



Paniek op de woningmarkt: Hoe kunnen
woningbouwprojecten versneld worden?

Colofon

Titel: Paniek op de woningmarkt: hoe kunnen woningbouwprojecten versneld worden?

Datum: 23 september 2019

Status: Definitief

Auteur: Marjolein de Boer

E-mail: marjolein@kbwonen.nl

Opleiding: Master of Real Estate 2017-2019

Begeleider: Dr. Ir. G.J. (Gert-Joost) Peek

Tweede lezer: Prof. Dr. E.F. (Ed) Nozeman

Voorwoord

Deze scriptie is niet alleen geschreven als afsluiting van de MRE aan de Amsterdam School of Real Estate maar ook om een vraag te beantwoorden waar ik de afgelopen jaren tijdens mijn werk steeds mee te maken heb gekregen. Kunnen we de woningbouwproductie versnellen? De wens om te versnellen komt zowel van overheden die met tekorten in hun regio kampen als vanuit mijn werkgever, die in deze goede tijd, graag de woningbouwproductie van de mindere crisisjaren wil inhalen.

Het versnellen blijkt moeizaam door de grote afhankelijkheid tussen werkzaamheden en partijen. De ene keer wil de gemeente niet meewerken aan de bestemmingswijziging, de andere keer wil de provincie niet meewerken of werkt regelgeving tegen. Ook de vergunningsprocedures en werkzaamheden van architecten, constructeurs en aannemers kosten tijd. De Omgevingswet wordt regelmatig genoemd als dé oplossing, maar zal slechts op procedureniveau veranderingen brengen.

In dit onderzoek heb ik aan de hand van literatuur en praktijkervaring onderzocht welke knelpunten daadwerkelijk de vertraging veroorzaken. Hiervoor heb ik drie heel verschillende cases onderzocht waar ik persoonlijk bij betrokken ben en daardoor in de interviews goed heb kunnen doorvragen naar onderliggende knelpunten. Ik wil dan ook graag alle geïnterviewde personen hartelijk danken voor hun tijd en openheid in deze gesprekken.

Ook wil ik mijn werkgever, Kennemerland Beheer en dan in het bijzonder mijn directeur Gideon Kwint bedanken voor de kansen die hij mij geboden heeft en de leerzame en leuke projecten die ik heb mogen uitvoeren.

De afgelopen twee jaren waren druk, leerzaam maar ook zeker gezellig. Hoewel mijn vrienden en familie soms enigszins verwaarloosd zijn, heb ik hele leuke mensen op de ASRE leren kennen. Met alle verschillende achtergronden hebben we veel van elkaar kunnen leren en ben ik hen dankbaar voor de gezelligheid en steun die we aan elkaar hebben gehad.

Ik wil ook mijn begeleider Gert-Joost Peek bedanken voor het meedenken. Zijn out-of-the-box denken is niet altijd gemakkelijk door te voeren in een scriptie maar zijn ideeën waren uitdagend, inspirerend en hebben mij goede handvatten kunnen bieden. Ook een woord van dank naar Wim van der Post en Wendy Bult die altijd klaar stonden om te helpen op inhoudelijk en mentaal vlak.

Ik wens u veel plezier bij het lezen van deze scriptie en hoop dat woningbouwprojecten in de toekomst efficiënter doorlopen kunnen worden.

Marjolein de Boer

Samenvatting

Na de financiële crisis vanaf 2008 is het tekort aan woningen groot. In de crisis daalde het consumentenvertrouwen en kwam de woningmarkt bijna stil te liggen. De verhuurdersheffing zorgde ervoor dat ook corporaties niet meer konden bouwen en de bouwsector het zwaar te verduren kreeg. Na afloop van de crisis is de vraag naar woningen groter dan tevoren en wordt vanuit alle overheden opgeroepen tot het verhogen en versnellen van de bouwproductie.

Hoe de productie versneld kan worden is de vraag. De hoofdvraag van deze scriptie luidt dan ook: *‘Welke knelpunten ervaren gemeenten en ontwikkelaars in het ontwikkelingsproces, die invloed hebben op het kunnen versnellen van buitenstedelijke woningbouwprojecten?’*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is gestart met een onderzoek naar de redenen achter het versnellen. Daarna is het samenwerkingsproces onderzocht. Het ontwikkelen van woningbouwprojecten is een (samen)spel tussen ontwikkelaars en lokale overheden. Hiervoor kunnen zij kiezen tussen verschillende samenwerkingsvormen. Deze samenwerkingsvormen zijn de spelvormen die het spel van de ontwikkeling bepalen. Een aantal gemeenten heeft, net als ontwikkelaars, in de crisis flinke verliezen geleden op aangekochte gronden. Om risico's te verkleinen stappen steeds meer gemeenten over op een meer faciliterend beleid waarbij de risico's van de grondexploitatie geheel bij de ontwikkelaars liggen en de gemeente haar kosten kan verhalen via het exploitatieplan of een anterieure overeenkomst.

De samenwerkingsvorm wordt gekozen aan de hand van grondbezit en (maatschappelijke) doelstellingen van de gemeente en kan de risico's leggen bij de gemeente, bij de ontwikkelaar of bij een samenwerkingsverband tussen de gemeente en ontwikkelaar. Door het faciliterende beleid wordt steeds vaker een privaat model gekozen waarbij ontwikkelaars verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling. Bij buitenstedelijke woningbouwontwikkelingen sluit dit goed aan op de ontwikkelstrategie van de ontwikkelaars, die bij dit soort ontwikkelingen vaak werken op basis van strategische grondaankopen.

Binnen de samenwerking bepaalt het institutioneel arrangement de spelregels van het ontwikkelingsspel. De samenwerking kan via een marktarrangement worden vormgegeven waarbij prijs als coördinatiemechanisme wordt toegepast. Een tweede arrangement is een hiërarchische samenwerking waarbij één partij regels oplegt aan de andere partij. De derde mogelijkheid is een netwerkarrangement gebaseerd op vertrouwen en samenwerking. Binnen een samenwerking kunnen meerdere arrangementen voorkomen, welke invloed hebben op de gevolgen van de samenwerking.

De spelvorm en de spelregels leiden tot uitkomsten in de vorm van knelpunten en oplossingsrichtingen. Om de knelpunten te analyseren die bij de verschillende samenwerkingsvormen en arrangementen ontstaan zijn, zijn drie cases onderzocht: Heiloo Zandzoom, Saendelft en Kreekrijk Assendelft. In deze projecten is gewerkt via een gezamenlijk model (Saendelft) en een privaat model (Zandzoom en Kreekrijk) in combinatie met hiërarchische arrangementen en marktarrangementen. Bij veel beslissingen ontstond weerstand omdat partijen opkwamen voor individuele belangen en één van de partijen zich hierdoor benadeeld voelde. Over zaken waarbij de samenwerking naar een netwerkmodel neigde, is over het algemeen minder onenigheid of weerstand.

De knelpunten die het versnellen van woningbouwprojecten belemmeren, zijn op te delen in vijf categorieën. Het totaalpakket van knelpunten is tot stand gekomen via literatuuronderzoek en is aangevuld met knelpunten die geconstateerd zijn bij de drie casusprojecten.

De eerste categorie heeft betrekking op planologische knelpunten die zich richten op het bepalen van de plancapaciteit en opstellen van planologische kaders. De plancapaciteit wordt vastgelegd, waardoor nieuwe locaties niet ontwikkeld kunnen worden. Het mogelijk maken van het schrappen van toegewezen locaties zet meer druk op het ontwikkelen hiervan. Bij het bepalen van de plancapaciteit worden steeds vaker marktpartijen betrokken. Zij kunnen aangeven waar veel vraag is en welke locaties zij op korte termijn kunnen ontwikkelen.

De tweede categorie betreft juridische knelpunten. Lange procedures en gewijzigde wet- en regelgeving zorgen hier voor vertraging. De proceduredtijden zijn over het algemeen bekend en worden in de planning meegenomen. Het wijzigende beleid kan wel voor vertraging zorgen. Extra eisen op het gebied van duurzaamheid kunnen leiden tot noodzakelijke wijzigingen van ontwerpen.

Een derde categorie omvat knelpunten op het gebied van samenwerking. In de casusprojecten blijkt dat onduidelijke afspraken, het niet nakomen van afspraken en onderling wantrouwen van grote invloed op de doorlooptijd van projecten is. Partijen kiezen voor individuele belangen waardoor er wantrouwen ontstaat binnen de samenwerking. Het werken via het Best Value principe, op basis van een netwerkstructuur, kan hier oplossingen voor bieden. Door van tevoren, gezamenlijke doelstellingen voor het project te formuleren leren partijen elkaars doelstellingen kennen en begrijpen. Door het gewenste eindresultaat te definiëren kan de gemeente eisen en wensen vastleggen, maar heeft de ontwikkelaar vrijheid om zelf te bepalen hoe hij hieraan voldoet. Ook heldere communicatie en het vaststellen van afspraken en processen draagt bij aan het verbeteren van de samenwerking. De juiste en voldoende personen vinden is ook cruciaal voor een efficiënt verloop van ontwikkelingen.

De vierde categorie knelpunten wordt veroorzaakt door economische en conjuncturele omstandigheden. Deze zijn niet te voorkomen, maar ontwikkelaars en overheden kunnen projecten hier wel op aanpassen. Door voorbereidingen zoals het opstellen van een anterieure overeenkomst of bestemmingsplan in de crisis te laten plaatsvinden, kan de ontwikkeling na afloop van een crisis snel worden opgepakt. Het is hierbij wel van belang dat de plannen genoeg flexibiliteit omvatten zodat bijvoorbeeld het woningtype aangepast kan worden op de marktvraag. Ook de Rijksoverheid kan bijdragen de effecten van een crisis te beperken. Het invoeren van verhuurdersheffing en beperking van de hypotheekrenteaftrek hebben in de meest recente crisis de situatie op de woningbouwmarkt verergerd.

De laatste categorie knelpunten richt zich op de uitvoering van woningbouwprojecten. Door de crisis is het aantal werkzame personen in de bouw drastisch afgenomen waardoor de capaciteit beperkt is met langere doorlooptijden en hogere bouwkosten tot gevolg. Ook zijn er nog vele incapabele partijen op de markt. Zeker bij werken die aanbesteed moeten worden, wordt er regelmatig werk gegund aan opdrachtnemers die hier eigenlijk niet toe in staat zijn. Door betere selectiecriteria toe te passen en niet alleen op prijs te selecteren kan hier enigszins op gestuurd worden.

In tabel 9 op pagina 86 worden alle gevonden knelpunten genoemd. De meeste knelpunten uit de literatuur zijn ook gesignaleerd in de cases. De knelpunten met betrekking tot het aanwijzen van ontwikkellocaties, lange proceduredtijden en landbanking door ontwikkelaars zijn in de cases echter niet als knelpunten genoemd. Het later aanvragen van omgevingsvergunningen, incapabele aannemers, fasering van werkzaamheden omwille van risicoreductie en een onrealistische planning zijn door de cases toegevoegd aan het lijstje van knelpunten dat op basis van de literatuur gevonden is.

De knelpunten die gevonden zijn, zijn deels te beperken door het goed vormgeven van de samenwerking tussen alle betrokken partijen. Het grootste deel van de knelpunten dat bij de cases is aangetroffen is exogeen en niet of nauwelijks te beïnvloeden. Ontwikkelaars en gemeenten kunnen hier wel op anticiperen.

Daarnaast is een goede samenwerking van grote invloed op de doorlooptijd van projecten. Hoe meer er via een netwerkmodel gewerkt wordt aan het realiseren van een gezamenlijke doelstelling, hoe minder wantrouwen en weerstand er ontstaat. Hierdoor kunnen processen efficiënter en soepeler doorlopen worden en zal dit ook invloed hebben op de doorlooptijden van projecten.

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleemstelling en afbakening	9
1.3 Doelstelling	10
1.4 Centrale vraag	10
1.5 Subvragen	10
1.6 Relevantie onderzoek	10
1.7 Onderzoeksmethode & Onderzoeksmodel	11
1.7.1 Onderzoeksmethodologie	11
1.7.2 Verantwoording casusselectie	12
1.7.3 Onderzoekselementen	12
1.8 Leeswijzer	13
Deel I: Theorie	14
2. Waarom versnellen?	16
2.1 Woningmarktontwikkeling	16
2.2 Uitdaging	17
2.3 Cyclus vastgoedmarkt	18
2.4 Roep om versnelling	19
3. Samenwerkingsmodellen en ontwikkelstrategieën	20
3.1 Gemeentelijke mogelijkheden voor ontwikkelingen	20
3.2 Ontwikkelstrategieën ontwikkelaars	21
3.2.1 Strategische grondaankoop	21
3.2.2 Productontwikkeling	21
3.2.3 Ontwikkelcompetitie	22
3.2.4 Gebruikergedreven ontwikkeling	22
3.2.5 Investeringsgedreven ontwikkeling	22
3.2.6 Ontwikkelstrategieën versus afwegingskader gemeentelijk grondbeleid	23
3.3 Samenwerkingsvormen tussen lokale overheden en marktpartijen	23
3.3.1 Traditionele model	24
3.3.2 Gezamenlijke model / PPS	25
3.3.3 Privaat model	26
3.3.4 Samenwerkingsvormen versus afwegingskader gemeentelijk grondbeleid	27
3.4 Ontwikkelstrategieën versus afweging grondbeleid	27
3.5 Processen en sturing binnen de samenwerking	29
3.6 Conclusie	30
4. Knelpunten bij woningbouwontwikkelingen	31
4.1 Planologische knelpunten	31
4.1.1 Plancapaciteit	31
4.1.2 Planologische beleidskaders	32
4.1.3 Oplossingsmogelijkheden planologische knelpunten	32
4.2 Juridische knelpunten	34
4.2.1 Procedures wet- en regelgeving	34
4.2.2 Oplossingsrichtingen juridische knelpunten	35
4.3 Knelpunten op het gebied van samenwerking	36
4.3.1 Knelpunten in de samenwerking tussen lokale overheden en marktpartijen	36
4.3.2 Oplossingsrichtingen samenwerking lokale overheden en marktpartijen	37
4.4 Economische en conjuncturele (markt)omstandigheden	38

4.4.1. Economische en conjuncturele knelpunten	38
4.4.2 Oplossingsrichtingen economische en conjuncturele knelpunten	38
4.5 Knelpunten op het gebied van uitvoering.....	39
4.5.1 Knelpunten op het gebied van uitvoering	39
4.5.2 Oplossingsrichtingen knelpunten in de uitvoering	40
4.6 Conclusie	41
Deel II: Praktijk	42
5. Casus I: Heiloo Zandzoom.....	44
5.1 Beleidskader	44
5.2 Betrokken partijen	46
5.2.1 Gemeente Heiloo	47
5.2.2 Provincie Noord-Holland.....	48
5.2.3 Grondeigenaren	48
5.2.4 Onafhankelijke adviseurs.....	49
5.3 Deelgebieden Zandzoom	50
5.4 Samenwerkingsvorm en institutioneel arrangement Heiloo Zandzoom	52
5.5 Knelpunten casus Heiloo Zandzoom	54
5.5.1 Planologische knelpunten Heiloo Zandzoom.....	54
5.5.2 Juridische knelpunten Heiloo Zandzoom	55
5.5.3 Knelpunten op het gebied van samenwerking tussen de gemeente en marktpartijen	55
5.5.4 Economische en conjuncturele knelpunten Heiloo Zandzoom	56
5.5.5 Knelpunten op het gebied van uitvoering	57
5.6 Tijdsverloop en vertragende factoren Heiloo Zandzoom	57
5.7 Conclusie Heiloo Zandzoom	58
6. Casus II: Saendelft Assendelft	60
6.1 Beleidskader.....	60
6.2 Betrokken partijen	62
6.2.1 Gemeente Zaanstad.....	62
6.2.2. Ontwikkelaars en woningbouwverenigingen	62
6.3 Programma en doelstellingen	62
6.4 Samenwerkingsvorm en institutioneel arrangement Saendelft	63
6.5 Knelpunten Saendelft.....	64
6.5.1 Planologische knelpunten	65
6.5.2 Juridische knelpunten	65
6.5.3 Knelpunten op het gebied van samenwerking	66
6.5.4 Economische en conjuncturele knelpunten	66
6.5.5 Knelpunten op het gebied van uitvoering	67
6.6 Tijdsverloop Saendelft.....	67
6.7 Conclusie Saendelft	68
7. Casus III: Kreekrijk Assendelft	69
7.1 Beleidskader.....	69
7.2 Betrokken partijen	70
7.2.1 Gemeente	70
7.2.2 Ontwikkelaars	71
7.2.3 Omwonenden	71
7.3 Programma en doelstellingen	71
7.4 Samenwerkingsvorm en institutioneel arrangement Kreekrijk	72
7.5 Knelpunten casus Kreekrijk	74
7.5.1. Planologische knelpunten Kreekrijk Assendelft.....	74
7.5.2. Juridische knelpunten Kreekrijk Assendelft	74

7.5.3 Knelpunten op het gebied van samenwerking tussen de gemeente en marktpartijen	75
7.5.4 Economische en conjuncturele knelpunten Kreekrijk Assendelft	75
7.5.5 Knelpunten op het gebied van uitvoering	76
7.6 Tijdsverloop Kreekrijk.....	76
7.7 Conclusie Kreekrijk	77
Deel III: Analyse	79
8. Analyse	81
8.1 Planologische knelpunten	81
8.2 Juridische knelpunten	81
8.3 Knelpunten op het gebied van samenwerking	82
8.4 Economische en conjuncturele knelpunten.....	83
8.5 Knelpunten op het gebied van uitvoering.....	84
8.6 Conclusie analyse	84
9. Conclusies.....	87
9.1 Samenwerkingsvorm en institutioneel arrangement	87
9.1.1 Onjuiste plancapaciteit	87
9.1.2 Juridische knelpunten	88
9.1.3 Onduidelijkheden in afspraken en samenwerking	88
9.1.4 Conjuncturele en economische knelpunten	89
9.1.5 Knelpunten met betrekking tot uitvoering	90
9.2 Exogene factoren	90
9.2.1 Juridische knelpunten	90
9.2.2 Conjuncturele en economische invloeden.....	91
9.2.3 Knelpunten met betrekking tot uitvoering	91
9.3 Conclusie en aanbevelingen.....	91
10. Reflectie en aanbeveling voor vervolgonderzoek	93
10.1 Vervolgonderzoek	93
10.2 Verwonderingen en persoonlijk noot	93
Afkortingen.....	95
Literatuurlijst.....	96
Bijlage 1: Overzicht knelpunten volgens bestaande literatuur	101
Bijlage 2: Overzicht geïnterviewde personen.....	102

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De huidige overspannen woningmarkt zorgt voor grote druk bij projectontwikkelaars en gemeenten. Overheden, huizenzoekers, journalisten en vastgoedprofessionals buitelen over elkaar heen om als hardste te roepen dat de bouw van nieuwbouwwoningen versneld moet worden. Welke aanpak nodig is om de woningvoorraad op korte termijn significant uit te breiden, is echter de vraag.

Ontwikkelaars en gemeenten hebben moeite om het aanbod te vergroten en op korte termijn extra woningen op de markt te brengen. Aan de ene kant kan gesteld worden dat de inhaalvraag met enorme snelheid weer op gang gekomen is na de crisis. Tegelijkertijd is het vanaf het begin van de crisis helder geweest dat de nieuwbouwproductie stokte.

Vanuit diverse overheden, op zowel landelijk, provinciaal als gemeentelijk niveau worden ontwikkelaars nu verzocht de woningbouwopgave te versnellen om de krapte op de markt te verminderen. De overheden zijn zelf ook proactief bezig om dit doel te bereiken. Zo heeft bijvoorbeeld de provincie Noord-Holland een fonds in het leven geroepen om woningbouwprojecten te versnellen (Vastgoedmarkt, 2017) en zij spreekt haar zorg uit in Monitor Woningbouw 2018 over de achterblijvende bouw van nieuwe woningen (Provincie Noord-Holland, 2018). De zoektocht naar een optimale aanpak past in een lange historie waarin overheden afwisselend meer actieve dan wel terughoudende rollen hebben ingenomen (Van der Post, 2005).

1.2 Probleemstelling en afbakening

Het speelveld binnen de gebiedsontwikkeling is continu aan verandering onderhevig en heeft door de crisis vanaf 2008 grote veranderingen ondergaan. Voor 2008 voerden veel gemeenten een actief grondbeleid, dit was gangbaar in die periode. Verder terugkijkend namen overheden het initiatief om op grote schaal woningen te realiseren; tijdens de wederopbouw in de jaren na de tweede wereldoorlog, de stadsvernieuwingsperiode in de jaren '80 en de VINEX-periode in de jaren '90 (Buitelaar, 2010). Door het actieve grondbeleid konden gemeenten goed sturen op ontwikkelingen en ook geld verdienen aan de successen op de vastgoedmarkt. Toen de crisis insloeg, werden ontwikkelingen uitgesteld of helemaal gestopt en moesten gemeenten afschrijven op hun grondbezit. Dit leidde tot grote maatschappelijke discussies. Het afschrijven werd door veel burgers gezien als onverantwoord handelen en risico nemen van de lokale overheid. Veel gemeenten besloten in de crisis af te stappen van het actieve grondbeleid en zijn sindsdien zoekende naar andere beleidsvormen. Hierbij variëren de mogelijkheden van een geheel actief beleid naar een totaal passief beleid en enige tussenliggende beleidsvormen (Buitelaar, 2014).

De rol van de gemeente in gebiedsontwikkeling is veranderd, dit heeft invloed op het gehele proces van gebiedsontwikkeling. Marktpartijen en gemeenten moeten op een andere wijze samenwerken en zijn zoekende naar hun rol en juiste samenwerkingsvormen om rendabele gebiedsontwikkelingen uit te voeren. Gemeenten moeten het sturen loslaten en een toetsende rol op zich nemen. Dit vereist een andere instelling en is niet altijd bevorderlijk voor de doorlooptijd van projecten. Faber (2017) constateert dat versnellen van projecten onder een faciliterend grondbeleid in veel gevallen lastig is.

In huidige projecten wordt steeds vaker het actieve beleid van de gemeente omgezet naar een faciliterend beleid. Dit heeft gevolgen voor werkprocessen en resultaten. Zowel projectontwikkelaars als gemeenten ondervinden hier de effecten van. Op dit moment, de periode na de financiële crisis die startte in 2008, is er een groot tekort aan woningen en worden gemeenten en ontwikkelaars opgeroepen de woningbouwproductie te versnellen. Welke knelpunten om woningbouwprojecten te versnellen zien partijen? Tot op heden is er geen inzicht in de knelpunten die ontwikkelaars en gemeenten ervaren binnen buitenstedelijke woningbouwontwikkelingen en oplossingen die invloed hebben op de versnelling van woningbouwprojecten.

In dit onderzoek wordt het versnellen van buitenstedelijke locaties onderzocht. Hoewel er veel focus ligt vanuit provinciaal en gemeentelijk beleid op binnenstedelijke woningbouwontwikkeling, bieden buitenstedelijke locaties veelal meer mogelijkheden tot het realiseren van grote aantallen woningen. Om projecten en bijbehorende knelpunten goed te kunnen vergelijken, is er gekozen in deze scriptie te focussen op buitenstedelijke woningbouwontwikkelingen.

Het onderwerp van deze scriptie zijn de keuzes en knelpunten die ontwikkelaars en gemeenten ervaren bij buitenstedelijke woningbouwontwikkeling, waarbij een focus wordt gelegd op het gebied van samenwerking. Ook woningcorporaties zijn een belangrijke partij binnen de woningbouwontwikkeling. De ontwikkelende rol van corporaties wordt in deze scriptie gemakshalve gelijkgesteld met die van ontwikkelaars. Waar deze afwijkt, bijvoorbeeld op het gebied van anticyclisch ontwikkelen, wordt dit apart benoemd.

1.3 Doelstelling

De doelstelling van deze scriptie is het verkrijgen van inzicht in de knelpunten die het versnellen van woningbouwprojecten belemmeren. Hierdoor kan geanalyseerd worden welke knelpunten de gemeenten en ontwikkelaars bij een buitenstedelijke woningbouwontwikkeling kunnen verwachten en hoe zij hierop kunnen anticiperen.

1.4 Centrale vraag

De centrale vraag van deze scriptie luidt:

‘Welke knelpunten ervaren gemeenten en ontwikkelaars in het ontwikkelingsproces, die invloed hebben op het kunnen versnellen van buitenstedelijke woningbouwprojecten en welke oplossingen worden aangedragen om ontwikkelingen te versnellen?’

