

VERSNELLEN VAN DE WONINGBOUWPRODUCTIE: WENS OF REALITEIT?

16 mei 2019

Nederlandse gemeenten staan voor de forse opgave om de komende jaren veel nieuwbouwwoningen te bouwen. De woningmarkt staat onder druk omdat er door de economische crisis een achterstand in de productie is ontstaan. Veel gemeenten willen de woningbouwproductie versnellen maar streven tegelijkertijd ook andere doelstellingen na, zoals duurzaamheidsambities of het realiseren van woningbouw op binnenstedelijke locaties.

Gemeentelijke grondbedrijven spelen een cruciale rol bij het aanbod van woningbouwlocaties. De wijze waarop gemeenten het beschikbare instrumentarium vanuit het grondbeleid inzetten voor woningbouwdoelstellingen staat centraal in het VerDuS SURF Pop Up-onderzoek 'Grond voor Wonen' uitgevoerd door onderzoekers van Wageningen Universiteit. Zij hebben onderzocht hoe het gemeentelijk grondbeleid van gemeenten zich verhoudt tot het realiseren van woningen binnen bestaand stedelijk gebied (verdichten) en het verhogen van de woningbouwproductie op korte termijn (versnellen). Het onderzoek bestond uit een kwalitatief casusonderzoek van twee gemeenten ('s-Hertogenbosch en Zwolle) en een kwantitatief enquêteonderzoek onder alle Nederlandse gemeenten.

Versnellen

Zestig procent van de gemeenten geeft aan dat zij de doelstelling hebben om de woningbouwproductie te versnellen. Maar uit de casestudies komt een ambivalente houding naar voren ten aanzien van versnellen van de woningbouw. Zowel de gemeenten 's-Hertogenbosch en Zwolle geven aan dat zij veel maatregelen hebben genomen om de woningbouwproductie te versnellen, maar dat het versnellen niet goed lukt omdat er een gebrek is aan materialen en menskracht bij private partijen (ontwikkelaars en bouwers). In de interviews met private partijen komt naar voren dat de (bouw)productiecapaciteit weliswaar een zorgpunt is, maar dat gemeenten het planproces wel degelijk efficiënter kunnen maken. Zo zijn procedures lang en stroperig. Dit geldt in het bijzonder voor binnenstedelijke locaties waar vaak veel weerstand

ontstaat vanuit de omgeving. De kans op het daadwerkelijk versnellen van de woningbouwproductie is daardoor klein.

Kwaliteit versus kwantiteit

Gemeenten willen de woningbouwproductie versnellen, maar willen tegelijk ook voldoende sociale woningbouw, bovenwettelijke duurzaamheidsprestaties, (grotendeels) binnenstedelijk en gefaseerd bouwen. Gemeenten houden stevig vast aan hun kwaliteitseisen en het gemeentelijk grondbedrijf wordt in een positie gemanoeuvreerd waarin zij zich geconfronteerd ziet met veel doelstellingen die soms zelfs tegenstrijdig lijken. Kwalitatieve woningbouwdoelstellingen worden bijvoorbeeld nauwelijks bijgesteld om de productie te versnellen, blijkt uit de enquête, en uit interviews met zowel gemeenten als private partijen blijkt dat de opeenstapeling van alle ambities leidt tot een stroperig proces waarin eerder vertraging optreedt dan versnelling. Het grondbedrijf zit namelijk in de positie waarin er op projectniveau noodgedwongen keuzes gemaakt moeten worden tussen deze ambities, op het moment dat de optelling van deze ambities projecten financieel onhaalbaar maakt.

Ambities vertalen in eisen

De hoge gemeentelijke ambities en eisen zijn realistisch in een context van actief grondbeleid, waar de gemeente tot op zekere hoogte ook een prijs voor betaalt in de vorm van een lagere grondwaarde. Nu het accent van binnenstedelijke ontwikkeling meer en meer op private initiatieven komt te liggen, constateren de onderzoekers dat er soms wrijving ontstaat. Private partijen stellen als belangrijkste eis dat de business case een voldoende resultaat laat zien. Van daaruit wordt gekeken welke eventuele aanvullende ambities mogelijk zijn. Gemeenten hebben op dit moment nog niet voor alle ambities in beeld hoe ze kunnen worden afgedwongen, als ze geen invloed hebben op de grondpositie. Een aantal zaken zijn te regelen in het bestemmingsplan, maar voor bovenwettelijke duurzaamheidsambities geldt dit bijvoorbeeld niet.

Actief versus faciliterend grondbeleid

Gemeenten die actief grondbeleid voeren, hebben zelf meer controle over de woningbouwproductie omdat zij zelf over strategische grondposities beschikken. Het voeren van actief grondbeleid heeft als voordeel dat de gemeente in staat is om door haar gewenste ambities in te brengen binnen de betreffende ontwikkeling. Maar actief grondbeleid brengt ook financiële

risico's met zich mee. De economische crisis heeft ervoor gezorgd dat veel gemeenten zich genoodzaakt voelden om zich terug te trekken vanuit hun actieve aanpak bij gebiedsontwikkeling. Dit betekent dat de rol van het faciliterende grondbeleid hoe dan ook groter zal worden. De gemeente Zwolle kiest bijvoorbeeld voor een combinatie van actief en faciliterend grondbeleid, waarbij ze bij haar faciliterend grondbeleid particuliere initiatiefnemers in een vroegtijdig stadium duidelijkheid geven over de gemeentelijke eisen en randvoorwaarden.

Voorkom opportunisme

De onderzoekers zijn van mening dat het versnellen van de woningbouwproductie niet realistisch is. De ambitie tot versnelling wordt weliswaar breed uitgesproken en gedeeld door veel publieke partijen, maar de bereidheid om versnelling voorrang te geven boven andere doelstellingen op projectniveau lijkt laag. Het gemeentelijk grondbedrijf vervult de rol om 'realiteit' te brengen in de haalbaarheid van ruimtelijke plannen en politieke ambities en tegengas te geven aan door opportunisme ingegeven wensen en eisen, door de nadruk te leggen op de lange termijneffecten van woningbouw. Deze uitdaging geldt zowel richting de politieke omgeving (politiek opportunisme) als richting marktpartijen (financieel opportunisme).

Het VerDuS SURF Pop Up-onderzoek 'Grond voor Wonen' is uitgevoerd door [Arend Jonkman](#), Rick Meijer, Elin Nieland en Thomas Hartmann van Wageningen University & Research.