

Gemeentelijke
prioritering van
woningbouwlocaties

EIGEN GROND

In opdracht van



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Gemeentelijke prioritering van woningbouwlocaties

BVH Ruimte bv, 's-Hertogenbosch
Newland Kennistransfer, Ugchelen
Rogeo bv, Arnhem

Status: definitief

Datum: 1 oktober 2015

Kenmerk: BVH 201510200

Inhoudsopgave

1. Aanleiding 7

2. Verantwoording 7

3. Context 9

4. Kwantitatieve bevindingen 13

4.1 Inleiding

4.2 Resultaat

4.3 Conclusie

5. Kwalitatieve bevindingen 23

5.1 Inleiding

5.2 Beschrijving van het prioriteren van woningbouwlocaties aan de hand van openbare informatie

5.3 Onze impressies uit de gesprekken met marktpartijen en gemeenten

5.4 Afsluiting

6. Conclusies 37

Gebruikte openbaar toegankelijke informatie 40

Bijlage 1: prioriteren volgens een aantal gemeenten 41

Bijlage 2: achtergrondinformatie statistische informatie 54

Verantwoording 57

1. Aanleiding

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft ons gevraagd te onderzoeken of het waar is dat sinds 2008, als gevolg van de verslechterde economische marktsituatie er meer woningen worden gerealiseerd op gronden waarbij de gemeente een financieel belang heeft dan op gronden waarbij andere spelers financiële belangen hebben. Kort gezegd is er een fundament onder de uitspraak 'eigen grond eerst'?

Deze bewering 'eigen grond eerst' wordt soms in vak- en nieuwsbladen in bloggen op congressen en bijeenkomsten beluisterd. Maar is het ook waar? En sterker nog: is de hypothese onderzoekbaar? Geven gemeenten inderdaad voorrang aan projecten waar zij een financieel belang hebben? En als er voorrang wordt gegeven: is dat op terechte gronden? Is dit te bewijzen met harde gegevens?

Het Ministerie, wil graag antwoord op deze vragen. Mede naar aanleiding van een motie van het lid Paulus Jansen c.s.¹ over de effecten van zelfrealisatie, wil zij weten of voor deze veronderstelling houvast aanwezig is.

2. Verantwoording

De materie is benaderd vanuit een kwantitatieve en een kwalitatieve invalshoek.

De kwantitatieve weg bestaat uit het verzamelen en analyseren van statistische informatie.

Aan de hand van beschikbare statistische informatie van het aantal opgeleverde woningen tussen 2002 en 2014 is geprobeerd de aangedragen hypothese te onderzoeken. Voor deze lange termijn is gekozen omdat de idee bestond dat daarmee voor ons een relevante trend waarneembaar zou zijn.

Om een en ander te onderzoeken is informatie nodig over de grondeigenaar die het project tot ontwikkeling heeft gebracht en informatie over de woningbouwplanningen en programmering van de gemeenten. Gebleken is dat de eerste bron van benodigde informatie, namelijk over de grondeigenaar, niet in de vorm van een gestructureerd databestand aanwezig is bij het Kadaster. Slechts op basis van aanvullend handmatig onderzoek van de koopakten (historisch eigendomsonderzoek) zou de vorige grondeigenaar achterhaald kunnen worden waarbij opgemerkt moet worden dat bij de koopakten via ABC-constructies de eigenaar ook dan soms lastig of niet te traceren is. Uit de Basisregistratie adressen en gebouwen (BAG) blijkt dat er in totaal in Nederland 482.707 panden en 872.284 wooneenheden zijn opgenomen in het bouwjaar 2002 t/m 2014. Deze panden hebben een woonfunctie met pandstatus <in gebruik> en <niet ingemeten>. Om hieruit een representatief beeld te kunnen destilleren zou een steekproef uit tenminste 10% van deze panden moeten worden getrokken. Deze 10% zou dan op handmatige wijze naar de oorspronkelijke eigenaar gezocht worden.

De tweede informatiebron over de planningen van de woningbouwprogramma's zijn via de betreffende gemeenten te achterhalen, mits deze gegevens (bij voorkeur digitaal) bewaard zijn. De gedachte was dat juist die locaties door zouden gaan waar de gemeente een financieel belang heeft. Maar onder andere vanwege de financiële en economische omstandigheden sinds 2008 zijn veel projecten stil komen te liggen en weten we dat de planningen niet gehaald zijn. Het toetsen van de gerealiseerde woningen aan het

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33194 nr. 12

programma heeft op die manier geen toegevoegde waarde meer. Daarbij komt dat het in veel gevallen lastig is vast te stellen wat het officieel vastgestelde woningbouwprogramma was. Planningen en actualisatieronden volgen elkaar in de praktijk in snel tempo op. En de bestuurlijke status is niet steeds duidelijk.

De kwantitatieve weg stuitte op veel obstakels om een snel en betrouwbaar antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag. Overigens zijn de gegevens over de gerealiseerde woningen in de jaren 2002 en 2014 wel geanalyseerd naar type gebied en huidige eigenaar. We hebben daar enkele interessante conclusies uit kunnen trekken.

Dit gedeelte is door Rogeo bv verzorgd.

De kwalitatieve weg bevat het aangaan van gesprekken en bestuderen van openbare informatie

Door middel van het voeren van gesprekken met marktpartijen en gemeenten, en het bestuderen van openbaar toegankelijke informatie is de hypothese ook op kwalitatieve wijze onderzocht. Met een zevental marktpartijen zijn vertrouwelijke gesprekken gevoerd. Gebleken is dat de materie enorm gevoelig is en dat marktpartijen als men al iets van het beweerde heeft ervaren, hier liever niet in het openbaar over praten vanwege hun relatie met gemeenten. In de gesprekken zijn we vooral ingegaan op de context en de complexiteit van dit onderwerp.

Bij 11 gemeenten namelijk Apeldoorn, Enschede, Eindhoven, Harderwijk, Deventer, Breda, Oosterhout, Uden, Geldermalsen, 's- Hertogenbosch en Dordrecht is gekeken op welke wijze deze gemeenten hun woningbouwprojecten sinds 2008 geprioriteerd hebben. Hiervoor is de openbaar toegankelijke informatie over de woningbouwprogrammering bestudeerd en hebben we gesprekken gevoerd met betrokken ambtenaren van de betreffende gemeente.

Ook hebben we diverse literatuur en nieuwsbronnen geraadpleegd.

Het kwalitatieve gedeelte is opgesteld door BVH Ruimte bv met feedback van Newland Kennistransfer.

Opbouw rapport

Hoofdstuk één en twee gaan in op de aanleiding van dit onderzoek en geeft weer via welke wegen we de veronderstelling, 'eigen grond eerst'? hebben onderzocht. In hoofdstuk drie wordt de hypothese in een breder kader gezet en worden diverse bronnen aangehaald. In hoofdstuk vier en vijf worden onze bevindingen gepresenteerd waarbij onderscheid gemaakt wordt naar kwantitatieve bevindingen (op basis van statistische informatie) en kwalitatieve oordeelsvorming op basis van gevoerde gesprekken met marktpartijen en gemeenten en bestudeerde openbare informatie.

Het rapport wordt afgesloten met hoofdstuk zes waarin de conclusies naar aanleiding van onze verkenningen worden gepresenteerd.

3. Context

Veel gemeenten opereren op de grondmarkt in een publieke rol en een private rol. Via regie op de grondmarkt (de publieke rol) wordt geprobeerd te komen tot het meest gewenste grondgebruik rekening houdende met de bestuurlijke doelen. Die doelen veranderen in de loop der tijd en verschillen ook per gemeente. De gemeente beschikt over vele instrumenten. Daarmee kan worden gestuurd op ruimtegebruik en grondgebruik zonder zelf over grondposities te beschikken.

Dat de gemeenten in de afgelopen decennia er toch ook voor kozen de private rol te vervullen hield verband met een aantal achtergronden. Zonder hier uitvoerig op in te gaan roepen wij in herinnering dat de ontwikkelopgave groot was. Het kostenverhaal werd nauwelijks toegepast, mede omdat het kunnen afdwingen van locatie-eisen (denk aan het volume sociale woningbouw) onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) lastig was. In deze private rol ontstond gaandeweg concurrentie op de inkoopmarkt. Door stijgende huizenprijzen ontstond er immers ook een hogere grondwaarde. Dat maakte dat het fabricageproces van bouwrijpe grond winst kon genereren. Vele partijen (gemeenten en particuliere partijen) probeerden grondposities om uiteenlopende motieven veilig te stellen door anticiperend in te kopen. In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) van 2008 is de invloed van de gemeente op de gebiedsontwikkeling groter geworden door het exploitatieplan en de anterieure grondexploitatieovereenkomst.

Vele gemeenten hebben aldus vóór 2008 veel grond aangekocht in de hoop en verwachting dat deze grond als bouwrijpe grond tegen hogere prijzen verkocht zou worden. Deze aankopen zijn geactiveerd op de gemeentebalans. Inmiddels weten we dat veel van deze gronden bij gemeenten en particulieren niet meer of veel later tot ontwikkeling worden gebracht.

Sinds 2008 zijn de ontwikkelingen op de woningmarkt ingrijpend gewijzigd door sterk veranderde economische omstandigheden. Ook is er bij de gemeenten gaandeweg een kanteling geweest van wensdenken naar meer oog hebben voor markttechnische afzetbaarheid.

Dit heeft ertoe geleid dat partijen zich meer bewust werden van een aantal structurele problemen op de woningmarkt. De wereld was veranderd, de markt was uit balans. Projecten sloten niet meer aan bij de toenmalige realiteit. In het algemeen waren er meer projecten in ontwikkeling dan waar vraag naar was. Sinds 2008 is sprake van vraaguitval. In veel gemeenten was de potentiële plancapaciteit niet realiseerbaar, het aanbod was groter dan de vraag, er was een overmaat in de harde en zachte voorraad (deze termen worden later toegelicht). Het overaanbod in plannen betekende dat een groot deel (voorlopig) in de ijskast kon. Een deel werd uitgesteld en een deel werd in een trager tempo tot ontwikkeling gebracht. Voor bijna alle plannen gold dat ook een herijking van de ambities nodig was.

Tussen 2010 en 2013 hebben vele gemeenten herprogrammeerd² of herprioriteerd. De kaasschaafmethode werkte niet meer, nu moesten er fundamentele(re) keuzes gemaakt worden. Gemeenten hebben natuurlijk altijd al keuzes gemaakt in de woningbouwprojecten en programmering. Dit heeft te maken met de <goede ruimtelijke ordening>. We zien wel dat de programmering gedurende de jaren van kleur is verschoten. Na de 2^e WO was er lange tijd een aanpak waarbij bevolkingsprognose, woningbezetting en migratiesaldo een grote rol

² Mulders en Janssen-Jansen (2014, Ruimte geven vraagt regie, over de sturings paradox van stedelijke ontwikkeling, p48) definiëren stedelijke programmering als volgt: "een te ontwikkelen vastgoedprogramma dat aansluit bij de huidige en toekomstige behoeften aan woningen, kantoren, bedrijventerreinen, detailhandel en maatschappelijk vastgoed (scholen, buurthuizen ed.)".

speelden. Gaandeweg werd die beleidsplanning die op vele plekken aanbodgericht was, ingeruild voor een sterker accent op de marktvrage. Dat gebeurde in stapjes en bij de ene gemeente in een ander tempo dan in een andere.

Omschrijving van enkele begrippen

Financieel belang

Om de bewering dat gemeenten voorrang geven aan projecten waar zij een financieel belang hebben te kunnen onderzoeken hebben wij de term financieel belang nader beschreven. De gemeente kan immers ook financieel belang hebben bij inkomsten uit kostenverhaal en bij de inkomsten uit leges voor omgevingsvergunningen. Wij hebben het begrip <financieel belang> in dit verband verengd tot: <bedrijfseconomisch belang bij het ten minste terugverdienen van het in risicodragende grondposities geïnvesteerde vermogen>. Die boekwaarde hoeft niet het oorspronkelijke vermogen te zijn, er kan bijvoorbeeld al tussentijds zijn afgewaardeerd.

Harde en zachte planvoorraad

Er is geen eenduidige definitie van harde en zachte plancapaciteit. Bij de harde planvoorraad is er al een ruimtelijke maatregel (bijvoorbeeld een bestemmingsplan) van kracht waarmee bouwen mogelijk is. Voor de plannen in de zachte voorraad moet nog een ruimtelijke maatregel genomen worden. Alleen bij de plannen in deze laatste categorie kan het 'eigen grond eerst' principe een rol spelen. Bij de harde voorraad is er immers geen beletsel om een omgevingsvergunning aan te vragen om woningen te gaan bouwen.

Gebleken is dat we de zachte ontwikkelvoorraad voor een groot deel niet kennen. En dat bij de woningbouwprogrammering de gemeenten vooral de harde plancapaciteit onderzocht hebben. In hoofdstuk 5 meer hierover.

Eigen grond eerst

Onder 'eigen grond eerst' verstaan wij dat de gemeente de eigen projecten waarin zij kadastraal eigendom heeft, louter op basis van het eigen eigendom, het hoogst prioriteren. Dit betreft dan projecten uit de zachte ontwikkelvoorraad.

Enkele voorbeelden uit schriftelijke bronnen

In diverse bronnen wordt geschreven over het 'eigen grond eerst' principe. Hieronder volgen enkele voorbeelden.

In 2011 verschijnt de Handreiking Stedelijke herprogrammering woningbouw³. Hierin wordt gemeenten geadviseerd zich te richten op de ontwikkeling van een beperkt aantal strategische gebieden. In de handreiking wordt aangegeven dat selectiviteit belangrijk is om een kans te hebben dat het gebied ontwikkeld kan worden. Men vindt het verstandig dat partijen zich richten op locaties waar nog vraag naar is en die goed bereikbaar zijn (centrumlocaties). In de stad is volgens hen nog steeds vraag naar beter, mooier en of groter wonen. Locaties in het buitengebied moeten heroverwogen worden. Ook schrijven zij op pagina 38 *dat sommigen zelfs zo ver gaan dat men alleen nog locaties moet ontwikkelen waar de gemeente een grondpositie heeft*. Uit de tekst blijkt niet wie men bedoelt met 'sommigen'. Platform 31 verzorgt over de programmering een leergang waaraan veel gemeenten hebben deelgenomen.

In 2012 verwoordde Bart Hendriks in Cobouw het gevoel van onmacht van ontwikkelende bouwondernemingen. Zij maakten zich zorgen over de (in hun ogen) dictatoriale rol van gemeenten bij prioritering van woningbouwprojecten.⁴ Volgens hen wordt door gemeenten plots een streep gehaald door beoogde projecten van ondernemers omdat de gemeenteraad onder invloed van oplopende rentetellers *de eigen grond van de gemeente voor wil laten gaan* bij de prioritering. Hij begrijpt het wel maar vindt het toch een erg eenzijdige benadering.

Friso de Zeeuw geeft in 2012 in een artikel over type grondbeleid in de Cobouw⁵ aan dat een voordeel van actief grondbeleid is dat de gemeentelijke overheid gemotiveerd blijft om plannen financieel te optimaliseren en de voortgang erin te houden. Volgens hem is een nadeel een *'eigen grond eerst'* houding en verstrengeling van publieke en private belangen. Wat hij daarmee precies bedoelt blijkt niet uit dit artikel. Ook vinden we dat de gekozen terminologie <actief grondbeleid> onzuiver is. Waarschijnlijk zal zijn bedoeld <risicodragende grondproductie>. Er zijn immers voor de gemeente vele manieren om actief grondbeleid te doen zonder zelf ondernemer te zijn.

In 2013 wordt door Korthals Altes⁶ aangegeven dat 'het argument 'eigen grond eerst' niet geoorloofd is als onderbouwing van een bestemmingsplan. Met *'eigen grond eerst'* bedoelt hij dat gemeenten iets moeten doen met de gronden die zij voor de crisis aangekocht hebben, anticiperend op ontwikkelingen die zoals volgens hem nu bekend is niet of veel later zullen plaatsvinden.

³ In opdracht van de G32, dit is een stedennetwerk van 37 (middel)grote gemeenten die elkaar vinden in de stedelijke vraagstukken waar ze voorstaan.

⁴ Hendriks B. (2012), 'Eigen grond eerst', Cobouw, 24 april 2012

⁵ Zeeuw de, F. (2012), Pleidooi voor bewuste keuze type grondbeleid, Cobouw, 3 mei 2012

⁶ Korthals Altes, W.K. (2013), 'Grondbeleid: dienend of bepalend?' juli 2013

Begin van dit jaar schrijft Edwin Buitelaar in een artikel ⁷ dat gemeente last kunnen hebben van dubbele petten. 'De 'dubbele pet' houdt in dat gemeenten op de grondmarkt twee rollen innemen, namelijk die van marktmeester en markt speler. Dit zorgt ervoor dat gemeenten twee belangen moeten behartigen. Enerzijds is de gemeente de hoeder van het algemeen belang. De Wro schrijft voor dat gemeenten een 'goede ruimtelijke ordening' nastreven. Anderzijds wil de gemeente als grondeigenaar een zo hoog mogelijke opbrengst. Die dubbelrol wringt en kan perverse bijwerkingen hebben. Hij bericht in dat artikel dat er geen grootschalig bewijs is, maar op grond van anekdotisch en casuïstisch bewijs ontstaat het beeld dat gemeenten af en toe een beleid van '*eigen grond eerst*' voeren. Dit houdt volgens Buitelaar in dat gemeenten ervoor kiezen om de grond die ze zelf bezitten eerder en financieel aantrekkelijker te (her) bestemmen dan de gronden van private partijen. Hij geeft aan dat hoewel op grond van het bestuursrecht uitsluitend planologische argumenten een rol mogen spelen in de ruimtelijke ordening, het volgens hem zeer moeilijk hard te maken is dat 'eigen grond eerst' geen 'goede ruimtelijke ordening' tot gevolg heeft (detournement de pouvoir). Maar dit wil volgens hem niet zeggen dat eigendomsplanologie niet bestaat.

In een persbericht van Deloitte ten aanzien van de uitgave van de monitor Gemeentefinanciën 2014 ⁸ zegt Frank ten Have, partner van Deloitte het volgende;

"Uit analyse van de gemeentelijke jaarstukken 2013 blijken zo'n 130 gemeenten ook te participeren in 189 gebiedsontwikkelingen." Op basis van de beperkte beschikbare informatie zou de totale balanswaarde hierin circa € 3,6 miljard kunnen bedragen", zegt Ten Have. Bij deze 130 gemeenten is daarnaast sprake van zo'n € 5,4 miljard aan eigen grondposities. "Daarmee bestaat het *risico op planconcurrentie en mogelijk tegenstrijdige belangen van deze gemeenten*". Of en in hoeverre er in deze samenwerkingen reeds, daar waar noodzakelijk, is afgeboekt op grondposities is uit het onderzoek en de beschikbare informatie niet op te maken."

Bij alle bovenstaande voorbeelden worden geen concrete aanwijzingen gegeven of bewijzen aangedragen dat het 'eigen grond eerst' principe daadwerkelijk door gemeenten gebezigd is of wordt.

⁷ Buitelaar E.(2015), ' Actief gemeentelijk grondbeleid: onnodig en onwenselijk', Cobouw, 16 januari 2015

⁸ Deloitte, Monitor gemeentefinanciën 2014 Special: verbonden partijen, Utrecht 4 februari 2015

4. Kwantitatieve bevindingen

Inleiding

Aan de hand van beschikbare statistische informatie van het aantal opgeleverde woningen tussen 2002 en 2014 is geprobeerd de hypothese te onderzoeken. Voor deze lange termijn is gekozen omdat de idee bestond dat daarmee een goede trend waarneembaar zou zijn.

Om een en ander te onderzoeken is informatie nodig over de grondeigenaar die het project tot ontwikkeling heeft gebracht (de historische eigendommen). Gebleken is dat de informatie over de oorspronkelijke grondeigenaar niet in de vorm van een gestructureerd databestand bij het Kadaster aanwezig is. Het Kadaster heeft wel een transactiedatabase, maar hierin is als gevolg van nieuwbouw het kadastraal nummer gewijzigd, waardoor het spoor naar de vorige eigenaar niet terug te volgen is. Deze database kunnen we daarom niet gebruiken voor dit onderzoek.