1.5 Subvragen

Naast de centrale vraag zijn subvragen opgesteld ter ondersteuning van het beantwoorden van de centrale vraag. Achter elke vraag is weergegeven in welk hoofdstuk van deze scriptie de subvraag beantwoord wordt. De subvragen zijn:

1. Waar komt de vraag naar versnellen vandaan? (H2)
2. Welke ontwikkelstrategieën en samenwerkingsvormen tussen en rollen behorende bij overheden en ontwikkelaars bij gebiedsontwikkeling zijn volgens de literatuur mogelijk? (h3)
3. Welke voor- en nadelen van de verschillende samenwerkingsvormen worden beschreven in de bestaande literatuur? (H3)
4. Welke knelpunten bij de ontwikkeling van woningbouwprojecten worden in de bestaande literatuur beschreven? (H4)
5. Welke knelpunten zien de betrokken gemeenten en ontwikkelaars bij de ontwikkeling van woningbouwprojecten? (H5, H6 en H7)
6. Welke knelpunten belemmeren de versnelling van woningbouwprojecten en in welke richting moeten oplossingen hiervoor gezocht worden? (H8 en H9)

1.6 Relevantie onderzoek

Het onderzoek moet leiden tot relevante aanbevelingen aan gemeenten en ontwikkelaars, over hoe zij het proces van woningbouwontwikkelingen kunnen versnellen. Er wordt veel gesproken over het versnellen van projecten, maar waar precies de problemen liggen en hoe deze kunnen worden aangepakt is niet bekend. Door de knelpunten te signaleren, kan in nieuwe buitenstedelijke woningbouwprojecten voorgesorteerd worden op geconstateerde consequenties en processen van een gekozen samenwerkingsvorm.

1.7 Onderzoeksmethode & Onderzoeksmodel

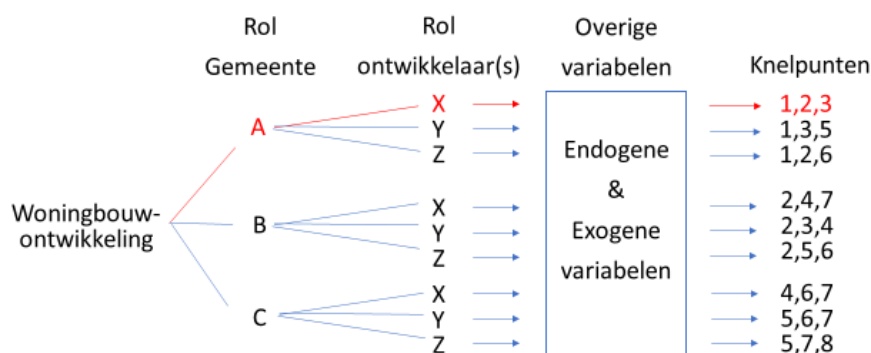
1.7.1 Onderzoeksmethodologie

Onderzocht wordt welke knelpunten door ontwikkelaars en gemeenten gesignaleerd worden in het proces van buitenstedelijke woningbouwontwikkeling onder verschillende samenwerkingsvormen. Dit betreft een exploratief onderzoek waarbij literatuur wordt bestudeerd en experts worden geïnterviewd.

Door het uitvoeren van een exploratief onderzoek wordt onderzocht welke knelpunten de ontwikkeling van woningbouwprojecten vertragen. Bij een exploratief onderzoek wordt geprobeerd nieuwe relaties of feiten te ontdekken (Van der Velde et al., 2015). Door het onderzoeken van de bestaande literatuur en drie cases kan een eerste overzicht gemaakt worden van gevonden knelpunten. Het onderzoek geeft een overzicht van knelpunten die aangepakt en/of voorkomen kunnen worden in andere buitenstedelijke woningbouwontwikkelingen en laat zo zien in welke richting gezocht moet worden voor oplossingen om woningbouwprojecten te versnellen. Deze kunnen door adviserend vervolgonderzoek uitgewerkt worden.

Om de hoofdvraag te beantwoorden worden verschillende manieren van onderzoek toegepast. Door middel van literatuur- en bureauonderzoek wordt geanalyseerd waar de vraag naar versnellen vandaan komt en welke samenwerkingsvormen en ontwikkelstrategieën met bijbehorende voor- en nadelen beschikbaar zijn. Vervolgens wordt onderzocht welke knelpunten bij woningbouwontwikkelingen reeds in bestaande literatuur worden beschreven. Via het literatuur- en bureauonderzoek worden de eerste vier subvragen beantwoord.

De laatste twee subvragen worden beantwoord middels eigen, empirisch onderzoek. Door middel van interviews van betrokken partijen bij de gekozen cases worden de bevindingen uit de literatuur getoetst en indien mogelijk aangevuld. Daarnaast worden de gemaakte keuzes en gevonden knelpunten binnen de casestudie geïnventariseerd. Onderstaand is het onderzoeksmodel schematisch weergegeven. Het model kan zowel van links naar rechts, als van rechts naar links worden doorlopen. Er kan geanalyseerd worden welke knelpunten verschillende rollen en samenwerkingsvormen met zich meebrengen, maar er kan ook bekeken worden of knelpunten te verklaren zijn uit de verschillende rollen en samenwerkingsvormen.



Figuur 1: Onderzoeksmodel (eigen vervaardiging)

Het praktijkonderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van een casus. Er is gekozen om drie projecten als casus te gebruiken. Deze projecten zijn gekozen vanwege de verschillende toegepaste samenwerkingsvormen. Door de directe betrokkenheid van KBwonen, de werkgever van de auteur, bestaan er goede werkrelaties met de betrokken partijen. Hierdoor is de verwachting dat de geïnterviewden meer open zullen zijn en de interviews waarheidsgetrouwe en interessante informatie zullen opleveren. Daarnaast zijn de projecten verschillend in grootte (1.100, 4.500 en 960 woningen), maar vergelijkbaar qua type ontwikkeling (alle uitleglocaties).

1.7.2 Verantwoording casusselectie

Tijdens het onderzoek worden drie casussen uitgediept om de knelpunten bij de samenwerking te analyseren. Het betreft het project Zandzoom in Heiloo en de projecten Saendelft en Kreekrijk in Assendelft (gemeente Zaanstad).

- Heiloo - Zandzoom

Dit project is gekozen vanwege persoonlijke betrokkenheid en bekendheid met de participerende bedrijven en personen en de verandering van samenwerkingsvorm tussen de gemeente en marktpartijen. Daarnaast ligt Zandzoom in een middelgrote gemeente, die qua omvang overeenkomt met veel andere gemeenten.

In Heiloo wordt momenteel geëxperimenteerd met een nieuwe vorm van samenwerking. In het gebied Zandzoom, gelegen tussen Heiloo en Limmen, wordt een ontwikkeling van 1100 woningen voorzien. De gemeente is hier afgestapt van haar actieve grondbeleid. Zij heeft alle grondeigenaren (waaronder de Gemeente zelf) bij elkaar gebracht om de woningbouwontwikkeling op gang te krijgen. De gemeente neemt hier een faciliterende rol in en laat de planvorming, uitvoering en het risico over aan marktpartijen. Deze, relatief nieuwe vorm van samenwerking leidt tot een zoektocht bij alle participerende partijen naar hun rol. De gemeente wil alleen nog faciliteren, maar zoekt toch naar mogelijkheden tot sturing en risicoafdekking. Door de gemeente is Stadkwadraat gevraagd een exploitatiemodel op te stellen voor de gehele ontwikkeling.

- Zaanstad – Saendelft en Kreekrijk

Als tweede en derde casus is er gekozen voor de projecten Kreekrijk en Saendelft in Assendelft, gemeente Zaanstad. Deze projecten zijn gekozen omdat zij naast elkaar liggen en als opeenvolgende projecten worden gezien, maar toch een hele andere samenwerkingsvorm kennen. Saendelft is ontwikkeld binnen een Gezamenlijke Exploitatie Maatschappij (GEM) waar de gemeente en twee ontwikkelconsortia deel van uitmaakten. In Kreekrijk voert de gemeente een faciliterend beleid en liggen alle risico's bij de twee ontwikkelaars die zelfstandig de grondexploitatie voeren. Omdat de twee ontwikkelaars van Kreekrijk, net als de gemeente, ook betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling van Saendelft, kan hier een goede vergelijking worden gemaakt van de verschillen tussen een actief en een faciliterend grondbeleid. Ook bij deze twee projecten is er persoonlijke betrokkenheid en bekendheid met de locaties en partijen.

1.7.3 Onderzoekselementen

Hieronder volgt een toelichting op de centrale onderzoekselementen van dit onderzoek. Door de conceptualisering vindt ook de afbakening van het onderzoek plaats.

- Samenwerkingsvormen. De samenwerkingsvorm heeft betrekking op de taak-, rol- en risicoverdeling in de opeenvolgende stadia van de gebiedsontwikkeling.' (De Zeeuw, 2018a)
- Institutionele arrangementen: 'De spelregels die de interactie tussen actoren bepalen.' (Buitelaar, et al., 2006)
- Buitenstedelijke woningbouwontwikkeling. In deze scriptie wordt gefocust op buitenstedelijke woningbouwontwikkeling, ook wel woningbouw op uitleglocaties aan de rand van bestaand stedelijk gebied. Deze projecten vinden veelal plaats op weilanden, waarbij wel sprake kan zijn van aanwezige agrarische bebouwing en benodigde bedrijfsverplaatsingen.
- Grondbeleid. De visie van overheden op 'hun eigen positie bij de verwerving, het voor de nieuwe bestemming en/of inrichting geschikt maken en de uitgifte aan eindgebruikers van de betreffende gronden. Grosso modo kan daarbij onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten die een actief grondbeleid voeren, waarbij de overheid genoemde activiteiten bij voorkeur zelf verricht enerzijds en passief of faciliterend grondbeleid, waarbij deze activiteiten bij voorkeur worden overgelaten aan de markt.' (Bregman, 2017)
- Knelpunten. Met knelpunten worden aspecten bedoeld die volgens de literatuur of geïnterviewde personen een mogelijke versnelling van het projecten belemmeren.

- Gebiedsontwikkeling: 'De kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de ontwikkeling of transformatie van een gebied.' (De Zeeuw, 2018a)

1.8 Leeswijzer

Deze scriptie bestaat uit drie delen. Het eerste deel is het theoretisch onderzoek over versnellen en mogelijke samenwerkingsvormen en ontwikkelingsprocessen. Vervolgens volgt een overzicht van vertragende factoren en knelpunten binnen het ontwikkelingsproces zoals deze in de reeds bestaande literatuur beschreven worden. In het theoriedeel worden de eerste vier subvragen beantwoord. In het tweede deel worden de knelpunten en belemmeringen van drie casusprojecten onderzocht aan de hand van interviews met betrokken partijen en wordt de vijfde subvraag beantwoord. Het derde en laatste deel is de analyse die subvraag zes beantwoordt waarbij de uitkomsten van het literatuur- en praktijkonderzoek gecombineerd worden en conclusies getrokken worden.

Deel I: Theorie



Het theoriedeel van deze scriptie begint met een korte uitleg over de woningbouwproductie in Nederland. Hierbij wordt ingegaan op de vraag hoe de woningbouwproductie de afgelopen eeuw is verlopen en waarom de vraag om te versnellen nu op tafel ligt.

Het tweede deel van het theoretisch gedeelte bestaat uit een onderzoek naar verschillende samenwerkingsmodellen, ontwikkelstrategieën en institutionele arrangementen. Hierin wordt onderzocht op welke manier gemeenten en ontwikkelaars kunnen samenwerken en hoe die samenwerking binnen het proces vormgegeven wordt door het gekozen arrangement.

Het theoriedeel wordt afgesloten met een onderzoek naar de knelpunten van woningbouwontwikkeling die reeds in de bestaande literatuur beschreven worden. Daarmee worden de eerste vier deelvragen beantwoord.

2. Waarom versnellen?

'Bouwers: code rood voor woningmarkt' (Hanff, 2018)

'Ontwikkelaars: wetswijziging nodig voor versnelling woningbouw' (Wiegerinck, 2018)

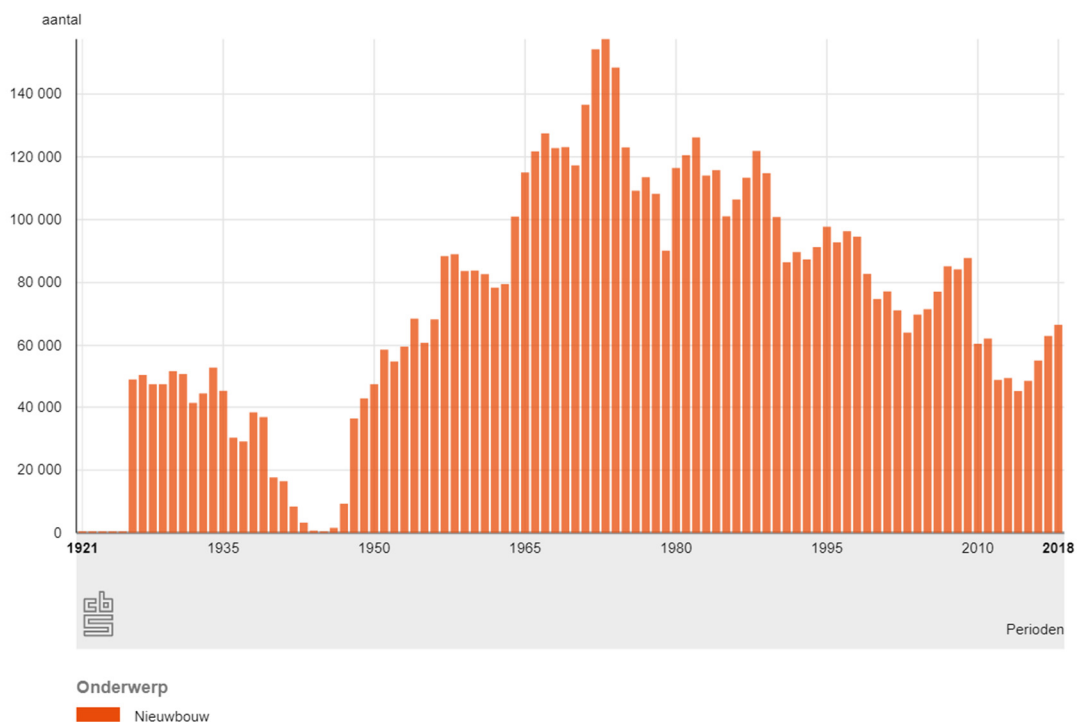
'Provinciegeld naar versnellen woningbouw' (Geldhof, 2017)

De Vastgoedmarkt stond in 2018 vol artikelen over de stijgende woningmarkt en het groeiende tekort aan woningen. Fluctuaties in vraag en aanbod van woningen zijn niet nieuw in de geschiedenis van de woningbouw.

2.1 Woningmarktontwikkeling

Figuur 2 laat zien dat het aantal nieuwbouwwoningen dat per jaar werd toegevoegd de afgelopen eeuw wisselend was. Het dieptepunt bevond zich logischerwijs in de oorlogsjaren 1940-1945, gevolgd door zichtbare oplevingen: de wederopbouw na de tweede wereldoorlog, de stadsvernieuwing in de jaren '70 en de dorps- en stadvernieuwing in de jaren '80 (Schuiling, 2007). Aan het eind van de jaren '90 en het begin van deze eeuw was er een opleving door de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) en de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Actualisering (VINAC). De afspraken hieruit zorgden voor een enorme piek in de hoogconjunctuurdagen tot aan 2008. Vanaf 2008 is een daling zichtbaar vanwege de start van de financiële crisis met een afname van de woningbouwproductie tot gevolg. Vanaf 2015 neemt het aantal nieuwbouwwoningen weer toe door de verbeterde economische situatie.

Figuur 2: Voorraad nieuwbouwwoningen: stand en mutaties vanaf 1921 (bron: CBS)



Vanaf 2008 is de woningmarkt ingezakt. Door de financiële crisis daalde het consumentenvertrouwen, liep het aantal woningverkoop terug en daalden woningprijzen. Bij recent gekochte woningen daalde de waarde onder de hypotheekwaarde waardoor verhuizen onmogelijk werd en het aantal verkopen nog meer afnam. Ook de doorstroming vanuit de huursector stagneerde, waardoor ook het tekort aan huurwoningen verder steeg. Het overheidsbeleid verergerde de crisis: hypotheekregels werden strenger, hypotheekrenteaftrek werd beperkt en de huursector werd geconfronteerd met de verhuurdersheffing (Hendriks, 2018). Nieuwbouw van woningen stagneerde door een gebrek aan vraag met lagere woningprijzen tot gevolg. Door de verhuurdersheffing daalde ook de nieuwbouwproductie van

woningcorporaties. De sterk gedaalde nieuwbouwproductie in combinatie met bevolkingsgroei die, onder andere door migratie, hoger was dan verwacht en een daling van het aantal personen per huishouden heeft geleid tot een groot woningtekort vanaf 2017 (Van der Heijden en Boelhouwer, 2018). Om het tekort in te lopen is in de nationale woonagenda vastgelegd dat tot 2025 minimaal 75.000 woningen per jaar bijgebouwd moeten worden (Aedes et al, 2018).

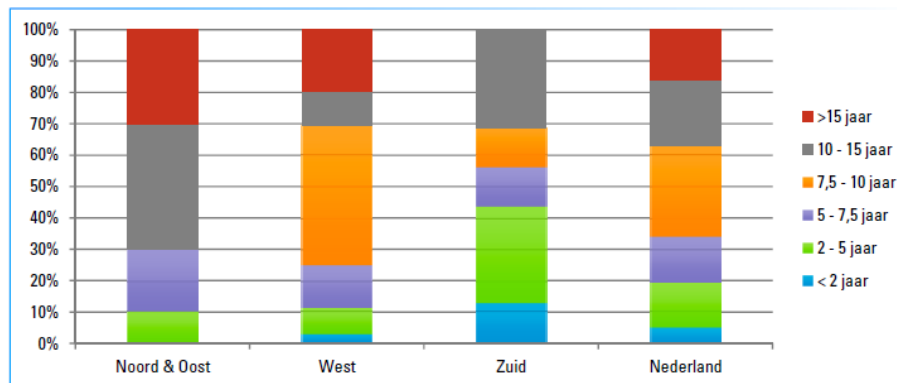
2.2 Uitdaging

Het bijbouwen van 75.000 woningen per jaar is een grote uitdaging voor overheden, ontwikkelaars en bouwbedrijven. Tijdens de crisis zijn veel ontwikkelingen stilgelegd en deze moeten opnieuw worden opgepakt. Door de gelopen risico's en geleden verliezen zijn overheden en marktpartijen voorzichtiger geworden. Overheden hebben in de crisis de plancapaciteit in hun beleid vastgelegd. Echter niet alle capaciteit wordt benut. Tussen 2010 en 2015 is 7% van de vergunde woningen niet gebouwd (Buitelaar en Van Schie, 2018). Er moet extra capaciteit worden toegevoegd en gestuurd worden op het uitvoeren van plannen. Het wederom opstarten van projecten kost tijd, onder andere doordat in de crisis bij overheden en marktpartijen flink gesaneerd is in personeel en materieel. Het opbouwen hiervan kost tijd (Van der Heijden en Boelhouwer, 2018).

Naast personele capaciteit, neemt ook planvorming tijd in beslag. In figuur 3 wordt weergegeven dat de gehele doorlooptijd van een project kan oplopen tot 10 jaar (Geuting et al., 2018). Plannen moeten uitgewerkt worden. Het marktonderzoek, opstellen van een stedenbouwkundig plan en woningbouwontwerpen kost tijd. Daarna volgen nog de verkoop- en vergunningsprocedures.

Over de totale doorlooptijd wordt door Geuting et al. (2018) opgemerkt dat binnenstedelijk inbreidingslocaties meer tijd kosten dan buitenstedelijke uitbreidingslocaties, behalve in niet-stedelijke gebieden, waar inbreidingslocaties wel sneller tot stand komen. In stedelijke gebieden zijn doorlooptijden over het algemeen korter vanwege de grotere marktdruk en een groter en meer ervaren ambtelijk apparaat.

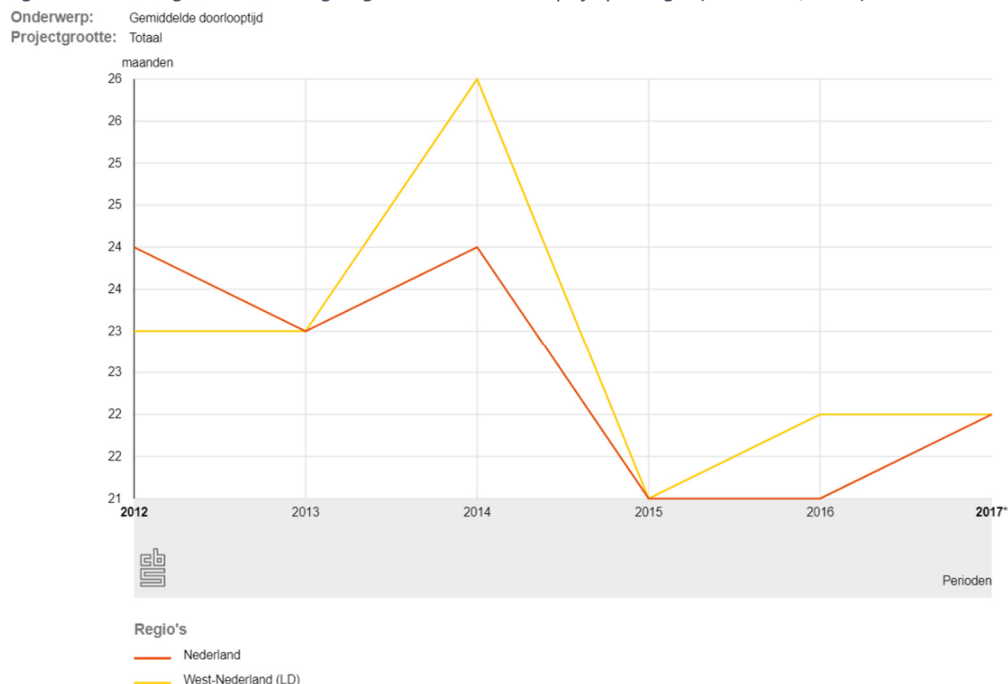
Figuur 3: Doorlooptijd projecten naar regio in jaren. (Bron: Geuting et al., 2018)



De meeste doorlooptijd van een project wordt in beslag genomen door grondverwerving. De procedure voor bestemmingswijziging wordt in het onderzoek aangeduid als meest vertragend knelpunt, net als het niet willen meewerken van aangrenzende grondeigenaren (Geuting et al., 2018).

Figuur 4 geeft de gemiddelde doorlooptijd van een gereed gemelde woning weer. Dit is de tijd tussen vorming van de woning in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) via een vergunningstraject tot de daadwerkelijke ingebruikname van de woning. In 2014 duurde dit gemiddeld 24 maanden, in West-Nederland zelfs 26 maanden (CBS, 2019). In 2017 is de doorlooptijd gezakt tot gemiddeld 22 maanden. Deze tijden zijn tussen 2015 en 2017 opgerekt door een afname van het aantal leveranciers in de bouw waardoor levertijden langer zijn, maar ook een daling van het aantal projecten en werkzaam personeel bij bouwbedrijven. Door werkzaamheden te spreiden over de tijd, is minder personeel nodig.

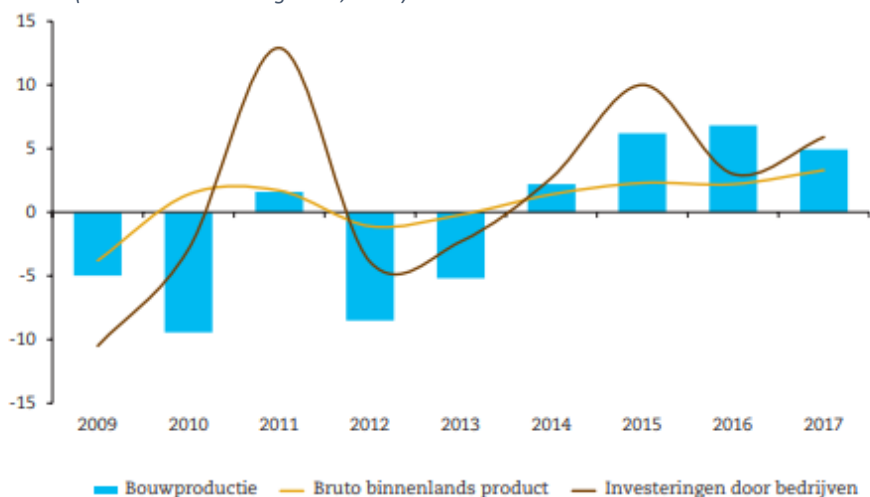
Figuur 4: Gereed gemelde woningen gemiddelde doorlooptijd per regio (Bron: CBS, 2019)



2.3 Cyclus vastgoedmarkt

De roep om versnelling is te verklaren vanuit de cycli van de economie en de vastgoedmarkt. Door lange doorlooptijden van projecten, gemiddeld duurt het minimaal 2 tot 3 jaar vanaf de start van een ontwikkeling (als de bestemmingswijziging reeds aanwezig is) tot de oplevering van de eerste woningen, loopt de vastgoedmarkt altijd 2 tot 3 jaar achter op de economische cyclus. Figuur 5 laat zien dat de fluctuaties in bouwproductie groter zijn en soms zelfs afwijken van de fluctuaties in het Bruto binnenlands product.

Figuur 5: Ontwikkeling van de economie, bedrijfsinvesteringen en bouwproductie, 2009-2017 jaarlijkse mutaties in procenten (Bron: Stiemer en Bogaards, 2019)



De woningmarkt zal altijd gekenmerkt worden door economische fluctuaties. Lange doorlooptijden zorgen ervoor dat deze vaak groter zijn en langer duren dan de fluctuaties van de algehele economie. Zo is de productie van de gehele economie 15% lager dan de verwachting van voor de crisis, terwijl de productie van de bouw 37% lager is dan verwacht (Buitelaar, 2019). Om de fluctuaties aan te pakken moeten knelpunten opgelost worden die projecten vertragen. Zodoende kan er bij zicht op enig herstel snel ingegrepen worden om projecten weer op gang te krijgen en het aanbod te verhogen.

