouw draagt dan ook bij aan het versnellen van de productie. Het blijft afwachten in hoeverre de Omgevingsvisie hier een bijdrage aan kan leveren.

Grondbeleid en samenwerken

Binnenstedelijk bouwen en tegelijkertijd versnellen blijkt in veel gevallen complex. Veel gemeenten hebben weinig strategische binnenstedelijke grondposities. Het is moeilijk inzicht te krijgen in wanneer ontwikkelaars welke ontwikkelingen willen en kunnen starten. Gemeenten zijn daarmee afhankelijk, en dat staat op gespannen voet met de grote publieke doelstellingen en ambities. Door deze afhankelijkheid hebben gemeenten vaak geen concrete visie voor locaties klaarliggen wanneer een ontwikkelaar een initiatief indient. Uit interviews met projectontwikkelaars blijkt dat dit mogelijk zorgt voor vertraging in de planvorming.

Uit interviews met gemeenten blijkt dat verschillende strategieën worden gebruikt om met de onzekerheden bij binnenstedelijke ontwikkelingen om te gaan, zoals het oprichten van samenwerkingsverbanden, waarin marktpartijen en gemeente nauw samenwerken om gebiedsontwikkelingen aan te sturen. In Zwolle heeft de gemeente bijvoorbeeld weinig binnenstedelijke grondposities, waardoor zij in samenwerking met derden probeert een visie voor ontwikkeling op te stellen om zo deze partijen te binden. Hiervoor is een Concilium opgericht, waar marktpartijen en gemeente gebiedsontwikkelingen

bespreken en voorbereiden. Binnen het Concilium worden ook afspraken gemaakt over een gezamenlijke versnellingsaanpak en welke voorwaarden voor alle ontwikkelingen in de gemeente moeten gelden.

Het is soms ook mogelijk om via faciliterend grondbeleid versneld binnenstedelijk een ontwikkeling te realiseren. Den Bosch geeft aan dat voor ontwikkeling met derden (bijvoorbeeld kantoortransformaties) maar een klein team wordt betrokken, om zo effectief mogelijk te handelen. De logica hierachter is dat als te veel mensen betrokken worden bij het proces, dit tot vertraging in de interne besluitvorming kan leiden.

Uit een interview met een marktpartij bleek dat niet alle ontwikkelaars voorstander zijn van binnenstedelijk ontwikkelen. Dit zou te maken hebben met de grondposities van “traditionele marktpartijen”, die juist grotendeels buiten stedelijke gebieden liggen. Toch blijkt dat ondanks de mindere mate van complexiteit en de wil om te bouwen op uitbreidingslocaties, ontwikkelingen daar niet tijdig van de grond komen. Bouwclaims op uitleglocaties waarmee ontwikkelrechten zijn toegekend aan ontwikkelaars, hoeven geen ontwikkeltermijnen en sancties voor vertraging te bevatten. Ontwikkelaars kunnen erbij gebaat zijn andere projecten voorrang te geven en deze zekere bouwclaims voor later te bewaren. Snel stijgende woningprijzen kunnen nog een financiële prikkel geven om te wachten.

Versnellen of continuïteit?

Uit dit onderzoek is gebleken dat grondbeleid op verschillende manieren ingezet wordt door gemeenten om woningbouwproductie te versnellen en binnenstedelijk te ontwikkelen. Intern hebben veel gemeenten moeite met prioriteiten stellen tussen doelstellingen. Kwalitatieve woningbouwdoelstellingen worden nauwelijks verlaagd om de productie te

versnellen. Maar uit interviews met zowel gemeenten als marktpartijen blijkt dat de opstapeling van alle eisen zorgt voor langdurige processen, waardoor een ontwikkeling vertraagd kan worden. Sinds de crisis bestaat vooral vraag naar binnenstedelijke woningbouw, waar niet elke gemeente grondbezit heeft. Met samenwerkingsverbanden, zoals in Zwolle, proberen gemeenten marktpartijen te verleiden om te ontwikkelen. Hierbij neemt de gemeente een faciliterende rol in en draagt bij aan ontwikkeling van derden. In Den Bosch heeft de gemeente juist met publiek-private samenwerking veel ontwikkelingen tot stand kunnen brengen.

Er zijn vraagtekens te plaatsen bij hoe realistisch de versnellingsambities zijn. De ambitie wordt uitgesproken en gedeeld door veel partijen, maar de bereidheid om versnelling echt te prioriteren boven andere doelstellingen lijkt laag. De stapeling van ambities kan een groot obstakel vormen voor het vergroten van de woningbouwproductie. Een cruciale bijkomende vraag is in hoeverre de capaciteit van ontwikkelaars daadwerkelijk versnelling in de weg staat als andere obstakels weggenomen zouden worden.

De locatie van een ontwikkeling, binnen- of buitenstedelijk, biedt op zichzelf geen garantie over de snelheid waarmee woningbouw gerealiseerd kan worden. De combinatie van de locatie met de bijkomende omstandigheden, de prioritering van doelstellingen en de grondbeleidsstrategie moeten kloppen. De afweging van type grondbeleid is daarbij afhankelijk van de financiële mogelijkheid, de belemmeringen die kunnen optreden bij het verwerven van de grond en de interesse van marktpartijen. De moeilijkheden om locaties met een bestaande bouwclaim door veranderende omstandigheden tot ontwikkeling te brengen laat daarnaast zien dat gemeenten zich misschien ook niet blind moeten staren

op de huidige versnellingsopgave. Ook de robuustheid van ontwikkelingen is van belang: is de combinatie van locatie-eigenschappen, het eisenpakket en de gehanteerde instrumenten bestand tegen veranderende marktomstandigheden? De capaciteitsproblemen in de bouwsector zijn namelijk ook een gevolg van het stilstaan van de bouw in de crisis.

Elin Nieland (elin.nieland@wur.nl), Rick Meijer (rick.meijer@wur.nl), Arend Jonkman (arend.jonkman@wur.nl) en Thomas Hartmann (thomas.hartmann@wur.nl) zijn respectievelijk student, promovendus, onderzoeker en universitair hoofddocent aan de Wageningen Universiteit. Rick Meijer is ook adviseur gebiedsontwikkeling bij Stadskwadraat.

Literatuur

- ABF Research [2018] *Primos 2018: Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte 2018-2050*, Delft
- Bregman, A.G., J.J. Karens, E. Buitelaar & F. de Zeeuw [2018] *Gebiedsontwikkeling in de nieuwe werkelijkheid*, Instituut voor Bouwrecht, Den Haag
- Buitelaar, E. (2010) Cracks in the myth: Challenges to land policy in the Netherlands, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, jg. 101, nr. 3, p. 349–356
- Claassens, J. & E. Koomen [2017] *Steden blijven verdichten*, *ROM*, jg. 35, nr. 9, p. 18–25
- Dubbeling, D.J., [2014] Actief Grondbeleid groeiende kostenpost voor gemeenten, *Bouwmarkt*, jg. 54, nr. 3, p. 8–9
- Groetelaers, D.A. (2004) *Instrumentarium locatieontwikkeling: sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie*, DUP, Delft
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [2018] *De Nationale Woonagenda*, Den Haag
- Planbureau voor de Leefomgeving & Centraal Planbureau [2015] *Cahier regionale ontwikkeling en verstedelijking; toekomstverkenning welvaart en leefomgeving*, Den Haag