Het Kadaster kan niet op geautomatiseerde wijze gegevens aanleveren die inzicht geven in de samenstelling van het perceel met voormalig perceel gedeelten.

Elk nieuw perceel is vaak een lappendeken van oude delen. Het spoor terug is alleen handmatig te traceren.

Hier volgt nog een korte technische toelichting.

Bij het Kadaster worden de transactiegegevens die opgeslagen worden in de transactiedatabase niet aan elkaar gekoppeld wat betreft historie. De vorming van een geheel perceel bij een nieuwbouwwoning ontstaat vrijwel altijd door de koop van een deelperceel. Deze staat zowel in de transactiedatabase als ten tijde van de overdracht tot het moment van meting van het deelperceel in de kadastrale registratie. Bij de meting door het Kadaster van dat deelperceel ontstaat er een geheel perceel. De meting en vermelding van het nieuwe perceel is alleen bekend in de kadastrale registratie en niet in de transactiedatabase. Het traceren uit welk perceel het perceel is ontstaan valt niet te herleiden uit de transactiedatabase.

Wanneer een pand (voorzien van postcode en huisnummer), twee keer verkocht is bij het Kadaster op verschillende momenten dan komt er bij het Kadaster in de transactiedatabase twee keer een transactie voor, maar deze transacties worden niet gekoppeld aan elkaar. Een query op postcode en huisnummer levert dan wel de betreffende transacties op. Bij wijziging van het kadastrale perceel (uitmeting, vereniging of splitsing) worden de betreffende transacties in de transactie database niet aangepast. De enige actualiteit die bijgehouden wordt in die database is het adres van tenaamstellingen omdat de verhuisstroom vanuit het Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), doorgegeven wordt naar de database. Omdat wij zoeken naar de oorspronkelijke eigenaar moet de link gelegd worden op kadastraal perceel. En dat laatste geeft het probleem dat vanuit het huidige perceel niet bepaald kan worden om welke oude deelpercelen het ging.

Zoals hierboven al aangegeven is het kadastrale perceel van de huidige situatie anders dan het kadastrale perceel ten tijde van koop van het bouwperceel. Dus bij een query verzoek in de database op huidig kadastraal nummer zal dit alleen een transactie opleveren als het betreffende kadastrale nummer voorkomt in de database.

Kijken we naar de coördinaat dan geeft dit hetzelfde probleem. De coördinaat van het bouwperceel is geheel iets anders als de coördinaat van het nieuwe kadastrale perceel. Geometrie wordt niet opgeslagen in de betreffende database dus die route kunnen we ook niet volgen.

Vastgesteld is dat het Kadaster de door ons gevraagde gegevens niet op digitale wijze kan leveren. De enige manier om de eigenaar van het oorspronkelijk perceel op te zoeken is de akte behorende bij de oorspronkelijke transactie van het nieuw gevormde gehele perceel te bestuderen. En dit zou een handmatige handeling zijn.

Overigens heeft het Kadaster sinds 1 januari 2015 een nieuwe methode ingevoerd waarbij nieuwbouwpercelen van te voren worden voorzien van gehele kadastrale percelen. Hiermee is het mogelijk de oorspronkelijke eigenaar te koppelen aan de nieuwe eigenaar. Maar dat gaat dus over nieuwbouwpercelen na 1 januari 2015.

Slechts op basis van handmatig onderzoek van de koopakten (historisch eigendomsonderzoek) zou de vorige grondeigenaar achterhaald kunnen worden waarbij opgemerkt moet worden dat bij de verkoop/koop die via ABC-constructies zijn gegaan de eigenaar soms lastig of niet te traceren is. In de periode 2002-2014 zijn in totaal 482.707 panden en 872.284 wooneenheden gerealiseerd, Een relevante steekproef zou volgens ons uit minimaal 10% van de wooneenheden moeten bestaan. Los van de kosten die betaald moeten worden aan het Kadaster voor het ophalen van akten zou het handmatig doornemen van de akten zeer tijdrovend zijn.

De kwantitatieve weg stuitte dus op veel obstakels om een snel en betrouwbaar antwoord te kunnen geven op de bewering. Voor dit onderzoek beschikken we niet over de historische eigendommen. Daarom hebben we enkel kunnen kijken naar de huidige eigenaren van de gerealiseerde woningen in de jaren 2002 tot en met 2014. Hieruit kunnen we wel enkele interessante conclusies trekken.

Opbouw statistische informatie

Voor de kwantitatieve bevindingen is gebruik gemaakt van open data afkomstig van gemeenten, het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Kadaster. We zijn op zoek gegaan naar de gerealiseerde woningen in de periode 2002-2014. Voor deze periode is gekozen omdat we een beeld wilden hebben van de periode voor 2008 en na 2008. Deze gegevens hebben we per gemeente tot onze beschikking. De data afkomstig uit de verschillende bronnen (Kadaster, CBS en BAG) is samengevoegd tot één bron. Om toch greep te krijgen op de gedachte 'eigen grond eerst?' is data verzameld ten aanzien van wooneenheden, gebiedstype en huidig eigendom.

Wooneenheden

Het vaststellen van het aantal wooneenheden⁹ is gebaseerd op informatie uit de BAG. Dit is gedaan voor de onderzoeksperiode 2002-2014. Hierbinnen is geselecteerd op bouwjaar en gebruiksdoel woonfunctie. Het gebruiksdoel is gekoppeld aan het verblijfsobject. Het aantal

⁹ Wooneenheden: Onderdeel van de BAG-informatie van een pand is het aantal verblijfsobjecten in het pand. Een verblijfsobject is de kleinste binnen één of meer panden gelegen en voor woon-, bedrijfsmatige, of recreatieve doeleinden geschikte eenheid van gebruik die ontsloten wordt via een eigen afsluitbare toegang vanaf de openbare weg, een erf of een gedeelde verkeersruimte, onderwerp kan zijn van goederenrechtelijke rechtshandelingen en in functioneel opzicht zelfstandig is (Catalogus basisregistraties adressen en gebouwen). Voor het extract uit de BAG is een selectie gemaakt op woonfunctie. Het aantal verblijfsobjecten met een woonfunctie binnen een pand vormt het aantal wooneenheden

wooneenheden is het aantal verblijfsobjecten per pand. Hierbij is onderscheid gemaakt naar de pandstatus¹⁰, enkel de panden in gebruik of in gebruik (niet ingemeten) zijn geteld. Het betreft dus het aantal gerealiseerde woningen per jaar. Voor deze analyse zijn tellingen verricht op het totaal over de gehele onderzoeksperiode en per bouwjaar.

Gebiedstype

Voor deze analyse hebben we onderscheid gemaakt in verschillende gebiedstypen waar de woningen zijn gerealiseerd. Hiervoor zijn de gebieden stedelijke kern, stedelijk gebied, landelijke kern en buitengebied vastgesteld. Deze gebieden zijn gebaseerd op de informatie van het CBS die gegevens verzamelt op schaal van gemeenten, wijken en buurten. Ook zijn uitleg of grotere bouwlocaties gedefinieerd. Voor de analyse zijn de resultaten gebaseerd op de gegevens die verzameld zijn op schaal van de buurt, zodat per gemeente onderscheid naar gebiedstype gemaakt is.

- Stedelijke kern: zeer stedelijk gebied met meer dan 2.500 adressen per km².
- Stedelijk gebied: terrein met 500 tot 2500 adressen per km².
- Landelijke kern: kleine en middelgrote woongebieden met minder dan 500 adressen per km² maar gezien de verhouding tussen het aantal huishoudens en adressen per buurt wel als kern gezien mogen worden.
- Buitengebied: terrein met minder dan 500 adressen per km² en die geen landelijke kern zijn.
- Uitleglocaties: de grotere bouwlocaties (o.a. VINEX locaties).

Zie figuur 1 voor het resultaat en bijlage 2 voor een nadere onderbouwing.

Huidig eigendom

Informatie met betrekking tot het soort eigendom is afkomstig uit de koppeling Basisregistratie Kadaster (BRK)¹¹. Het soort eigendom betreft het type eigenaar van de grond waarop het pand staat. Bij type eigenaar kan onderscheid gemaakt worden in een natuurlijk persoon (<particuliere eigenaar>) of een niet natuurlijk persoon¹²(nnp) als eigenaar. Er zijn echter veel soorten nnp's. Daarom zijn deze weer onderverdeeld in <stichting> en <overig> (alle andere nnp's die voorkomen).

Dit is gedaan omdat de stichting vaak een woningstichting betreft en het interessant is om deze afzonderlijk op te nemen in de resultaten.

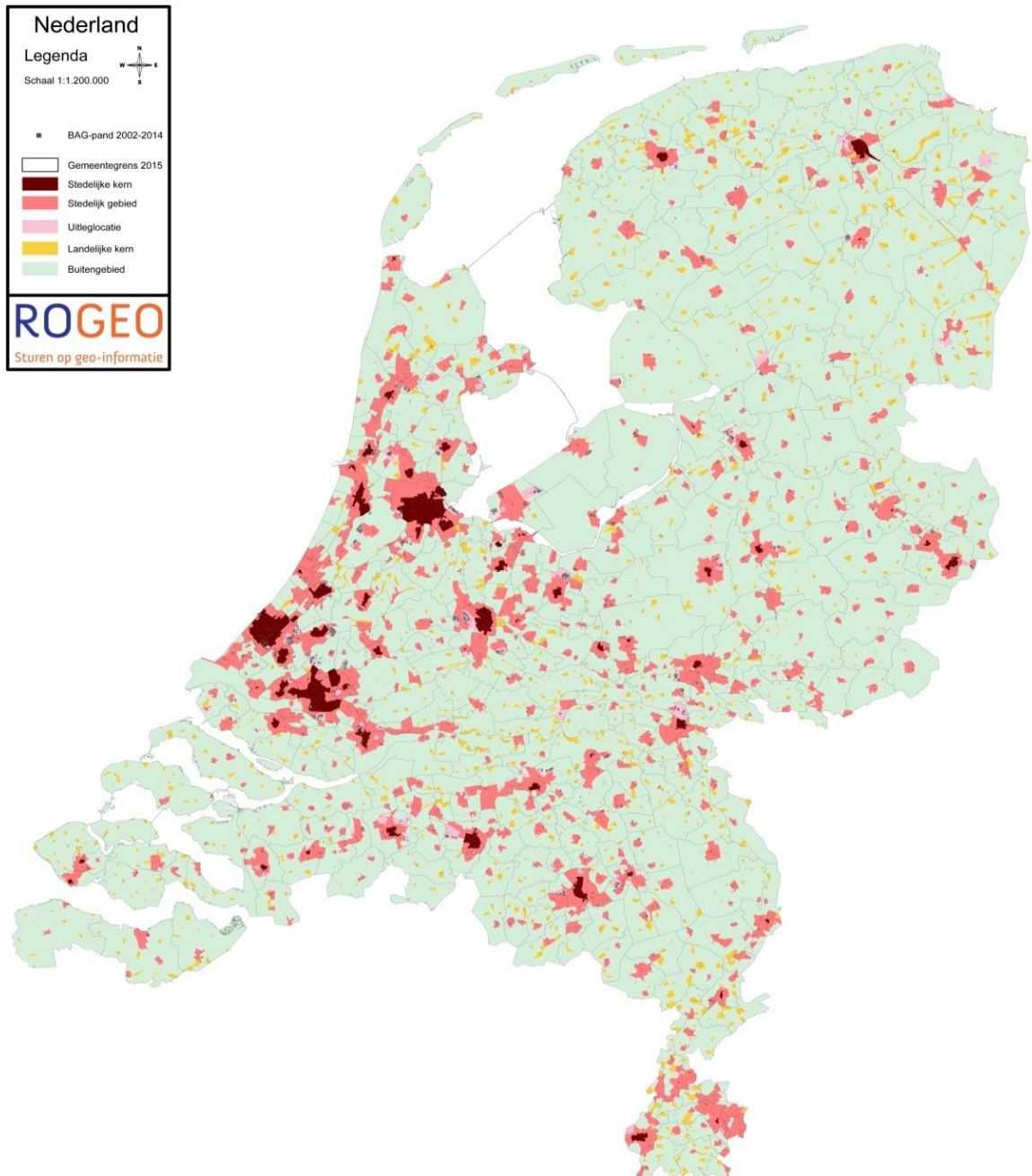
Voor de analyse is een telling gedaan van het aantal eigenaren per groep (particulier/stichting/overig) van ieder pand per jaar.

¹⁰ De pandstatus is de levenscyclus van een pand, het betreft de fase waarin het betreffende pand zich bevindt. De voorkomende statussen zijn: omgevingsvergunning verleend, Niet gerealiseerd pand, Bouw gestart en Pand in gebruik.

¹¹ BRK: Basisregistratie Kadaster, dit bestaat uit de kadastrale registratie en de kadastrale kaart. Met de BRK-BAG koppeling legt het kadaster de relatie tussen de BRK en de BAG. Hierdoor kan de overheid BAG-informatie vinden bij percelen en omgekeerd perceelinformatie bij BAG adressen.

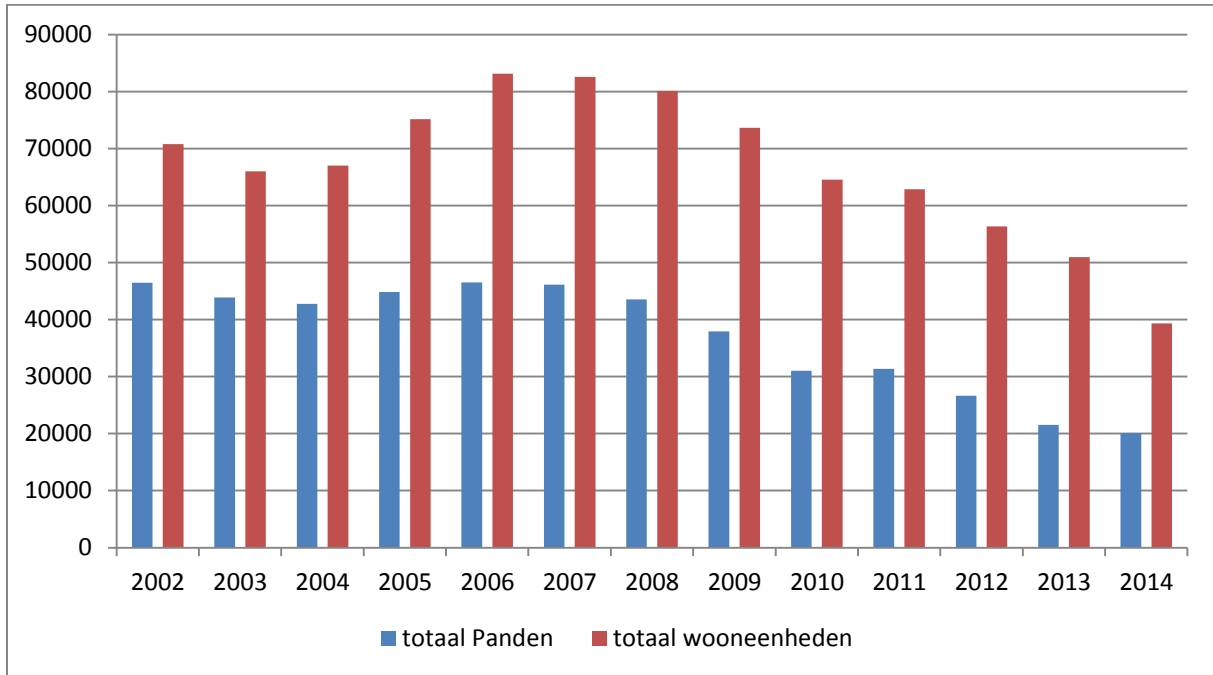
¹² NNP: Het soort NNP (niet natuurlijk persoon) is gebaseerd op de gegevens aangeleverd door het Kadaster. Zij hebben het door ROgeo aangeleverde BAG-extract gekoppeld aan de BRK. Hierin opgenomen is het soort NNP. Dit is een code die aangeeft tot welk soort niet natuurlijk persoon de huidige eigenaar van het perceel behoort.

Figuur 1: gebiedstypen in Nederland



Resultaat

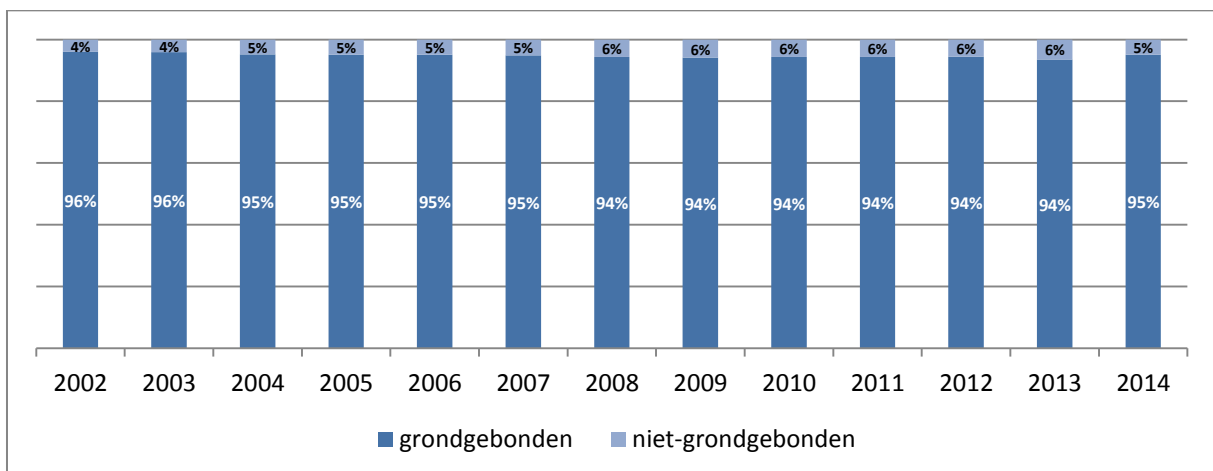
In de periode 2002-2014 zijn in totaal 482.707 panden en 872.284 wooneenheden gerealiseerd. Dit betreft panden en wooneenheden die geregistreerd staan als 'in gebruik'. Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen nieuwbouw als toevoeging aan de bestaande woningvoorraad en nieuwbouw ter vervanging van de bestaande woningvoorraad. In onderstaand figuur is te zien hoeveel het aantal gerealiseerde panden en woningen per jaar is.



Figuur 2: aantal panden en wooneenheden tussen 2002 en 2014

We zien een duidelijke afname van het aantal gerealiseerde woningen, van bijna 83.000 in 2007 tot 39.000 in 2014.