2.4 Roep om versnelling

Om de oververhitte situatie van de woningmarkt te stabiliseren wordt de roep om versnelling steeds sterker. Overheden roepen marktpartijen op sneller projecten te ontwikkelen en te realiseren. Ontwikkelaars roepen overheden op meer mogelijkheden te bieden om locaties te kunnen ontwikkelen.

Het verleden heeft echter laten zien dat de economische situatie altijd een rol speelt in de woningbouwontwikkeling. Ingrijpen op Rijksniveau heeft in het verleden geleid tot extra productie op grote schaal.

Minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft, recentelijk nog op het Wooncongres 2019, aan dat het verhogen en versnellen van de productie een taak is van lagere overheden en dat het Rijk niet ingrijpt.

3. Samenwerkingsmodellen en ontwikkelstrategieën

Om meer woningbouwproductie tot stand te laten komen, moeten projecten opgepakt worden. In eerste instantie moeten overheid en marktpartijen bij elkaar komen om gezamenlijk een plan te ontwikkelen. Dit kan op initiatief van de overheid of de marktpartij gebeuren. Voor deze samenwerking zijn verschillende modellen mogelijk.

3.1 Gemeentelijke mogelijkheden voor ontwikkelingen

In het verleden hebben gemeenten veelal een actief grondbeleid gevoerd om grootschalige woningbouwopgaves tot stand te laten komen. In de wederopbouwjaren na de tweede wereldoorlog, de stadsvernieuwingsperiode in de jaren '70 en '80 en het VINEX-tijdperk in de jaren '90 moesten overheden zorgen voor grote aantallen nieuwe woningen. Dit gebeurde door het voeren van een actief grondbeleid van de gemeenten. Gronden werden minnelijk, op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) of via onteigening verworven (Buitelaar, 2010).

Actief aankopen van gronden was voor de jaren '80 financieel niet interessant genoeg voor marktpartijen door het hoge percentage goedkope (huur)woningen dat gerealiseerd moest worden (Korthals Altes, 2000). Hierdoor waren de opbrengsten ten opzichte van het te nemen risico niet hoog genoeg om aantrekkelijk te zijn voor marktpartijen. Voor de VINEX-periode waren het gemeenten, woningbouwfondsen en corporaties die woningen ontwikkelden. In de jaren '80 werd het mogelijk meer vrije sectorwoningen te ontwikkelen, waardoor opbrengstmogelijkheden toenamen en steeds meer marktpartijen participeerden in de woningbouwontwikkeling. Doordat zowel marktpartijen als gemeenten actief ontwikkelden zijn samenwerkingsconstructies opgericht om de samenwerking tussen de marktpartijen en gemeenten te regelen (Buitelaar, 2010). De financiële crisis vanaf 2008 heeft deze samenwerkingen op scherp gezet en grondexploitaties hebben een nieuwe realiteit gekregen. Gemeenten zijn namelijk kritischer geworden met betrekking tot het nemen van risico's in de grondexploitatie door de verliezen die ze hebben geleden bij het instorten van markt. Het gevolg hiervan is een kleinere schaalgrootte van projecten en gemeenten die van een actief naar een faciliterend grondbeleid zijn overgestapt waarbij kostenverhaal belangrijker maar ook ingewikkelder is geworden (Coppens et al., 2015).

De keuze voor het samenwerkingsmodel hangt af van de uitgangspunten van de verschillende actoren en het grondeigendom. De voornaamste rol ligt hier bij de gemeente. Zij heeft twee rollen: een publiekrechtelijke rol voor het opstellen, vaststellen en toetsen van regelgeving en een privaatrechtelijke rol als grondeigenaar.

Indien de gemeente geen grondeigenaar is, kan zij proberen de grond alsnog te verwerven of kiezen voor een faciliterend beleid. Indien de gemeente wel grondeigenaar is, zijn haar keuzemogelijkheden qua samenwerkingsmodel groter. Zij kan kiezen een ontwikkeling via een traditioneel model tot stand te laten komen waarbij zij alle risico's van de grondexploitatie draagt, via een privaat model werken en de gronden verkopen aan marktpartijen of via een gezamenlijk model een samenwerking met marktpartijen aangaan en het risico delen. Deze keuze zal zij maken aan de hand van haar grondbezit, eigen beleid en maatschappelijk belang. In paragraaf 3.3 worden deze mogelijkheden uitgebreid toegelicht.

Als het te ontwikkelen object een dusdanig groot maatschappelijk belang heeft en naar verwachting niet door de markt ontwikkeld zal worden, zal een gemeente zelf initiatief moeten nemen en actief moeten ontwikkelen. Indien de te realiseren producten genoeg opleveren en ook door de markt ontwikkeld kunnen worden, kan de gemeente een meer passieve rol spelen.

Holt en Ter Heegde (2014) hebben in het Watertorenberaad een menukaart opgesteld voor mogelijke keuzes en acties van de gemeente op basis van maatschappelijke doelen en grondbezit, zie figuur 6. Hierin wordt beschreven welke samenwerkingsvormen per situatie geschikt zijn. Afhankelijk van het grondeigendom en eventuele maatschappelijke doelstellingen, wordt een samenwerkingsmodel gekozen.

Dit leidt tot situationeel grondbeleid, waarbij de gemeente per casus een ander beleid kan volgen (Holt en ter Heegde, 2014).

Figuur 6: Afwegingsmodel/Menukaart gemeenten (Holt en ter Heegde, 2014)



De Zeeuw (2018b) geeft drie voorwaarden waaraan gemeenten moeten voldoen om succesvol actief grondbeleid te voeren. De gemeente moet een duidelijke doelstelling, genoeg financiële armslag en voldoende kennis en expertise, hebben.

3.2 Ontwikkelstrategieën ontwikkelaars

Het type samenwerking wordt echter ook bepaald door de ontwikkelstrategie van de ontwikkelaar. Peek en Gehner (2018) onderscheiden vijf ideaaltypische ontwikkelstrategieën vanuit een ontwikkelaar. Deze strategieën richten zich op het vertrekpunt van de ontwikkeling.

3.2.1 Strategische grondaankoop

Bij deze strategie koopt een ontwikkelaar op strategische posities gronden aan. Dit kunnen locaties zijn waarvan reeds bekend is dat hier een ontwikkeling gaat plaatsvinden, maar kunnen ook speculatieve aankopen zijn omdat de ontwikkelaar verwacht dat er op termijn een ontwikkeling mogelijk zal worden. Vooral de speculatieve aankopen vergen een langdurig kapitaalbeslag (Peek en Gehner, 2018). Dit kapitaalbeslag kan beperkt worden door bijvoorbeeld een nabetalingsclausule of contracten waarbij pas afgenomen wordt op het moment dat de bestemming gewijzigd is. Door gronden in een vroegtijdig stadium aan te kopen tegen lage prijzen, kan een ontwikkelaar hoge marges behalen. Ontwikkelaars dienen wel over eigen kapitaal te beschikken want, zeker sinds de financiële crisis vanaf 2008, zijn banken terughoudend in het financieren van dit soort grondaankopen.

Het vertrekpunt bij deze ontwikkelstrategie is de locatie. De ontwikkelaar zal, op het juiste moment in overleg moeten treden met de lokale overheid om een bestemmingswijziging tot stand te brengen. Hiervoor moet nut en noodzaak van een ontwikkeling aangetoond worden om te kunnen voldoen aan de Ladder van Duurzame Verstedelijking.

3.2.2 Productontwikkeling

Deze strategie wordt voornamelijk door conceptontwikkelaars toegepast. Zij ontwikkelen een concept of product voor een bepaalde doelgroep zonder dat zij een locatie hebben om het product te realiseren. Met afnemers of geïnteresseerde gemeenten wordt vervolgens gezocht naar goede locatie. De grondprijs voor

deze vorm van ontwikkeling is vaak hoog omdat pas gekocht wordt op het moment dat de beoogde functie mogelijk is en het beoogde gebruik bekend is. Deze strategie wordt veelal gebruikt door ontwikkelaars met een beperkte vorm van eigen vermogen, maar wel een creatieve conceptontwikkelingsafdeling (Peek en Gehner, 2018).

Ontwikkelaars met een strategie op basis van productontwikkeling nemen zelf het initiatief. Zij zoeken een locatie met een geschikte bestemming om die vervolgens te verwerven. Dit kunnen private grondeigenaren zijn maar zij kunnen ook een gemeente benaderen om gemeentegrond te verwerven om het concept te realiseren.

3.2.3 Ontwikkelcompetitie

Deze strategie is ook geschikt voor ontwikkelaars met een beperkt eigen vermogen die niet in staat zijn strategische grondaankopen te doen. Vaak zijn het overheden die, al dan niet aanbestedingsplichtige, locaties aanbieden. Omdat kwaliteit voor de overheden van groot belang is, worden ontwikkelaars uitgenodigd een plan op te stellen voor de locatie, meestal gecombineerd met een grondbod.

Over het algemeen doen vooral de grotere ontwikkelaars en bouwers mee aan ontwikkelcompetities. De competities vragen voorinvesteringen in de vorm van ontwerp en uren van de ontwikkelaar. Zeker voor kleinere ontwikkelaars is het een afweging of zij veel tijd stoppen in een competitie waarbij de winkans vaak rond de 20% ligt of dat zij hun tijd liever besteden aan strategische grondaankopen of conceptontwikkeling. Grotere bedrijven of specialistische kleinere bedrijven hebben hier vaak meer capaciteit voor beschikbaar.

In deze strategie is de combinatie locatie met product leidend. Het planologisch risico voor de winnende partij is beperkt, omdat de bestemming al geregeld is. Wel heeft de ontwikkelaar een afzet- en renterisico (Peek en Gehner, 2018). De grootte van dit risico is afhankelijk van de voorwaarden die gemeente heeft opgesteld met betrekking tot afname van de gronden.

3.2.4 Gebruikergedreven ontwikkeling

De gebruikergedreven ontwikkeling is een vraaggestuurde strategie waarbij een gebruiker het startpunt is. De ontwikkelaar werkt vanuit de vraag van een gebruiker en ontwikkelt een geschikt concept waarbij een passende locatie gezocht wordt.

Het afzetrisico is bij deze strategie in een vroegtijdig stadium weggenomen, waardoor de financiering van het project makkelijker is. De ontwikkelaar loopt wel het risico dat de omstandigheden tijdens het proces wijzigen. Huur- of verkoopprijzen staan vroegtijdig vast, maar de ontwikkelaar draagt wel het risico voor het mislopen van hogere huur- of verkoopinkomsten of stijgende bouwprijzen in een opgaande markt. In een neergaande markt kan dit juist voor extra marge zorgen. Daarnaast kent deze strategie een ontwerprisico omdat een gebruiker tijdens het proces wijzigingen zal willen doorvoeren. Als laatste risico kan het zijn dat een gebouw door de eisen van de eerste gebruiker niet courant genoeg wordt. De eerste gebruiker zal bereid zijn meer te betalen voor het doorvoeren van zijn wensen, maar het risico voor het vinden van een nieuwe huurder als de eerste gebruiker vertrekt, ligt bij de ontwikkelaar of belegger (Peek en Gehner, 2018).

Deze ontwikkelaar realiseert voornamelijk uniek commercieel vastgoed, waarvoor een locatie gezocht moet worden die aan de wensen van de gebruiker voldoet. Hierbij wordt grond aangekocht of in gebruik genomen van de publieke of private grondeigenaar.

3.2.5 Investeringsgedreven ontwikkeling

Bij deze strategie is de investeringsbehoefte van de belegger het uitgangspunt. De belegger wil kapitaal investeren in een object of project dat past binnen de portefeuille. De belegger kan een zelf een object (laten) ontwikkelen, maar kan ook een reeds bestaand, maar nog te realiseren project van een ontwikkelaar overnemen.

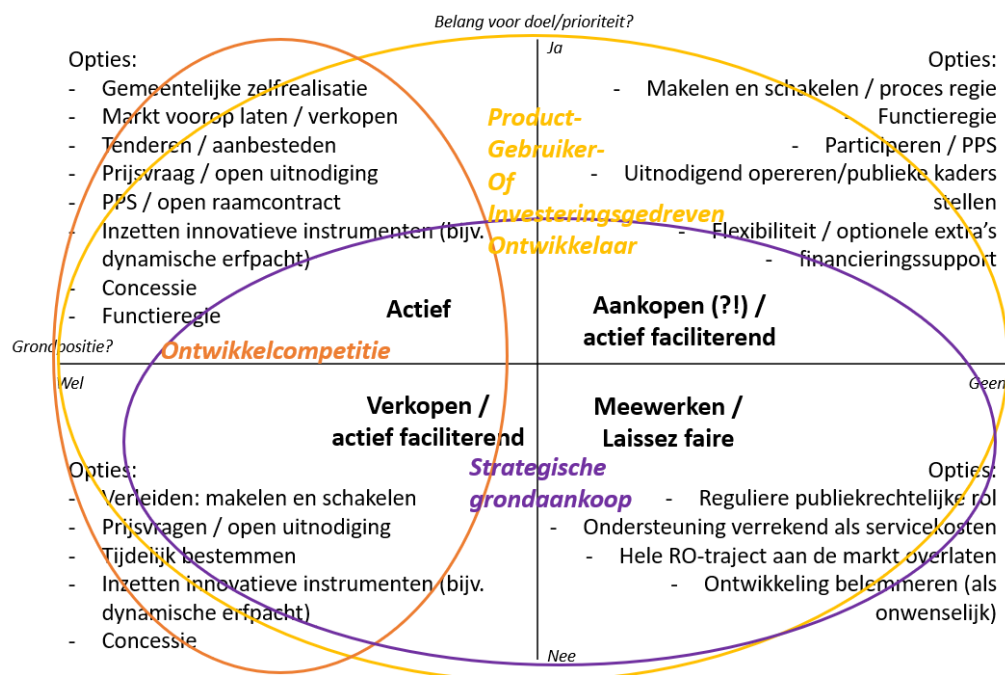
Het afzetrisico van de ontwikkelaar wordt in een vroegtijdig stadium weggenomen. Dezelfde risico's als bij de gebruikergedreven ontwikkeling zijn hier van toepassing voor de ontwikkelaar. Het risico van marktwijzigingen en ontwerprisico's gelden hier. Omdat de belegger eigenaar wordt, is het voor de ontwikkelaar minder belangrijk dat het object courant is. Aangezien de belegger het product afneemt en vaak (gedeeltelijk) voorfinanciert, is het financieringsrisico voor de ontwikkelaar nihil (Peek en Gehner, 2018).

Ook deze ontwikkelaar zoekt een geschikte locatie voor de ontwikkeling en kan grond aankopen of in gebruik nemen van een publieke of private grondeigenaar.

3.2.6 Ontwikkelstrategieën versus afwegingskader gemeentelijk grondbeleid

De ontwikkelstrategieën zijn lastiger om te projecteren op de menukaart van Holt en ter Heegde (2014), weergegeven in figuur 7. De ontwikkelaars die voornamelijk via ontwikkelcompetities werk verkrijgen, bevinden zich aan de linkerkant van het model. De product-, gebruiker- en investeringsgedreven ontwikkelaars kunnen zich in alle vlakken voordoen. Zij kunnen locaties verwerven van zowel private als publieke partijen en zodoende wel of niet in aanraking komen met een actief grondbeleid van een gemeente. De ontwikkelaar die opereert op basis van strategische grondaankopen, kan ook in alle kwadranten voorkomen. Indien de ontwikkelaar risico-avers is, zal zij gronden proberen te verwerven in gebieden waar een gemeente reeds een actief beleid voert en een ontwikkeling al zeker is. Dit type ontwikkelaar is meestal juist bereid meer risico's te lopen en zal zich voornamelijk richten op gebieden waar (nog) geen actief beleid is, omdat de grondprijzen hier lager zijn. Locaties waar de gemeente een groot maatschappelijk belang heeft, bijvoorbeeld om een maatschappelijk functie te realiseren, zijn voor dit type ontwikkelaar meestal niet interessant.

Figuur 7: Gemeentelijk afwegingsmodel versus ontwikkelstrategieën, (eigen vervaardiging op basis van Holt en ter Heegde, 2014)



3.3 Samenwerkingsvormen tussen lokale overheden en marktpartijen

Als het voorkeursbeleid van de gemeente duidelijk is en de andere betrokken partijen bekend zijn, kan er een samenwerkingsvorm gekozen worden. Bregman (2011) verdeelt de samenwerkingsvormen op in vijf modellen. Twee traditionele modellen op basis van ontwikkelingen in het verleden: een model van actieve gemeentelijke grondpolitiek en een model van zelfrealisatie door een private partij. Daarnaast onderscheidt hij twee Publiek-Private-Samenwerkingsvormen (PPS), namelijk het bouwclaimmodel en het

joint-venture model. Daarbij ligt het grondexploitatie-risico bij de eerste geheel bij de gemeente en wordt dit bij de tweede vorm gedeeld met de private partijen. Als laatste vorm onderscheidt hij het concessiemodel waarbij alle werkzaamheden en risico's overgelaten worden aan de marktpartij.

Robbe en Hendrickx (2017) en Buitelaar (2014) omschrijven drie hoofdwijzen van samenwerking: het traditionele model waarbij de gemeente initiator en risicodragend is en waaronder volgens Robbe en Hendrickx (2017) ook het bouwclaimmodel valt, een Publiek-Private-Samenwerking waarbij de gemeente samen met een marktpartij de ontwikkeling initieert en risico's draagt en een privaat model waarbij de marktpartij initiator en risicodragend is. Het gezamenlijke model kan worden ingevuld door een Gemeenschappelijke ExploitatieMaatschappij (GEM) maar kan ook een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie zijn zoals bij Design-Build-Finance-Maintain-Operate (DBFMO) contracten. Het private model bevat een concessiemodel waarbij de overheid taken overdraagt aan de markt, maar kan ook via zelfrealisatie van grondeigenaren of een model van actief faciliteren waarbij de overheid geen grondbezit heeft, maar grondeigenaren actief stimuleert de gronden te ontwikkelen.

Tabel 1 geeft de indeling van samenwerkingsmodellen weer die in het vervolg gebruikt zal worden. Deze tabel is tot stand gekomen door het combineren van de indelingen van Robbe en Hendrickx (2017), Buitelaar (2014) en Bregman (2011). Er is gekozen om de contractvormen in te delen aan de hand van de partij die het risico van de grondexploitatie draagt. In het traditionele geval draagt de gemeente dit risico, in het private model wordt het risico door de marktpartij(en) gedragen en in het gezamenlijke model wordt het risico gedeeld tussen marktpartijen en de gemeente.

Tabel 1: Samenwerkingsmodellen gebiedsontwikkeling

Samenwerkingsmodel	Contractvorm	Risico grondexploitatie
Traditioneel model	- Actief grondbeleid - Bouwclaimmodel	Gemeente Gemeente
Gezamenlijk model / PPS	- Joint venture / GEM - Concessiemodel / DBFMO	Gemeente en marktpartij(en) Gemeente en marktpartij(en)
Privaat model	- Concessiemodel - Zelfrealisatie - Actief faciliteren	Marktpartij(en) Marktpartij(en) Marktpartij(en)

Bron: Eigen vervaardiging op basis van Robbe en Hendrickx, 2017, Buitelaar, 2014 en Bregman, 2011

Voor- en nadelen samenwerkingsconstructies

De verschillende samenwerkingsmodellen hebben alle hun eigen voorwaarden en voor- en nadelen. Binnen de drie hoofdvormen zijn subvormen te onderscheiden. Binnen een casus of locatie kunnen ook meerdere samenwerkingsvormen naast elkaar voorkomen. Hieronder worden de verschillen en de voor- en nadelen van de drie modellen beschreven.

3.3.1 Traditionele model

Bij het traditionele model zijn de gronden eigendom van de gemeente of worden deze door de gemeente verworven. Bij dit model neemt de gemeente het initiatief en draagt zij ook alle risico's die aan de ontwikkeling verbonden zijn.

Onder een actief grondbeleid, verwerft de gemeente de grond. Dit kan zij doen op minnelijke basis, het gebruik van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) of via onteigening (Buitelaar, 2010). Het verwerven van de gronden kost tijd. Door het opleggen van een Wvg worden gronden lange tijd geblokkeerd voor verkoop aan marktpartijen. De gemeente moet zeer actief verwerven, want anders werkt de Wvg vooral belemmerend voor een snelle ontwikkeling (Kwint, 2010). Ook onteigening gaat gepaard met langdurige trajecten (Bregman, Koning en De Win, 2017).

Bij het bouwclaimmodel hebben marktpartijen ook grondeigendom en brengen deze, tegen een afgesproken inbrengwaarde, in bij de gemeente. Hiervoor krijgen zij een bouwclaim van een evenredig

aantal bouwrijpe kavels. De gemeente voert de regie maar moet overeenkomsten sluiten met de grondeigenaren, die echter ook een beroep op zelfrealisatie kunnen doen (Bregman, 2011). Deze onderhandelingen kunnen veel tijd kosten en leiden tot vertraging. Het grondexploitatie-risico blijft hierbij bij de gemeente rusten.

Het traditionele model brengt voor- en nadelen voor een gemeente met zich mee. De gemeente heeft veel sturing en invloed op het eindresultaat van de ontwikkeling, maar moet in een vroeg stadium kaders en randvoorwaarden opstellen die later negatief kunnen uitpakken voor de kwaliteit van een ontwikkeling of kunnen leiden tot lagere grondprijzen (Kersten et al., 2011).

Op financieel gebied kan een gemeente profiteren van de opbrengsten van een ontwikkeling, maar kan er ook belastinggeld verloren gaan in mindere tijden. Het sturen op financiële aspecten, kan zorgen voor aantasting van ruimtelijke kwaliteit en conflicten opleveren met maatschappelijke doelstellingen (Oudman, 2012).

3.3.2 Gezamenlijke model / PPS

Het gezamenlijke, of alliantiemodel genoemd, is een PPS tussen marktpartijen en de gemeente. Voor het tot stand komen van een PPS moet de gemeente met de PPS een beleidsdoel kunnen realiseren.

Daarnaast moet er actieve betrokkenheid zijn vanuit de marktpartijen en moet een juridisch gestructureerd samenwerkingsverband worden opgericht (Sanders en Heldeweg, 2012).

In praktijk uit deze structuur zich voornamelijk in joint ventures waarbij de gemeente gezamenlijk met een marktpartij de grondexploitatie voert. Voor de totstandkoming van de joint venture moeten uitgebreide afspraken gemaakt worden over onder andere de verdeling van verantwoordelijkheden en risico's. De onderhandelingen voor het tot stand komen van een Joint Venture nemen doorgaans veel tijd in beslag. Om de joint venture vorm te geven wordt meestal een GEM opgericht. Hierin wordt vastgesteld hoe verantwoordelijkheden, risico's, kosten en opbrengsten verdeeld worden. Om het proces binnen de joint venture efficiënt te laten werken zijn vooral de 'zachte' management-aspecten zoals vertrouwen en procesmanagement belangrijk. Het is essentieel dat alle partijen in de geest van het contract handelen (Van der Hurk en Verweij, 2017). Een PPS wordt alleen opgericht als partijen verwachten hiermee meerwaarde te bereiken (Bult-Spiering et al., 2005). Dit kan een inhoudelijke meerwaarde zijn door een bundeling van kennis of een financiële meerwaarde door een verdeling van risico's en vereveningsmogelijkheden. Ook kan een procesmatige meerwaarde behaald worden door afstemming van doelen en belangen om zo doorlooptijden te verkorten. Een laatste vorm is het behalen van externe meerwaarde door krachten te bundelen en gezamenlijk de concurrentie aan te gaan. De publieke partij brengt meerwaarde door het inbrengen van de kennis in publiekrechtelijke procedures, betrouwbaarheid naar de markt, een publiek netwerk, financieringscapaciteit en verzorgt de haalbaarheid op het gebied van politieke ontwikkeling. Marktpartijen brengen slagvaardigheid, kennis en kunde in, hebben een groot privaat netwerk, managementcapaciteiten en zijn bereid meer risico te dragen. Tevens zorgen zij voor haalbaarheid op het gebied van marktontwikkelingen (Bult-Spiering et al., 2005).

Doordat de gemeente en marktpartijen gezamenlijk de regie voeren, kan vanuit beide kanten gestuurd worden op planning en versnelling van de opgaves (Bregman, 2011). Doordat wel alles tussen de partijen overlegd moet worden, kan dit voor langdurige besluitvormingsprocessen zorgen.

Bij de ontwikkeling van VINEX-wijken zijn veel samenwerkingsconstructies ontstaan. Deze hebben gezorgd voor de ontwikkeling van een groot aantal woningen in een financiële en politiek stabiele situatie (Buitelaar, 2014). Naar verwachting zal in de toekomst steeds minder vaak gekozen worden voor het oprichten van een GEM (Hendriks, 2015). De oprichting en exploitatie van een GEM kan hoge kosten met zich meebrengen en is daarom vooral efficiënt om te gebruiken bij grote ontwikkelingen, terwijl projecten na de crisis juist kleiner zijn geworden. Daarnaast zijn gemeenten minder bereid om risico's te nemen. In de GEM draagt een gemeente gedeeltelijk het risico, maar moet zij ook haar invloed en sturingsmogelijkheden delen.