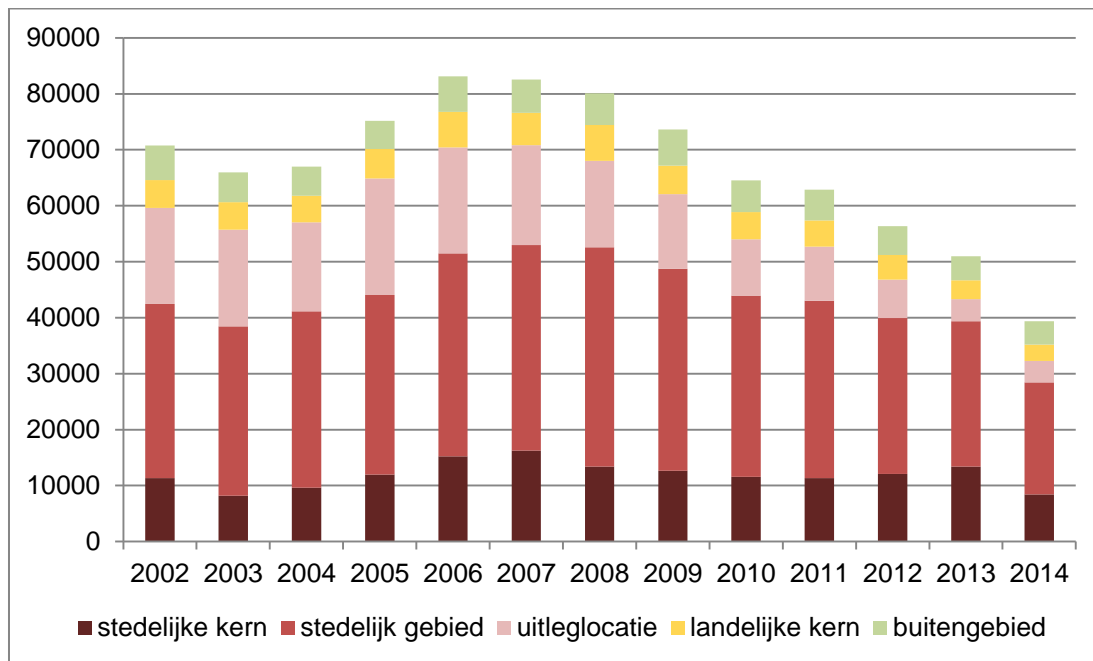
Uit de beschikbare gegevens blijkt dat 95% van de gerealiseerde woningen grondgebonden zijn. Gedurende de jaren 2002-2014 vinden hier niet veel verschuivingen in plaats.



Figuur 3 verhouding grondgebonden en niet grondgebonden woningen per jaar

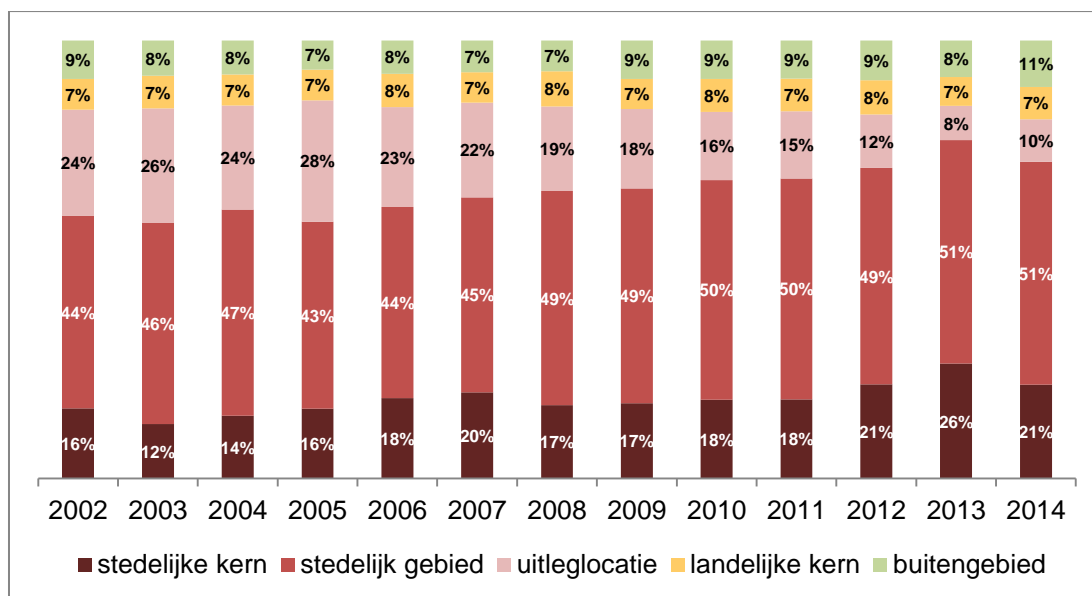
Aantallen naar gebiedstype

We hebben de gerealiseerde woningen per jaar ook gecategoriseerd naar de gebiedstypen; stedelijke kern, stedelijk gebied, uitleglocatie, landelijke kern en buitengebied. Uit deze analyse blijkt dat merendeel van de woningen in stedelijk gebied en in een uitleglocatie zijn gerealiseerd, respectievelijk 47% en 20%. In de stedelijke kern is 18% van de woningen gerealiseerd en in de landelijke kern en het buitengebied respectievelijk 7% en 8%. Zie onderstaand figuur voor het aantal woningen per gebiedstype per bouwjaar



Figuur 4 aantal woningen per gebiedstype per jaar

Wanneer we kijken naar de procentuele verhoudingen zien we dat gedurende de jaren verhoudingsgewijs de gerealiseerde woningen in de uitleglocaties fors afnemen ten gunste van de woningen in de stedelijke kern. Zie figuur 5 op de volgende pagina.



Figuur 5 verhouding gerealiseerde woningen per jaar per gebiedstype

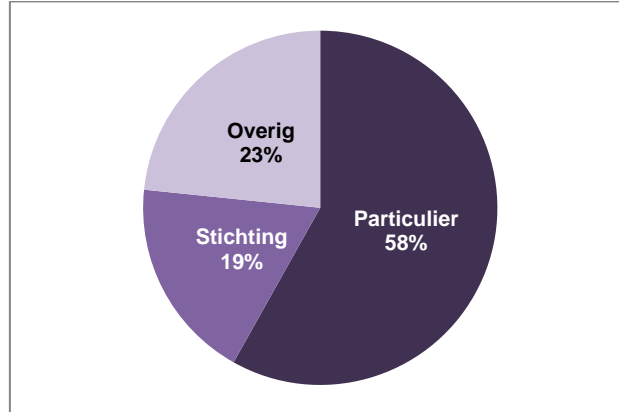
Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat in 2009 het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) afliep. Een aantal VINEX-locaties is rond die tijd ook afgerond. Een andere reden voor de forse terugloop van het aantal gerealiseerde woningen in de uitleglocaties kan zijn dat er in deze projecten sprake was van herprogrammeren omdat het aanbod niet bleek aan te sluiten bij de vraag. Wellicht dat we in de jaren 2015 en 2016 weer een toename van het aantal gerealiseerde woningen zullen zien in de uitleglocaties.

We zien ook dat het aandeel gerealiseerde woningen in de stedelijke kernen sinds 2011 toeneemt. Nagegaan kan worden of dit te maken heeft met de projecten in de binnenstad, zoals woningbouw in spoorzones en winkelcentra, die bij de gemeenten hoog op de beleidsagenda stonden en staan (zie ook hoofdstuk 5).

De woningbouw in de stedelijke gebieden is sinds 2008 vrij constant gebleven, rond de 50%. Dit kan ermee te maken hebben dat de ontwikkelingen in de herstructureringswijken gedurende de jaren vaak zijn door gegaan.

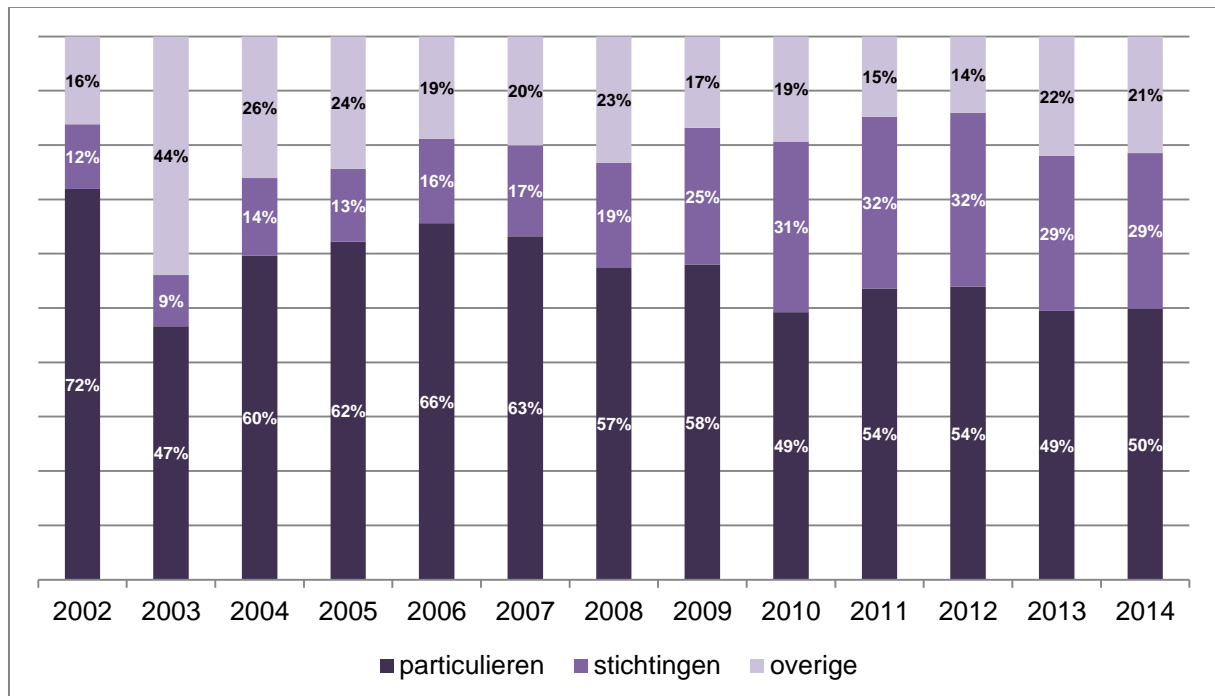
Aantallen naar huidige eigendommen

Wat betreft de huidige eigendommen zien we dat de gemiddelde verhouding gedurende 2002-2014 tussen particuliere eigenaar, stichting en overige niet natuurlijke personen respectievelijk 58%-19%-23% is.



Figuur 6 gemiddelde verhouding eigendom particulier, stichting en overige niet natuurlijke persoon tussen 2002 en 2014

We zien een duidelijke toename van het aandeel gerealiseerde woningen op gronden van stichtingen sinds 2007 tot 32% in 2010 en 2011. Interessant is na te gaan of dit komt doordat de projecten in de herstructureringswijken in het algemeen toch zijn door gegaan. Gemeenten stimuleerden dit ook (zie hoofdstuk 5). Veelal ontwikkelen woningcorporaties deze gebieden en we hebben de woningcorporaties geschaard onder de stichtingen.



Figuur 7 verhouding soort eigendom per bouwjaar

Conclusie

Ondanks dat er veel informatie uit deze analyse voortkomt, is dit minder relevant voor onze verkenning naar de gedachte dat gemeenten de projecten waar zij een financieel belang hebben voor laten gaan. Dit komt omdat we geen gegevens hebben over de historische eigendommen. We hadden verwacht deze bij het Kadaster op te kunnen vragen, maar het blijkt dat deze informatie alleen tegen een hoge krachtsinspanning (handmatig) met dito kosten is te ontsluiten.

Maar om de hypothese op statistische wijze te kunnen toetsen is ook kennis nodig over de projecten die in de periode 2002-2014 niet zijn door gegaan en waarom deze dan niet zijn door gegaan. Op landelijk niveau worden deze gegevens niet verzameld en bij gemeenten zijn wij deze dataverzameling ook niet tegengekomen.

Om een vergelijking te kunnen maken tussen projecten waar de gemeente een financieel belang heeft en projecten waar andere partijen een financieel belang hebben moet er ook zicht zijn op de zachte ontwikkelvoorraad van gemeenten en die van particuliere eigenaren. Die telling is maar zeer ten dele beschikbaar. We kennen via jaarrekeningen van gemeenten wel de magazijnvoorraad, maar bij marktpartijen en of particulieren is de voorraad beperkt bekend. Denk bijvoorbeeld ook aan bedrijven die een latente verplaatsingsbehoefte hebben en die hun perceel zouden willen ontwikkelen.

Vanuit de beschikbare statistische informatie kunnen we concluderen dat de realisatie van woningen in de uitleglocaties sinds 2008 fors is teruggelopen en dat de woningbouw in de binnensteden (stedelijke kern) toegenomen is. Het aandeel gerealiseerde woningen in het buitengebied, de landelijke kern en het stedelijk gebied blijft constant.

Ook stellen we vast dat het aantal woningen dat gerealiseerd is door woningstichtingen sinds 2008 is gestegen. Dit kan te maken hebben met het continueren van de ontwikkelingen in de herstructureringsgebieden die meestal een lange aanlooperperiode hebben en die mogelijk zijn gemaakt door subsidies.

5. Kwalitatieve bevindingen

5.1 Inleiding

Plannen en prioriteren van woningbouwprojecten is al decennia een activiteit van gemeenten. Sinds 2008, dwong de verslechterde economische situatie veel gemeenten tot een scherpere keuze. Door de vraaguitval was er een verschil tussen de beschikbare zachte voorraad en de benodigde zachte voorraad. Ook bleek dat de harde voorraad in een lager tempo ontwikkeld werd dan gedacht zodat de noodzaak om zachte voorraad om te katten naar harde voorraad minder was.

De te maken keuzes konden zeer ingrijpend zijn. De aanpak en de strategie van de prioritering verschillen per gemeente, mede omdat de problematiek verschillend kan zijn. In de ene gemeente waren veel te veel plannen in voorbereiding of ontwikkeling. In sommige gemeenten was sprake van dusdanige demografische ontwikkelingen dat de planvoorraad teruggedrongen moest worden. In enkele gemeenten wordt veel meer aan de markt overgelaten, terwijl in andere gemeenten sprake is van een actieve grondproductie. Met actieve grondproductie wordt bedoeld dat de gemeente zelf ruwe grond inkoopt, bouw-en woonrijpmaakt en weer verkoopt als bouw(rijpe) grond.

De omslag in denken, dus dat de planvoorraad moet passen bij de marktvraag, zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht kwam in de onderzochte gemeenten op verschillende momenten. Een enkele gemeente begon hier voor 2008 al mee, maar in de meeste gemeenten werden de scherpe keuzes tussen 2010 en 2013 gemaakt. In merendeel van de gemeenten zijn en worden de programma's en de daarin gemaakte keuzes vastgesteld door de gemeenteraad.

Om de bewering te doorgronden hebben we gekeken naar de wijze van ruimtelijk en stedelijk programmeren. Bij die activiteit spelen volumes, beleidsvraag, marktvraag, assortimenten, geschikte locaties, product/marktcombinaties, thematisering, dichtheden, volkshuisvestelijke categorieën, functiemenging, jaartallen, vrijheden, bouwveloppen, sectoraal beleid, typologie van ruimtelijke maatregelen, stimulansen, spin-off, economische uitvoerbaarheid (meerdere insteken), gewekte verwachtingen, kasstromen, sectoraal beleid (welzijn, duurzaamheid etc.) en vele andere een rol.

Aan de hand van gesprekken met een aantal gemeenten (11) en marktpartijen (7) hebben we geprobeerd meer vat te krijgen op de gedachte dat gemeenten de projecten waar zij een financieel belang hebben voor laten gaan boven projecten waar een andere partij een financieel belang heeft. Ook hebben wij daarvoor openbaar toegankelijke gegevens bestudeerd. In de bijlage is voor een aantal gemeenten aangegeven op welke wijze zij hun woningbouwprojecten hebben geprioriteerd.

In paragraaf 5.2 laten we zien, op basis van openbare bronnen op welke wijze een aantal gemeenten rangordening aanbrengen. Vervolgens geven wij in 5.3 onze impressies uit de gesprekken weer. Alle gesprekken zijn in vertrouwen gevoerd, daarom wordt er in deze paragraaf niet verwezen naar namen van gemeenten, marktpartijen en of gesprekspartners.

5.2. Beschrijving van het prioriteren van woningbouwlocaties aan de hand van openbare informatie.

De meeste gemeenten hebben geconstateerd dat er een grote discrepantie is tussen de aanwezige zachte planvoorraad en de woningbehoefte, na aftrek van hetgeen al in de harde voorraad gerealiseerd kan worden. Deze woningbehoefte of prognose is vaak op hoofdlijnen bepaald door de provincie en vervolgens in veel gevallen in overleg met de regiogemeenten nader gekwantificeerd, verfijnd, ingevuld en toebedeeld naar locaties.

Rollen voor de provincie in het ruimtelijk beleid

De zware inhoudelijke sturing door het rijk op het gebied van de ruimtelijke ordening is verleden tijd. Een overtuigend optreden van de provincie moet ervoor in de plaats komen, vindt het kabinet Rutte. Hoe ziet zo'n optreden eruit?

Eén van de rollen van de provincie is < Prioriteren en snoeien in de overmaat aan plannen >. Waar crisis en krimp gecombineerd toeslaan en gemeenten te veel plannen in de pijplijn hebben, moet worden geprioriteerd en gesnoeid. Dat kan alleen op een goede manier gebeuren vanuit een overkoepelend perspectief, of het nu gaat om bedrijventerreinen of woningbouwlocaties. Gelderland, Groningen, Zuid- en Noord Holland en Flevoland (met de Metropoolregio Amsterdam) hebben in de afgelopen periode dit snoeimes al gehanteerd. Snoeien en prioriteren is bij uitstek een taak voor de provincies, die zij op regionale schaal samen met gemeenten vorm geven. Hun rol van 'voorrangverlener' is niet helemaal nieuw. Vanuit haar oude taak bij het verdelen van woningbouwcontingenten had de provincie altijd al een stevige regierol bij het sturen op ruimtelijke ontwikkelingen.

Uit: IPO, Provincies gaan door, feiten en voorbeelden, 2011

De demografische ontwikkelingen zorgden ervoor dat de prognoses die door de provincies zijn opgesteld, in het recente verleden naar beneden toe moesten worden bijgesteld.

Ook bleek in veel gemeenten dat het kwalitatieve aanbod niet paste bij de vraag. Er werden dikwijls meer appartementen ontwikkeld dan er vraag naar was. Ook de verhouding goedkoop/midden/duur moest in veel plekken aangepast worden (dat kwam vaak neer op het verminderen van het volume aan dure woningen).

Focus aanbrengen

Hoe zijn gemeenten tot minder projecten gekomen? In het algemeen is dat gebeurd door 'focus' aan te brengen. Daarvoor is inzicht nodig in de projecten op het gebied van aantallen, prijssegmenten, huur-koop, stapeling-grondgebonden, publieke of private grondexploitatie, uitgiftetempo, start bouw en oplevering, publiekrechtelijke afspraken, privaatrechtelijke afspraken, ligging locaties, fasering en stedenbouwkundige uitgangspunten.

In de meeste onderzochte gemeenten zijn in het kader van de prioritering in eerste instantie alle projecten tegen het licht gehouden, zowel de harde als de zachte voorraad. Er is geen eenduidige definitie van harde en zachte plancapaciteit. Volgens ons zijn plannen die vastgesteld zijn, waar een ruimtelijke maatregel van kracht is, hard en plannen in voorbereiding zijn zacht. De plannen waarbij harde afspraken met externe partijen zijn gemaakt om de woningen te realiseren noemen wij in dit onderzoek ook harde plannen.

Zo is in de gemeente Deventer de keuze gemaakt tussen projecten die nu al in productie en of in de verkoop zijn (tafel 1) en plannen die op stapel staan (tafel 2). De plannen op tafel 2 kunnen naar tafel 1 doorschuiven indien daar ruimte is en de plannen onderscheidend zijn ten opzichte van de bestaande voorraad op tafel 1. Dit roept bij ons meteen de vraag op wat onderscheidend is en wie dit bepaalt? Is het vastgelegd met bestuurlijke kaders van de gemeenteraad?

Daarentegen heeft de gemeente 's-Hertogenbosch er niet voor gekozen woningbouwprojecten te schrappen of te prioriteren. De ambtenaren zijn van mening dat de markt steeds meer bepalend blijkt te zijn bij het wel of niet succesvol zijn van de afzet van woningen. Wel heeft zij een aantal projecten nader gefaseerd in tijd.

Afwegingscriteria

Om keuzes te kunnen maken hanteerden de gemeenten verschillende criteria.

In het algemeen hebben gemeenten bij de prioritering rekening gehouden met de contractuele verplichtingen (de privaatrechtelijke afspraken). Maar ook de juridische verplichtingen of de publiekrechtelijke afspraken (denk aan een omgevingsvergunning of het bestemmingsplan) waren van belang. Onder veel projecten lagen al harde afspraken, en is dus harde planvoorraad. Dus heel veel keuzes waren er voor de gemeenten ook weer niet om te schrappen of te schuiven/faseren. Ook wordt in het keuzeprocess vaak rekening gehouden met het belang van het project voor de stad (zowel in sociaal, economisch, stedenbouwkundig als volkshuisvestelijk opzicht)

Naast deze criteria zijn ook de financiële gevolgen van het schrappen van locaties naar onze indruk zeer belangrijk geweest in de te maken afwegingen. Uit de beschikbare informatie blijkt echter niet op welke wijze deze financiële belangen zijn bepaald en voor wie deze gelden. In Harderwijk bijvoorbeeld zijn de 'financiële consequenties van het wel of niet doorgaan van het project' als een afwegingsfactor gebruikt. Ook in Eindhoven wordt als aanvullend criteria de 'financieel-economische risico's' genoemd. Maar in Oosterhout wordt bijvoorbeeld duidelijk gesteld dat één van de criteria 'direct financieel belang van de gemeente' is. En in Enschede wordt bij de prioritering een heel duidelijk onderscheid gemaakt tussen plannen van derden en gemeentelijke plannen.

In het algemeen geldt dat niet precies duidelijk is wat bedoeld wordt met financiële risico's, belangen of consequenties. Wij kunnen dit niet opmaken uit de openbare informatie. De (grote) financiële gevolgen zijn vooral aan de orde bij de harde plannen, dus is het logisch dat deze als eerste doorgaan.

In Eindhoven zijn in 2005 al gebieden geselecteerd waar woningen gebouwd mogen worden, de zgn. prioritaire strategische zones. Hierbinnen zijn aan de hand van de criteria economische, ruimtelijke en sociale impulsverwerking, aangegane verplichtingen en financieel economische risico's diverse projecten benoemd. Hierop zijn wel uitzonderingen mogelijk. Wanneer voor bepaalde doelgroepen wordt gebouwd, te weten studenten en of senioren mag men ook in andere delen van de stad bouwen. In tegenstelling tot andere gemeenten stuurt zij niet op woningaantallen of programma maar op de gebieden waar gebouwd mag worden.

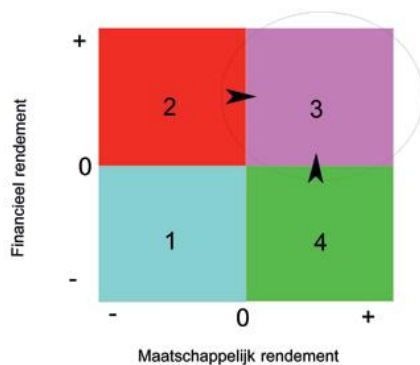
De gemeente Dordrecht richt zich ook niet zozeer op woningaantallen maar stuurt vooral op toevoeging aan de kwaliteit van woning voorraad ('niet meer van hetzelfde' is hierbij van belang). Dordrecht wil in de toekomst op een aanvullende wijze sturen en prioriteren. Zij heeft voor een drietal categorieën gebieden in de stad haar gemeentelijke rol bepaald. De

gemeente beoordeelt de projecten op het maatschappelijke en financieel effect. In de basisgebieden heeft zij enkel een toetsende en faciliterende rol, in de kansrijke ontwikkelgebieden stelt de gemeente de kaders vast maar neemt zij in eerste instantie een afwachterende rol aan (in deze gebieden gaat het financieel effect boven het maatschappelijk effect) en in de derde categorie, de ontwikkelgebieden met topprioriteit heeft de gemeente een zeer actieve rol, zij investeert zelf, participeert in ontwikkelingen en kan ook zelf uitvoeren (het maatschappelijk effect gaat in deze gebieden boven het financieel effect).

Deze investeringsstrategie wordt bestuurlijk en met de markt besproken, daarna verder uitgewerkt om vervolgens te worden aangeboden aan de raad. Op welke wijze men tot deze drie gebieden is gekomen, wat bedoeld wordt met maatschappelijk en financieel effect en waarom welke projecten tot een categorie behoort, wordt dan besproken en aangescherpt. Op dit moment heeft de gemeente dit nog niet openbaar gemaakt.

Rendementsmatrix

In de gemeente Enschede en Apeldoorn heeft men gebruik gemaakt van de rendementsmatrix.



Volgens de toelichting in de raadsonderzoeken bestaat de rendementsmatrix uit twee assen waarbij projecten kunnen scoren op maatschappelijk en financieel rendement. De projecten in kwadrant 3 scoren het hoogst op zowel maatschappelijk als financieel rendement. De projecten in kwadranten 2 en 4 kunnen geoptimaliseerd worden of wellicht stopgezet. Van de projecten die slecht scoren op beide assen; kwadrant 1 wordt voorgesteld deze te stoppen.

Figuur 8 rendementsmatrix ¹³

In Apeldoorn heeft het maatschappelijk rendement betrekking op de betekenis van het project voor het functioneren van de wijk/stad, het belang voor doelgroepen en of een project het profiel van Apeldoorn versterkt, dit laatste betekent heel concreet dat voorrang gegeven wordt aan grondgebonden woningen met een tuin. In Enschede wordt het maatschappelijk rendement van projecten beoordeeld aan de hand van het woonbeleid (voorkeur voor grondgebonden woningen, particulier opdrachtgeverschap en meerwaarde voor de wijk) en het ruimtelijk beleid (in de binnenstad of langs de toegangswegen).

Het financieel rendement wordt in Apeldoorn omschreven als de financiële gevolgen wanneer een 'hard' plan in publiekrechtelijke en of privaatrechtelijke zin, niet doorgaat.

Aanvullend heeft men in Apeldoorn gekozen voor een evenredige verdeling van plannen op publieke gronden en private gronden (50%-50%). Deze verdeling is gebaseerd op de ten tijde van het opstellen van de woningbouwprogrammering (2012) verdeling van de

¹³ Rendementsmatrix uit: 'De grond wordt duur betaald', raadsonderzoek naar het grondbedrijf in de gemeente Apeldoorn, januari 2012 en uit: Stedelijke Koers, herprioritering projecten, versie 3, gemeente Enschede, september 2012

ontwikkelprojecten tussen gemeente en particulieren. Deze verdeling wordt jaarlijks gemonitord opdat er geen scheefheid in dit uitgangspunt ontstaat.

In Enschede wordt voor de bepaling van het financieel rendement onderscheid gemaakt tussen plannen van derden en gemeentelijke plannen. Wanneer het plan van een derde is wordt gekeken of het plan verankerd is in een bestemmingsplan of in een overeenkomst (dit zijn dus harde plannen). En bij de gemeentelijke plannen zijn de financiële gevolgen berekend wanneer het plan gestopt wordt waarbij tussen 1 en 3 punten gescoord kunnen worden. Dat is afhankelijk van de omvang van het tekort.

Objectief en transparant?

Naar aanleiding van de bestudeerde informatie vragen wij ons af of bij de wijze waarop gemeenten hun afwegingen hebben gemaakt er (voldoende) rekening is gehouden met de financiële consequenties wanneer een privaat project gestopt wordt. En wij vragen ons af of er ook rekening is gehouden met bijdragen die derde partijen afdragen aan de gemeente voor bijvoorbeeld de aanleg van grote infrastructurele werken? Of met werken/voorzieningen die de gemeente aan moet leggen vanwege de ontwikkeling van een bepaald project. Dit blijkt in ieder geval niet altijd uit de openbare informatie, maar heeft natuurlijk wel te maken met de financiële consequenties van stoppen of doorgaan van een woningbouwproject. De afwegingen zijn vaak niet "smart" geformuleerd.

Welke locaties hebben voorrang gekregen?

Uit de openbare informatie en de gesprekken is gebleken dat de grotere bouwlocaties vaak doorgang vinden. Denk hierbij aan de uitleglocaties, spoorzones en ook aan herstructureringsopgaven in het stedelijk gebied. In deze locaties zijn vaak zowel gemeente als marktpartijen vertegenwoordigd. Deze locaties zijn vaak al gestart en men wil graag dat deze afgemaakt worden al dan niet met een ander programma.

Volgens een persbericht in het Financieel Dagblad naar aanleiding van een onderzoek van Deloitte ¹⁴ neemt een derde van de gemeenten deel aan tal van ontwikkelingsprojecten met andere partijen zoals ontwikkelaars, woningcorporaties, bouwbedrijven of andere gemeenten. Gemeenten nemen gemiddeld voor 50% deel in dit soort gezamenlijke projecten. Zij lopen dus heel wat risico. De belangen om dit soort projecten door te laten gaan zijn zowel juridische, financieel als maatschappelijk groot aldus Deloitte.

In een aantal gemeenten, zoals Deventer, 's-Hertogenbosch en Apeldoorn is expliciet bij het prioriteren aangegeven dat de herstructureringsgebieden door moeten gaan. Dit verklaart ook de toename van het aandeel woningen met een stichting als eigenaar, zie figuur 7.

¹⁴ Deloitte, Monitor gemeentefinanciën 2014; special: verbonden partijen, 4 februari 2015

In een artikel in de Zakengids van Tiel ¹⁵ wordt het volgende geschreven:

NEERIJNEN “ *Eigen grond eerst*”, dat is de insteek van woningbouw wethouder Kool van Neerijnen wanneer hij in contact komt met projectontwikkelaars die in Neerijnen woningen willen bouwen. Kool ziet zolang de gemeente nog zoveel bouwgrond in eigen bezit heeft liever niet dat er elders bouwactiviteiten plaatsvinden. Vorig jaar heeft de gemeente enkele miljoenen moeten afschrijven op grond, die de afgelopen jaren aangekocht is om woningen op te bouwen. Omdat over de waarde van die grond rente betaald moet worden, wil de wethouder dat vooral op die grond gebouwd gaat worden. “Dat is goed voor de gemeentekas en dus voor alle inwoners”. Door de afboeking kan de gemeente de grond nu goedkoper aanbieden. In de Molenhoek in Varik lijkt dat te gaan lukken. Daar zullen volgend jaar de eerste woningen verrijzen. Ook in Haaften waar de grondverkoop nodig is om het dorps huis dat inmiddels in gebruik is te financieren, lijken de vooruitzichten op woningbouw wat gunstiger. “

Rol van de marktpartij

In een aantal gemeenten zijn de marktpartijen pas na de besluitvorming rondom de woningbouwprogrammering betrokken. In Enschede bijvoorbeeld werden de gesprekken met de private partijen gestart na de besluitvorming over de Stedelijke Koers. Ook in Breda zijn belanghebbende partijen na de vaststelling van het beleid door het college geïnformeerd. Hier is dat in een aantal gevallen op verzoek van ontwikkelaars, geleid tot gesprekken. De gemeente Breda heeft de ontwikkelaars uitgedaagd met andere invullingen te komen wanneer dit bijdraagt aan een beter programma voor de stad. De locatiekeuzen zijn hierop echter niet aangepast. Naar aanleiding van het gesprek met de corporaties en de gemeenteraad zijn er nuances aangebracht in het collegevoorstel waarop later de gemeenteraad unaniem akkoord ging met Koers Gezet 2020.

In andere gemeenten zijn marktpartijen in een eerder stadium uitgenodigd om over de woningbouwprogrammering mee te denken, Bijvoorbeeld in Apeldoorn is tijdens het proces van prioriteren een aantal malen afgestemd met de markt via het Overleg Wonen Apeldoorn (OWA). Bij de start van het proces heeft het OWA aangegeven een regierol van de gemeente te verwachten. Wel gaven de partijen binnen het OWA aan behoefte te hebben aan inzicht in de gemeentelijke programmering. Aan dit verzoek is gehoor gegeven door de initiële planvoorraad met hen te delen. Alle partijen hebben de kans gehad hierop te reageren. Zelfs ontwikkelende partijen die geen lid zijn van het OWA hebben de kans gehad om te reageren.

Ook in Deventer zijn marktpartijen nauw betrokken geweest bij de prioritering via het Platform Wonen Deventer (PWD). Hierin zijn diverse partijen verenigd die te maken hebben met de ontwikkeling en realisatie van woningbouwplannen in Deventer. De gemeente is samen met het PWD tot de projecten van tafel 1 en 2 gekomen. Tafel 1 betreft projecten die al in productie of verkoop waren en op tafel 2 liggen de projecten die op stapel staan. Op basis van met het PWD gemaakte afspraken bepaalt de gemeente welke nieuwe initiatieven op tafel 1 terecht komen.

Ook in Eindhoven hebben marktpartijen meegedacht, hier zijn “de uitgangspunten om voortvarend verder te bouwen aan de stad samen met ontwikkelaars, corporaties, makelaars en beleggers geformuleerd”¹⁶.

¹⁵ Zakengids, Tiel, 9 april 2014

Bij dit alles moet bedacht worden dat vele individuele eigenaren die ook een ontwikkelvoornemen voor hun eigendom hebben, niet gehoord worden bij dergelijke afwegingen.

Nieuwe initiatieven

Binnen de gemeente geldt een diversiteit aan werkwijzen om te bepalen of een nieuw initiatief waarvoor een ruimtelijke maatregel nodig is om het te realiseren, gehonoreerd wordt. Veel gemeenten hebben de procedure rond de behandeling van planinitiatieven vastgelegd. Hierbij gelden er verschillende criteria zoals de vraag of een initiatief beantwoord aan goede ruimtelijke ordening en aan economische uitvoerbaarheid voor de gemeente. De lijsten met criteria verschillen van gemeente tot gemeente. Dat is niet zo vreemd want ruimtelijke ordening en grondbeleid dienen de lokale bestuurlijke doelen.

In veel gemeenten is een aantal jaren geleden een intake team ingesteld om nieuwe initiatieven te beoordelen. In Apeldoorn is bijvoorbeeld een strategisch platform ingesteld dat het college adviseert over nieuwe ruimtelijke initiatieven, groter dan 4 woningen. Deze gemeente hanteert de werkwijze van adaptief programmeren en dat betekent dat de markt constant gemonitord wordt. Nieuwe toevoegingen aan het programma zijn mogelijk. Het programma wordt niet op slot gezet maar er wordt wel een bewuste afweging gemaakt of een project toegevoegd kan worden.

Ook in Dordrecht heeft de stuurgroep stedelijk programmeren haar werkzaamheden weer opgepakt. Dit team beoordeelt initiatieven die niet zijn vastgelegd in een projectprogramma of een stedelijk programma en deze worden getoetst aan het maatschappelijk rendement (zij duiden dat als projecten die het meest kansrijk zijn en bijdragen aan de ambities van de stad). Projecten mogen niet concurreren met lopende, prioritaire projecten en bestaande voorraad en als het initiatief financieel niet goed is onderbouwd of er is een bijdrage van de gemeente nodig wordt in principe geen medewerking verleend. Daarnaast zet Dordrecht in op (collectief) particulier opdrachtgeverschap.

De nieuwe initiatieven in Deventer dienen een toegevoegde waarde te hebben om op tafel 1 terecht te kunnen komen. Men gebruikt hiervoor de term 'onderscheidend' en daarmee bedoelt men het woningbouwsegment, woonmilieu en specifieke kwaliteiten die niet nader benoemd zijn.

In veel gemeenten mogen nieuwe projecten niet concurreren met de huidige woningbouwprogrammering. Van deze woningbouwprogrammering maken natuurlijk zowel projecten van marktpartijen als van de gemeente deel uit. Onderscheidend zijn of iets toevoegen zijn brede begrippen. Gemeenten denken daarbij aan bijvoorbeeld bouwen voor een specifieke doelgroep of in een specifiek woonmilieu, financieringswijze, duurzaamheid of transformatie van kantoren en monumenten. Vaak zijn kleinschalige initiatieven (1-5 woningen) op voorhand wel mogelijk en is daar in de programmering ook al rekening mee gehouden.

Wij constateren dat het proces rondom een nieuw initiatief van particulieren vaak niet transparant is. Het is onduidelijk waaraan een initiatief moet voldoen en waarom iets wordt afgewezen. In de volgende paragraaf komen wij hierop terug.

¹⁶ Prioriteitennota, gemeenten Eindhoven, 2007

5.3 Onze impressies uit de gesprekken met marktpartijen en gemeenten

Uit de gesprekken met marktpartijen en gemeenten is gebleken dat programmeren een zeer complex onderwerp is. De marktpartijen hebben aangegeven dat ze vinden dat in enkele gemeenten de gemeente haar eigen projecten voor laat gaan, maar wanneer hen gevraagd wordt om met concrete voorbeelden te komen willen zij dat niet doen omdat zij de relatie met de betreffende gemeente niet op het spel willen zetten. Ze dragen geen hard bewijs aan en ze vinden de belangen vaak te groot om er heel veel ophef over te maken.

Eén gemeentelijke gesprekspartner heeft uitgesproken dat in principe de eigen gemeentelijke locaties voor gaan, hierbij houden zij wel rekening met de hardheid van de afspraken die met private partijen zijn gemaakt.

'Eigen grond eerst?'

De voorbeelden die door de marktpartijen zijn aangedragen betreffen vaak locaties of projecten waarvan de ruwe grond voor de crisis (2008) is gekocht, al dan niet op verzoek van de gemeente. Dikwijls zijn samen met de gemeente hiervoor stedenbouwkundige plannen gemaakt maar was het nog niet tot een overeenkomst gekomen. Ook was het bestemmingsplan nog niet aangepast. Doorgaans ligt het plan in de crisisjaren stil en wanneer de gemeente de woningbouwprojecten gaat prioriteren dan wel programmeren worden deze locaties als eerste doorgeschoven in tijd dan wel helemaal stop gezet. De marktpartijen ervaren dit als 'eigen grond eerst'.

Soms is het bestemmingsplan al wel aangepast maar zou het opnieuw gemuteerd moeten worden naar de maatstaven van deze tijd om een haalbaar plan te kunnen realiseren. Bij de prioritering is het plan echter van tafel gevallen of buiten de boot en wil de gemeente het bestemmingsplan niet of vooralsnog niet aanpassen.

We zijn ook tegengekomen dat beoogde woningbouwlocaties bij de actualisatie van de structuurvisie niet meer als zodanig genoemd werden. Bij de herijking van het ruimtelijk beleid waren deze locaties niet meer gewenst voor woningbouwontwikkeling.

Er zijn ook marktpartijen die dit verschijnsel niet herkennen, in ieder geval niet zo evident. Zij zijn van mening dat de meeste gemeenten heel zorgvuldig met hun afwegingen omgaan dan wel zijn omgegaan. Het gaat om de afwegingen in het kader van de goede ruimtelijke ordening en de economische uitvoerbaarheid die van belang zijn bij projectenkeuzes.

Goede ruimtelijke ordening en economische uitvoerbaarheid

Het ruimtelijke orderingsbeleid is gestoeld op twee pijlers: een goede ruimtelijke ordening (art 3.1 Wro) en de eis van economische uitvoerbaarheid (art 3.1.6 lid 1 sub f Bro).

Met een goede ruimtelijke ordening (een criterium dat ook al onder de WRO bestond) wordt onder andere bedoeld dat het bestemmingsplan zich moet richten op het creëren van geordende planologische ontwikkelingen die binnen de planperiode van tien jaar worden gerealiseerd.

Met de eis van economische uitvoerbaarheid moet voorafgaand aan het vaststellen van het bestemmingsplan inzicht zijn in de financiële gevolgen van de bestemmingswijzigingen. Vooral moet duidelijk zijn wie de kosten draagt en wie de opbrengsten geniet. En op welke wijze eventuele tekorten worden gedekt.

Uit de gesprekken is ook gebleken dat de marktpartijen weinig invloed uitgeoefend hebben op de prioritering. Hiervoor zijn diverse redenen. De marktpartijen werden niet standaard

geconsulteerd door de gemeenten. Maar, wanneer een gemeente ze daartoe wel uitnodigde waren de marktpartijen zelf niet altijd scherp en actief aanwezig omdat ook zij last hadden van de crisis. Veelal vonden de marktpartijen het prima wanneer hun project enige tijd stil kwam te liggen en wachtten zij ook liever op betere tijden.