Bij zowel het traditionele als het gezamenlijke model, heeft de gemeente gronden in eigendom. De gemeente is verantwoordelijk voor de grondexploitatie maar zal de opstalontwikkeling overlaten aan marktpartijen, vanuit het devies van 'wat de markt kan, moet de overheid overlaten aan de markt'. Via een selectie op basis van prijs en/of kwaliteit zal zij haar gronden aan één of meerdere marktpartijen verkopen. Een selectieprocedure wordt doorlopen om een eerlijk en transparant speelveld te creëren, maar ook om innovaties te stimuleren en de beste prijs-kwaliteitverhouding te behalen (Kersten et al., 2011). Deze selectieprocedures kunnen heel omvangrijk zijn en veel investeringen in tijd en geld vragen van de marktpartijen. De procedures, conform aanbestedingsrichtlijnen, kosten veel tijd in de voorbereiding bij het opstellen van uitgangspunten, maar kennen ook langdurige procedures om een zorgvuldige afweging te kunnen maken en bezwaarprocedures te voorkomen. De transactiekosten van aanbestedingen zijn vaak hoger (Van der Hurk en Verweij, 2017).

Binnen het PPS-model kan ook sprake zijn van een concessie. In dit geval wordt gebruik gemaakt van een Design-Built-Finance-Maintain-Operate contract (DBFMO), of delen hiervan (Bult-Spiering et al., 2005). Er is dan meer sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie dan een gelijkwaardige samenwerking. Deze vorm komt vooral voor bij overheidsgebouwen die door marktpartijen gerealiseerd en onderhouden worden. Bij locatieontwikkeling wordt dit model weinig gebruikt, maar toch komt het geregeld voor dat marktpartijen verantwoordelijk blijven voor het onderhoud van bijvoorbeeld de openbare ruimte, zoals bij de ontwikkeling van het Food Center in Amsterdam. Door de opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie, blijft de overheid verantwoordelijk voor een deel van het risico. Wel moet er rekening mee worden gehouden dat een gebiedsontwikkeling in deze vorm in de jurisprudentie gezien wordt als 'werk' en dus Europees dient te worden aanbesteed (Bult-Spiering et al., 2005).

De mate van samenwerking tussen overheid en markt bij een PPS voor gebiedsontwikkeling kan verschillen. De overheid kan zelf een uitgebreide vraagspecificatie opstellen waarop partijen kunnen inschrijven, maar kan ook marktpartijen op een eerder moment selecteren zodat zij kennis en kunde in een vroeg stadium kunnen inbrengen (Bult-Spiering et al., 2005).

3.3.3 Privaat model

Bij het private samenwerkingsmodel dragen marktpartijen het risico voor de grond- en opstalexploitatie. Het initiatief en oorspronkelijke grondeigendom kan direct bij de marktpartijen liggen of door de gemeente zijn overgedragen. Private modellen worden steeds vaker gebruikt nu gemeenten voorzichtiger zijn met het nemen van risico's en ontwikkelingen liever aan de markt overlaten. De gemeente heeft wel, net als bij de andere twee modellen, een publiekrechtelijke rol en is verantwoordelijk voor het opstellen van en toetsen van de plannen aan publiekrechtelijke kaders.

Binnen een actief beleid van de gemeente kan ook sprake zijn van een privaat model als een private grondeigenaar zich beroept op het recht van zelfrealisatie. Van dit recht kan een private grondeigenaar gebruik maken indien een gemeente een perceel wil onteigenen, maar de private eigenaar bereid en in staat is, de beoogde bestemming zelf te realiseren (Oudman, 2012). In deze situatie is de private partij verantwoordelijk voor de realisatie van de bestemming en draagt zij alle risico's. Door het middel zelfrealisatie, kunnen projectontwikkelaars in bepaalde situaties, onteigening of gedwongen toetreding tot een GEM of bouwclaimmodel voorkomen.

Een tweede vorm binnen het private model is het concessiemodel. Bij dit model is de marktpartij geheel verantwoordelijk voor de grondexploitatie en planvorming en probeert de gemeente invloed uit te oefenen via haar publiekrechtelijke rol (De Zeeuw, 2018a). Indien de gronden oorspronkelijk eigendom waren van de gemeente en deze via een aanbestedingsprocedure aan een marktpartij verkocht zijn, kunnen in de aanbesteding extra eisen opgelegd zijn aan de marktpartij (Oudman, 2012).

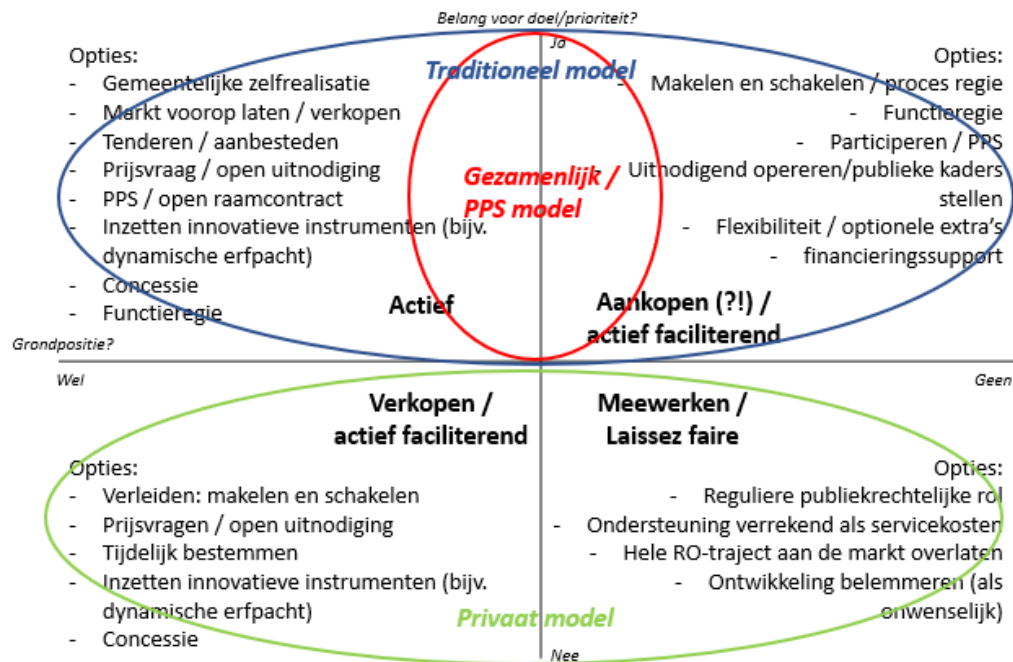
Een laatste samenwerkingsvorm die onder het private model valt, is het relatief nieuwe 'actief faciliteren'. Bij deze vorm liggen het grondeigendom, grondexploitatie-risico en de verantwoordelijkheid voor de planuitwerking bij de marktpartijen, maar heeft de gemeente wel het initiatief genomen. Actief faciliteren

kan een gemeente doen als zij maatschappelijke doelstellingen heeft, maar niet het juiste grondbezit. Door financieringen, deelnemingen of garantiestellingen kan zij marktpartijen stimuleren deze ontwikkelingen op te pakken (Holt en ter Heegde, 2014). In een situatie waarbij minder prioriteit maar wel grondbezit is, kan de gemeente haar gronden verkopen maar de ontwikkeling ervan door marktpartijen wel stimuleren.

3.3.4 Samenwerkingsvormen versus afwegingskader gemeentelijk grondbeleid

Als bovengenoemde samenwerkingsvormen worden ingedeeld op de menukaart van Holt en ter Heegde (2014), wordt het onderstaande model verkregen.

Figuur 8: Gemeentelijk afwegingsmodel versus samenwerkingsvormen, (eigen vervaardiging op basis van Holt en ter Heegde, 2014)



Traditionele samenwerkingen zullen voornamelijk voorkomen in de bovenste helft van de menukaart. De gemeente voert een actief beleid om een maatschappelijk doel na te streven. Hiervoor heeft zij reeds gronden in bezit of zal zij deze actief verwerven. Het gezamenlijke of PPS-model zal ook voornamelijk in de bovenste helft voorkomen, waarbij het grondeigendom verdeeld is tussen de gemeente en marktpartijen. Het private model zal zich concentreren in de onderste helft van de menukaart. Als de gemeente geen maatschappelijke doelen nastreeft, zal zij de ontwikkeling vaker aan private partijen overlaten en eventuele grondeigendommen verkopen.

3.4 Ontwikkelstrategieën versus afweging grondbeleid

Als de ontwikkelstrategieën van de ontwikkelaars tegelijk met de samenwerkingsmodellen in het gemeentelijk afwegingsmodel van Holt en ter Heegde (2014) worden samengevoegd, blijkt dat bepaalde combinaties van gemeentelijk beleid met ontwikkelstrategieën kunnen leiden tot alle samenwerkingsvormen, zie figuur 9.

Het traditionele model wordt toegepast als de gemeente grondbezit heeft of wil hebben om zelf een maatschappelijke doelstelling te behalen. Hierdoor kan de gemeente zelf sturen op de ontwikkelingen en haar belangen realiseren. Het gezamenlijke model wordt toegepast als de gemeente wel een maatschappelijk doel wil realiseren, maar niet alle gronden op de locatie bezit. Door een gezamenlijke samenwerkingsvorm te kiezen kan de gemeente meer sturen op de realisatie van haar belangen, maar houden de marktpartijen ook zeggenschap en wordt het risico gedeeld. Het private model wordt toegepast als de gemeente wel positief tegenover een ontwikkeling staat maar geen grondbezit heeft of

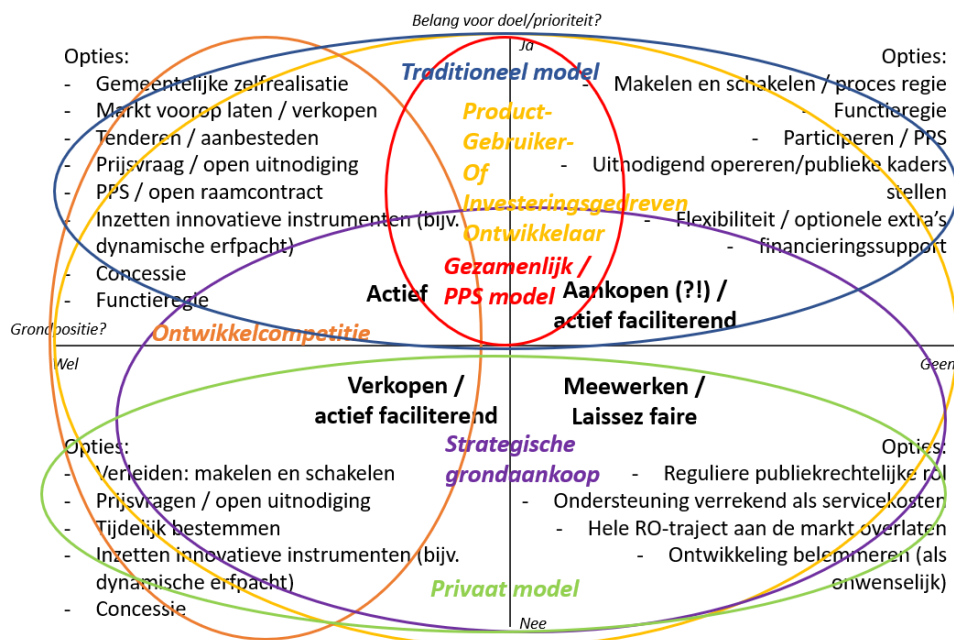
wil hebben en ook geen maatschappelijke doelstelling hoeft te realiseren. In dit geval kan en zal de ontwikkeling ook door marktpartijen gerealiseerd worden en hoeft een gemeente geen risico op zich te nemen. Zij kan hier zelf bepalen in welke mate zij faciliteert en betrokken is.

Alle drie de modellen kunnen voorkomen met alle ontwikkelstrategieën. De strategische grondaankoopstrategie van ontwikkelaars zorgt ervoor dat het grondeigendom verdeeld is. Als de gemeente een groot maatschappelijke belang heeft, zal zij via een actief beleid de gronden proberen op te kopen om via een traditioneel model op de ontwikkeling te sturen of deel te nemen aan de ontwikkeling via een gezamenlijk model zodat zij toch kan sturen. Als het maatschappelijk belang niet aanwezig is, kan zij de ontwikkeling via een privaat model laten verlopen waarbij de marktpartijen alle risico's dragen maar de gemeente wel kan sturen via haar publiekrechtelijke kaders. Als de gemeente wel grondbezit heeft kan zij deze verkopen via een ontwikkelcompetitie. Als er geen maatschappelijk belang is, worden de gronden verkocht via een minder uitgebreide selectieprocedure. Als er een maatschappelijke functie moet worden gerealiseerd, wordt de ontwikkeling via een gezamenlijk model uitgevoerd waarbij er meer in een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie gewerkt wordt.

De gebruiker-, product- of investeringsgedreven ontwikkeling kan in alle modellen voorkomen. In veel gevallen is deze ontwikkeling onderdeel van een grotere gebiedsontwikkeling. Deze ontwikkelaars zoeken een locatie waar zij een product kunnen ontwikkelen in opdracht voor een gebruiker of investeerder. Deze locatie kunnen zij van een private eigenaar verwerven of van een gemeente. Afhankelijk van het grondbezit en/of de reeds gekozen samenwerkingsvorm van de gehele gebiedsontwikkeling komen zij voor in één van de drie modellen.

Bij buitenstedelijke woningbouwontwikkelingen is grondeigendom van groot belang. De meeste gronden zijn hier in bezit van ontwikkelaars die een strategie hanteren van strategische grondaankopen. Doordat gemeenten minder risico's willen lopen, worden deze ontwikkelingen steeds vaker via een privaat model uitgevoerd, waarbij een gemeente een actief faciliterend of meewerkend beleid voert.

Figuur 9: Gemeentelijk afwegingsmodel versus samenwerkingsvormen en ontwikkelstrategieën, (eigen vervaardiging op basis van Holt en ter Heegde, 2014)



Naast ontwikkelaars kan ook een gemeente een ontwikkelstrategie hebben. Zij zal voornamelijk werken op basis van strategische grondaankopen en een gebruikersgedreven strategie. De strategische grondaankopen zijn door de geleden verliezen in de crisis inmiddels afgenomen, maar waren de basis voor de gemeentelijke grondbedrijven. Gebruikersgedreven ontwikkelingen zijn voornamelijk

maatschappelijk gericht zoals de ontwikkeling van schoolgebouwen, sportaccommodaties en overheidsgebouwen. In gemeenten waar gronden worden uitgegeven via een erfpachtconstructie zijn ontwikkelingen ook investeringsgedreven. De gemeente zal dan ook de erfpachtopbrengsten meewegen in ontwikkelingskeuzes.

3.5 Processen en sturing binnen de samenwerking

Volgens Buitelaar et al. (2006) en Sanders en Heldeweg (2012) wordt het samenwerkingsproces vormgegeven op basis van een aantal dimensies (zie tabel 2). In een project kan één soort structuur of coördinatiemechanisme gebruikt worden, maar er kan ook sprake zijn van meerdere structuren.

Tabel 2: Dimensies binnen samenwerkingsconstructies

Structuur / institutioneel arrangement	Coördinatie-mechanisme	Interactie	Binding	Belang
Markt	Prijs	Ruil	Exit	Privaat
Hiërarchie / Overheid	Autoriteit	Bevel	Voice	Algemeen
Netwerk	Vertrouwen	Samenwerking	Loyalty	Gemeen

Bron: Eigen vervaardiging op basis van Buitelaar et al. (2006) en Sanders en Heldeweg (2012)

Het eerste institutioneel arrangement binnen een samenwerking is de marktvorm waarbij private partijen samenwerken en er alleen private belangen zijn. Hierbij komen vraag en aanbod samen. In deze situatie worden transacties georganiseerd en is er vrije toegang en geen vastgelegde zeggenschap (Buitelaar et al., 2006). De koper en verkoper bepalen samen wanneer er verkocht wordt en prijs is hierbij bepalend (Sanders en Heldeweg, 2014). Dit is een model op basis van geven en nemen waarbij zaken uitgeruild worden tussen partijen. Dit kunnen financiële afspraken zijn of inhoudelijke verplichtingen. Indien de partijen geen overeenstemming vinden, kunnen zij de samenwerking beëindigen. Indicatoren die wijzen op dit arrangement zijn private belangen, waarbij elke partij voornamelijk aan zichzelf denkt, afspraken die uitgeruild worden of financieel verrekend worden en de mogelijkheid om uit de samenwerking te stappen als een partij zijn zin niet krijgt.

Een procesvorm die vooral aansluit bij traditionele modellen is de hiërarchische structuur. Hierbij is een verticale relatie tussen de actoren aanwezig op basis van autoriteit en algemeen belang. Eén partij, in traditionele modellen vaak de gemeente, heeft duidelijk de leiding en legt de andere partijen regels op (Sanders en Heldeweg, 2014). Indicatoren van dit arrangement zijn dat één partij kaders opstelt en oplegt met minimale of helemaal geen inspraak van de andere partij(en). De andere partij heeft geen andere keuze dan zich te conformeren aan deze eisen indien zij een ontwikkeling wil realiseren.

De derde procesvorm betreft het netwerkmodel. Bij dit model wordt er gewerkt op basis van langdurige relaties (Buitelaar et al, 2006). Hierbij wordt een samenwerking afgesproken tussen verschillende partijen op basis van vertrouwen en loyaliteit. Beide partijen hebben hetzelfde, gemeenschappelijke doel. Indicatoren van deze samenwerkingsvorm zijn gelijkwaardigheid, veel overleg en het gezamenlijk tot stand brengen van kaders en belangen.

Binnen het private model worden de meeste afspraken via een marktarrangement tot stand gebracht. De marktpartijen maken onderling afspraken met prijs als coördinatiemechanisme. Dit kunnen afspraken zijn over wie er als eerste mag beginnen of wie er sociale huurwoningen ontwikkelt. De gevolgen van deze keuzes worden financieel verrekend. Toch kan hier ook sprake zijn van een netwerk- of hiërarchische structuur. Als één van de partijen veel meer zeggenschap heeft vanwege meer grondbezit of meer aandelen in de samenwerking, kan zij de andere partij beslissingen opleggen. Dit hiërarchische arrangement wordt ook toegepast bij de publiekrechtelijke kaders die een gemeente heeft opgesteld voor de ontwikkeling en oplegt aan ontwikkelaars. Aan deze kaders hebben de ontwikkelaars zich te houden. Als de kaders nog opgesteld moeten worden, gebeurt dit vaak in nauw overleg tussen de gemeente en ontwikkelaars en kan er sprake zijn van een netwerkarrangement.

In het gezamenlijke model werken marktpartijen en de gemeente samen. Dit gebeurt veelal via een netwerkstructuur op basis van vertrouwen en samenwerking. Toch wordt het model al snel omgezet naar een marktarrangement waarbij iedere partij voor zijn eigen belangen opkomt en beslissingen financieel verrekend wordt. Het kan echter voorkomen dat één van de partijen een veel groter aandeel heeft en daardoor via een hiërarchisch arrangement regels kan opleggen. Ook binnen een gezamenlijk model kunnen marktpartijen met elkaar, buiten de gemeente om, afspraken maken op basis van een marktarrangement, bijvoorbeeld en uitruil van deelgebieden of woningcategorieën.

Bij het traditionele samenwerkingsmodel wordt voornamelijk via een hiërarchisch arrangement gewerkt waarbij de gemeente bepalend is. Echter kunnen marktpartijen ook hier onderling afspraken maken of kan een gemeente via een netwerkarangement gezamenlijk met de ontwikkelaars kaders opstellen.

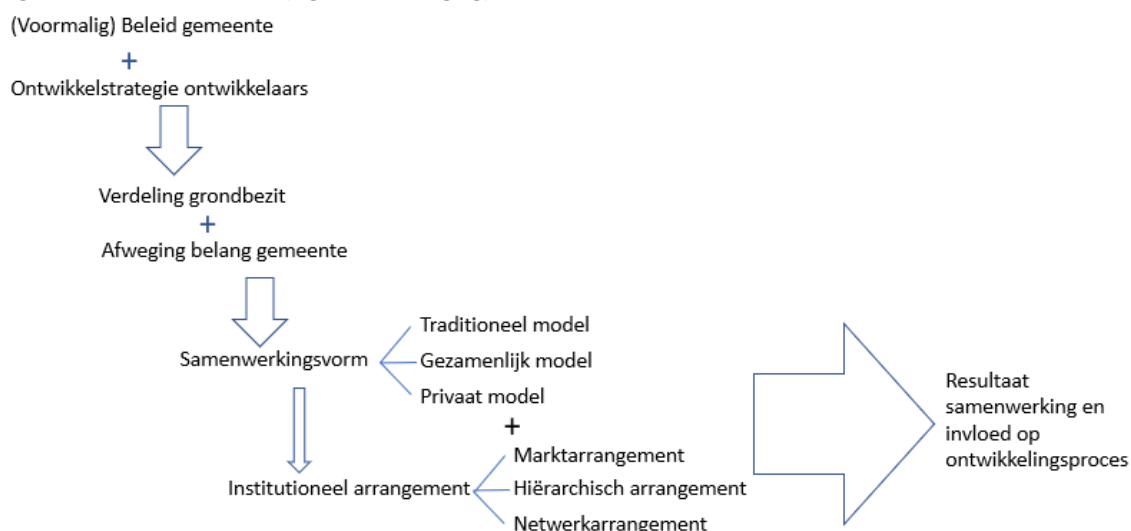
3.6 Conclusie

De gemeente bepaalt op basis van doelstellingen en grondposities wat voor soort beleid zij voert. Dit soort beleid kan met de meeste ontwikkelstrategieën van ontwikkelaars samenkomen. Bij alle samenwerkingsvormen moeten marktpartijen en gemeenten samen een ontwikkeling tot stand brengen. De gekozen samenwerkingsvorm bepaalt wie het risico draagt en wie het meeste zeggenschap heeft.

Ook het institutioneel arrangement is van invloed op de wijze waarop samengewerkt wordt. Wordt er samengewerkt op basis van gelijke inbreng en vertrouwen? Of legt één partij regels op aan de andere partij? De samenwerkingsvorm en wijze waarop binnen deze vorm de samenwerking wordt vormgegeven zijn bepalend voor het verloop van het ontwikkelingsproces.

Alle ontwikkelstrategieën en institutionele arrangementen kunnen door elkaar voorkomen in de drie verschillende samenwerkingsvormen. De buitenstedelijke woningbouwontwikkelingen die onderwerp zijn van deze scriptie, worden voornamelijk tot stand gebracht door ontwikkelaars met een strategische grondaankoopstrategie. Deze strategie kan echter gepaard gaan met zowel een privaat, gezamenlijk of traditioneel samenwerkingsmodel. Binnen deze modellen kan de samenwerking via een markt-, hiërarchisch of netwerkarangement worden vormgegeven. De samenwerkingsvorm en het institutioneel arrangement hebben invloed op het resultaat van de samenwerking (zie figuur 10).

Figuur 10: Theoretisch kader (eigen vervaardiging)



In deel II worden drie cases onderzocht waarbij het verschillende beleid in combinatie met de ontwikkelstrategie van de ontwikkelaars geleid heeft tot een samenwerkingsvorm met verschillende institutionele arrangementen en worden de knelpunten onderzocht die zich bij deze cases hebben voorgedaan. Voordat de cases onderzocht worden, wordt in het volgende hoofdstuk eerst een literatuuronderzoek naar knelpunten bij woningbouwontwikkelingen in het algemeen gedaan.

4. Knelpunten bij woningbouwontwikkelingen

In de bestaande literatuur wordt door verschillende auteurs geschreven over knelpunten bij woningbouwontwikkeling. De knelpunten bij woningbouwontwikkeling zijn in dit hoofdstuk verdeeld in vijf categorieën: planologische knelpunten, juridische knelpunten, knelpunten op het gebied van samenwerking, economische en conjuncturele (markt)omstandigheden en knelpunten op het gebied van uitvoering.

In de volgende paragrafen worden de knelpunten per categorie toegelicht. Per categorie is een literatuuronderzoek uitgevoerd waarbij is onderzocht welke knelpunten in de bestaande literatuur zijn aangetroffen. In bijlage 1 is een overzicht toegevoegd met de knelpunten per auteur. Vervolgens is in de literatuur gezocht naar oplossingsrichtingen die reeds geïmplementeerd zijn of worden aangedragen voor het aanpakken van de knelpunten en risico's.

4.1 Planologische knelpunten

De eerste categorie knelpunten zijn planologische knelpunten. Deze knelpunten focussen op het aanwijzen voor nieuwe ontwikkellocaties en het opstellen van planologische kaders van deze locaties.

4.1.1 Plancapaciteit

Een aanzienlijk knelpunt bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties wordt veroorzaakt door politieke afstemming over plancapaciteit. Na de VINEX en VINAC heeft de Rijksoverheid deze taak bij de lokale overheden neergelegd. Wie is doorslaggevend bij het bepalen van de plancapaciteit en bepaalt welke ontwikkelingen mogen plaatsvinden? Gemeenten en marktpartijen zeggen hinder te ondervinden van Rijksbeleid (Simons, 2002). Marktpartijen geven echter ook aan hinder te ondervinden van gemeentelijk beleid. Het feit dat de landelijke politiek zich niet meer bezighoudt met de woningbehoefte wordt ook als een groot knelpunt gezien. Provincies schatten de woningbehoefte structureel te laag in en gemeenten hebben geen incentive om nieuwbouw te realiseren omdat bestaande bewoners al gehuisvest zijn en gemeenten zelf niet meeprofiteren van ontwikkelwinsten (Michielsen et al., 2019). Deze laatste conclusie wordt niet door iedereen gedeeld. Wichard et al. (2018) geven juist aan dat gemeenten willen groeien en zoveel mogelijk nieuwbouw uit de regionale afspraken in hun gemeente willen ontwikkelen en daarmee regionale plancapaciteit opeisen en concurreren met andere gemeenten.