Een enkele keer waren de marktpartijen het niet eens met de gemeentelijke keuzes en leidde dit ook tot een claim of rechtszaak. In een gemeente heeft bijvoorbeeld een appellant de rechtszaak gewonnen rond een aanvankelijk geschrapte locatie. Voor de gemeente, die vast wilde houden aan de programmering en fasering van de andere locaties binnen het gegeven volume, had dit hierop natuurlijk wel meteen effect.

Zachte en harde planvoorraad

Soms nemen de marktpartijen al dan niet op verzoek van de gemeente grondposities in terwijl het plan zich nog in de ideeënfase bevindt, dit zijn de zgn. zachte plannen. Hierbij bestaat natuurlijk het risico dat het idee niet doorgaat. Bij het proces van prioriteren zijn meestal deze voornemens als eerste geschrapt. Uit de gesprekken bleek dat in sommige gemeenten het schrappen van de zachte plannen al bijna genoeg was om te voldoen aan de geprognosticeerde woningaantallen. Of andersom, het aantal harde plannen is voldoende om te voorzien in de woonbehoefte. Hierdoor hoeft er nog geen keuze gemaakt te worden tussen de zachte plannen.

Wel of niet bouwen van harde plannen

In de gesprekken kwam ook naar voren dat sommige gemeenten graag willen dat er gebouwd wordt bijvoorbeeld op grond die via een bouwclaim bij de gemeente was beland, maar dat de bouwrijpe grond niet wordt afgenomen of dat de grondeigenaren niet willen starten met de ontwikkeling van het vastgoed, verkoop van het vastgoed dan wel start van de bouw vanwege de vraaguitval. Gemeenten hebben geen eenvoudige manier om grondeigenaren te dwingen te starten. De marktpartij bepaalt wanneer de omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Veelal moet er dan wel binnen 26 weken gestart worden met de bouw. Maar vanwege de vraaguitval zal dat in veel gevallen niet gebeurd zijn, ook omdat partijen in de overeenkomsten vaak een voorverkooppercentage vastlegden van zo'n 70% of 80%. De meeste gemeenten zijn wel in gesprek gebleven met de grondeigenaren en vaak hebben ze samen naar oplossingen gezocht. Bijvoorbeeld door aanpassing van het programma of door het project tijdelijk in de ijskast te zetten.

Projecten die stil liggen vanwege de marktomstandigheden en waar aan alle publiek rechtelijke verplichtingen is voldaan kunnen door gemeenten bijna niet op korte termijn in beweging worden gebracht zonder dat de gemeente financieel moet bijdragen. In één van de betrokken gemeenten ligt bijvoorbeeld een grote binnenstedelijke locatie, in eigendom van een marktpartij, waar al bijna 20 jaar over gediscussieerd wordt tussen gemeente en ontwikkelaar. Het bestemmingsplan is eindelijk onherroepelijk, maar nu past het programma niet meer bij deze tijd (veel duur en gestapeld). De ontwikkelaar weigert te beginnen. De gemeente stelt hier niets aan te kunnen doen. Maar deze locatie houdt wel aantallen vast in de prioritering. Dit is een lastig vraagstuk voor de gemeente. Dit voorbeeld zijn we in meerdere gemeenten tegengekomen.

Ladder voor duurzame verstedelijking

In de gesprekken met marktpartijen kwam de ladder voor duurzame verstedelijking een aantal malen naar voren als 'boosdoener' waarom bepaalde projecten sinds 2012 geen doorgang meer vinden. Voorheen pasten deze projecten wel in het ruimtelijke beleid van de gemeente. Zij gaven ook aan dat sommige gemeenten zich verscholen achter de negatieve uitkomst van de ladder. De gemeentelijke gesprekspartners herkennen zich daar niet in. Wel zijn zij het eens met de marktpartijen dat dit een star instrument is dat slecht toepasbaar is bij bijvoorbeeld herstructurering van een winkelcentrum waarbij voor de economische haalbaarheid extra woningen gewenst zijn of bij de invulling van laatste stukjes bouwgrond langs uitvalwegen vanuit het centrum naar de rand van de stad. Deze voorbeelden halen vaak niet de treden van de ladder.

Ladder voor duurzame verstedelijking

Dit is een instrument dat sinds oktober 2012 als motiveringseis in het Beluitt ruimtelijke ordening (Bro) is opgenomen. De treden van deze ladder moeten onder meer voor bestemmingsplannen doorlopen worden. De ladder kent drie treden die achter elkaar doorlopen moeten worden.

Trede 1: is er een regionale behoefte?

Trede 2: is (een deel van de) de regionale behoefte op te vangen binnen het bestaand gebied?

Trede 3: zoek een locatie die multimodaal ontsloten is of kan worden voor de resterende regionale behoefte.

Wanneer het antwoord op trede 1 negatief is moet gestopt worden met het plan. Wanneer een gemeente vast houdt aan de strakke woningaantallen wordt aan de regionale behoefte al voldaan via de projecten in de woningbouwprogrammering. Nieuwe initiatieven sneuvelen dan al vaak bij trede 1. Of het moet een aanvullend en onderscheidend aanbod zijn, daar zou behoefte aan kunnen zijn.

Rol van de provincie bij het prioriteren

De meeste gesprekspartners geven aan dat zij moeite hebben met de rol van de provincie. Voor 2008 moesten er zoveel mogelijk woningen gebouwd worden en daartoe stelde men vaak aanjaagteams in. Deze zorgden ervoor dat er vele nieuwe projecten opgestart werden. Zowel gemeenten als marktpartijen hebben daarvoor gronden gekocht dan wel geïnvesteerd in locatieontwikkeling. In 2010/2011 hebben de meeste provincies hun beleid bijgesteld. Een van de gesprekspartners gaf aan dat de rol van de provincie vooral rekenkundig en statisch is.

Uit de gesprekken is gebleken dat elke provincie haar rol op een andere wijze invult. Met name de provincie Gelderland lijkt strikt te sturen op woningaantallen terwijl andere provincies een meer laissez faire houding hebben en het aan de (regio)gemeenten overlaten. De provincie heeft de mogelijkheid geen toestemming te geven aan het gewenste ruimtelijk besluit van de gemeente en sommige provincies gebruiken dat instrument als stok achter de deur.

Enkele gemeenten trekken zich niet zoveel aan van de woningaantallen die de provincie toebedeelt. In één van de provincies zou bijvoorbeeld een stad 5.000 woningen mogen realiseren in de komende 10 jaar, de andere 5.000 woningen moeten door de

regiogemeenten gebouwd worden. Het was de bedoeling dat de regio zou bouwen voor de stad. Maar mensen willen weer graag in de stad wonen en niet in de randgemeenten. Dus deze stad bouwt gewoon door.

Effect instrument Ladder duurzame verstedelijking en provinciaal beleid

Casus aangedragen door een marktpartij

Op basis van de toenmalige structuurvisie hebben marktpartijen rond 2000 grond aangekocht ten behoeve van een woningbouwontwikkeling. Ook de gemeente heeft daar toen gronden verworven. Gezamenlijk met de gemeente is men aan de slag gegaan om een stedenbouwkundig plan voor ca 400 woningen te maken. In 2008 waren de concept overeenkomsten gereed maar ontstond er enige discussie over kostenverdeling van archeologisch onderzoek. Vervolgens kwam de provincie met de nieuwste bevolkingsprognoses en bleek dat de capaciteit voor deze regio flink afnam. De regiogemeenten moesten in overleg met elkaar de woningaantallen verdelen. Ook deze gemeente mocht minder woningen bouwen en zij had al een eigen grote woningbouwlocatie die wat betreft voorbereiding verder was dan deze casus. De marktpartijen stelden vervolgens voor het programma te halveren naar 200 woningen en de ontwikkeling wat meer in tijd te faseren. Daarna werd er gediscussieerd op wiens grondgebied deze woningen gerealiseerd moesten worden.

De gemeente heeft vervolgens een woningmarktonderzoek uit laten voeren waaruit bleek dat het programma te veel leek op bestaand programma in de gemeente. De marktpartijen zijn echter van mening dat de locatie voor een hele andere doelgroep gebouwd wordt dan andere locaties in de gemeente.

In 2011 geeft de gemeente nog aan dat zij de optie voor 200 woningen wil onderzoeken, maar later blijkt dat zij vindt dat deze locatie niet door kan gaan vanwege de ladder voor duurzame verstedelijking en het provinciaal beleid.

In de structuurvisie uit 2013 is deze locatie voor mogelijke woningbouw geheel verdwenen. De gemeente geeft aan dat zij minder woningen mocht bouwen van de provincie en dat er al voldoende harde plannen voorhanden waren. Volgens hen waren deze locaties onomkeerbaar en de locatie uit de casus niet.

Medewerking van de gemeente

Eén van de gemeentelijke gesprekspartners meldde dat geen nieuwe initiatieven meer mogelijk zijn, in principe wordt het bestemmingsplan niet gewijzigd. Pas wanneer de uitgifte bij de huidige grote woningbouwlocatie goed loopt zijn nieuwe initiatieven wellicht mogelijk. In de kleine kernen zijn de woningbouw mogelijkheden zeer beperkt, deze mogen niet verstedelijken. Over herstructureren van bijvoorbeeld monumenten wil men vaak nog wel meedenken.

Een aantal gemeenten heeft in de gesprekken aangegeven dat het complex is om nieuwe locaties aan de programmering toe te voegen wanneer bij de prioritering strikt uitgegaan wordt van de benoemde woningaantallen (en de gemeente daaraan ook vast wil houden).

Wij constateren dat het proces rondom een nieuw initiatief vaak niet transparant is. Het blijkt onduidelijk te zijn waarom een initiatief wordt afgewezen dan wel aangenomen wordt. De motivatie van het besluit is niet openbaar en traceerbaar. Enkele gesprekspartners gaven bijvoorbeeld als reden van een weigering aan, het paste niet in ons beleid, het plan lag op de verkeerde plek, we willen die doelgroep (daar) niet of de kwaliteit van het plan was slecht. Het blijkt dat gemeenten niet een openbaar register van de niet gehonoreerde plannen hebben en dat zou volgens ons wel wenselijk zijn.

Planwijzigingen

Als gevolg van de economische omstandigheden hebben marktpartijen vaak een tijdje niet aan het project gewerkt. Wanneer zij het weer oppakken moet regelmatig een nieuw stedenbouwkundig plan gemaakt worden met een aangepast programma. De gemeente gaat nu pas aan een bestemmingsplanwijziging meewerken wanneer de marktpartij aangetoond heeft dat het plan iets toevoegt dan wel onderscheidend is ten opzichte van andere projecten in de gemeente. Zoals een van de gesprekspartners vertelde, 'het dient een kwalitatief aanvullend aanbod' te zijn. Wanneer dat niet het geval is weigert de gemeente mee te werken en wordt het initiatief niet in procedure gebracht. Steeds vaker dan vóór 2008 moeten initiatiefnemers de kansrijkheid van een project onderbouwen met een marktonderzoek naar doelgroepen en producten.

5.4 Afsluiting

Een aantal gemeenten heeft aangegeven dat door het aantal en de kwaliteit van locaties aan te passen aan de markt en door voorrang te geven aan locaties die kansrijk zijn, versnippering van de vraag naar nieuwbouwoopwoningen wordt voorkomen. Door beperking van het aantal mogelijkheden wordt ook de concurrentie beperkt. Hierdoor is volgens hen de kans groter dat projecten het voorverkooppercentage halen en de bouw gestart wordt.

Recentelijk heeft de directeur EIB, Taco van Hoek aangegeven dat 'de kunstmatig gecreëerde schaarste niet in het belang van de consument is'¹⁷. Nu schatten de gemeente in waar het beste gebouwd kan worden. Volgens van Hoek zou dit de consument moeten zijn of in ieder geval mee moeten beslissen. Wanneer er wel concurrentie is beslist de consument met zijn portemonnee welk project het beste is. Dit is normale marktwerking. Maar gemeenten zijn bang dat er daardoor geen enkel project van de grond komt omdat het voorverkooppercentage niet gehaald wordt.

Uit de wijze van programmering blijkt dat in veel gemeenten zowel de harde als de zachte planvoorraad in de programmering tegen het licht zijn gehouden. Na aftrek van de harde plannen blijkt in een aantal gemeenten dat deze voorraad voldoende van omvang was om tegemoet te komen aan de woningbehoefte. De gemeente hoeft, nog, geen keuze te maken in de zachte plannen. In een enkele gemeente is de harde planvoorraad te groot en moet zij een keuze maken in de harde plannen. Deze keuze is dan vaak het vertragen of uitfasen van het project. Voor dit onderzoek is enkel de programmering van de zachte voorraad van belang. We hebben gezien dat sommige gemeenten daar nog niet aan zijn toegekomen.

¹⁷ Cobouw, 10 maart 2015

Grondeigendom als criterium in een structuurvisie

Een enkel aanknopingspunt voor de juistheid van de bewering “eigen grond eerst” is gevonden in de Structuurvisie Wonen, Zorg en Woonomgeving Midden Limburg ¹⁸(december 2014).

Hierin wordt via een afwegingskader punten gegeven voor een locatie om te komen tot een ordening van plannen. Onder thema 1: planstatus en positie gemeente/planeigenaar wordt 1 punt gegeven wanneer de *gemeente 50% of meer grondpositie* heeft. Is dat niet het geval dan krijgt het project 0 punten. Dit is dus één van de afwegingscriteria. De grondpositie gemeente wordt als volgt toegelicht: Voor een aantal plannen hebben gemeenten ervoor gekozen (mede) risicodragend te participeren. Soms hebben gemeenten voor plannen voorzieningen getroffen om mogelijke tekorten op te vangen of hebben inmiddels afboekingen plaats gevonden. Als indicator wordt aangehouden dat een gemeente een grondpositie heeft van 50% of meer.

Een aantal gemeenten heeft in de gesprekken aangegeven dat zij nadenken over een andere wijze van prioriteren. Zij stellen het strikt vasthouden aan de woningaantallen ter discussie en willen liever gebiedsgericht gaan prioriteren.

De meeste gesprekspartners geven aan dat het vooral een gevoelsmatige impressie is dat het ‘eigen grond eerst’ principe wordt toegepast, maar het is nagenoeg niet te bewijzen en ook niet concreet te maken. Zoals één van de schrijvers, aangehaald in hoofdstuk 1 ook al aangaf, het is borreltafelpraat. Het is een indruk maar het is niet hard te maken. Eén van de marktpartijen vertrouwdde ons toe dat het ook weer niet zo erg is!

¹⁸ Echt-Susteren, Leudal, Maasgouw, Roerdalen, Roermond, Nederweert, Weert

6. Conclusies

Kwalitatieve route

Uit het onderzoek is gebleken dat sinds 2008, als gevolg van de verslechterde economische situatie gemeenten aan het programmeren van de woningbouwlocaties meer aandacht hebben gegeven. Voorheen gebeurde dit natuurlijk ook, maar in een vraagmarkt was hier minder behoefte aan. Gemeenten pakten vanaf 2008 hun regierol sterker op, mede omdat bleek dat er een (grote) discrepantie was tussen planvoorraad en woningbehoefte, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Door te programmeren ook wel prioriteren genoemd werden projecten stopgezet, in tijd gefaseerd dan wel voorrang gegeven. Doel van het programmeren was de goede ruimtelijke ordening in combinatie met de economische uitvoerbaarheid van plannen. Door betere afstemming van vraag en aanbod van plannen werd schaarste gecreëerd en de gemeenten hoopten dat de productie versoepeld zou worden onder ongunstig gesternte.

In de meeste gemeenten zijn alle projecten tegen het licht gehouden. Dus zowel de harde als de zachte plannen. Vaak bleek dat er voldoende harde plannen zijn om de tegemoet te komen aan de woningbehoefte. Er is een grote verscheidenheid aan criteria aangewend om het keuzeproces bij het programmeren te ondersteunen. De belangrijkste zijn de contractuele verplichtingen, zowel publieke (bestemmingsplan) als private afspraken (overeenkomst) die al gemaakt zijn en het belang van het project voor de stad, zowel in volkshuisvestelijk, sociaal, economisch als maatschappelijk opzicht. En natuurlijk zijn er de financiële criteria. Bij dit laatste criterium gaat het veelal om de financiële gevolgen voor de gemeente wanneer het project stop gezet wordt, maar ook om investeringen in grote (infrastructurele) werken.

We hebben geconstateerd dat de wijze waarop door de gemeenten de criteria worden beschreven vaak niet erg 'smart' geformuleerd is. Ook is de toepassing van de criteria niet altijd transparant en objectief.

Gebleken is dat de grotere bouwlocaties zoals de VINEX of uitleglocaties, de spoorzones en de herstructureringswijken voorrang krijgen bij het rangordenen. Bij deze locaties zijn vaak zowel marktpartijen als gemeenten betrokken en liggen er harde contractuele afspraken en zijn er al ruimtelijke maatregelen getroffen. De gemeenten hebben hier vaak mede een economisch belang. Maar ook willen zij graag afmaken waar men aan begonnen is. De zachte plannen, dit zijn plannen die nog in de idee fase zitten boden meer mogelijkheden om te schrappen. Schrappen van plannen doet vaak pijn, bij gemeente, marktpartij en grondeigenaar. Er zijn afwaarderingen aan de orde op de ingekochte grondposities.

Uit de door ons uitgevoerde verkenning zijn, behoudens de in de tekst genoemde incidentele gevallen, geen harde aanwijzingen gevonden dat gemeenten zodanig voorsorteren in het keuzeproces dat de eigen grondposities per definitie voorrang krijgen bij de keuzen rondom de zachte en harde planvoorraad. In het proces van integrale afweging is de specifieke insteek, 'eigen grond eerst' trouwens ook niet te isoleren. Bij navraag bij marktpartijen zijn er weinig concrete gevallen aangereikt die de hypothese ondersteunen. Een rol speelt wel dat marktpartijen deze niet expliciet willen duiden.

Gebleken is dat marktpartijen door de marktomstandigheden soms niet willen acteren terwijl er helemaal geen beletsel is vanuit publiek recht.

Kwantitatieve weg

De gedachte dat gemeente hun eigen projecten voor laten gaan is ook onderzocht aan de hand van beschikbare statistische informatie van het aantal opgeleverde woningen tussen 2002 en 2014. Daarvoor was informatie nodig over de historische eigenaar en de planning van de woningbouwprojecten in deze periode.

Gebleken is dat er over de grondeigenaar die de locatie heeft ontwikkeld geen gestructureerd databestand aanwezig is. Het Kadaster houdt deze gegevens niet zodanig bij dat er op een eenvoudige en digitale wijze op geselecteerd kan worden. Ook is er weinig bekend over de zachte ontwikkelvoorraad bij marktpartijen of particuliere eigenaren. Voor de vergelijking is ook kennis nodig over de projecten die in de periode 2002-2014 niet door zijn gegaan en waarom deze dan niet door zijn gegaan. Op landelijk niveau worden deze gegevens niet verzameld en bij gemeenten zijn wij deze dataverzameling ook niet tegengekomen. Een analyse of pro rata gemeentelijke locaties eerder aan bod komen is niet te maken vanwege het ontbreken van gegevens over zachte ontwikkelvoorraden. Het kan in de integrale afweging verdedigbaar zijn dat gemeentelijke locaties voorrang krijgen op basis van expliciet gemaakte beleidskeuzes. Bijvoorbeeld omdat een specifiek programma het meest geschikt is voor die locatie.

Op basis van statistiek hebben we dus geen vergelijking kunnen maken tussen projecten van gemeenten en marktpartijen. Wel hebben we de informatie over de gerealiseerde woningen tussen 2002 en 2014 gecategoriseerd naar woningen in stedelijke kern, stedelijk gebied, landelijke kern, het buitengebied en uitleglocaties. Vanuit de beschikbare statistische informatie kunnen we concluderen dat de realisatie van woningen in de uitleglocaties sinds 2008 fors is teruggelopen en dat de woningbouw in de binnensteden (stedelijke kern) toegenomen is. Het aandeel gerealiseerde woningen in het buitengebied, de landelijke kern en het stedelijk gebied blijft constant. Ook hebben we gezien dat de meeste woningen in eigendom zijn van particulieren maar dat er een duidelijke toename is van de woningen die in eigendom zijn van niet natuurlijke personen, denk daarbij aan woningcorporaties en beleggers. Interessant is om na te gaan of dit komt doordat de ontwikkelingen in de herstructureringsgebieden gewoon door zijn gegaan.