Er is sprake van overcapaciteit aan harde plannen voor nieuwbouwwoningen (Wichard et al., 2018). Dit wordt geweten aan het feit dat te veel plannen ontwikkeld zijn door over-optimisme, groeiwensen, onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen, financiële baten van woningbouw en een gebrek aan inzicht in de hoeveelheid vastgestelde plannen. Daarnaast is het lastig vastgestelde plancapaciteit en gemaakte anterieure overeenkomsten met ontwikkelaars te schrappen. In deze overeenkomsten is meestal geen einddatum opgenomen en ontbreekt een exit-mogelijkheid vanuit de gemeente. Door de crisis zijn lang niet alle harde plannen gerealiseerd. Deze worden nog wel steeds opgenomen in de plancapaciteit terwijl zij veelal niet meer aan de veranderde vraag voldoen en andere ontwikkelingen tegenhouden. Het schrappen kan leiden tot grote planschadeclaims en kan leiden tot grote rechtszaken en hoge kosten. Regionale afstemming moet meer flexibel zijn om de juiste hoeveelheden en de juiste typen woningen te kunnen realiseren (Van Oosten, 2017). Nu is deze vaak dichtgetimmerd vanwege de angst voor overcapaciteit van de provincie en de wens voor maximale capaciteit van gemeenten.

Nadat de hoeveelheid te realiseren woningen is vastgelegd, moeten keuzes gemaakt worden over welke locaties ontwikkeld worden. Het Rijk en de provincies, onder andere de provincie Noord-Holland, focussen voornamelijk op binnenstedelijke woningbouw-ontwikkelingen. Uit onderzoek blijkt echter dat slechts 35% tot 75%, afhankelijk van de groeiontwikkeling, van de woningbouwbehoefte binnenstedelijk gerealiseerd kan worden (Van Duinen et al., 2016). Toch blijft hier de focus van overheden op liggen. Deze ontwikkelingen kennen een langer proces omdat het verkrijgen van draagvlak, inpassen van plannen en afstemming met het grote aantal stakeholders binnenstedelijk meer tijd in beslag neemt (Geuting et al.,

2018). Daarnaast kennen binnenstedelijke projecten vaker een onrendabele top (Van der Meulen et al., 2013).

Naast kwantiteit, wordt door alleen binnenstedelijk te bouwen ook niet voldaan aan de kwalitatieve vraag. Er is ook vraag naar woningen in buitenstedelijk gebied. Daarnaast worden binnenstedelijk voornamelijk appartementen gebouwd, terwijl er ook veel vraag is naar grondgebonden woningen (Van Hoek, 2019). Er moet een betere balans gevonden worden tussen het binnenstedelijke en aan de rand van de stad bouwen. Het EIB (Bakker en Beck, 2017) concludeert dat de plancapaciteit in Noord-Holland omhoog moet, waarbij voornamelijk gericht moet worden op grondgebonden woningbouw aan de rand van bestaand stedelijk gebied omdat het aandeel appartementen in de plancapaciteit al zeer hoog is (68% ten opzichte van 47% appartementen in de huidige woningvoorraad).

Het aanwijzen van de ontwikkellocaties is een langdurig proces van afweging en kan lang duren. Er zijn locaties bekend waarvan eerst de gemeente wilde meewerken en de provincie niet en een aantal jaar later de rollen omgedraaid zijn. Zeker het bouwen buiten het bestaand stedelijk gebied, wordt zorgvuldig overwogen en kent vele belangen. Maar zelfs als er 'harde' plannen zijn waarbij het bestemmingsplan onherroepelijk is geworden, wordt er niet altijd gebouwd. Bedrijven die niet vertrekken, te hoge bouwkosten of andere problemen zorgen ervoor dat plannen niet gerealiseerd worden. Doordat deze harde plannen wel worden opgenomen in de prognoses, zijn de verwachtingen van het aantal te realiseren woningen op korte termijn veelal te optimistisch (De Zeeuw en Bosch, 2019). Buitelaar en Van Schie (2018) concluderen dat tussen 2010 en 2015 van circa 7% van de vergunde woningen niet gerealiseerd is. Op circa 3% van de voor 2017 voor woningbouw bestemde gronden zijn nog geen woningen gerealiseerd. Dit komt neer op circa 3.550 hectare woningbouwgrond wat bij een dichtheid van 25 woningen per hectare zou kunnen leiden tot 90.000 woningen. Het niet haalbaar kunnen maken van plannen kan ervoor zorgen dat projecten niet uitgevoerd worden. Dit komt bijvoorbeeld door te hoge kosten voor bodemsanering, aanwezigheid van beschermde flora en fauna en/of archeologie, een te lage dichtheid in het bestemmingsplan, te hoge verwervingskosten en/of bouwkosten, gebrek aan draagvlak, personele capaciteit of financiering en passieve medegrondeigenaren.

Ook het gemeentelijk beleid kan een knelpunt bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties zijn. In 2018 hebben gemeenten 1,25 miljard euro verdiend op hun grondexploitaties (Korthals Altes, 2019). Dit compenseert deels de geboekte verliezen uit de crisis, maar wordt vervolgens niet geïnvesteerd in de ontwikkeling van nieuwe woningbouwlocaties, vanwege het feit dat gemeenten veelal hebben besloten geen actief grondbeleid meer te voeren, tenzij strikt noodzakelijk. Dit hoeft geen knelpunt te zijn als marktpartijen investeren in nieuwe locaties. Maar om de benodigde woningbouw te realiseren moet een gemeente ontwikkelingen wel faciliteren en/of stimuleren.

4.1.2 Planologische beleidskaders

Een ander planologisch knelpunt kan veroorzaakt worden door beleidsdocumenten zoals bestemmingsplannen. Deze bepalen de mogelijkheden voor een locatie en geven rechtszekerheid, maar kunnen ook beperkend werken. Het vastleggen van zoveel mogelijk eisen en randvoorwaarden in bestemmingsplan en andere documenten zorgt voor het een gebrek aan flexibiliteit en vergroot de kans op de noodzaak voor afwijkingsprocedures (Michielsen et al., 2019).

Bij het opstellen van plannen willen lokale overheden sturen op de ontwikkeling. Niet alleen de locatie, maar ook op het eindresultaat van de ontwikkeling wordt in hoge mate gestuurd. Stedenbouwkundige, programmatische, architectonische en welstandseisen kunnen voor vertraging zorgen (Dol en van der Heijden, 2005 en 2007). Deze eisen conflicteren regelmatig met eisen op het gebied van duurzaamheid of verkoopbaarheid en kunnen leiden tot tijdrovende discussies en heronderhandelingen en kunnen kleinere vertraging tot zes maanden tot gevolg hebben (Bakker en Beck, 2017).

4.1.3 Oplossingsmogelijkheden planologische knelpunten

Oplossingen die Wichard et al. (2018) noemen voor het juist afstemmen van plancapaciteit is het

uitvoeren van een duaal proces tussen publieke en private partijen waarbij zij samen plannen schrappen. Het gevolg hiervan zijn onderhandelingen over planschadevergoeding van de getroffen ontwikkelaars. Een tweede oplossing is de plannen kwalitatief aan te passen, zodat deze weer aansluiten bij de vraag, ook dit kan onderhandelingen over gedeelde inkomsten met zich meebrengen. Als derde oplossing wordt het (tijdelijk) ophogen van maximale plancapaciteit voor gemeenten genoemd. Om de programmering aan te passen moet op microniveau flexibel, projectmatig en adaptief gewerkt worden om snel in te kunnen springen op veranderende omstandigheden. Op macroniveau is goede regionale afstemming nodig en moet gestuurd worden op vraaggericht programmeren. Flexibiliteit in plancapaciteit moet zorgen dat een plan wat niet tot stand komt, snel vervangen kan worden door een alternatief plan wat wel op korte termijn gerealiseerd kan worden (De Zeeuw en Bosch, 2019).

Vanuit de Taskforce Woningbouwproductie (Simons, 2002) wordt verzocht om een doorvertaling van de Vijfde Nota Ruimtelijk ordening in streekplan capaciteit. Er moet voldoende plan capaciteit gereserveerd worden, uitgaande van het hoogste scenario. Het Rijk moet hierin het initiatief nemen en provincies moeten ook een bijdrage leveren. In de VINEX- en VINAC periode heeft het Rijk buitenstedelijke locaties aangewezen waar grote aantallen woningen gerealiseerd mochten worden. Nieuw Rijksbeleid kan discussies binnen en tussen lokale overheden overstemmen.

Een instrument dat in 2012 is opgericht om overcapaciteit te beperken, is de Ladder van duurzame verstedelijking. Het doel van de Ladder is een zorgvuldige benutting van de ruimte door decentrale overheden, overprogrammering te voorkomen, maar groei te faciliteren en de anticiperen op stagnatie van de woningbouwproductie (Van der Heijde et al., 2017). Voordat een nieuwe stedelijke ontwikkeling kan plaatsvinden moet de Ladder doorlopen worden. Deze bestond in eerste instantie uit een aantal treden die doorlopen moesten worden. In 2017 is de Ladder aangepast en zijn de treden verdwenen. Nog steeds moet, voordat een stedelijke ontwikkeling wordt gerealiseerd, aangetoond worden dat behoefte bestaat aan deze ontwikkeling dat, als het een buitenstedelijke ontwikkeling betreft, deze behoefte niet binnenstedelijk behaald kan worden (Van der Heijde et al., 2017). Neprom adviseert de Ladder af te schaffen voor binnenstedelijke ontwikkelingen en de Ladder aan te passen zodat voor 130% aan plan capaciteit gemaakt kan worden (Wiegerinck, 2018). De provincie Zuid-Holland heeft inmiddels haar regelgeving versoepeld zodat 30% meer woningen gepland kunnen worden (Provincie Zuid-Holland, 2019). Ook het EIB (Bakker en Beck, 2017) geeft aan dat de Ladder een vertraging kan opleveren en een obstakel is voor het realiseren van nieuwe woonontwikkelingen.

Om wonen enigszins betaalbaar te houden, zijn meer ontwikkellocaties nodig en zouden gemeenten financieel meer moeten profiteren van nieuwbouw zodat zij meer locaties toewijzen of bereid zijn mee te werken aan een hogere mate van verdichting (Michielsen et al., 2019). Hoewel dit wordt bestreden door onder andere Wichard et al. (2018) adviseren Michielsen et al. (2019) bijvoorbeeld een heffing op planbaten in te voeren. Een andere aanbeveling is de rol van provincies te beperken omdat deze nieuwbouw vaak niet toestaan om open ruimte te behouden en zij angst hebben voor het ontbreken van voldoende vraag. Gemeenten en lokale marktpartijen hebben beter inzicht in de lokale woningbehoefte en zouden hier meer zeggenschap in moeten hebben. Ook zou het Rijk een grotere rol kunnen krijgen door bijvoorbeeld ambities op regionaal niveau uit te werken, die vervolgens door gemeente worden ingevuld (Michielsen et al., 2019). De rol van de provincies kan ook veranderd worden in plaats van verkleind. De beoordeling van plannen door de provincie zou zich meer moeten richten op kwaliteit dan op kwantiteit (Holt en Ter Heegde, 2014). Over de rolverdeling tussen de centrale overheid en lokale overheden verschillen de mening van de experts.

Stec groep (Geuting en De Leve, 2018) adviseert gemeenten prioriteit te geven aan 'voorgebakken broodjes', projecten die relatief snel en makkelijk te s doordat er weinig vooronderzoeken of lange planprocedures nodig zijn. Ook raden zij aan flexibiliteit in bestemmingsplannen op te nemen zodat er sneller gereageerd kan worden op marktveranderingen.

Betere samenwerking tussen marktpartijen en overheid helpt ook om plancapaciteit beter in te delen. Minister Ollongren gaf op het Wooncongres 2019 aan dat dit de verantwoordelijkheid is van de lokale overheid. Deze geeft echter aan hinder te ondervinden van (het ontbreken van) Rijksbeleid. Marktpartijen willen graag betrokken worden bij het vaststellen van regionale afspraken. Dit kan door een publiek-private samenwerking waarbij overheden zich samen met marktpartijen verenigen zoals het Concilium in Zwolle. In de regio Alkmaar hebben marktpartijen zich verenigd in de Woningmakers die vervolgens afspraken probeert te maken met de lokale en regionale overheid over de invulling van de plancapaciteit (De Zeeuw en Bosch, 2019). De Woningmakers is een collectief van marktpartijen die als doel hebben een beschikbare woning voor elke klant te hebben. Via een pragmatische aanpak willen zij meer vaart maken op de woningmarkt. Aan de hand van een actueel woningbouwoverzicht en de krapte-indicator kan het aantal plannen naar boven of beneden worden bijgesteld. De Woningmakers richten zich op vertragingen in de ambtelijke organisatie, vertragingen door onvoldoende bestuurlijke koersvastheid, beperkingen aan locaties en beperkte beschikbaarheid van middelen en personeel (Woningmakers, 2018).

Het Expertteam Woningbouw is een initiatief dat is opgericht door minister Ollongren om gemeenten te ondersteunen bij het tot stand komen van woningbouwprojecten. Het expertteam komt met oplossingen voor knelpunten die woningbouwprojecten vertragen. Zij adviseert over samenwerkingsvormen, gebruik van de Crisis- en herstelwet (Chw), organiseren en prioriteren van plancapaciteit en helpt vastgelopen projecten vlot te trekken (RVO, 2018).

Op het gebied van planologische beleidskaders is het belangrijk dat deze een balans vinden tussen het bieden van zekerheid en flexibiliteit. Een kaderstellend instrument geeft handvatten voor de ontwikkelmogelijkheden maar is ook noodzakelijk om risico's acceptabel te houden. Een goed kader moet voorzien in ruimtelijk criteria, financiële kaders bieden en aangeven welke andere beleidskaders van toepassing zijn. Daarnaast moet het kader zorgen voor draagvlak bij de politiek en omgeving, en flexibel zijn. Mocht er geen duidelijk kader zijn, dan is het voor de zekerheid van ontwikkelaars van belang te voorkomen dat dit tijdens het proces opeens wel wordt opgesteld (Hamerslag, 2018).

Globale bestemmingsplannen met uitwerkingsplicht geven wel zekerheid over bestemmingsmogelijkheden en bijvoorbeeld kostenverhaal, maar bieden al meer flexibiliteit doordat het definitieve plan pas vormgegeven wordt in de uitwerkingsfase, kort voor realisatie.

4.2 Juridische knelpunten

De juridische knelpunten die benoemd worden bij woningbouwontwikkelingen richten zich veelal op wet- en regelgeving. Zo zijn er normen die, zeer gewenste ontwikkelingen kunnen tegenhouden of langdurig kunnen vertragen.

4.2.1 Procedures wet- en regelgeving

De eerste categorie van veel genoemde knelpunten zijn de langdurige wettelijke procedures zoals een bestemmingsplanprocedure, MER-procedure, procedure voor toestemming van Gedeputeerde Staten en een bouwaanvraag (Michielsen et al., 2019). Dol en Van der Heijden (2005 en 2007) concluderen dat zowel gemeenten als marktpartijen deze procedures als knelpunt voor een snelle ontwikkeling zien. De regelgeving is veelzijdig en bestaat uit veel verschillende wetten, verordeningen en beleidsstukken waardoor deze ondoorzichtig en complex is (Simons, 2002). Bregman (2018) constateert echter dat niet zo zeer de procedures te lang zijn, maar dat versnelling van woningbouwprojecten voornamelijk wordt belemmerd door beperkende (milieu)normen die zijn opgenomen in het ruimtelijk ordeningsrecht. Over het algemeen is de vertraging door procedures na het vaststellen van een bestemmingsplan beperkt. Het afgeven van ontheffingen, bijvoorbeeld in het kader van de Wet natuurbescherming kan voor extra vertraging veroorzaken (Buitelaar en Van Schie, 2018).

De regelgeving is ook aan verandering onderhevig waardoor deskundigheid hierover ontbreekt bij zowel marktpartijen als gemeenten. Hierdoor moeten plannen tijdens de ontwikkeling aangepast worden. Ook de bijbehorende bezwaarprocedures leiden tot vertraging (Dol en Van der Heijden, 2005 en 2007). Deze

worden vaak veroorzaakt doordat er onvoldoende draagvlak is onder burgers maar ook niet altijd binnen het ambtelijke en/of bestuurlijke apparaat van de gemeente (Simons, 2002).

Naast de nationale wet- en regelgeving heeft ook Europese regelgeving invloed op gebiedsontwikkelingen in Nederland. De stapeling van regelgeving en onzekerheid over de overname van Europese regels in nationale wet- en regelgeving kan zorgen voor onoverzichtelijke processen en vertraging (Zonneveld et al, 2011).

Naast wet- en regelgeving op inhoudelijk gebied, kan ook wetgeving op procesmatig gebied voor vertraging zorgen. In het aanbestedingsrecht is bepaald dat openbare werken boven het bepaalde drempelbedrag Europees aanbesteed dienen te worden. Naast de Europese regels, geldt ook de nationale regelgeving en hebben gemeenten ook hun eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid waarbij drempelbedragen zijn vastgesteld waarboven meervoudig of nationaal aanbesteed moet worden.

Bij een woningbouwontwikkeling betreft het aanleggen van ondergrondse en bovengrondse infrastructuur en het aanleggen van de openbare ruimte een publiek werk. Dit wordt uitgevoerd in opdracht van de gemeente, die dit conform haar eigen, nationale en Europese regelgeving moet aanbesteden. Indien de ontwikkeling door een private partij of samenwerkingsverband wordt gerealiseerd, wordt de aanbestedingsplicht door de gemeente doorgelegd aan de hand van wet- en regelgeving gebaseerd op het Scala-arrest (Bregman et al., 2017). Het (Europees) aanbesteden van het bouwrijp- en woonrijpmaken zorgt voor een eerlijke selectie van een uitvoerende partij, maar kent lange doorlooptijden die projecten kunnen vertragen.

4.2.2 Oplossingsrichtingen juridische knelpunten

Om langdurige procedures en een te grote hoeveelheid aan wet- en regelgeving te verminderen zijn er oplossingen bedacht, waarvan een aantal reeds in werking is.

De Taskforce Woningbouwproductie (Simons, 2002) noemt een aantal maatregelen. De eerste aanbeveling is het opstellen van een wettelijk kader op nationaal niveau voor gemeentelijke regelgeving met betrekking tot kwaliteit. Daarnaast adviseert de Taskforce het aantal momenten waarop nieuwe regelgeving van kracht wordt, te beperken en meer rekening te houden met de gevolgen van de nieuwe regelgeving. De Taskforce raadt ook aan te onderzoeken of ruimere overgangsbepalingen vertraging kan tegengaan en hoe regelgeving beter beschikbaar gemaakt kan worden. Daarnaast wordt geadviseerd inspraakprocedures te combineren, wat tijdswinst kan opleveren.

Naast het combineren moet regelgeving inzichtelijker en eenvoudiger gemaakt worden (Simons, 2002). Dit wordt inmiddels gedaan door invoering van de Omgevingswet. In 2010 is door het eerste kabinet Rutte besloten het omgevingsrecht te vereenvoudigen en te bundelen. Hiervoor is de Omgevingswet opgesteld. In deze wet worden een groot aantal wetten en regelingen met betrekking tot bouwen, milieu en ruimtelijke ordening samengevoegd tot één wet. In 2015 is het wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen. Onder de Omgevingswet wordt gewerkt met vier instrumenten: het omgevingsplan op gemeentelijk niveau, de omgevingsverordening op provinciaal niveau en vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) op nationaal niveau. Gemeenten en provincies hebben vrijheid om decentraal extra regels op te leggen, die niet specifiek over ruimtelijk ordening hoeven te gaan (Hageman, 2016).

Vooruitlopend op de invoering van de Omgevingswet is in 2010 de Crisis- en herstelwet in werking getreden. De Chw had tot doel de crisis te bestrijden door mogelijkheden te bieden voor het versnellen van projecten en tevens vernieuwende en duurzame projecten te stimuleren.

Projecten die belemmerd werden door bepaalde regelgeving zoals milieubelasting, konden daar als 'ontwikkelingsgebied' in het kader van de Chw van afwijken om het project te versnellen of doorgang te bieden. Het projectuitvoeringsbesluit bundelt planologische toestemming met de benodigde uitvoeringsbesluiten om projecten te versnellen. De Chw geeft betrokken partijen ook mogelijkheden om met nieuwe werkwijzen te experimenteren. Vooral het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is veel

toegepast door gemeenten om projecten meer tijd te gunnen en flexibiliteit te behouden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015). Het opzoeken van grenzen met betrekking tot regelgeving, kent echter ook risico's. In 2019 heeft de Raad van State besloten het Bestemmingsplan Chw Hembrug e.o., waarin de bouw van circa 1.000 woningen werd toegestaan in een gebied belast met diverse hindercontouren van de aanwezige bedrijven op en rondom het terrein, te vernietigen (Koenen, 2019). Dit besluit geeft aan dat de mogelijkheden om soepeler om te gaan met wet- en regelgeving, niet uitputtend zijn.

Simons (2002) raadt aan een aanjaagteam woningbouw op te richten om grote, vastgelopen projecten los te trekken. De aanjaagteams zijn na dit onderzoek opgericht en hebben zich vooral op vastgelopen VINEX-projecten gericht. Een meer recent voorbeeld is het programma 'Ontslakken van gebiedsontwikkeling' dat in 2012 gestart is als onderdeel van de 'Actieagenda bouw' en inmiddels is opgegaan in het Expertteam Wonen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit programma heeft als doelstelling gebiedsontwikkelingen en bouwprojecten te versnellen en de werkwijze van gemeenten flexibeler en goedkoper te maken (De Zeeuw, 2018a). Bij gemeenten die meedoen aan het programma wordt de hoeveelheid gemeentelijke regelgeving en beleidsdocumenten gereduceerd om meer duidelijkheid en overzicht te creëren en ontwikkelingen sneller door procedures te loodsen. Daarnaast kan worden geëxperimenteerd met nieuwe ontwikkelwijzen en samenwerkingsvormen om vastgelopen projecten vlot te trekken. Via de Omgevingswet of het aanjaagteam zijn geen mogelijkheden om af te wijken van (Europese) aanbestedingsregels.

4.3 Knelpunten op het gebied van samenwerking

Samenwerking tussen marktpartijen en de gemeente heeft een grote invloed op het proces van woningbouwontwikkeling. De samenwerkingsvorm bepaalt wie waarvoor verantwoordelijk is, zeggenschap heeft en risico's draagt. De samenwerking kan echter ook stroef verlopen en vertraging veroorzaken voor het ontwikkelingsproces.

4.3.1 Knelpunten in de samenwerking tussen lokale overheden en marktpartijen

De manier van samenwerken tussen lokale overheden en marktpartijen kan knelpunten veroorzaken, die invloed kunnen hebben op de doorlooptijd van woningbouwprojecten.

Het aangaan van een samenwerking is een uitgebreid proces. Besluitvorming en onderhandelingen zijn complex en kosten (te) veel tijd en afspraken zijn niet altijd eenduidig (Dol en Van der Heijden, 2005 en 2007 en Michielsen et al., 2019). Uit het onderzoek van Dol en Van der Heijden (2005 en 2007) blijkt dat volgens marktpartijen te weinig deskundigheid is bij gemeente. Ook een gebrek aan draagvlak belemmert het proces (Simons, 2002). Ontevreden burgers, maar ook ontevreden ambtelijk of politiek betrokkenen, kunnen processen vertragen. Gemeenten vinden echter dat samenwerking met de markt moeizaam is, vooral als meerdere marktpartijen bij een ontwikkeling betrokken zijn. Alle te maken afspraken moeten dan eerst door alle marktpartijen akkoord bevonden worden, voordat deze met de gemeente gemaakt kunnen worden. Tijdens de VINEX-periode werden voor het eerst juridische samenwerkingsconstructies tussen gemeenten en marktpartijen opgericht. Doordat deze constructies op juridisch gebied nog moesten uitkristalliseren, heeft de oprichting hiervan veel tijd gekost (Nozeman, 2010).

Daarnaast kunnen er ook grondeigenaren zijn die niet mee willen werken aan een nieuwe ontwikkeling (Buitelaar en Van Schie, 2018). Een gemeente met een actief grondbeleid kan proberen de gronden minnelijk, via een Wvg of via onteigening te verkrijgen. Andere mogelijkheden zijn het plan om de betreffende gronden heen te ontwikkelen, een apart bestemmingsplan en exploitatieplan voor deze gronden te maken in de hoop dat deze later toch ontwikkeld worden of de bestemmingswijziging via een zorgvuldige procedure terugdraaien (De Zeeuw en Van Ophem, 2019). In veel gevallen blijkt een goed participatie- en communicatietraject al veel pijnpunten weg te nemen.