Nieuwe initiatieven van particuliere eigenaren

Uit de analyse is gebleken dat wanneer nieuwe initiatieven voorkomen deze in veel gemeenten onderscheidend dienen te zijn van- en deze niet mogen concurreren met lopende projecten. Met onderscheidend wordt bijvoorbeeld bedoeld qua typologie, doelgroep, duurzaamheid of financieringswijze. Het project dient vaak een toegevoegde waarde te hebben. Door het hanteren van deze criteria beschermt de gemeente de huidige projecten in de woningprogrammering waar niet alleen gemeentelijke grondexploitaties zitten maar ook die van marktpartijen. Het toepassen van deze criteria op individuele ontwikkelverzoeken is niet altijd transparant. Wij hebben gemerkt dat het proces rondom een nieuw initiatief vaak niet helder is. Het blijkt onduidelijk te zijn waarom een initiatief wordt afgewezen dan wel aangenomen wordt. De motivatie van het besluit is niet openbaar en traceerbaar.

Meer flexibiliteit in de toekomst

De scherpere wijze van prioritering is in crisistijd een goed instrument geweest en heeft zijn werking gedaan. Hierdoor is schaarste gecreëerd en is mogelijk een versnelling in projecten aangebracht. Nu, in een markt die zich lijkt te herstellen kun je je afvragen of prioritering nog wel wenselijk is. Wellicht kunnen gemeenten de regie een beetje laten varen. Of op bepaalde plekken in de stad nog wel vasthouden aan de regierol en op andere plekken loslaten.

Wanneer meer gemeenten kiezen voor een faciliterende rol bij grondproductie, kunnen zij met behulp van de Wro hun kosten verhalen. De bewering dat gemeenten 'eigen grond voorrang geven', zal dan niet meer of minder geroepen worden. De gemeenten kan dan natuurlijk wel projecten voor laten gaan waar zij andere belangen hebben (bijvoorbeeld maatschappelijk of ruimtelijk). De gemeente moet daarbij wel zorg dragen voor een goede motivatie in het kader van een goede ruimtelijke ordening en economische uitvoerbaarheid. Het programmeren verandert daarmee van kleur. Het programmeren zal steeds flexibeler worden met nadruk op de begrippen uitnodigingsplanologie, organisch ontwikkelen en oog voor de markt hebben (adaptief programmeren).

Eigen grond eerst?

Duidelijk aanwijsbare gevallen van 'eigen grond eerst' hebben we, behoudens enkele uitzonderingen die ook weer op hun eigen merites moeten worden beoordeeld, niet gevonden. Het beeld is gemengd, er is geen eenduidig antwoord op de vraag te geven. Het criterium 'eigen grond eerst' zijn we in ieder geval niet tegengekomen als zelfstandige afweging in de locatiekeuzes bij de onderzochte gemeenten. Gemeenten lijken geen vooropgezet doel te hebben om haar eigen gronden als eerst tot ontwikkeling te brengen, wanneer dit wel de gedachte lijkt te zijn komt dat door de resultante van het toepassen van de verschillende criteria privaatrechtelijk, publiekrechtelijk, financieel en maatschappelijk. Waarbij het financiële criterium een belangrijke afweging is in het keuzeprocess.

In meer algemene zin hebben de vraagstelling en hypothese mede te maken met de gemeente die zowel een publieke als private rol vervult. De private rol is dan de risicodragende grondproductie. Het is een klassiek discussiepunt, Indien de gemeente zich geheel zou richten op de publieke rol en vandaar uit het actief grondbeleid zou formuleren is de vraagstelling in de toekomst niet meer aan de orde.

Gevraagd is of de hypothese te onderzoeken is. We hebben impressies verzameld maar het op wetenschappelijk verantwoorde wijze duiden van een 'eigen grond eerst' principe in de feitelijk gemaakte afwegingen is ondoenlijk. De integrale afweging is te veelomvattend en ook niet uniform bij gemeenten. Bovendien is er geen volledig zicht in de zachte ontwikkelvoorraad en ontwikkelvoornemens van alle betrokken partijen.

Gebruikte openbaar toegankelijke informatie

- Companen, Croonenburo5 (2014) Structuurvisie wonen, zorg en woonomgeving Midden-Limburg, Regionaal vastgesteld op 18 december 2014
- Gemeente Apeldoorn, Keuzes voor het meerjaren woningbouwprogramma Apeldoorn 2010-2029, 22 november 2012, gemeente Apeldoorn/dienst RO
- Gemeente Breda, Stedelijke programmering 2020, koers gezet, Breda, vastgesteld door de gemeenteraad 16 december 2010
- Gemeente Breda, 3e voortgangsrapportage Stedelijke (her)programmering, 10 september 2013
- Gemeente Breda, Meerjarenperspectief Grondbeleid en programmering 2014, oktober 2014
- Gemeente Deventer, interne handreiking herprogrammering woningbouw, 26 november 2014
- Gemeente Dordrecht, Werkwijze en positie Regieteam Stedelijk Programmeren, 5 maart 2014
- Gemeente Dordrecht, Marktprognose Stedelijke Programmering 2015, 11 maart 2015
- Gemeente Dordrecht, Investeringsstrategie gebiedsontwikkeling, discussiestuk, versie 9 april 2015
- Gemeente Enschede, Stedelijke Koers, herprioritering projecten, versie 3 september 2012
- Gemeente Enschede, monitor woon werklocaties 2014, oktober 2014
- Gemeente Eindhoven, prioriteitennota 2007
- Gemeente Geldermalsen, Raadsvoorstel 13.005746, Maatregelen ter verbetering financiële resultaten gemeentelijke grondexploitatie, 26 maart 2013, afdeling Maatschappelijke en Ruimtelijke ontwikkeling
- Gemeente Harderwijk, brief aan de leden van de commissie Ruimte, woningbouwprogrammering 2010 t/m 2019, 26 augustus 2010, U10.004772
- Gemeente Oosterhout, woonvisie 2011-2016, vastgesteld door gemeenteraad 15 november 2011
- Gemeente Oosterhout, Nota grondbeleid 2013-2017 Grondgedachten, vastgesteld door gemeenteraad 26 maart 2013
- Gemeente 's-Hertogenbosch, Nota wonen 2012, juni 2012
- Gemeente 's-Hertogenbosch, Raadsinformatiebrief, Actieprogramma Wonen 2013, 16 april 2013
- Gemeente 's-Hertogenbosch, Raadsinformatiebrief Voortgangsnota Wonen 2014
- Handreiking Ladder voor Duurzame verstedelijking, versie 2 november 2013, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Handreiking Stedelijke herprogrammering woningbouw, G32 Nicis institute, september 2011
- Stammers J., Mulders M., Janssen-Jansen L., Stedelijke ontwikkeling voorbij overprogrammering, Rooilijn, jg 47/nr 6/2014,

Bijlage 1: prioriteren volgens een aantal gemeenten

In deze bijlage wordt aan de hand van openbaar beschikbare informatie een aantal manieren van programmeren of prioriteren toegelicht in de gemeenten Apeldoorn, Breda, Deventer, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, Harderwijk, 's-Hertogenbosch en Oosterhout. Zie pagina 39 voor de bestudeerde gegevens.

Prioriteren volgens de gemeente Apeldoorn

November 2012 zijn de 'Keuzes voor het meerjaren woningbouwprogramma Apeldoorn 2010-2029 door de gemeenteraad behandeld. Hierin werd aangegeven dat ook Apeldoorn keuzes moest maken.

De gemeente had een planvoorraad voor ca 13.500 woningen terwijl er een behoefte was aan 7.000 woningen (volgens het college). Ook vanuit het raadsonderzoek "de grond wordt duur betaald" zijn aanbevelingen gedaan om prioriteitstelling aan te brengen tussen projecten in de grondportefeuille.

Uitgangspunt voor deze keuzen is om te komen tot een woningbouwprogramma dat beter aansluit bij de opnamecapaciteit van den markt. Via een aantal wegen komt men tot de aanpassingen: **verdunning, afscheid nemen en faseren**. Een groot aantal project ideeën (ca 4.300 woningen) wordt niet verder tot ontwikkeling gebracht (zachte plannen). Het restant, ca 2.200 woningen betreft de wat concretere of hardere plannen.

De gemeente Apeldoorn heeft diverse vertrek- en uitgangspunten gehanteerd voor de woningbouwprogrammering.

De vraagkant:

Kwantitatief: kiezen voor uitbreiding van de woningvoorraad met netto 3.900 woningen in de periode 2010 TM 2019. In de periode 2020 TM 2029 wordt uitgegaan van netto 2.000 woningen.

Kwalitatief: als vertrekpunt wordt gekozen voor een 30%-40%-30% verdeling goedkoop middel en duur om de markt tegemoet te treden (marktanalyses en ervaringen in de gemeentelijke projectontwikkeling hebben de afgelopen jaren geleerd dat vooral een fors accent in de middelste prijsklasse van groot belang is. Deze verdeling blijkt in de afgelopen jaren de beste basisverdeling, waarvan uit relatief eenvoudig bijgestuurd kan worden)

De aanbodkant:

Project ideeën goed voor 4.300 woningen, voortkomend uit vroegere ambities niet verder tot ontwikkeling brengen. Zij zullen voortaan geen onderdeel meer uitmaken van de woningbouwprogrammering. Dit zijn met name woningen in de dorpen omdat daar veel aan planvorming is gedaan in het kader van het zoek zone beleid van de provincie.

Uitgangspunt woningbouwprogrammering:

Gekozen wordt voor een evenredige verdeling van plannen op publieke gronden en op private gronden voor de periode tot en met 2019. Voor de periode daarna wordt deze verdeling gehanteerd als rekenkundig uitgangspunt. De meeste zekerheid lijken echter de ontwikkelingen op publieke gronden te bieden. Een aanzienlijk aantal private projecten van na 2020 is nog niet zo hard.

Afwegingscriteria voor de woningbouwprogrammering zijn o.a.

- **Harde contractuele afspraken** in projecten met voldoende ontwikkelperspectief worden zoveel mogelijk nagekomen.
- **Ruimte voor kleinschalige initiatieven** (vier of minder woningen), circa 30 woningen per jaar.
- In de programmering wordt prioriteit gegeven aan sloop en nieuwbouw (**herstructurering**). Dit is cruciaal voor de ontwikkeling van wijken en dorpen. Hier wil de gemeente geen rem op zetten.

Er wordt gekozen voor een **'brede aanpak'**. Dit betekent een evenwichtige programmering verdeeld over binnenstedelijke- en uitleglocaties. Circa 13% van de programmeruimte wordt gereserveerd voor de dorpen. Elk project is beoordeeld op de volgende criteria:

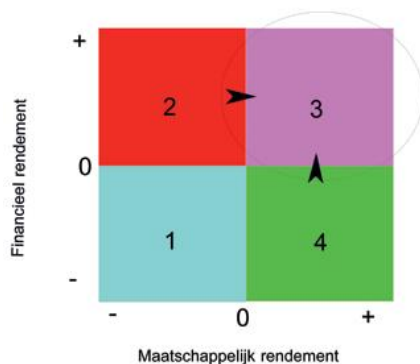
Maatschappelijk rendement:

- Belang voor de gebiedsontwikkeling: betekenis van een project voor het functioneren van buurt, dorp, wijk of stad;
- Belang voor doelgroepen: versterking van de positie op de woningmarkt van kwetsbare doelgroepen zoals jongeren en ouderen;
- Strategisch belang: een project versterkt het profiel van Buitenstad (de bestaande kwaliteiten van Apeldoorn, bijvoorbeeld groen, ruim opgezet, goed bereikbaar en voorzieningen onder handbereik) Concreet betekent dit een groter accent op grondgebonden woningen met tuin.

Financieel rendement:

- Juridisch belang: hoe 'hard' is een plan publiekrechtelijk (bouwvergunning, bestemmingsplan) en privaatrechtelijke (contract). Dit kan financiële gevolgen hebben.
- Financiële potentie: gevolgen voor de positie van het grondbedrijf (verlies/winst) en privaatrechtelijke aansprakelijkheid bepalen het financieel belang van de gemeente.

Deze criteria zijn ontleend aan de rendementsmatrix, zoals deze is opgevoerd in het rapport De grond



wordt duur betaald¹⁹. Projecten in kwadrant 3 scoren zowel financieel als maatschappelijk goed.

Sturing op programmering

De gemeente hanteert de werkwijze van adaptief programmeren. Dit betekent dat de markt constant gemonitord wordt. De programmering wordt voor de komende jaar niet op slot gezet, maar er wordt veel bewuster een afweging gemaakt of een project toegevoegd kan worden aan de gemeentelijke programmering.

Een strategisch platform dat het college adviseert over nieuwe ruimtelijke initiatieven (groter dan vier woningen) wordt ingesteld.

De gemeente pakt haar rol als regisseur. Ook omdat volgens haar de partners behoefte hebben aan een gemeente die keuzes maakt en regisseert.

¹⁹ 'De grond wordt duur betaald', raadsonderzoek naar het grondbedrijf in de gemeente Apeldoorn, januari 2012

Prioriteren volgens de Gemeente Breda

December 2010 heeft de gemeenteraad van Breda de Stedelijke programmering tot 2020 'Koers gezet' genaamd vastgesteld.

De provincie heeft voor de periode 2009 tot 2020 een toevoeging van 7.350 woningen bepaald, dit is exclusief vervanging van de te slopen woningen. Gebleken is dat er sprake is van een overprogrammering van woningen, er waren ideeën voor bijna 23.000 woningen. Dit zijn harde en zachte plannen en plannen waarbij private en gemeentelijke belangen gelden. Ook bleek er een kwalitatieve mismatch in de woningbouwplannen te zijn: een te groot aandeel appartementen.

Er moest dus geprioriteerd worden. Dit is een proces van **realisatie, heroverweging, verdunning en fasering** van locaties voor 2020 en daarna. Dit proces beweegt zich binnen de context **van beperkte financiële middelen, privaat-en publiekrechtelijke afspraken, de effecten van de financieel economische crisis en de kosten van planvoorbereiding die niet in lijn zijn met financiële en programmatische mogelijkheden**. In deze herprogrammeringsopgave liggen kansen voor de stad. Ingrijpen in het kwalitatieve en kwantitatieve woningbouwprogramma is nodig om te voorkomen dat de woningbouwproductie verder afneemt, plannen vertraging oplopen en de woningmarkt verder verstoord raakt. Er ontstaat een kans om bouwinitiatieven opnieuw te bezien op hun belang voor de stad.

De kaders op basis waarvan de keuzes zijn gemaakt zijn: o.a.

- “Inzetten op ombuiging van bestaande plannen om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen
- Binnen de kaders zoeken naar nieuwe ontwikkelings- en financieringsmogelijkheden met partners, focus aanbrengen, meerjarig kijken en investeringen combineren om de dynamiek in de stad in stand te houden
- Wij willen de mogelijkheden van de bestaande stad optimaal benutten, maar zullen meer dan voorheen toezien op een integrale benadering van planning en programmering, waaronder aspecten rond voorzieningen, openbare ruimte en infrastructuur
- Wij plannen voor de toekomst en zetten in op kwalitatieve toevoegingen voor de stad
- Onze financiële mogelijkheden zijn beperkt, onze huidige financiële kaders zijn uitgangspunt, we maken de afweging tussen de benodigde investering voor realisatie enerzijds en het te nemen verlies bij discontinuatie anderzijds, verliezen verwerken we in het gemeentelijk weerstandvermogen op het moment dat keuze dat nodig maken
- De effecten van de financieel economische crisis beïnvloeden onze plannen en daarom willen we hierop anticiperen en de plannen bijstellen waar mogelijk.”

In dit document wordt ook het volgende aangegeven:

- “De prioriteiten liggen bij de ontwikkeling van de stad. Deze prioriteiten zijn bijvoorbeeld: Inzetten op Via Breda waarbij in 1e instantie ingezet wordt op de volledige ontwikkeling van het stationskwartier en de OV terminal en de invulling van het voormalige brouwerijterrein. CSM terrein en havenkwartier worden niet voorzien voor 2020. Benut en versterk gericht de waarden van de bestaande stad en dorpen. In de nieuwe structuurvisie wordt aangegeven welke interventies wenselijk en mogelijk zijn om de waarden te behouden. En het doorzetten van de wijkontwikkeling als onderdeel van de stedelijke herprogrammering. In de nog beperkte stadsuitleggebieden moet meer vraag dan aanbodgericht ontwikkeld worden.
- Wij geven in principe prioriteit aan realisatie van plannen waarvoor een planologische procedure loopt of is doorlopen en of waarvoor exploitatie of samenwerkingsovereenkomst zijn gesloten. Wij zullen in overleg gaan met ontwikkelaars om te bezien in hoeverre het aanbod aansluit bij de vraag en waar nodig inzetten op ombuiging zodat een betere kwaliteit wordt bereikt en zo mogelijk programmatisch ruimte wordt teruggevonden. Met deze ontwikkelaars worden sluitende afspraken gemaakt.
- Met de initiatiefnemers met een ontwikkeling waarvoor geen planologische procedure loopt zullen wij overleg over de haalbaarheid voeren. Deze plannen worden opnieuw getoetst aan kwalitatieve toevoeging voor de stad. Dit is ook van toepassing voor plannen waarvoor het college eerder principe uitspraken heeft gedaan omdat de omstandigheden zijn gewijzigd.”

In 2013 is de derde voortgangsrapportage verschenen, hierin wordt aangegeven dat doordat in het verleden grondposities zijn ingenomen en planvorming is gestart, er grote belangen op het spel staan. Diverse partijen wensen individueel hun belangen veilig te stellen, dit brengt een spanningsveld met zich mee omdat deze individuele belangen niet automatisch invulling geven aan de maatschappelijk e vraagstukken op stedelijk niveau waarvoor we staan en waar de gemeente regie op voert. Regie en sturing blijven dan ook noodzakelijk.

Beheerst afmaken wat in gang is gezet, het bijstellen van projecten (ook de eigen gemeentelijke projecten worden herontwikkeld) het faseren van projecten in de tijd, maar ook afscheid nemen van projecten/ontwikkelaars. Het kost tijd en zorgvuldigheid om deze ambitie te verwezenlijken binnen de gegeven mogelijkheden en zonder kleerscheuren.

Men concludeert dat voor de komende 5 jaar onder meer dat,

- Continuïteit van de bouwproductie wenselijk is, waarbij voorkomen moet worden dat de nieuwbouw leidt tot een ongezonde concurrentie met de bestaande voorraad en projecten in de stad en de regio
- Het daarom voor de korte termijn van belang blijft om gedoseerd (bijgestelde) plannen naar de realisatiefase te brengen.

De aankomende 10 jaar maakt de gemeente door de uitgifte van gronden ongeveer ruim een kwart van de woningbouwopgave mogelijk en zal het merendeel door marktpartijen mogelijk gemaakt worden. De woningbouwproductie in de gemeentelijke grondexploitaties loopt terug en eindigt waarschijnlijk in 2021 wanneer geen nieuwe grondexploitaties opgestart worden. Zowel de risico's als de sturingsmogelijkheden worden dan beperkt.