Er zijn ook situaties waarbij ontwikkelaars wel willen ontwikkelen, maar te grote, onhaalbare plannen op de markt willen brengen (De Zeeuw en Van Ophem, 2019). Met financiële argumenten wordt geprobeerd

zo veel mogelijk te kunnen ontwikkelen. Dit heeft lange onderhandelingstrajecten tot gevolg waardoor ontwikkelingen vertragen.

Zowel gemeenten als marktpartijen hebben te maken met personeelstekorten in kwalitatieve en kwantitatieve zin (Simons, 2002). Tijdens de lange looptijd van projecten ervaren marktpartijen en gemeenten een gebrek aan continuïteit, transparantie en capaciteit binnen de samenwerking (Simons, 2002). Dit leidt tot wantrouwen en langere onderhandelingsstijden omdat onderhandelingen overgedaan moeten worden en alles vanuit een gebrek aan vertrouwen dichtgespijkerd moet worden. Ook in kwantitatieve zin is er een tekort. Bij gemeenten leidt dit tot langdurige vergunningsprocedures en bij ontwikkelaars leidt dit tot het prioriteren en uitstellen van projecten. Een slechte organisatie en gebrek aan commitment bij betrokken medewerkers zorgt voor een rommelig proces en zal invloed hebben op doorlooptijden en kwaliteit van het eindproduct (Nozeman, 2010).

Daarnaast is de rolverdeling tussen gemeenten en marktpartijen vaak onduidelijk waardoor marktpartijen twijfelen aan de juistheid van beleidsdoelstellingen van de gemeente (Simons, 2002).

Woningbouwontwikkeling is een taakstelling van de gemeente, maar de uitwerking wordt overgelaten aan marktpartijen. Marktpartijen vinden echter dat zij te weinig ruimte voor marktwerking krijgen en dat gemeenten zich, vanuit hun taakstellingsopdracht, te veel bemoeien met de realisatie van woningbouwontwikkelingen. Zij zien liever een faciliterende overheid die de marktpartijen hun werk laat doen en alleen publiekrechtelijke kaders opstelt. Ook Michielsen et al. (2019) en Dol en Van der Heijden (2005 en 2007) noemen de vele regels en eisen die de gemeenten stellen om toch nog te kunnen sturen, als knelpunt.

4.3.2 Oplossingsrichtingen samenwerking lokale overheden en marktpartijen

De Taskforce Woningbouwproductie (Simons, 2002) stelt voor procedures transparant te maken door een werkwijze woningbouw te ontwikkelen met daarin een procedurebeschrijving voor een specifiek project op een specifieke locatie. Daarnaast stelt de Taskforce voor de taken en bevoegdheden binnen een samenwerking aan het begin van een project duidelijk vast te leggen.

De lokale overheid moet volgens de Taskforce (Simons, 2002) goed nadenken over langdurige samenwerkingsverbanden met marktpartijen. Er moet rekening gehouden worden met voorziene bestuurswisselingen na verkiezingen en de gevolgen daarvan op de samenwerking.

Een ander punt dat door de Taskforce (Simons, 2002) wordt benoemd is het aantrekken en vasthouden van goed personeel en het reduceren van verzuim. Dit kan door flexibele arbeidspools, het aantrekken van externe bureaus, het aanbieden van scholing en het bieden van de goede arbeidsvoorwaarden.

Gemeenten kunnen zich binnen projecten flexibeler opstellen door minder strenge eisen te stellen (Michielsen et al., 2019). De eisen van de gemeente hebben tot doel de kwaliteit te waarborgen, maar dit kan ook op andere manieren gebeuren dan strikte eisen te stellen. Bijvoorbeeld door meer samen te werken in plaats van controleren. Hier ligt onderhandelingsruimte voor gemeenten en marktpartijen.

Net als Simons (2002) zien ook Geuting en De Leve (2018) procedures als knelpunt. Zij adviseren gemeenten één nieuwbouwloket op te richten om procedures duidelijk en overzichtelijk te houden.

Knelpunten met betrekking tot tegenstrijdige wensen van bijvoorbeeld welstand of een kwaliteitsteam kunnen voorkomen worden door het opstellen van heldere toetsdocumenten waarin met alle disciplines rekening wordt gehouden. Oriëntatie en dakvlakken worden steeds belangrijker in verband met duurzaamheid waardoor esthetisch niet alles mogelijk is. Door dit vooraf bij alle partijen helder te hebben en hier duidelijke afspraken over te maken, kunnen discussies in de ontwerpfase beperkt worden.

Ook kan het proces van samenwerking verbeterd worden op het gebied van 'soft skills'. Om de samenwerking goed te laten verlopen, moet de samenwerking gebaseerd zijn op commitment, vertrouwen, acceptatie en respect, flexibiliteit, volharding en dynamiek (Bult-Spiering, 2003). Daarnaast zijn ook betrouwbaarheid en communicatie belangrijke onderdelen om beter samen te werken.

Hobma (2011) beschrijft dat er voor een goede gebiedsontwikkeling 3 soorten variabelen nodig zijn: contextvariabelen, noodzakelijk voorwaarden en kritische succesfactoren. De contextvariabelen hebben betrekking op de omgeving van het speelveld en is exogeen en nauwelijks te beïnvloeden door de betrokken partijen. De noodzakelijk voorwaarden zijn randvoorwaarden zoals het verwerven van een locatie en een sluitende grondexploitatie. De kritische succesfactoren geven de meer softe kant van de samenwerking en gebiedsontwikkeling vorm. Hierbij zijn vertrouwen, leiderschap, imagooverandering gebied en het beperken van de complexiteit van een project van belang om een ontwikkeling succesvol te maken. Door meer op deze variabelen te focussen kunnen processen binnen een ontwikkeling verbeterd worden.

4.4 Economische en conjuncturele (markt)omstandigheden

De vierde categorie knelpunten zijn economische en conjuncturele (markt)omstandigheden. Deze zijn voor marktpartijen en gemeenten lastig te beïnvloeden, maar partijen moeten hun werkwijze en projecten hier wel op kunnen aanpassen.

4.4.1. Economische en conjuncturele knelpunten

Door veranderende marktomstandigheden sluiten vraag en aanbod niet meer op elkaar aan. Hierdoor worden harde plannen soms niet meer uitgevoerd en ze houden andere plannen tegen. Het aanpassen van reeds bestaande plannen, en daarmee vaak ook financiële afspraken, zorgt ook voor vertraging (Wichard et al., (2018). Dol en Van der Heijden (2005 en 2007) noemen naast het niet meer aansluiten van vraag en aanbod, in deze categorie ook personeels- en materiaaltekorten in de bouw en de stijging van bouwkosten.

Het grote tekort aan woningen en de behoefte om woningbouwontwikkelingen te versnellen, is grotendeels veroorzaakt door de financiële crisis vanaf 2008. Door het instorten van financiële markten nam het consumentenvertrouwen af en zakte de woningmarkt in. Ook de verandering van de hypotheekrente en de regelgeving daaromheen heeft invloed op de vraag naar woningbouwontwikkelingen (Dol en Van der Heijden, 2005 en 2007). Door de veranderende hypotheekregels die in de financiële crisis werden ingevoerd om particulieren te beschermen, verminderde de vraag nog meer. De overheid besloot de hypotheekrenteaftrek te beperken en een maximale hypotheekhoogte vast te leggen waardoor de woningmarkt nog meer stakte. Door de verhuurdersheffing werd ook de huurmarkt geraakt (Hendriks, 2018). Het afnemen van de bouwproductie in de crisis heeft geleid tot een flinke daling van personele capaciteit bij zowel ontwikkelaars, aannemers als toeleveranciers. Werknemers zijn omgeschoold en in andere sectoren aan het werk gegaan. Het opnieuw opbouwen van de bouwsector kost tijd en zorgt voor langere doorlooptijden en hogere prijzen voor het realiseren van bouwprojecten (Van der Heijden en Boelhouwer, 2018).

Een ander knelpunt is de angst voor een nieuwe crisis. Doordat gemeenten en ontwikkelaars in de meest recente crisis grote verliezen hebben geleden zijn zij voorzichtig met nieuwe investeringen en zijn zij meer risico avers. Werkzaamheden worden gefaseerd, na elkaar uitgevoerd, waardoor het risico verkleind wordt, maar projecten langer duren (Van Bockxmeer, 2018). Daarnaast willen marktpartijen vaak meer flexibiliteit om plannen te kunnen wijzigen indien de vraag verandert door economische invloeden. Gemeenten willen juist meer vastleggen in hun beleid om kwaliteit te garanderen en zekerheid te hebben. Dit leidt tot langere procedures voor bijvoorbeeld het opstellen van een bestemmingsplan of stedenbouwkundig plan. Een niet-marktconform product in combinatie met het ontbreken van flexibiliteit en slechte timing kan leiden tot vertraging van projecten (Nozeman, 2010).

4.4.2 Oplossingsrichtingen economische en conjuncturele knelpunten

Voor het oplossen van belemmeringen door economische en conjuncturele (markt)omstandigheden worden in de bestaande literatuur weinig oplossingen gegeven. De omstandigheden en het consumentengevoel zijn moeilijk te beïnvloeden en de vastgoedmarkt zal altijd achter de economie aan lopen. Wel wordt gesuggereerd dat een stabielere vastgoedmarkt wenselijk zou zijn.

Een meer stabielere markt kan in ieder geval behaald worden door een meer procyclisch beleid van de overheid. Concrete plannen zijn hier nog niet voor, maar in ieder geval zou het verstandig zijn om bijvoorbeeld hypotheekregels niet aan te scherpen in een crisis. Woningcorporaties zouden gestimuleerd moeten worden anticyclisch te ontwikkelen om de woningbouwproductie op gang te houden (Michielsen et al. 2019).

Korthals Altes (2000) adviseert planvorming weer te starten zodra de marktomstandigheden enigszins beginnen te verbeteren. Oude plannen oppakken werkt volgens hem minder effectief omdat de producten vaak verouderd zijn en niet meer aansluiten op de vraag.

De wens voor meer flexibiliteit zou behaald kunnen worden door meer te werken met globale bestemmingsplannen met uitwerkingsplicht (Kwint, interview 2019). Deze zouden in de crisis, wanneer genoeg capaciteit beschikbaar is bij de gemeente, al voorbereid kunnen worden. Hierbij kan als voorwaarde worden opgenomen dat bij het indienen van het uitwerkingsplan aangetoond moet worden dat er genoeg vraag is om de ontwikkeling te realiseren. Omdat een uitwerkingsplan een kortere proceduredtijd heeft, kan het woningbouwontwikkelingen na een crisis versneld op gang brengen.

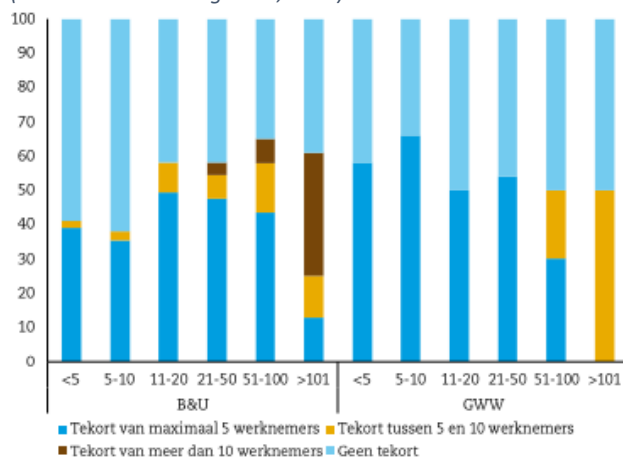
4.5 Knelpunten op het gebied van uitvoering

Naast knelpunten bij het bepalen van locaties en plancapaciteit en binnen het ontwikkelingsproces zijn er ook vertragende factoren in de uitvoering aanwezig.

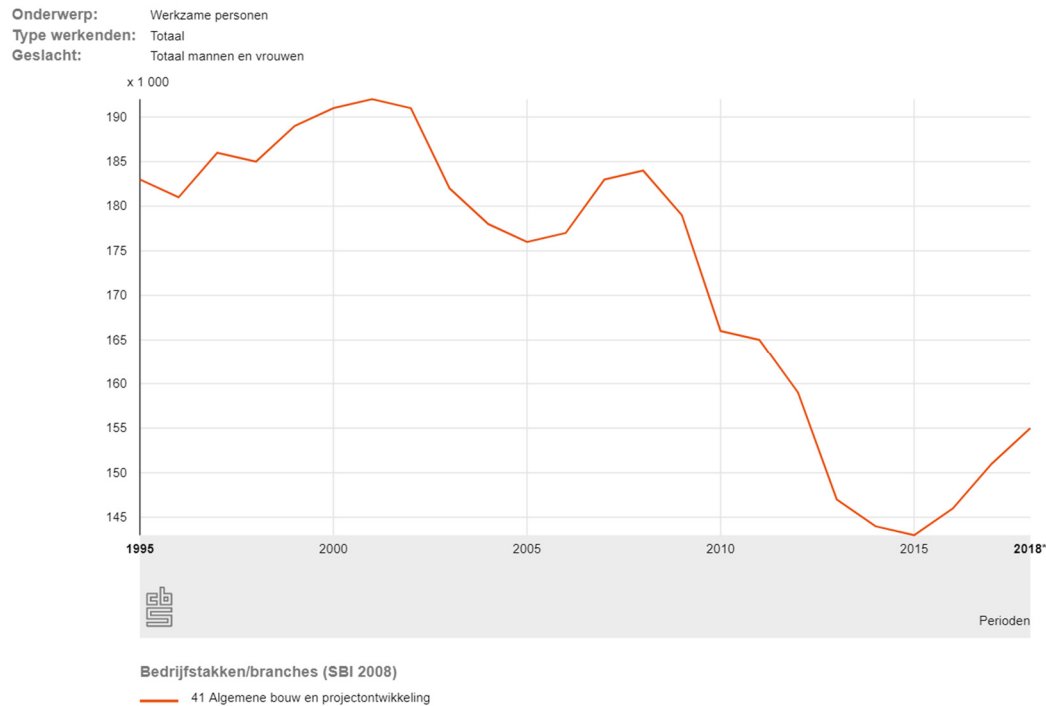
4.5.1 Knelpunten op het gebied van uitvoering

Een knelpunt in de uitvoering van ontwikkelingen ontstaat doordat ontwikkelaars aan 'land banking' kunnen doen. Hierbij worden gronden na elkaar ontwikkeld om voor langere tijd de ontwikkel- en bouwproductie te garanderen. Bij dit principe worden projecten niet zo snel mogelijk uitgevoerd, maar bewust vertraagd om de productie op langere termijn op peil te houden (Buitelaar en van Schie, 2018). Dit geldt ook voor aannemers en bouwende ontwikkelaars. Deze hebben een bouwplanning waarbij projecten zoveel mogelijk op elkaar aansluiten. Hierdoor kunnen zij zoveel mogelijk werken realiseren met een beperkt personeelsbestand. Aannemers nemen projecten later op in de planning. Zeker nu het aantal werkzame personen in de bouw door de financiële crisis laag is, zijn aannemers voor lange tijd volgepland. Figuur 12 laat zien dat het aantal werkzame personen in de algemene bouw en projectontwikkeling in 2018 nog lang niet op het niveau is van voor de crisis. Dit in tegenstelling tot het aantal werkzame personen op de hele arbeidsmarkt in Nederland. Hier was tussen 2008 en 2015 ook een dip zichtbaar, maar in 2017 was dit aantal alweer hoger dan in 2008 (CBS, Statline). Van de bedrijven in de Burger- en Utiliteitsbouw ervaart meer dan de helft van de bedrijven, met meer dan 11 personeelsleden een tekort aan arbeidskrachten, zie figuur 12.

Figuur 11: Aandeel werkgevers dat een tekort aan personeel ervaart, naar sector en grootteklasse (FTE), procenten (Bron: Stiemer en Bogaards, 2019)



Figuur 12: Aantal werkzame personen in de Algemene Bouw en Projectontwikkeling (Bron: CBS Statline)



Hoewel het aantal werknemers die hun werkzekerheid als matig tot zeer slecht beoordelen tussen 2012 en 2017 is afgenomen van 35% naar 8% (Stiemer en Boogards, 2019) blijft de bouw voor nieuwe toetreders risicovol en verloopt het aantrekken van nieuw personeel moeizaam. Het aantal leerlingen dat in een bouwopleiding instroomt is tussen 2008 en 2017 op VMBO en MBO bijna gehalveerd. Hierdoor wordt maximaal 45% van de benodigde instroom van bouw personeel opgevangen (EIB, 2018).

Vertraging bij woningbouwprojecten wordt niet alleen door de eigen uitvoering veroorzaakt, maar is in veel gevallen ook afhankelijk van infrastructurele projecten waarbij de ontsluiting van een nieuw woongebied gerealiseerd wordt. Deze vertraging kan oplopen tot 1 à 3 jaar (Bakker en Beck, 2017).

4.5.2 Oplossingsrichtingen knelpunten in de uitvoering

Het oplossen van land bankingsproblemen is lastig, maar duidelijke afspraken kunnen hierin het verschil maken. Als goede afspraken worden gemaakt over fasering en planning kunnen overheden in tijden met hoge woningnood boetes opleggen of projecten (tijdelijk) uit plan capaciteit schrappen waardoor andere projecten doorgang kunnen vinden.

Om personeelstekorten bij overheden en marktpartijen op te vangen zijn diverse mogelijkheden beschikbaar. De provincie Noord-Holland heeft geld beschikbaar gesteld voor het oprichten van een pool met tijdelijke krachten die gemeenten kunnen helpen om bijvoorbeeld vergunningsprocedures voor binnenstedelijke woningbouwlocaties te versnellen (Geldhof, 2017).

Personeelstekorten bij marktpartijen kunnen verminderd worden door het stimuleren van bouwopleidingen, het beter laten aansluiten van onderwijs op de praktijk, het transparanter maken van de sector en het effectiever inzetten van arbeid (Simons, 2002). Een andere oplossing die volgens Michielsen et al. (2019) kan bijdragen aan personeelstekorten in de bouw is meer werken met prefab systemen.

De huidige personeelstekorten in de bouw zijn grotendeels te wijten aan de grote hoeveelheid ontslagen in de financiële crisis. Veel bouw personeel is uitgestroomd naar andere branches en niet meer beschikbaar voor de bouw. Dit effect kan verkleind worden door meer anticyclisch te bouwen. Het voordeel is dat in de crisis de bouwkosten lager waren. Bouwen is in die periode vooral aantrekkelijk voor verhuurende partijen zoals beleggers en woningcorporaties. Door het invoeren van de verhuurdersheffing werd deze laatste partij juist hard getroffen in de crisis. Door het stimuleren van de bouw van (sociale)

huurwoningen kan de bouwproductie op gang gehouden worden. Ook het aantrekkelijker maken van het verkrijgen van een hypotheek kan bijdragen aan het stabiel houden van de koopwoningmarkt en het op gang houden van deze productie.

4.6 Conclusie

Tabel 3 geeft een samenvatting van de in de literatuur genoemde knelpunten die woningbouwprojecten kunnen vertragen. Voor de meeste punten wordt een oplossingsrichting genoemd. Er zijn vertragende factoren waar niet direct een oplossing voor genoemd kan worden. Bijvoorbeeld op het gebied van Europese regelgeving en aanbestedingsprocedures is het niet mogelijk af te wijken. Veel van de knelpunten gaan over processen: het tekort aan (goede) mensen, discussies en onduidelijkheid over het vaststellen van plancapaciteit, te weinig flexibiliteit in plannen en partijen.

In de onderzochte literatuur werd vaak maar een deel van het ontwikkelingsproces of één specifiek knelpunt nader onderzocht. Hierdoor is het onduidelijk of de literatuur een compleet overzicht van knelpunten levert. In het volgende deel van deze thesis worden daarom drie cases uitgewerkt waarbij de knelpunten van die cases zijn onderzocht en beschreven. Hierbij wordt onderzocht of knelpunten die gevonden zijn in de literatuur ook bij deze cases en rol hebben gespeeld of dat er wellicht andere knelpunten bij deze projecten spelen die niet in de bestaande literatuur zijn gevonden. In deel III worden de knelpunten uit het literatuuronderzoek en de casusprojecten met elkaar vergeleken.

Tabel 3: Gevonden knelpunten en oplossingsrichtingen in bestaande literatuur (Bron: eigen vervaardiging)

Aard knelpunt	Literatuur	Genoemde oplossingsrichting
Planologisch	Afstemming plancapaciteit: aantallen	Ladder van Duurzame verstedelijking Duaal proces markt en overheid Hogere capaciteit hanteren (130%) Woningmakers & Expertteam wonen Schrappen en prioriteren Gemeentelijke ontwikkelingen stimuleren
	Afstemming plancapaciteit: bepaling locatie en type woningen	Ladder van Duurzame verstedelijking Duaal proces markt en overheid Woningmakers & Expertteam wonen
	Grote hoeveelheid wet- en regelgeving per gemeente	Beter (nationaal) kader opstellen Aanjaagteam Ontslakken
	Bestemmingsplan te beperkend	Werken met globale bestemmingsplannen
Juridisch	Wvg werkt vertragend	Faciliterend beleid
	Proceduretijden wet- en regelgeving	Omgevingswet, Chw
	Aanbestedingsprocedures	-
Samenwerking	Personeelstekort: kwalitatieve zin	-
	Personeelstekort: kwantitatieve zin	Flexibele pools opstellen
	Onduidelijke rolverdeling en afspraken	Transparante procedures hanteren Flexibele opstelling partijen
Economisch / conjunctureel	Uitstel projecten door financiële crisis	Anticyclisch ontwikkelen Sneller inspelen op einde crisis Flexibiliteit inbouwen
	Angst voor nieuwe crisis: risico's mijden	Flexibiliteit inbouwen
Uitvoering	Land banking	Goede planning en fasering Druk overheid op markt houden
	Tekort bouwpersoneel	Bouwopleidingen stimuleren Flexibele arbeidspools Stabieler houden productie tijdens crisis

Deel II: Praktijk



In de voorgaande hoofdstukken is onderzoek gedaan naar samenwerkingsvormen en knelpunten en oplossingsrichtingen op het gebied van woningbouwontwikkeling die beschreven staan in bestaande literatuur.

Als de woningbouwontwikkeling als een spel wordt gezien, dan kunnen de drie gevonden samenwerkingsvormen (het traditionele, gezamenlijke en private model) als spelvormen worden beschouwd. Het institutioneel arrangement (markt-, hiërarchisch en netwerkarangement) dat gebruikt wordt, vormt de spelregels van het spel. De reeds gevonden knelpunten en oplossingsrichtingen zijn de uitkomsten van het spel en vormen het spelverloop en het resultaat.

In de volgende hoofdstukken worden drie casussen onderzocht. Per casus wordt gestart met een algemene casusbeschrijving. Daarna wordt de samenwerking beschreven waarbij aandacht uitgaat naar de gekozen spelvorm en spelregels. Vervolgens wordt per casus geanalyseerd welke knelpunten zich hebben voorgedaan tijdens de ontwikkeling. In de conclusie wordt het resultaat opgemaakt door te concluderen welke knelpunten de opgelopen vertraging hebben veroorzaakt.

In het derde deel van deze thesis worden de gevonden knelpunten uit de cases vergeleken met de gevonden knelpunten in de literatuur. Hierbij wordt onderzocht of de uitkomsten van de cases de bestaande literatuur aanvullen of knelpunten uit de literatuur op basis van de cases worden ontkracht.

5. Casus I: Heiloo Zandzoom

In dit hoofdstuk wordt de casus Heiloo Zandzoom nader toegelicht. De informatie is verkregen middel deskresearch en is aangevuld met bevindingen uit interviews. De feiten en kenmerken van de locatie worden besproken, om zo een beeld te geven van het proces. De knelpunten waartegen partijen in deze ontwikkeling aanlopen, worden in de volgende hoofdstukken toegelicht.

Het plangebied van het project Heiloo Zandzoom is gelegen tussen Heiloo en Limmen. Het bruto plangebied van circa 110 hectare strekt zich uit van de Lijnbaan tot de Oosterzijweg en van de Vennewatersweg tot de Nieuwelaan.

Figuur 13: Ligging Heiloo Zandzoom (bron: eigen bewerking Google Maps)



In het gebied mogen ca. 1.100 woningen worden gerealiseerd, waarvan 25% goedkope woningen, 25% middeldure woningen en 50% dure en topsegment woningen. De realisatie van de locatie stond aanvankelijk gepland tussen 2005 en 2025. Voor de ontwikkeling is het plangebied opgedeeld in vier kamers.

5.1 Beleidskader

Voor Zandzoom zijn vanaf 2002 tot heden meerdere beleidsdocumenten opgesteld aan de hand waarvan de ontwikkeling zal plaatsvinden. Hieronder volgt een chronologisch overzicht van de belangrijkste documenten.

Structuurplan 2002

In 2002 is door de gemeente Heiloo het Structuurplan Heiloo Zandzoom opgesteld, als vervanger van de Structuurvisie Heiloo uit 1992. In dit structuurplan was Zandzoom samen met de locatie Zuiderloo opgenomen als één woningbouwlocatie voor 1900 woningen tussen 2005 en 2020 met een groene bufferzone tussen Heiloo en Limmen.

Bestuursovereenkomst 2005

In 2005 hebben de gemeente Heiloo, de gemeente Castricum (waar Limmen onder valt) en de provincie Noord-Holland de bestuursovereenkomst 'Wonen in het Groen en aansluiting A9' ondertekend. In deze overeenkomst wordt een aantal van 2.000 tot 2.400 woningen genoemd waarvan 1.800 tot 1.900 in Heiloo Zuiderloo en Zandzoom en 500 tot 600 woningen in Limmen. Ook wordt het realiseren van 250 tot 300 woningen in het topsegment nadrukkelijk benoemd. Dit segment wordt in de overeenkomst beschreven als woningen met een verkoopwaarde boven € 500.000 en op kavels van gemiddeld 1.500 m². Naast de woningbouw zijn ook de ontwikkeling van 200 hectare natuurgebied en de aansluiting van Heiloo op de A9 onderdeel van de overeenkomst. De bouw van de woningen in Limmen en Zandzoom kunnen volgens de overeenkomst pas plaatsvinden na zekerstelling van de aansluiting van Heiloo op de A9. De provincie zal zorgdragen voor de streekplanherzieningsprocedure om de aansluiting op de A9 mogelijk te maken. De gemeenten zorgen voor voortvarende planologische besluitvorming ten behoeve van de realisatie van de woningbouw en natuurgebieden. Via een aanhangsel bij de overeenkomst is de gemeente Alkmaar aangesloten voor de aansluiting op de A9. Door middel van twee Nadere Overeenkomst Financiële Afspraken (NOFA) zijn in 2008 afspraken met betrekking tot financiële zaken tussen de partijen vastgelegd.

Bestemmingsplan en Wvg 2005

Op basis van deze bestuursovereenkomst heeft de gemeente in 2005 een Wet Voorkeursrecht Gemeente (Wvg) gevestigd op een groot deel van de percelen in het grondgebied van Zandzoom. Daarnaast zijn er voor Zuiderloo en Zandzoom separate bestemmingsplannen opgesteld. In Zuiderloo voor het mogelijk maken van 550 woningen en in Zandzoom voor maximaal 1.100 woningen.

Het bestemmingsplan uit 2005 betrof een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht dat in werking trad in 2006, tegelijkertijd met de opgelegde Wet Voorkeursrecht Gemeenten.

Op basis van het bestemmingsplan is in 2016 voor één plan van 19 vrijstaande woningen in Zandzoom een uitwerkingsplan vastgesteld. Dit plan, genaamd Het Oosterzand, van Amante Vastgoed, heeft als pilot-project in Zandzoom gefungeerd.

Structuurvisie en uitvoeringsprogramma 2010

In 2010 is door de provincie Noord-Holland de Structuurvisie 2040 'Kwaliteit door veelzijdigheid' vastgesteld. Tegelijkertijd is het bijbehorende Uitvoeringsprogramma vastgesteld. In het uitvoeringsprogramma is de 'Integrale gebiedsontwikkeling Strandwal (Wonen in het Groen)' opgenomen. De ontwikkellocatie Zandzoom maakt hier, samen met het realiseren van natuurgebied en cultuurlandschappen, en een aansluiting van Heiloo op de A9 onderdeel van uit.

Regionaal Actie Programma Wonen Regio Alkmaar 2011

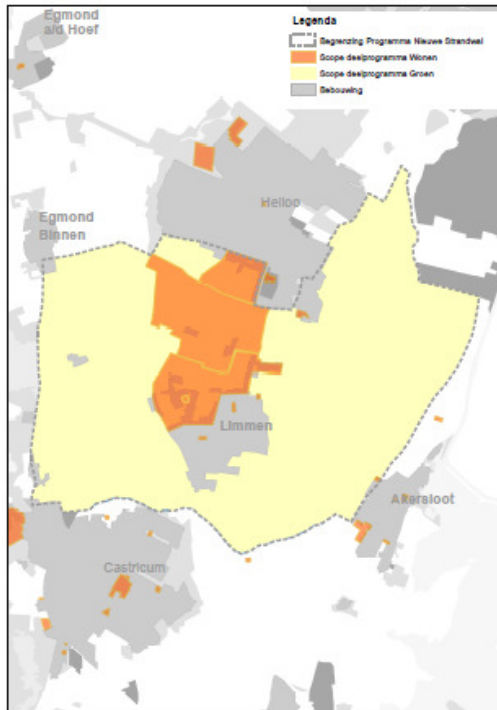
In het Regionaal Actie Programma (RAP) Wonen Regio Alkmaar, is de woonvisie van de provincie geconcretiseerd in projecten en aantallen woningen. In het RAP is opgenomen dat in Heiloo Zandzoom maximaal 1.100 woningen mogen worden gebouwd.

Overeenkomst Nieuwe Strandwal 2014

In 2014 is door de gemeenten Castricum en Heiloo en de provincie Noord-Holland een nieuwe bestuursovereenkomst onder de naam Nieuwe Strandwal getekend ten behoeve van de ontwikkeling van het gebied. In 2014 bleek dat de marktomstandigheden dusdanig veranderd waren dat de bestuursovereenkomst en de NOFA's niet meer haalbaar waren. Naast het realiseren van woningen, natuurgebied en de aansluiting op de A9 is ook de ontwikkeling van bedrijventerrein de Boekelermeer onderdeel van deze overeenkomst. Voor de uitvoering van de overeenkomst is een organisatie samengesteld bestaande uit een stuurgroep met bestuurlijk vertegenwoordigers, een regiegroep met ambtelijk vertegenwoordigers en een kwaliteitsteam waarvoor elke partij een lid mag aanleveren.

Figuur 14 geeft het plangebied van de Overeenkomst Nieuwe Strandwal 2014 aan. Het gele gebied is de scope voor het realiseren van nieuw natuurgebied. De oranje gearceerde delen zijn nieuwe woningbouwlocaties.

Figuur 14: Plangebied Overeenkomst Nieuwe Strandwal
(Bron: bestuursovereenkomst)



Bestemmingsplan Zandzoom 2016

In 2016 heeft de gemeente Heiloo een Nota van Uitgangspunten vastgesteld en een voorbereidingsbesluit genomen voor het vervaardigen van een nieuw bestemmingsplan Zandzoom, nadat het oude bestemmingsplan verlopen was. Het bestemmingsplan is nog steeds een globaal bestemmingsplan met een uit te werken bestemming Wonen. De Uitwerkingsgebieden zijn in dit plan wel opgedeeld in de vier kamers van Zandzoom. In 2019 wordt naar verwachting het bestemmingsplan vastgesteld.

In 2016 is ook de door de gemeente gevestigde Wvg, na 10 jaar van rechtswege verlopen. Hierdoor konden eigenaren in het plangebied hun gronden vrij verkopen aan een partij naar keuze.

Kadernota 2017

In 2017 is door de gemeente Heiloo (2017) de Kadernota Zandzoom opgesteld waarin randvoorwaarden met betrekking tot programmering, duurzaamheid, fasering en uitvoering zijn opgenomen, die richtinggevend zijn voor het op te stellen bestemmingsplan. De Kadernota is ook richtinggevend voor de gemeente om gesprekken met initiatiefnemers in het gebied aan te gaan.

De Kadernota sluit qua inhoud aan op de Nota van Uitgangspunten en de Stedenbouwkundige visie en beeldregieplan Zandzoom Heiloo uit 2016.

5.2 Betrokken partijen

Bij de ontwikkeling van Zandzoom zijn veel verschillende partijen betrokken. Een aantal van deze partijen wordt in de volgende paragrafen toegelicht. Uiteraard zijn meer partijen betrokken, maar worden deze niet apart genoemd vanwege hun geringe bijdrage. Dit zijn bijvoorbeeld het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en nutsbedrijven.

5.2.1 Gemeente Heiloo

De gemeente heeft twee verschillende rollen binnen Zandzoom Heiloo. Zij is aanwezig met een publiekrechtelijke functie voor het planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling en moet hiervoor een bestemmingsplan en exploitatieplan opstellen waarbij zij zorgt draagt voor het verhaal van gemaakte kosten op de ontwikkelende partijen. Daarnaast heeft de gemeente Heiloo ook een privaatrechtelijke rol als grondeigenaar.

Bij de aanvang van het project rond 2002, had de gemeente nog een actief grondbeleid. Dit kenmerkte zich door het actief aankopen van gronden voor woningbouwontwikkeling zodat de gemeente de regie hierover had en sturend kon zijn. Via een bouwclaimmodel worden kavels (terug) verkocht aan marktpartijen (Gemeente Heiloo, 2010).

In 2005 is er een Wet voorkeursrecht gemeente gevestigd op een groot deel van de gronden. Hierdoor heeft de gemeente circa 20% van de gronden in het plangebied van 110 hectare aangekocht (Gemeente Heiloo, 2011). Door de Wvg hebben ontwikkelaars nauwelijks gronden kunnen aankopen in het gebied.

Tijdens de financiële crisis werd de toekomst van het project onzeker en veranderden de omstandigheden. In Nota Grondbeleid 2010 (Gemeente Heiloo, 2010) wordt, dankzij de nieuw Wet ruimtelijke ordening (Wro) de deur opengezet voor een faciliterende rol. De gemeente kan nu per project kiezen om een actief of faciliterend beleid toe te passen.

Voor Zandzoom moest op basis van het nieuwe grondbeleid een keuze gemaakt worden hoe verder te gaan met het project. De grondexploitatie stond inmiddels negatief en de ontwikkeling van 1.100 woningen was veel te groot voor de behoefte die er op dat moment was. Uit het onderzoek dat ten grondslag lag aan de strategienota, bleek dat ongeveer 200 woningen in het duurdere segment afgezet konden worden op de markt tot 2015.

In 2011 heeft de gemeente Heiloo (2011) een strategienota geschreven met drie verschillende opties: met het plan doorgaan conform het oude bestemmingsplan uit 2005, het project geheel stoppen of het principe 'slow stedenbouw' hanteren. De optie doorgaan was in 2011 financieel onhaalbaar en te risicovol. De gemeente had in 2010 al een verliesvoorziening op de grondexploitatie van het project genomen, maar doorgaan zou naar verwachting tot nog grotere verliezen lijden. De optie stoppen zou inhouden dat alle investeringen en uitgaven tot dan toe voor niets waren geweest en zou ook tot een grote verliespost geleden hebben. Daarnaast zou de stedelijke ontwikkeling van Heiloo niet afgerond worden. De derde optie 'slow stedenbouw' kreeg de voorkeur. In deze optie zou de gemeente gefaseerd in de tijd circa 200 woningen ontwikkelen op de reeds door haar verworven gronden. Dit scenario zou slechts een beperkte investering voor infrastructuur vergen omdat er voornamelijk duurdere woningen op grote kavels langs de bestaande en enkele nieuw te creëren linten gebouwd zouden worden. Hierdoor zou ook meer ruimte zijn voor particulier opdrachtgeverschap. De wijk zou veel minder verdicht worden waardoor ook minder groen-voor-rood-compensatie nodig zou zijn en het scenario bood veel ruimte voor flexibiliteit en marktgericht ontwikkelen.

Op basis van deze strategienota heeft de gemeente intern besloten geen gebruik meer te willen maken van de gevestigde Wvg. Deze is echter nooit officieel ingetrokken, waardoor dit voor veel partijen niet bekend was. Eigenaren konden echter wel in gesprek gaan met de gemeente, die het aanbod zou afwijzen, waarna de eigenaren hun gronden aan andere partijen konden verkopen. In 2016 is de Wvg van rechtswege vervallen.

In 2013 verscheen een nieuwe Nota Grondbeleid (gemeente Heiloo, 2013). In deze nota worden de projecten in Heiloo wel benoemd. Zandzoom is één van drie de projecten waarbij officieel, op basis van het Bestemmingsplan uit 2005 nog een actief grondbeleid gevoerd wordt. Voor drie andere projecten is inmiddels bepaald dat de gemeente hier een faciliterende rol op zich neemt.

In de Coalitieovereenkomst 2014-2018 hebben de coalitiepartijen Heiloo-2000, VVD en CDA (2014) vastgelegd dat de gemeente een faciliterende rol op zich neemt in de ontwikkeling van Zandzoom. Dit is overgenomen in de Nota van Uitgangspunten die de gemeente in 2016 heeft opgesteld, voorafgaand aan het maken van het nieuwe bestemmingsplan. De weg voor een faciliterend grondbeleid is hierin definitief vastgelegd. Met het van rechtswege vervallen van de Wvg in 2016 hebben commerciële partijen de mogelijkheid gekregen de grondmarkt van Zandzoom te betreden.

De gemeente moet het project nu loslaten en de uitwerking hiervan overlaten aan de marktpartijen. Dit is een hele andere manier van werken, waarbij de gemeente intern nog zoekende is om een goede manier van sturing te realiseren.

De gemeente is echter nog wel eigenaar van circa 20% (Gemeente Heiloo, 2011) van de gronden in Zandzoom. Als eigenaar zal de gemeente in een privaatrechtelijke rol deelnemen aan het ontwikkelingsproces. De verwachting is dat de gemeente haar gronden zal verkopen aan de ontwikkelcollectieven in de betreffende kamers.

5.2.2 Provincie Noord-Holland

De provincie Noord-Holland is betrokken bij het project in een publiekrechtelijke rol. De provincie stuurt op het aanhouden van de Regionale Actie Plannen van de diverse regio's binnen de provincie. Hierdoor wordt voorkomen dat teveel of te weinig woningen binnen een regio gerealiseerd worden. De provincie heeft lang vastgehouden aan de 1.100 woningen in Zandzoom, terwijl de gemeente en ontwikkelaars het aantal graag wilden verhogen.

De provincie is ook betrokken als opdrachtgever voor het realiseren van de aansluiting Heiloo op de A9. Deze aansluiting is nodig om een goede doorstroming van het extra verkeer door de realisatie van Zuiderloo, Zandzoom en de uitbreiding van de Boekelermeer, te waarborgen.

Naast deelnemer van de bestuursovereenkomst heeft de provincie ook een rol als bevoegd gezag. Bijvoorbeeld voor het verlenen van vergunningen voor warmtepompen.

5.2.3 Grondeigenaren

Het grondeigendom in Zandzoom is versnipperd zoals te zien is in figuur 15 en tabel 4. In het gebied zijn gronden in bezit van ontwikkelaars en de gemeente, maar ook van particulieren en/of bedrijven. Enkele bedrijven moeten verplaatst worden om de woningbouwontwikkeling mogelijk te maken. Met de meeste bedrijven zijn hier reeds afspraken over gemaakt.

De particulieren die nog eigendom hebben in het gebied, blijven veelal zelf aan de randen van het plangebied wonen. Enkele particulieren ontwikkelen op basis van zelfrealisatie enkele woningen op hun terrein. Particulieren met grote percelen hebben deze over het algemeen al verkocht aan ontwikkelaars(collectieven) of de verkoopprocedure loopt nog.

De grondeigenaren hebben zich gedeeltelijk samengevoegd in ontwikkelcollectieven. Eigenaren die hier niet bij aangesloten zijn, kunnen woningen ontwikkelen op basis van zelfrealisatie of door zelfstandig een anterieure overeenkomst met de gemeente Heiloo te sluiten.

Figuur 15: kadastrale eigendomsgrenzen Heiloo Zandzoom (bron: Kadastrale kaart)



Tabel 4: Grondeigendom naar kamer (Bron: Kadaster)

Deelgebied	Ontwikkelaars	Overig
Westflank	BPD	Gemeente Heiloo Particulieren
Oostflank	Dura Vermeer	Gemeente Heiloo Particulieren
Centrale kamer west	BPD Kennemerland Beheer T&G ontwikkeling	Gemeente Heiloo Particulieren Stichting het huis van Zessen Diocesaan Heiligdom Onze Lieve Vrouw ter Nood
Centrale kamer oost	BPD Kennemerland Beheer Hoorne Vastgoed (vertegenwoordigd door Rotteveel M4) Timpaan	Gemeente Heiloo Particulieren
Bufferzone / zuidflank		Holland Blumen markt Particulieren Gemeente Heiloo

5.2.4 Onafhankelijke adviseurs

Doordat de gemeente is overgestapt van een actief naar een faciliterend beleid, is de aanpak van het plan veranderd. Door de grote hoeveelheid eigenaren in het gebied en de ongelijkheid van kosten (waaronder bedrijfsverplaatsing) en opbrengsten van de kamers is een overkoepelende organisatie gewenst om het ontwikkelingstraject in goede banen te leiden. De gemeente heeft Tom Smeulders aangesteld als

onafhankelijk arbiter en adviseur namens het Expertteam Wonen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast is Jaap Zijda van Stadkwadraat aangewezen als rekenmeester voor het gebied. Zij moeten erop toezien dat binnenplanse en bovenplanse kosten op een eerlijke wijze tussen de kamers verdeeld worden.

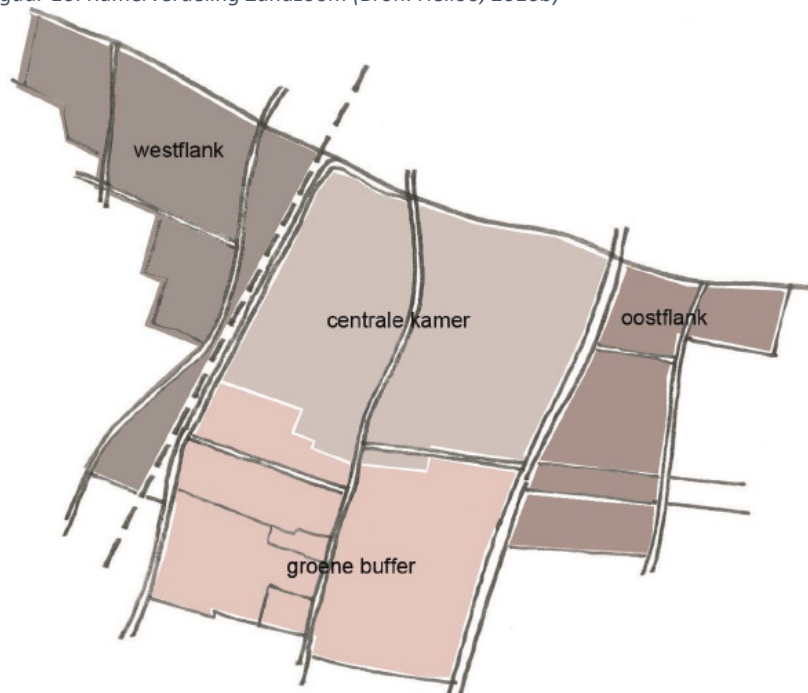
5.3 Deelgebieden Zandzoom

Voor de ontwikkeling van het gebied, zijn meerdere richtinggevende documenten opgesteld. De belangrijkste documenten zijn de Nota van Uitgangspunten 2016, Stedenbouwkundige Visie en Beeldregieplan 2016 en de Kadernota 2017. Voor de ontwikkeling is het gebied opgedeeld in vier verschillende kamers die allemaal eigen stedenbouwkundige uitgangspunten kennen.

De ideale situatie volgens de gemeente is dat binnen de kamers samenwerkingsverbanden ontstaan en de gemeente per kamer een anterieure overeenkomst met het samenwerkingsverband sluit voor de ontwikkeling van het deelgebied. Particulieren kunnen langs de reeds bestaande linten via zelfrealisatie enkele woningen op hun erf realiseren.

Kostenverevening moet op projectniveau, tussen de kamers plaatsvinden. Om het proces soepel te laten verlopen, heeft de gemeente een onafhankelijk planeconoom en een arbiter aangesteld. Deze personen moeten de overleggen tussen de kamers begeleiden.

Figuur 16: Kamerverdeling Zandzoom (Bron: Heiloo, 2016b)



In de beleidsdocumenten is de kamerindeling gemaakt die in figuur 16 wordt weergegeven. In de praktijk is het gebied in vijf kamers verdeeld omdat de Centrale Kamer gesplitst wordt door de Hoogeweg in de Centrale Kamer West en de Centrale Kamer Oost.

Tabel 5 geeft een overzicht van de uitgangspunten op het gebied van programma en planning per kamer. Deze uitgangspunten zijn echter nog wel onderdeel van de discussie. Met name de volgorde van ontwikkeling van de diverse kamers wordt nog besproken. Er loopt een discussie om de Centrale Kamers eerder te realiseren omdat in deze deelgebieden weinig bedrijfsverplaatsingen en geen grote infrastructurele investeringen nodig zijn. De bufferzone is grotendeels in eigendom van één partij waarvan het bedrijf nog verplaatst moet worden, waardoor de realisatie van dit deelgebied sterk afhankelijk is van de bedrijfsverplaatsing en de daarbij behorende kosten.

Tabel 5: Programma en planning per kamer Zandzoom

Bron: Eigen vervaardiging, op basis van Kadernota 2017 (Gemeente Heiloo, 2017a)

Deelgebied	Aantal woningen	Goedkoop	Middelduur	Duur	Top	Doorloop-tijd (ca.)	Uitvoering
Linten	p.m.					9 jaar	2018-2027
Oostflank	160	30	30	75	25	1,5 jaar	2019-2020
Westflank	155	0	0	30	125	1,5 jaar	2020-2021
Centrale kamer west	300	81	81	123	16	3,5 jaar	2021-2024
Bufferzone	135	15	15	70	35	1,5 jaar	2021-2023
Centrale kamer oost	350	94	94	143	19	3,5 jaar	2024-2027
Totaal	1.100						
<i>Woningcategorieën:</i> • <i>Goedkoop: koop tot € 225.000,- huur tot € 710,68/maand</i> • <i>Middelduur: koop € 225.000,- tot € 325.000,-</i> • <i>Duur: vanaf € 325.000,-</i> • <i>Top: vanaf € 500.000,- kavels gemiddeld 1.000m²</i>							

De totale programmering gaat nu uit van maximaal 1.100 woningen. Door de hoge kosten voor onder andere bedrijfsverplaatsingen en infrastructuur is de business case niet haalbaar. Gestreefd wordt naar het ophogen van het aantal woningen naar 1.265. Omdat Heiloo te veel harde plancapaciteit heeft, was dit lange tijd niet mogelijk in het kader van de regionale afspraken. De provincie wilde niet meewerken aan een verhoging van plancapaciteit. In 2019 heeft zij toch toestemming verleend waardoor er 10% meer woningen in het gebied gerealiseerd kunnen worden.

Westflank

De westflank is de overgangszone tussen woningbouw en de strandwal. De woningdichtheid is in dit deelgebied het laagst, ca. 7 woningen per hectare. Hier worden woningen op ruime kavels in het duurdere segment en topsegment gerealiseerd. Dit deelgebied is grotendeels in eigendom van de gemeente Heiloo en ontwikkelaar BPD die onderling een anterieure overeenkomst gaan sluiten. In dit deelgebied zijn inmiddels 19 woningen gerealiseerd in het project Oosterzand.

Groene buffer / zuidflank

De groene buffer kent net als de westflank een lage woningdichtheid. Hier mogen ca. 10 woningen per hectare gerealiseerd worden, voornamelijk woningen in het duurdere segment en topsegment, en een klein aantal woningen in het middeldure en goedkopere segment. De zuidflank wordt groen ingericht en vormt een overgang tussen de woningbouw en de groene omgeving in het zuiden met onder andere het Kapelbos. Om de ontwikkeling mogelijk te maken, is verplaatsing van het bedrijf Holland Blumen Markt noodzakelijk. Vooralsnog lijkt dit erg lastig en kostbaar.

Oostflank

De Oostflank heeft een iets hogere dichtheid van ca. 15 woningen per hectare met de nadruk op woningen in het duurdere segment, een substantieel aantal woningen in het middeldure en goedkope segment en een klein aantal woningen in het topsegment. Ten zuiden van de Oostflank wordt de aansluiting van Heiloo op de A9 gerealiseerd. In de Oostflank is al één plan gerealiseerd door Amante Vastgoed. De rest van het gebied is voor het grootste deel eigendom van Dura Vermeer en de gemeente Heiloo.

Centrale kamer

De centrale kamer kent de hoogste bebouwingsdichtheid van ca. 18 woningen per hectare. Het deelgebied ligt tussen de provinciale weg en de spoorlijn waardoor er weinig verbinding is met het omliggende groene landschap. In de centrale kamer worden voornamelijk woningen in het dure, middeldure en goedkope segment gerealiseerd.

In zowel de Centrale kamer oost als west zijn meerdere ontwikkelaars actief. In de Centrale kamer west hebben BPD en T&G een collectief opgericht om deze kamer verder te ontwikkelen. Kennemerland Beheer zal haar stuk middels zelfrealisatie gaan ontwikkelen.

In de Centrale kamer Oost is een collectief opgericht tussen BPD en Hoorne Vastgoed. Dit collectief is vergevorderd in onderhandeling met de resterende particulieren over de aankoop van hun gronden in de kamer. Timpaan en Kennemerland Beheer zullen hier woningen realiseren middels zelfrealisatie.

Lintbebouwing

De gronden van Zandzoom zijn in het verleden grotendeels voor landbouwdoeleinden gebruikt. Kenmerkend voor het gebied is dat eigenaren een woonhuis aan de doorgaande wegen hebben met daarachter grote percelen land. Enkele particulieren hebben in het verleden al land verkocht en hebben nu alleen nog een kavel langs het lint. Deze particulieren mogen middels zelfrealisatie enkele woningen realiseren die direct ontsloten worden op de bestaande linten. Hiervoor moeten zij een exploitatiebijdrage betalen aan de gemeente Heiloo. Omdat dit om kleine aantallen gaat, hoeven zij geen sociale woningbouw te realiseren.