Strategieën

De gemeente zet in om bestaande plannen in het zelfde marktsegment en in eenzelfde periode ten opzichte van elkaar te beoordelen en te wegen, zodat de kans op realisatie per project wordt vergroot. Dat betekent dat projecten gefaseerd verder gebracht dienen te worden, zo nodig bijgesteld of dat er afscheid van plannen moet worden genomen. Hierdoor kan de verkoopsis van 70 % of meer per locatie mogelijk eerder gehaald worden en wordt de kans op realisatie groter. Hierbij kunnen de volgende strategieën ²⁰ gehanteerd worden:



- Faciliteren** zodat het project naar de realisatiefase gaat;
- Faciliteren bij een herontwikkeling/ ombuigingsverzoek (natuurlijk moment);
- Fasering** in de tijd, mogelijk sluit een project nu niet direct aan bij de huidige marktomstandigheden maar wel bij de langere termijn behoefte;
- Een strategie die toegevoegd wordt, gelet op de accenten zoals gelegd in het coalitieakkoord, is het behoud van de bereikbare voorraad door niet te slopen maar te kiezen voor groot onderhoud (**heroverweging sloop**);
- Terughalen plancapaciteit (**juridisch schrappen plancapaciteit**) als laatste optie, nadat blijkt dat een project helemaal niet meer gaat slagen of wordt gerealiseerd

De gemeente concludeert dat de stedelijke (her)programmering uit de fasen van forse overprogrammering nu overgaat in een meer realistische programmering.

²⁰ Strategische herprogrammering uit MPG 2014, gemeente Breda

Prioriteren volgens de gemeente Deventer

In Deventer zijn de diverse partijen die betrokken zijn bij de ontwikkeling en realisatie van de woningbouwplannen verenigd in het Platform Wonen Deventer (PWD). Op dat Platform leeft het besef dat afstemming over de voortgang van de plannen belangrijk is. Achtergrond daarvan is dat er in Deventer medio 2013 sprake was van een flinke overprogrammering. De afstemming moet leiden tot een beter op de markt afgestemde productie.

Motto: Versnellen door versmallen

Om de afstemming effectief en handzaam te kunnen laten verlopen is de keuze gemaakt een onderscheid te maken tussen de afstemming over **de nu al in productie/verkoop zijnde projecten** (Tafel 1) en de projecten **die op stapel staan, maar nog niet daadwerkelijk in de verkoop zijn** (Tafel 2). Op deze Tafel 2 lijst staan projecten die als eerste in productie kunnen worden genomen indien er ruimte voor aanwezig is doordat ze onderscheidend ten opzichte van de bestaande voorraad zijn, dan wel dat de productie van Tafel 1 is opgedroogd.

Initiatieven die niet op een van deze lijsten voorkomen staan in principe achteraan in de rij.

Principe van de afspraken:

- Focus gelegd op productie van Tafel 1: plannen dienen ongehinderd op de markt gebracht te kunnen worden;
- Productie Tafel 2 op de reservebank: plannen volgen op de productie van Tafel 1 of onderscheiden zich daar van;
- Plannen die nog niet geplaatst zijn op Tafel 2 kunnen uitsluitend in productie worden genomen indien zij zich onderscheiden van de plannen van Tafel 1 en 2.

Nieuwe plannen toevoegen aan Tafel 1 of 2 wordt door de gemeente bepaald. Zij doet hiervan verslag naar het Platform Wonen Deventer.

Om de relatie met de eerdere gepresenteerde projectenlijst helder te houden is een derde categorie toegevoegd met projecten die buiten het kader van de herprogrammering zijn geplaatst. Dit zijn projecten met een bijzonder karakter (bv studentenwoningen) of ligging in de dorpen.

Indien de medewerking van de gemeente noodzakelijk is voor de uitvoering van de plannen, wordt deze alleen verleend indien het desbetreffende plan op de Tafel 1-lijst staat of daarop een aanvullende waarde heeft. De gemeente koppelt periodiek terug aan het PWD welke besluiten zij daarin heeft genomen.

Aan plannen en voornemens die niet op deze lijst staan zal de gemeente in principe geen medewerking verlenen (indien noodzakelijk), tenzij:

1. Het initiatief een **aanvulling** is op de bestaande productie van Tafel 1. Dit kan zijn:
 - a. De bestaande productie van Tafel 1 droogt (in een bepaald segment) op.
 - b. Het initiatief is onderscheidend ten opzichte van de bestaande productie door bijvoorbeeld typologie, financieringswijze, duurzaamheid, etc.
 - c. Het initiatief speelt in op een bovenlokale behoefte en trekt 'nieuwe' Deventernaren.
2. Het voor de programmering van **ondergeschikte betekenis** is. Dit is bestuurlijk bepaald op 10 woningen per jaar
3. **Bestaande verplichtingen** anders bepalen

Nieuwe initiatieven

Conform de afspraken met het PWD hanteert de gemeente de volgende uitgangspunten voor het toevoegen van nieuwe plannen aan Tafel 1 en daarmee de gemeentelijke medewerking.

Voor alle projecten van Tafel 2-lijst geldt dat ze in productie kunnen worden genomen indien ze een toegevoegde waarde hebben ten opzichte van de productie van Tafel 1. We duiden dit ook wel met de term 'onderscheidend'. Overigens worden ook nieuwe initiatieven, die niet op de Tafel 2-lijst staan op dezelfde wijze beoordeeld, uiteraard met inachtneming van de afspraken over de Tafel 2 projecten.

Afgesproken criteria voor **onderscheidend**:

- Woningbouwsegment: koop tot en vanaf € 200.000, sociale huur en beleggershuur
- Woonmilieu: suburbaan te onderscheiden in dorps wonen, stedelijke uitbreiding en herstructurering
- Specifieke kwaliteiten: niet nader benoemd maar bijvoorbeeld duurzame opzet of zorgwonen.

Gemeentelijke beleidsdoelstellingen bij de **beoordeling**:

- Voorrang voor de herstructureringswijken
- Ongedeelde stad
- Positie in de regio

De gemeenteraad heeft uitgesproken dat er absolute voorrang dient te worden gegeven aan de afronding van de **herstructureringswijken**.

Prioriteren volgens de gemeente Dordrecht

In de gemeente Dordrecht zijn in 2012 in een geheime raadsinformatiebrief over Richting kiezen en prioritering in de grote gemeentelijke projecten keuzes gemaakt. Dit heeft geleid tot het substantieel schrappen van woningaantallen en vierkante meters kantoor en detailhandel in diverse projecten en er is afgeboekt in de respectievelijke gemeentelijke grondexploitaties.

Nieuwe initiatieven

In 2014 is de stuurgroep stedelijk programmeren (voorheen Regieteam) weer met zijn werkzaamheden gestart (ingesteld in 2010). Deze stuurgroep beoordeelt initiatieven die niet zijn vastgelegd in een vastgesteld projectprogramma of een stedelijke programma en wanneer initiatieven een ruimtelijk effect en of een programmatisch effect hebben.

De initiatieven worden getoetst aan:

- **Maatschappelijk rendement:** toegevoegde waarde voor de stedelijke ontwikkeling en bijdrage aan de gemeentelijke kernkwaliteiten en ambities.
Er wordt in de eerste plaats gekozen voor die projecten die het meest kansrijk zijn en het meest bijdragen aan de ambities van deze gemeente: aantrekkelijk, levendig en toekomstbestendig.
- **Concurrentie met lopende, prioritaire projecten en bestaande voorraad:** Wanneer een project of initiatief een negatief effect heeft op prioritaire projecten of gebieden, wordt hieraan geen medewerking verleend.
- **Financiële haalbaarheid:** Aan een project of initiatief dat financieel niet goed onderbouwd is of niet tot stand kan komen zonder bijdrage van de gemeente (bijvoorbeeld in geld of grond) wordt in principe geen medewerking verleend.

Uit recente door de gemeente aangereikte informatie blijkt dat de gemeente een aanvullend nieuw afwegingskader aan het ontwikkelen is op basis van een drietal categorieën gebieden. Voor elk van deze gebieden heeft de gemeente haar rol bepaald.

1^o categorie gebieden: basisgebieden

De gemeente toetst de initiatieven en faciliteert deze waar nodig. Als het initiatief binnen de kaders past of wanneer ze de kaders eenvoudig kunnen aanpassen dan werken ze direct mee. Indien het meer tijd kost om de kaders aan te passen (bijvoorbeeld aanpassing van het bestemmingsplan) is de inzet voor initiatieven die buiten de prioriteiten vallen afhankelijk van de beschikbare capaciteit. De initiatiefnemer heeft dan de keus om zijn plan aan te passen of geduld te hebben.

De facilitaire rol van de gemeente betreft vooral het proces, de planvorming is aan de initiatiefnemer. Naarmate de initiatiefnemer meer expertise heeft kan de gemeente zich meer beperken en meer overlaten aan de initiatiefnemer. De gemeente neemt zelf geen initiatief voor ontwikkeling, tenzij het een gemeentelijke prioriteit betreft als duurzaamheid of het uitgeven van kavels voor zelfbouw. Bij initiatieven van derden die bijdragen aan de gemeentelijke prioriteiten levert de gemeente een grotere inzet. Het politiek akkoord van de gemeente geeft prioriteit aan leefbaarheid en veiligheid, arbeidsmarkt, duurzaamheid, levendige binnenstad en zorg.

2^e categorie gebieden: kansrijke ontwikkelgebieden

Deze gebieden zijn van belang voor de ontwikkeling van stad bijvoorbeeld vanwege de ligging, de maatschappelijke opgaven of vanwege het financieel belang van de gemeente. De urgentie voor de ontwikkeling van deze gebieden is echter niet zo hoog. De gemeente heeft wel een belang, maar neemt niet zelf het initiatief. De gemeente stelt voor deze gebieden kaders vast, maar neemt in eerste instantie een afwachterende rol aan. Ze komt pas in actie wanneer een private partij een initiatief indient. Wanneer dit initiatief waarde creatie voor de stad oplevert en past binnen de gemeentelijke kaders ondersteunt de gemeente dit actief. Actieve ondersteuning betekent inzet van capaciteit, en eventueel ook van middelen, bijvoorbeeld de inzet van gemeentelijke gronden of vastgoed of een injectie in de openbare ruimte. De gemeente doet in deze gebieden geen strategische grondaankopen. In incidentele gevallen kan de gemeente het initiatief nemen, wanneer zich een interessante kans voordoet.

In deze gebieden gaat financieel effect in principe boven maatschappelijk effect.

3^e categorie gebieden: ontwikkelgebieden met topprioriteit

Dit zijn gebieden die van wezenlijk belang zijn voor de ontwikkeling van de stad. Gebieden waar de gemeente veel investeert en waar op dit moment (2014) veel private investeringen worden gedaan, of waar de gemeente investeringen wil uitlokken. Voor een deel zijn dit gebieden waar ze in het verleden de keuze heeft gemaakt om hier actief te investeren en waarvoor een grondexploitatie is geopend. Voor een deel zijn het gebieden waar ze de ontwikkeling wil aanjagen door investeringen uit te lokken. Het betreft een beperkt aantal gebieden waar de gemeente een zeer actieve rol heeft en neemt. De inzet van de gemeente bestaat uit gebiedspromotie, het versterken van de netwerken, uitlokken van projectvoorstellen en businesscases, het verbeteren van de ruimtelijke vestigingsvoorwaarden, acquisitie en het vinden van financieringsmogelijkheden en partijen bij elkaar brengen. De gemeente investeert zelf in deze gebieden, participeert in ontwikkelingen en kan ook zelf uitvoeren. Dit laatste is vooral het geval bij de lopende projecten, bij nieuwe ontwikkelingen zal de gemeente er minder snel voor kiezen de uitvoering zelf op zich te nemen. Zo nodig doet de gemeente in deze gebieden strategische grondaankopen. Particulier initiatief dat past bij de ontwikkelvisie van het gebied krijgt hier ruim baan en vindt in de gemeente een actieve partner.

In deze gebieden gaat maatschappelijk effect boven financieel effect.

Prioriteren volgens de gemeente Eindhoven

In de laatst vastgestelde prioriteitennota uit 2007 wordt aangegeven dat in Eindhoven de vraag en het aanbod beter met elkaar in balans dienden te worden gebracht. Dit was in 2005 ook al gebeurd en met de verbetering van de economische omstandigheden in 2007 was een herijking op zijn plaats.

Op het gebied van wonen bleek dat met name de planvoorraad aan appartementen binnen de ringweg het dubbele van de geraamde behoefte te bevatten. **Prioritering en fasering**, respectievelijk een **uitgekiende doelgroep keuze** is onvermijdelijk omdat er anders voor de leegstand zal worden gebouwd.

Door in gesprek te gaan met ontwikkelaars, corporaties, makelaars en beleggers zijn uitgangspunten geformuleerd om voortvarend verder te kunnen bouwen aan de stad.

Dit zijn de volgende uitgangspunten:

- het al bestaande dan wel dreigende overaanbod aan kantoorvloeroppervlak, detailhandel, Leisure-voorzieningen en appartementen vraagt om voortzetting van het prioriteren van (majeure) ontwikkelingslocaties, respectievelijk fasering van voorgenomen ontwikkelingen.
- De geldende structuurvisie met de Westcorridor, de Dommelzone en het Centrumgebied als **prioritaire strategische zones** kan daarbij uitstekend als beleidskader dienst blijven doen.
- Voor de buiten deze zones gelegen locaties moeten extra eisen gesteld blijven worden aan de onderbouwing van de noodzaak en haalbaarheid.
- Voor grotere, aaneengesloten gebieden buiten deze zones moet de planvorming vooralsnog niet in gang worden gezet.
- Een zorgvuldige communicatie met de marktpartijen is cruciaal omdat ten aanzien van veel initiatieven sprake is van commitment die onderwerp van gesprek moet zijn om over en weer onnodige schade te voorkomen.
- Planvorming direct passend binnen vigerende bestemmingsplannen wordt door deze prioriteitennota niet meer beïnvloed.

Vervolgens is gesteld dat de overall prioritering voor de strategische zones Westcorridor, Centrumgebied en Dommelzone onvoldoende selectief is. Daarvoor zijn **aanvullende criteria** nodig:

- **Economische, ruimtelijke en sociale impulsverwerking:** van welke locaties wordt de grootste meerwaarde voor de stad verwacht?
- **Reeds aangegane verplichtingen**, respectievelijk onomkeerbaarheid van lopende planprocessen
- **Financieel-economische risico's**

Op basis van deze criteria zijn binnen de 3 aangewezen gebieden diverse projecten/ontwikkelingen benoemd.

Er zijn enkele **uitzonderingen** mogelijk wanneer gebouwd wordt voor senioren die verzorgd wonen voor studenten en voor de overige senioren. Ook zijn appartementen mogelijk wanneer dat nodig is in samenhang met de revitalisering van een buurt-of wijkwinkelcentrum.

Dit jaar (2015) wordt een nieuwe prioriteitennota opgesteld waarin wordt voorgesteld de gebiedsgerichte benadering te handhaven en nader te prioriteren op leefmilieus en fasering.

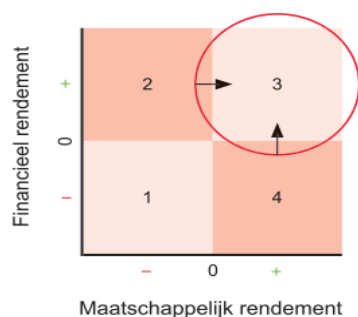
Prioriteren volgens de gemeente Enschede

In september 2012 is de Stedelijke Koers vastgesteld. Het doel hiervan was om het aanbod van plannen (planvoorraad) aan te laten sluiten bij de veranderde vraag.

Vanwege de omvang en de complexiteit van de woningbouwprojecten is via een tweetrapsraket gekomen tot herprioritering. Eerst zijn alle projecten in de **rendementsmatrix** geplaatst waarbij onderscheid is gemaakt tussen initiatieven van derden en gemeentelijke projecten/gemeenschappelijke projecten. Zowel het maatschappelijk rendement als de financiële risico's van de projecten zijn inzichtelijk gemaakt. Op basis daarvan is een prioritering aangebracht welke is vertaald in de categorieën **doorgaan, faseren en stoppen**. Deze voorstellen zijn gebaseerd op een integrale weging van de gehele projectenportefeuille

De 2^e trap bestaat uit een **verfijning op woningtype**; appartementen, kavels en grondgebonden woningen.

De rendementsmatrix (zij onderstaand figuur) bestaat uit 2 assen. Het **maatschappelijk rendement** wordt beoordeeld op basis van een combinatie van uitgangspunten voor het woonbeleid en het ruimtelijk beleid. Dit hangt samen met de kaders voor de economische visie en voor het **financieel rendement** wordt onderscheid gemaakt tussen plannen van derden en gemeentelijke plannen. Voor plannen van derden is bij de financiële afweging vooral van belang of de bouwplannen juridisch verankerd zijn in een bestemmingsplan en of in een overeenkomst. Bij gemeentelijke projecten is dit ingevuld als de kosten die de gemeente heeft als het project gestopt wordt.



Figuur rendementsmatrix ²¹

Binnen deze 2 beoordelingsaspecten worden de projecten beoordeeld aan de hand van enkele criteria. Zie onderstaande scoringstabel.

1. Woonbeleid		Juridisch/Financieel effect	
Grondgebonden woningen	ja = 1, nee = 0	Derden	
Grondgebonden woningen binnenstadsvloer	ja = 1, nee = 0	Bestemmingsplan	1
appartementen binnenstadsvloer of in wijkcentra	ja = 1, nee = 0	Overeenkomst	1
Meerwaarde voor de wijk	ja = 1, nee = 0	gemeentelijk	
Particulier opdrachtgeverschap	ja = 1, nee = 0	€ 0	0
		€ 0 - € 1.000.000	1
		€ 1.000.000 – 5.000.000	2
		> € 5.000.000	3
2. Ruimtelijk			
1. binnenstadsvloer	ja = 1, nee = 0		
2. toegangswegen	ja = 1, nee = 0		
Score woonbeleid en ruimtelijk			
	min 0 max 6	Score financieel	
		Derden	Min. 0 max 2
		Gemeente	Min. 0 max 3

²¹ Gemeente Enschede, Stedelijke Koers, herprioritering projecten, versie 3 september 2012

In bovenstaande scoringstabel zijn 3 criteria aangegeven

Het eerste criterium is het **woonbeleid**, in Enschede is er meer vraag naar grondgebonden woningen, bij voorkeur in de binnenstadsvloer (hiermee wordt het centrumgebied binnen de singels bedoeld). De woning heeft dus een meerwaarde voor de stad wanneer met het project een buurt of wijk wordt afgerond, wanneer het project een belangrijke bijdrage levert aan de differentiatie of juist het creëren van een eenheid in de wijk en of met het project de woonkwaliteit van de buurt wordt verbeterd. Wanneer sprake is van (C) PO scoort het project ook een punt extra.

Het tweede criterium is een **ruimtelijke** afweging. Wanneer een project gelegen is langs toegangswegen of op de binnenstadsvloer scoort dat ook een punt.

En het derde criterium is het **juridische en financieel effect**. Zoals al eerder aangegeven wordt er onderscheid gemaakt in projecten van derden en projecten van de gemeente (of waar zij een belang in hebben). Voor de gemeentelijke projecten wordt onderscheid gemaakt in categorieën kosten, wanneer de financiële gevolgen bij stopzetting meer dan € 5 mln. zijn scoort het project 3 punten.

Uit de uitkomsten van de herziene prioritering is gebleken dat er een mismatch was van ca 2.000 woningen in de periode tot en met 2030. Door in de Eschmarke (grote bouwlocatie) een aantal zachte plannen te schrappen is de vraag en het aanbod in kwantitatieve zin voor deze periode in evenwicht. Wel moeten de plannen gefaseerd worden in tijd.

In de Monitor woon en werklocaties 2014 wordt aangegeven dat de komende jaren steeds een vergelijkbaar, maar minder omvangrijk proces van monitoring en prioritering doorlopen wordt waarbij ze zich blijven focussen op kansrijke ontwikkelingen voor Enschede.

Eind 2013 werd nog uitgegaan van een beschikbare harde en zachte plancapaciteit van bijna 5.600 woningen tot 2030. De verwachting per 1 oktober 2014 is dat dit aantal teruggebracht kan worden tot ruim 3.800 woningen als daarop een "realiteitstoets" wordt uitgevoerd, bestaande uit toepassing van de "**ladder duurzame verstedelijking**", in samenhang met een aantal aanvullende **beoordelingscriteria**. In programmaperiode 2015-2019 staan dan nog altijd zo'n 2.400 woningen geprogrammeerd, een overcapaciteit ten opzichte van de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte. Bij de actualisering van de Nota Stedelijke Koers 2012 die in 2015 zal plaatsvinden wordt hierdoor middel van een geactualiseerd sturingsadvies nader op ingegaan.

Prioriteren volgens de gemeente Harderwijk

In 2010 bleek dat er in Harderwijk voor de periode 2010 t/m 2019 een behoefte was aan 2.534 woningen (dit is inclusief 20% extra in verband met mogelijke projectuitval) terwijl er een plancapaciteit was voor ca. 4.800 woningen. Dit betekende dat er keuzes gemaakt moesten worden.

Hierbij hebben zij de volgende **afwegingsfactoren** gebruikt:

- **Contractuele verplichtingen** ten opzichte van derden en juridische verplichtingen op grond van bijvoorbeeld bestemmingsplan
- Het **belang van het project voor de stad** (sociaal, economisch, stedenbouwkundig, volkshuisvestelijk)
- **Financiële consequenties** van het wel of niet doorgaan van het project

Deze afweging heeft geleid tot een onderscheid in projecten in een drietal categorieën:

Categorie A: projecten die tussen 2010 t/m 2019 worden gerealiseerd: dit betreft alle woningbouwprojecten die in uitvoering zijn en de projecten waarvoor bouwvergunning is verleend. Maar ook de projecten waarvoor definitieve ontwikkelingsovereenkomsten met derden zijn afgesloten of in een vergevorderd stadium van overeenstemming verkeren.

Categorie B: projecten die in deze periode niet worden gerealiseerd tenzij er capaciteit vrijvalt in categorie A. Het college zal dan de afweging maken welk project hiervoor in aanmerking komt.

Categorie C: projecten die definitief in deze periode niet worden gerealiseerd.

Deze vermindering in woningproductie heeft financiële gevolgen, met name bij de plannen waarbij de gemeente de grondeigenaar is van de bouwlocatie heeft vertraging van plannen invloed op de gemeentelijke grondexploitatie

De gemeente Harderwijk vindt het van wezenlijk belang dat de verschillende woningbouwprojecten binnen de gemeente en mogelijk ook binnen de regio niet elkaars concurrenten worden, maar dat ze elkaar aanvullen. Dat vraagt voor de komende jaren om een **sterke regierol van de gemeente** en afstemming met de regiogemeenten.

Prioriteren volgens de Gemeente 's-Hertogenbosch

In 's-Hertogenbosch is in 2012 de Nota Wonen 2012 door de gemeenteraad vastgesteld. In deze nota wordt vanuit de veranderde context in de woningmarkt en de veranderde gemeentelijke positie en sturingsmogelijkheden, nadrukkelijk stilgestaan bij het feit dat we te maken hebben met een nieuwe realiteit in de woningmarkt.

De ambitie van de gemeente m.b.t. de woningproductie is en blijft er op gericht om door middel van woningbouw te voldoen aan de door de provincie berekende woningbehoefte. In de Nota Wonen 2012 wordt m.b.t. de woningbouwplanning en –programmering uitgegaan, gezien de marktontwikkeling, van een realistische doelstelling voor de in de komende periode te realiseren aantal woningen. Er worden dan ook eisen gesteld aan de intake van nieuwe woningbouwprojecten (projecten moeten in de markt haalbaar zijn) en er wordt gekozen voor fasering in de tijd m.b.t. een aantal projecten.

Om de doelstellingen die de gemeente zich heeft gesteld m.b.t. de woningbouw te kunnen realiseren, is samenwerking met de partijen in de woningmarkt van essentieel belang. De gemeente bedenkt en bepaalt dan ook niet meer alleen, maar is nog actiever verbanden aangegaan met andere partijen van de sociale, fysieke of economische infrastructuur in de stad. Alleen gezamenlijk met de partners op de woningmarkt kan de complexe problematiek op de woningmarkt worden aangepakt.

Om de beleidsdoelen uit de Nota Wonen 2012 te implementeren, heeft de gemeente in 2013 een Actieprogramma Wonen opgesteld. In dit actieprogramma worden, binnen de mogelijkheden die de gemeente heeft op de woningmarkt, alle kansen aangegrepen om, samen met partijen in de stad, een impuls te geven aan de woningmarkt.

Er is door de gemeente **niet voor gekozen om woningbouwprojecten te schrappen of te prioriteren**. De **markt** blijkt steeds meer **bepalend** te zijn bij het wel of niet succesvol zijn van de afzet van woningen. Uiteraard leidt dit wel tot fasering in de tijd van woningbouwprogramma's.

Voor wat betreft de woningproductie zijn de volgende actiepunten uit het Actieprogramma Wonen van belang:

- Taskforce woningbouw. Door middel van de Taskforce Woningbouw is er periodiek overleg tussen gemeente, marktpartijen en corporaties, waarbij actieve voortgangsbewaking plaats vindt m.b.t. de woningbouwprojecten. Waar zich knelpunten voordoen bij de voortgang van de projecten wordt, in samenwerking, gezocht naar oplossingen. Dit overleg zorgt voor de nodige 'sense of urgency', zowel bij de woningcorporaties, bouwers als bij de gemeente. Uitgangspunten bij deze realisering van woonproducten zijn: samenwerking, marktgericht opereren, flexibiliteit in het planproces, maatwerk, kleinschalig en fasering. Per project wordt nagegaan hoe we als gemeente de marktpartijen kunnen faciliteren. Dat betekent dus maatwerk al naar gelang het project.

Met woningcorporaties is lange tijd gewerkt in deze Taskforce woningbouw. De corporaties hebben gedurende vele jaren een belangrijk deel van de woningproductie gerealiseerd in 's-Hertogenbosch. Met de introductie van de verhuurderheffing heeft er een duidelijke terugval in de woningbouw door corporaties plaatsgevonden.

- Intaketeams. Marktpartijen met woningbouwinitiatieven worden door de gemeente snel en adequaat voorzien van een reactie m.b.t. de planologische haalbaarheid van de ingediende plannen. Het is aan de partijen zelf om de markttechnische haalbaarheid te onderzoeken. Om te voorkomen dat

onvoldragen initiatieven beslag leggen op schaarse capaciteit, worden er kosten gerekend bij de behandeling van plannen.

- Realisatie van grote(re) gebiedsontwikkeling in de stad. Met de marktpartijen en woningcorporaties wordt onverminderd gewerkt aan de realisatie van de grotere gebiedsontwikkelingen welke belangrijk zijn voor de stad én de herstructureringsgebieden. Er wordt ook ingezet op de verdere ontwikkeling van de 2 grote woningbouwprojecten. Er is door de gemeente niet voor gekozen om woningbouwprojecten te schrappen of te prioriteren. Ook vindt zij een aantal stedelijke herstructureringsprojecten van belang.

- Omzetting van leegstaande kantoren naar woningen. De gemeente heeft de keuze gemaakt om proactief met de transformatie van leegstaande kantoren naar woningbouw om te gaan. Enerzijds omdat deze transformatie bijdraagt aan de oplossing van de vraag naar woonruimte in 's-Hertogenbosch, anderzijds omdat deze transformatie zorgt voor het verminderen van de leegstand van kantoren. In 's-Hertogenbosch is er namelijk een dringende vraag naar woonruimten vanuit bepaalde doelgroepen zoals studenten, expats, arbeidsmigranten en (her)starters. Transformatie van leegstaande kantoorpanden kan voor deze groepen een snelle en betaalbare woonoplossing betekenen. Voor deze dringende woonvraag willen deze doelgroepen snel een oplossing hebben. De gemeente is geen makelaar tussen vraag en aanbod of uitvoerder van haalbaarheids- of planstudies. Uitgangspunt is dat de gemeente niet financieel participeert of overgaat tot aankoop. De gemeente denkt mee, onderzoekt (on)mogelijkheden, maar de gemeente is geen probleem eigenaar. Uit de tot nu toe gerealiseerde projecten blijkt dat deze omzetting van kantoren naar woningen zonder meer een geslaagde oplossing is.

- Actief bevorderen van (collectief) particulier opdrachtgeverschap. Voor een deel van de consumenten is particulier opdrachtgeverschap, zowel individueel (PO) als collectief (CPO) de beste manier om invulling te geven aan hun woonwensen. In de gemeente lopen op dit moment vijf CPO-projecten.

- Starterlening koopwoningen. De gemeente heeft, ondanks het terugtrekken van rijk en provincie m.b.t. de starterleningen, ervoor gekozen om zelf starterleningen te gaan verstrekken, om op deze manier de koopwoningmarkt verder te gaan versterken.

Uiteindelijk heeft deze gehanteerde werkwijze er toe geleid dat de woningbouwproductie in 's-Hertogenbosch in de periode 2010 t/m 2014 uitkomt op 3.075 gerealiseerde woningen, dit is gemiddeld 615 woningen per jaar. Kijkend naar het langjarig gemiddelde van ca. 760 gerealiseerde woningen per jaar in de periode 2001 t/m 2014, dan is er weliswaar in de laatste jaren sprake van een terugval in de jaarlijkse productie, maar deze is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de economische crisis en het feit dat de woningcorporaties (door rijksbeleid) minder kunnen investeren in woningbouw.

Prioriteren volgens de Gemeente Oosterhout

Op basis van de provinciale taakstelling mag de gemeente Oosterhout in de planperiode 2009 t/m 2019 in totaal 3.175 woningen aan de woningvoorraad toevoegen. Uitgangspunt voor deze berekening zijn de provinciale bevolkingsprognoses.

Begin 2010 zijn alle lokale woningbouwinitiatieven geïnventariseerd. Aanleiding voor deze inventarisatie was de woningbouwtaakstelling, de stagnatie in de woningbouwproductie en het voorkomen van een overcapaciteit aan nieuwe woningen op de lokale woningmarkt. De Oosterhoutse lijst omvatte zo'n 45 (potentiële) ontwikkellocaties met een totale geraamde plancapaciteit van circa 5.400 woningen.

De overcapaciteit aan initiatieven heeft ertoe geleid dat er voor het woningbouwprogramma 2009-2019 keuzes zijn gemaakt voor locaties die wel of niet voor ontwikkeling in aanmerking kwamen.

Om tot een afgewogen keuze te kunnen komen is gekeken naar plannen die niet meer te beïnvloeden zijn. Dit zijn bijvoorbeeld plannen die in 2009-2011 worden opgeleverd, plannen waarvoor al een

bouwvergunning is verleend of waar vastgelegde afspraken met ontwikkelaars gelden en plannen waarvoor door de gemeente al kosten in de grondverwerving zijn gemaakt.

Voor de nog beïnvloedbare plannen zijn **toetsingscriteria** opgesteld, hierbij wordt aan de projecten een score toegekend: positief of negatief op de volgende onderdelen:

- **afzetbaarheid** van het plan op de woningmarkt;
- **direct financieel belang** van de gemeente;
- bestuurlijke **hardheid** van het plan;
- past het plan binnen de **politieke doelstellingen**, en
- een algemene toets op **realiteitsgehalte** van het initiatief / plan.

Resultaat is een voor de gemeente en haar partners concreet meerjaren woningbouwprogramma. Jaarlijks vindt een voortgangsrapportage en evaluatie plaats om te bezien of bijstelling van het programma nodig is. Door jaarlijks te evalueren en waar nodig bij te stellen ontstaat er flexibiliteit in het woningbouwprogramma. Het biedt samen met de Woonmonitor een goed inzicht in de ontwikkelingen op de woningmarkt. Op basis van veranderingen in de vraag naar woningen kunnen aanpassingen in projecten besproken worden met de ontwikkelende partijen. In overleg met de ontwikkelaars kan de verfijning van de planinvulling per locatie jaarlijks gevolgd worden. Flexibiliteit is dan ook van belang om aanpassingen in het woningbouwprogramma op basis van de veranderende vraag echt vorm te kunnen geven.

Mocht een woningbouwproject op basis van de jaarlijkse evaluatie niet meer aan de marktvaart voldoen dan kan op basis van de actuele woningvraag in overleg met de ontwikkelende partij het project aangepast worden. Doel hiervan is dat er meer gericht 'voor de vraag' gebouwd zal worden en er dus beter kan worden meebewogen met de ontwikkelingen op de woningmarkt.

In de nota grondbeleid wordt aangegeven dat de gemeente in de komende periode voor de **lopende projecten actief grondbeleid** blijft voeren om zo haar regierol te behouden, **Voor nieuwe projecten zal zij in beginsel faciliterend optreden**. Per project zal bekeken worden welke vorm van grondbeleid het meest passend of gewenst is.

Bijlage 2: achtergrondinformatie statistische informatie

Onderbouwing van de gebiedstypes

De Functiekaart is opgebouwd uit buurten per gemeente van heel Nederland onderverdeeld in de volgende categorieën: stedelijke kern (1), stedelijk gebied (2), uitleglocatie (3), landelijke kern (4), buitengebied(5) en buiten beschouwing (6). Dit onderscheid is gebaseerd op de volgende bronnen: Wijk- en Buurtkaart 2013 (CBS) aangevuld met de gemeentelijke samenvoegingen uit 2014 en 2015 (CBS, classificaties gemeentelijke indeling 2014/2015); Kerncijfers wijken en buurten 2013 (CBS); Begrenzing bebouwd gebied 2000 (www.rijksoverheid.nl).

Voor het definiëren van de categorieën is uitgegaan van de volgende waarden uit de Kerncijfers wijken en buurten 2013 (CBS): stedelijkheidsklasse (ste_mvs) die wordt afgeleid van de omgevingsadressendichtheid (ste_oad). Dit is door het CBS gedaan op het niveau van buurt, wijk en gemeente. Het onderscheid naar categorie voor de functiekaart is alleen gebaseerd op het niveau van de buurt. De omgevingsadressendichtheid (OAD) van een buurt, wijk of gemeente is het gemiddeld aantal adressen per vierkante kilometer binnen een cirkel met een straal van één kilometer op 1 januari. De OAD beoogt de mate van concentratie van menselijke activiteiten (wonen, werken, schoolgaan, winkelen, uitgaan etc.) weer te geven. Het CBS gebruikt de OAD om de stedelijkheid van een bepaald gebied te bepalen. Voor de berekening hiervan wordt eerst voor ieder adres de OAD vastgesteld. Daarna is het gemiddelde berekend van de omgevingsadressendichtheden van alle afzonderlijke adressen binnen het beschouwde gebied. Op grond van de OAD is aan iedere buurt een stedelijkheidsklasse toegekend.

De stedelijkheidsklassen zijn als volgt gedefinieerd:

- | | | |
|----|----------------------|--|
| 1. | zeer sterk stedelijk | $\geq 2\ 500$ adressen per km ² |
| 2. | sterk stedelijk | 1 500 - 2 500 adressen per km ² |
| 3. | matig stedelijk | 1 000 - 1 500 adressen per km ² |
| 4. | weinig stedelijk | 500 - 1 000 adressen per km ² |
| 5. | niet stedelijk | < 500 adressen per km ² |

Stedelijke kern

Het gebiedstype stedelijke kern zijn de buurten die zeer stedelijk zijn en vallen binnen de stedelijkheidsklasse 1 van het CBS. Het gebiedstype stedelijke kern is gedefinieerd om globaal de centra gebieden van steden aan te geven.

Stedelijk gebied

Het gebiedstype stedelijk gebied is vastgesteld op stedelijkheidsklasse 2t/m4. Het betreft hier alle buurten die vallen binnen deze stedelijkheidsklassen, zowel buurten die van voor de onderzoeksperiode hieronder vallen als buurten die door nieuwbouw hieronder zijn komen te vallen. Hiervan is afgeweken indien de Begrenzing Bebouwd Gebied (BBG2000) sterk afwijkt van de grens van het stedelijke gebied gebaseerd op stedelijkheidsklasse 2t/m4

Landelijke kern en buitengebied

Het gebiedstype landelijke kern en buitengebied vallen onder de stedelijkheidsklasse 5. Om onderscheid te kunnen maken tussen deze gebiedstypen is gebruik gemaakt van de volgende gegevens op buurniveau:

- Omgevingsadressendichtheid
- Aantal huishoudens
- Oppervlakte buurt (ha)

Landelijk kern is gedefinieerd als buurt met stedelijkheidsklasse 5 en de volgende uitgangspunten:

Kleine woonkern

- | | |
|---|-----------|
| - aantal huishoudens / omgevingsadressendichtheid | => 1,1 |
| - aantal huishoudens | => 150 |
| - totale oppervlakte buurt (ha) | <= 500 ha |

Middelgrote woonkern

- aantal huishoudens / omgevingsadressendichtheid => 3,0
- aantal huishoudens => 1000
- totale oppervlakte buurt (ha) <= 500 ha

Buitengebied is gedefinieerd als alle buurten met stedelijkheidsklasse 5 en die niet voldoen aan de voorwaarden voor het gebiedstype landelijke kern.

Uitleglocatie

Het gebiedstype uitleglocatie is niet bepaald op basis van stedelijkheidsklassen maar is een interpretatie van een lijst Vinex-uitleglocaties uit het rapport 'Vinex een morfologische verkenning' van het Planbureau voor de Leefomgeving en de website www.vinex-locaties.nl. Uitleglocaties zijn ingetekend op basis van buurtgrenzen. Uitleglocaties betreffen buurten met stedelijkheidsklassen 1 t/m 5. In klasse 5 valt hierbij te denken aan nieuwbouwlocaties bij landelijke kernen.

Verantwoording

Dit onderzoek is in 2015 uitgevoerd door BVH Ruimte BV in samenwerking met Newland Kennistransfer en Rogeo BV, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BVH Ruimte BV

BVH Ruimte kent de wereld van grond- en ontwikkelingsbedrijven bij gemeenten, projectontwikkelaars en woningcorporaties. Ruimtelijke projecten worden haalbaar door onze analyse van de effecten die invloed hebben op de grondexploitatie. Deze effecten zijn veel breder dan een grondexploitatie. Met onze deskundigheid en de juiste andere partijen lossen we vraagstukken op en stellen vast wat de beleidsruimte is.

BVH Ruimte ontwikkelde ook de Plankosten-scan. Een methode voor het ramen van plankosten die inmiddels door vele (gemeentelijke) organisaties en het Ministerie van Infrastructuur & Milieu is omarmd en wordt toegepast bij diverse ruimtelijke ontwikkelingen.

Voor meer informatie zie www.bvhruimte.nl

Newland Kennistransfer

Newland Kennistransfer is een eenmanszaak (van drs. H.G.M. Nijland, Ugchelen, mail:newlandkennistransfer@gmail.com) en die richt zich op grondexploitaties en formulering van grondbeleid.

- Advisering over inrichten van bedrijfsprocessen, kostenverhaal.
- Het analyseren van de financiële positie van grondbedrijven en formuleren van toegesneden governance.
- Het verzorgen van trainingen en colleges.
- Het schrijven en beoordelen van artikelen en boeken (een lijst met publicaties is opvraagbaar).
- Redacteur van het Tijdschrift Grondzaken in de Praktijk.
- Mediation en conflictanalyse en –bemiddeling.

Rogeo bv

Ruimtelijke ontwikkeling kan niet zonder geoinformatie, maar in de praktijk wordt er bij ruimtelijke ontwikkeling vanuit verschillende vakdisciplines gewerkt die allemaal met de eigen, juiste gegevens werken. Gegevens die echter soms voor meerdere uitleg vatbaar zijn en/of consequenties hebben voor andere onderdelen van de ruimtelijke ontwikkeling. Juist daarom is het van belang te werken met eenduidige geo-informatie waarmee alle medewerkers binnen het project, maar ook de stakeholders daarbuiten, goed kunnen werken. Om dit te bereiken is er een objectieve partij nodig die in een vroeg stadium van ruimtelijke ontwikkeling voor iedereen alle planologische, juridische, financiële en civiele informatie verzamelt en helder in kaart brengt. Dit is precies de kern van ROgeo

Voor meer informatie zie www.rogeo.nl



**EIGEN
GROND**