5.4 Samenwerkingsvorm en institutioneel arrangement Heiloo Zandzoom

De ontwikkeling van Heiloo Zandzoom, is gestart vanuit een traditioneel model waarbij de gemeente gronden verwierf via een de Wvg, met de bedoeling deze vervolgens uit te geven voor ontwikkeling. Tijdens het proces is de gemeente, door eerder genoemde omstandigheden overgestapt naar een actief faciliterend beleid.

De gemeente heeft in 2011 besloten haar actieve beleid om te zetten in een faciliterend beleid. Zij wil geen risico meer lopen en heeft het verwerven van gronden stopgezet. De gemeente wilde wel graag dat de locatie zo snel mogelijk ontwikkeld zou worden, maar zag ook in dat dit een lastig proces zou worden door het grote aantal grondeigenaren. Zij wilde graag één grote ontwikkeling en wilde voorkomen dat er meerdere onsamenvangende deelontwikkelingen zouden ontstaan. Om het proces overzichtelijk en samenhangend te houden, heeft de gemeente ervoor gekozen een actief faciliterend beleid te hanteren. Hierbij wil de gemeente de ontwikkeling overlaten aan de markt en zelf geen risico lopen, maar neemt zij wel het voortouw om het proces vorm te geven en de ontwikkelaars te stimuleren samen te werken aan de ontwikkeling. Omdat het kostenrisico van de gemeente minimaal is door het sluiten van anterieure overeenkomsten en alle ontwikkelings- en uitvoeringsrisico's bij ontwikkelaars liggen, is de samenwerkingsvorm een privaat model.

De overstap van actief naar faciliterend beleid is logisch te verklaren via het model van Holt en ter Heegde (2014). De gemeente heeft (nog) een deel van het grondeigendom, maar geen direct maatschappelijk belang. De ontwikkeling van de woningen is maatschappelijk belangrijk, maar kan door marktpartijen uitgevoerd worden. Omdat de gemeente wel sturing wil hebben op het programma en de planning, heeft zij een proces van 'actief faciliteren' ingezet. In dit proces heeft de gemeente een actieve rol gehad in het bij elkaar brengen van alle betrokken grondeigenaren en het vormgeven van het ontwikkelingsproces, met hulp van het Expertteam Wonen. Daarna laat zij de ontwikkeling zelf geheel over aan de markt, maar neemt zij wel haar reguliere publiekrechtelijke rol op zich (zie figuur 17).

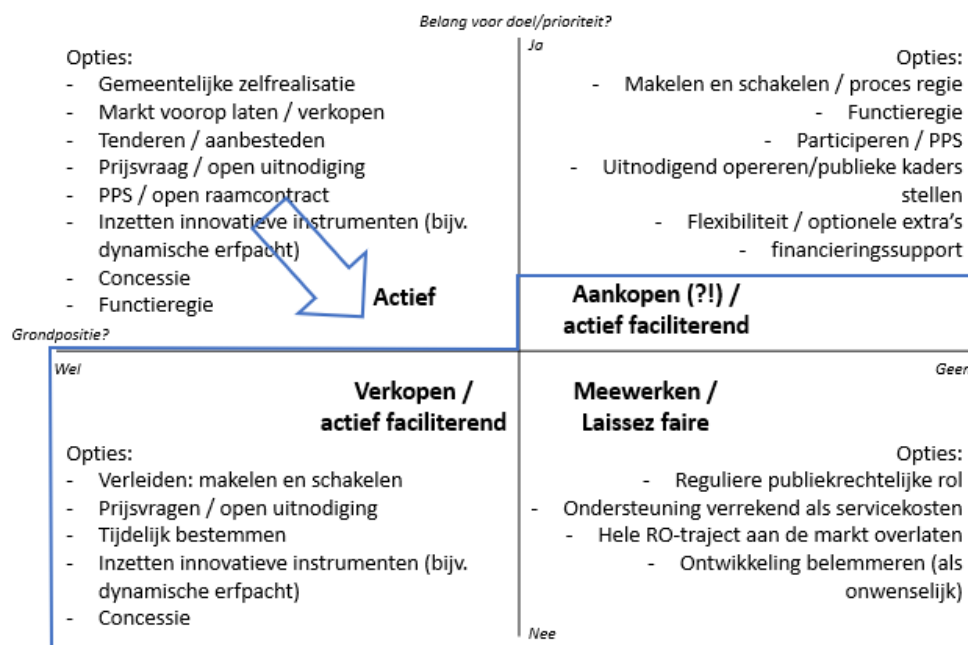
De betrokken ontwikkelaars in Heiloo Zandzoom opereren allen vanuit een strategische grondaankoopstrategie. Zij hebben gronden verworven in het gebied, gedeeltelijk voordat de woningbouwbestemming was vastgelegd in het bestemmingsplan, maar ook deels na het vervallen van de Wvg in 2016. Indien de gemeente haar gronden via een prijsvraagprocedure gaat verkopen, zullen hier wellicht ook ontwikkelaars aan toegevoegd worden die de ontwikkelcompetitie als strategie hebben voor het verkrijgen van projecten.

De gemeentelijke strategie van actief faciliteren zorgt voor een privaat samenwerkingsmodel tussen de marktpartijen. De gemeente wil geen risico's lopen en legt alle verantwoordelijkheden en risico's neer bij

de marktpartijen. De gronden die nog wel in eigendom zijn bij de gemeente, zullen worden verkocht aan de marktpartijen, dit zou eventueel via een ontwikkelcompetitie kunnen gebeuren. De samenwerking binnen de kamers vindt plaats via het marktarrangement. Marktpartijen hebben allemaal grondeigendom in het gebied en maken hier onderling afspraken over met prijs als coördinatiemechanisme. Er wordt geprobeerd via een netwerkarrangement samen te werken binnen de kamers, maar uiteindelijk worden beslissingen toch genomen op basis van individuele belangen in plaats van gezamenlijke belangen waardoor de samenwerking toch via een marktarrangement plaatsvindt. De anterieure overeenkomst tussen de marktpartijen en gemeente is tot stand gekomen via een marktarrangement waarbij onderhandeld is op basis van prijs, maar deels ook via een hiërarchisch arrangement waarbij de gemeente regels oplegt. Ook de publiekrechtelijke kaders zijn voornamelijk hiërarchisch opgesteld. Marktpartijen hebben hier wel enige feedback op kunnen geven, maar de kaders zijn grotendeels door de gemeente bedacht en voorgeschreven.

Via het opstellen van deze beleidsdocumenten zoals het bestemmingsplan, ruimtelijk kwaliteitskader en de kadernota kan de gemeente wel sturen op het project. Op andere zaken, zoals de planning en het woningbouwprogramma wordt gestuurd via de anterieure overeenkomsten.

Figuur 17: Menukaart met ontwikkelstrategie gemeente Heiloo. Eigen bewerking Holt en Ter Heegde, 2014



Planproces en institutioneel arrangement

Per kamer is er één vertegenwoordiger aangewezen, die namens de kamer de gesprekken voert met de gemeente, de onafhankelijke arbiter en de rekenmeester. In dit zogenaamde Tafeloverleg worden kamer- en planoverstijgende zaken met de gemeente besproken. Op dit niveau wordt bijvoorbeeld besproken of het aantal van 1.100 woningen verhoogd kan worden, of de volgorde van de planning wel de juiste is, of inbrengwaardes kloppen en welke kosten verevend moeten worden tussen de kamers. De vertegenwoordiger koppelt deze informatie weer terug naar de overige grondeigenaren in de kamer.

Door deze werkwijze blijft de samenwerking voor de gemeente overzichtelijk en behapbaar. Zij hoeven slechts afspraken te maken met een klein aantal partijen die de andere partijen vertegenwoordigen.

In het ontwikkelproces van Zandzoom worden meerdere institutionele arrangementen gebruikt. De marktpartijen die samen een consortium vormen werken samen in een netwerk- en marktarrangement. Zij werken vanuit vertrouwen en vertegenwoordigen samen hun kamer, maar hebben onderling ook financiële afspraken gemaakt om hun individuele belangen te realiseren.

De samenwerking met de gemeente is voornamelijk hiërarchisch. Om ontwikkeling tot stand te laten komen, stimuleert de gemeente partijen om samen te werken. De kaders rondom de ontwikkeling zijn door de gemeente, met minimale inspraak van de marktpartijen, opgesteld en opgelegd. De verkoop van reeds door de gemeente verworven gronden zal op basis van het marktarrangement plaatsvinden waarbij de prijs bepalend is. De anterieure overeenkomst zijn na een onderhandeling tussen partijen opgezet, maar ook hierbij is de gemeente bepalend geweest.

Proeftuin Omgevingswet

Het project Zandzoom is door de BUCH (werkorganisatie Bergen-Uitgeest-Castricum-Heiloo) aangemeld als proeftuin Omgevingswet. Hierdoor krijgt het project ondersteuning vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor het experimenteren en opdoen van ervaring met nieuwe samenwerkings- en organisatievormen.

Een uniek punt uit de samenwerking is de financiële pot die is opgericht voor de bedrijfsverplaatsingen. Vanuit de grondexploitatie wordt door alle ontwikkelaars een bijdrage in de pot gedaan. Bedrijven die moeten verhuizen uit het gebied om de woningbouwontwikkeling mogelijk te maken, krijgen een bijdrage uit de pot. Dit model is mogelijk gemaakt door de bijzondere samenwerkingsvorm. In een exploitatieplan zijn deze kosten niet te verhalen en wordt de ontwikkeling bemoeilijkt doordat het te kostbaar is bedrijven te verplaatsen. Met de huidige constructie kunnen bedrijven wel verplaatsen en kan de ontwikkeling doorgang vinden.

5.5 Knelpunten casus Heiloo Zandzoom

In het proces rondom de ontwikkeling van Heiloo zijn, als gevolg van de samenwerkingsvorm en gekozen arrangementen, maar ook door externe invloeden knelpunten gesignaleerd. Deze knelpunten zijn in vijf categorieën op te delen. De knelpunten zijn deels endogeen en gelegen binnen de invloedssfeer van ontwikkelaars en/of de gemeente, maar ook deels exogeen en moeilijk te beïnvloeden.

5.5.1 Planologische knelpunten Heiloo Zandzoom

De ontwikkeling van Heiloo Zandzoom is door de gemeente zelf geïnitieerd en in akkoorden met de regio en provincie verwerkt. In alle documenten is uitgegaan van 1.100 woningen in het gebied. Toen de ontwikkeling in 2017 een nieuwe impuls kreeg, door het bij elkaar brengen van alle grondeigenaren in het gebied, was de markt veranderd. In Heiloo en ook de regio rondom Heiloo is een groot tekort aan woningen. Vooral in de goedkopere sector is er te weinig aanbod. De plancapaciteit in het Regionale Actieprogramma (RAP) van de regio Alkmaar is lager dan de woningvraag (Bakker en Beck, 2017).

Zowel de grondeigenaren, als de gemeente wilden het aantal te realiseren woningen ophogen. De Provincie Noord-Holland wilde hier niet in meegaan omdat er in het RAP slechts een capaciteit van 1.100 woningen gereserveerd was voor Zandzoom. Deze houding was zeer tegenstrijdig met het enorme woningtekort in de provincie en ook tegenstrijdig met de actiepunten in de verkiezingsprogramma's van de Provinciale Verkiezingen 2019. In het Tafeloverleg is in 2018 besloten een nieuw bestemmingsplan in te dienen met 10% extra woningen. Hierdoor zou de Provincie, tegen al haar eigen ambities in, gedwongen worden middels een officiële zienswijze bezwaar te maken tegen 10% extra woningen in Zandzoom (Rotteveel, interview 2019). Dit knelpunt is exogeen en hebben de ontwikkelaars en gemeente weinig invloed op gehad. Hoewel de gemeente stevig heeft aangedrongen op een verhoging van het aantal te realiseren woningen, moet zij de keuze van de provincie respecteren.

Het opstellen van de meeste kaderstellende beleidsdocumenten is door de gemeente, vanuit een hiërarchische positie gebeurd. De documenten zijn opgesteld zonder inspraak en hebben tot discussies geleid. Een voorbeeld is de planning die opgenomen was in de Kadernota. Deze was niet logisch omdat de makkelijkst te ontwikkelen gronden met de hoogste opbrengstpotentie als laatste ontwikkeld zouden worden. Na veel discussie is in de anterieure overeenkomsten een planning per kamer opgenomen, waarbij in alle kamers in 2020 gestart kan worden (Rotteveel, interview 2019).

In Heiloo is in 2005 al gewerkt met een bestemmingsplan met uitwerkingsplicht. Momenteel wordt er gewerkt aan het opstellen van een nieuw bestemmingsplan met directe bouwtitel. Ook hierbij wordt beoogd zoveel mogelijk flexibiliteit te behouden.

5.5.2 Juridische knelpunten Heiloo Zandzoom

Bij de ontwikkeling van Heiloo Zandzoom worden weinig juridische knelpunten gezien door de partijen. Er zijn niet of nauwelijks milieunormen die overschreden worden in het gebied. Een aspect dat wel als risico wordt gezien binnen de organische ontwikkeling, zoals deze nu loopt, is de combinatie van woningbouw met de reeds bestaande bebouwing. Een aantal bedrijven, wil nog doorgaan op hun huidige locatie. Dit kan conflicten opleveren met de geplande woningbouw.

Het proces rondom de ontwikkeling van Heiloo Zandzoom, is door de tijd heen veranderd. De gemeente is van een actief naar een faciliterend beleid overgestapt. Deze rol voor de gemeente is nieuw en gemeentemedewerkers zijn, volgens de ontwikkelaars, nog erg op zoek naar hun rol. Om het proces te versnellen en ondersteuning te krijgen vanuit het Rijk, is Heiloo Zandzoom aangemeld als pilot project en krijgt zijn ondersteuning vanuit het versnellingsteam.

Een ander knelpunt is de aanpak van stikstofdepositie. Via het Programma Aanpak Stikstofdepositie (PAS) is reeds toestemming verkregen voor de aanleg van de aansluiting van Heiloo op de A9, terwijl pas later maatregelen worden getroffen om het stikstofgehalte te verlagen. In 2018 heeft het Europese Hof geoordeeld dat de uitkomsten van de maatregelen vooraf bekend moeten zijn. Op basis van deze uitspraak heeft de Raad van State recent uitspraak gedaan in twee zaken en hier de vergunning die reeds verstrekt was aan twee veehouderijen, ingetrokken. Voor overige projecten waarbij gebruik is gemaakt van de PAS-regeling is bepaald dat deze stilgelegd moeten worden tot er meer duidelijkheid is. Dit betreft ook de aansluiting van Heiloo op de A9, waartegen door belanghebbenden bezwaar is gemaakt. Hierdoor zal de aanleg van de voor de ontwikkeling van Zandzoom benodigde afslag, in ieder geval worden vertraagd (Den Ouden, 2019). De stikstofproblematiek is een nationaal probleem, waar de gemeente en ontwikkelaars niet of nauwelijks invloed op kunnen uitoefenen. Zodra er meer informatie en een nieuwe berekeningsmethode voor handen is, kunnen ontwikkelaars deze toepassen, maar tot die tijd zijn zij afhankelijk van geldende regelgeving en rechterlijke uitspraken.

Eventuele overige nieuwe wet- en regelgeving wordt door de marktpartijen als risico gezien. Eerder is door de overheid het besluit om de aanleg van gas in nieuwbouwwijken te verbieden, redelijk snel ingevoerd. Hierdoor hebben marktpartijen plannen moeten aanpassen. Dit soort grote wijzigingen zijn meestal goed in te schatten, maar blijven risico's voor marktpartijen (Kwint, interview 2019). Een mogelijk knelpunt kan de nieuwe BENG-norm worden. Deze wordt op termijn ingevoerd, maar welke minimeisen en toetsingswijze er gebruikt worden is nog niet bekend.

5.5.3 Knelpunten op het gebied van samenwerking tussen de gemeente en marktpartijen

Bij de samenwerking tussen de gemeente Heiloo en de marktpartijen zijn door de betrokkenen een aantal knelpunten gesignaleerd. De samenwerking is gebaseerd op een privaat model waarbij tussen de marktpartijen en de gemeente voornamelijk op basis van een hiërarchisch arrangement wordt samengewerkt en tussen de marktpartijen onderling via een markt- of netwerkstructuur.

Marktpartijen geven aan dat processen binnen de gemeente te lang duren. Hiervoor worden een aantal oorzaken genoemd. Allereerst wordt de nieuwe werkwijze benoemd, conform de pilot Omgevingswet. Ambtenaren hebben geen sturende rol meer, maar voornamelijk toetsend. Op deze rolverandering is de gemeente nog niet goed ingespeeld. Zowel ambtelijk als politiek, voelt de gemeente zich niet altijd goed genoeg aangehaakt, omdat de marktpartijen zelf veel initiatief nemen en zaken regelen (Rotteveel, interview 2019). De marktpartijen hebben minder moeite met hun nieuwe rol, en zijn hier juist blij mee omdat zij meer zelf kunnen regelen en minder afhankelijk zijn van de gemeente. De gemeente geeft aan (Bentvelsen, interview 2019) dat de gemeente inderdaad even moet wennen aan haar nieuwe rol, maar

de omschakeling vrij goed verloopt en de gemeente blij is ervaring op te doen met deze manier van werken zodat zij goed voorbereid is op de invoering van de Omgevingswet.

Als tweede oorzaak van de lange processen, wordt het grote aantal extern ingehuurde krachten genoemd. De continuïteit is minder, omdat er een aantal wisselingen hebben plaatsgevonden. Dit vertraagt het proces omdat de precieze situatie, locatie en feiten opnieuw uitgelegd en of uitonderhandeld moeten worden. Het voordeel is wel, dat de extern ingehuurde krachten neutraal zijn en geen partij kiezen in geval van conflict. Ook hebben zij veel kennis in huis. Een ander nadeel van het grote aantal ingehuurde krachten is dat zij andere belangen hebben. Zij werken op uurbasis en hebben volgens sommige ontwikkelaars minder prioriteit bij een snel proces (Rotteveel, interview 2019). Ontwikkelaars krijgen door het hiërarchische arrangement veel opgelegd en zij hebben voor hun gevoel te weinig inspraak. Dit levert spanningen en wantrouwen op.

Een andere vertragende factor in de samenwerking Zandzoom is gelegen in architectonische en welstandseisen. Tijdens het proces is er per kamer een stedenbouwkundig plan opgesteld. De plannen zijn door de verschillende stedenbouwkundigen afgestemd zodat ze goed op elkaar aansluiten. In de concept stukken van de Anterieure Overeenkomst die in 2019 besproken werd, werd verwezen naar een Ruimtelijk KwaliteitsKader (RKK). Dit document was nog niet opgesteld door de gemeente. Door de marktpartijen is voorgesteld het stuk te schrappen, omdat de stedenbouwkundige plannen al klaar waren en grotendeels door de gemeente akkoord bevonden waren. De gemeente liet weten, toch het plan op te laten stellen en als toetsingsdocument te gebruiken bij indiening van plannen. Het opstellen van het document is niet soepel verlopen. De aangestelde stedenbouwkundige was lastig en stelde, volgens de marktpartijen en zelfs ook de gemeente, te hoge en onrealistische eisen (Rotteveel, interview 2019). In het definitieve RKK zijn uiteindelijk paragrafen opgenomen die deels door de gemeente zijn opgelegd.

Ook bij ontwikkelaars en in de kamers zijn niet alle processen soepel verlopen. BPD heeft in het begin aangeboden de ontwikkeling naar zich toe te trekken. Dit werd niet gewaardeerd door de overige grondeigenaren en particuliere grondeigenaren in het gebied, die enig wantrouwen hadden naar de ontwikkelaars (Van Oeveren, De Jong, interviews 2019). BPD heeft zich daarna bewust terughoudender opgesteld. Binnen de kamers moesten particuliere en professionele grondeigenaren samenwerken. Alle eigenaren hadden meerdere keuzes zoals gronden direct verkopen, meedoen in een ontwikkelcollectief of zelf realiseren. Niet alle particuliere eigenaren hebben deze keuzevrijheid ervaren en kregen soms minder alternatieven voorgelegd. De onafhankelijke arbiter en gemeente hebben hierin bemiddeld (De Jong en Smeulders, interviews 2019).

Bij het opstellen van de anterieure overeenkomsten, bleek ook dat het rekenmodel toch niet voor iedereen duidelijk was en werden er opeens nog vragen gesteld (Smeulders, interview 2019). Daarnaast bleek ook dat een aantal ontwikkelaars en kamers er nog niet helemaal uit waren, waardoor niet alle ontwikkelaars direct getekend hebben (Bentvelsen, interview 2019).

5.5.4 Economische en conjuncturele knelpunten Heiloo Zandzoom

Deze economische omstandigheden hebben de doorlooptijd van het project verlengd, maar ook gezorgd voor nieuwe kansen en impulsen.

De ontwikkeling van Heiloo Zandzoom heeft vertraging opgelopen door de financiële crisis vanaf 2008. De gemeente had op dat moment nog een actief grondbeleid en was gronden aan het verwerven via de Wvg. Door de crisis is het project nagenoeg stil komen te liggen. De gemeente heeft flinke verliezen moeten afboeken en er is ambtelijk en politiek veel discussie geweest over hoe het project een vervolg moest krijgen. Er werd besloten geen extra gronden te verwerven. Op het moment dat de markt weer verbeterde, verviel de Wvg van rechtswege en konden ontwikkelaars gronden verwerven.

In de financiële crisis is de uitwerking van Zuiderloo wel doorgegaan. Omdat Zandzoom in de planning achter Zuiderloo aan moest komen, is de ontwikkeling van Zandzoom stil komen te liggen omdat er gefocust werd op Zuiderloo. In de crisis was er tijd geweest om het project weer nieuw leven in te blazen.

Het aflopen van het bestemmingsplan was bekend. Omdat de gemeente niet goed wist hoe zij het project moest aanpakken en marktpartijen ook geen initiatief namen, is er in de crisis weinig gebeurd. Pas aan het einde van de crisis, nadat de eerste ontwikkelaars zich met initiatieven gemeld hadden, werd de proeftuin Omgevingswet opgericht en aangehaakt om een nieuwe werkwijze op te stellen en is de ontwikkeling van Zandzoom weer opgepakt.

5.5.5 Knelpunten op het gebied van uitvoering

Heiloo Zandzoom is nog niet in uitvoering, dus knelpunten zijn (nog) niet bekend. De fasering is gewijzigd waardoor er in alle kamers gestart wordt met de ontwikkeling. Dit brengt risico's met zich mee. Het bouwverkeer zal goed verspreid en gemanaged moeten worden om overlast te voorkomen.

De start van de realisatie staat gepland in 2020. Het is de vraag of er genoeg bouwcapaciteit en personeel beschikbaar is om het gewenste, hoge bouwtempo te halen.

5.6 Tijdsverloop en vertragende factoren Heiloo Zandzoom

Onderstaand (zie figuur 18) is een tijdlijn opgesteld met de gebeurtenissen rondom Heiloo Zandzoom. Omdat de ontwikkeling van Zandzoom nauw samenhangt met de ontwikkeling van Zuiderloo zijn er ook enkele belangrijke mijlpalen van Zuiderloo opgenomen in het overzicht. Vervolgens wordt onderzocht hoeveel vertraging het project uiteindelijk heeft opgelopen en wat de oorzaken hiervan zijn (zie tabel 6).

Figuur 18: Tijdlijn ontwikkeling Heiloo Zandzoom en Zuiderloo (Bron: eigen vervaardiging)

2002	Structuurvisie
2005	Bestuursovereenkomst Gemeente Heiloo en Provincie Noord-Holland
	Bestemmingsplan Zuiderloo onherroepelijk
	Bestemmingsplan Zandzoom onherroepelijk + vestiging Wvg
2008	Uitwerkingsplannen Zuiderloo 1-2-4 vastgesteld
2014	Uitwerkingsplannen Zuiderloo 5-6 vastgesteld
2015	Nieuwe bestemmingsplan Zuiderloo onherroepelijk
	Start verkoop 1 ^e fase Zuiderloo Timpaan
2016	Uitwerkingsplan Zandzoom 1 onherroepelijk
	Start verkoop 19 woningen Zandzoom 'Oosterzand'
	Nota van Uitgangspunten voor nieuwe bestemmingplan Zandzoom opgesteld
	Wvg Zandzoom van rechtswege vervallen
2017	Oplevering 20 woningen Zandzoom 'Oosterzand'
	Verkoop 1 ^e fase Zuiderloo BPD
	Kadernota Zandzoom gereed
	Start proces Expertteam Wonen van Binnenlandse Zaken
	Start proces met alle eigenaren Zandzoom
2018	Kamer- en tafeloverleggen Zandzoom
2019	Opstellen en tekeningen anterieure overeenkomsten Zandzoom

De ontwikkeling van 1.900 woningen in Zandzoom en Zuiderloo zou, conform de structuurvisie van 2002, plaatsvinden tussen 2005 en 2020. Dit komt neer op circa 126 woningen per jaar. Tot begin 2019 waren in

totaal circa 300 van de 650 woningen in Zuiderloo gerealiseerd, in 2019 worden hier nog 94 woningen aan toegevoegd, in 2020 zijn dat 123 woningen en de overige 182 woningen worden na 2020 gerealiseerd.

In Zandzoom zijn tot begin 2019 slechts 19 van de 1.265 woningen gerealiseerd. De eerstvolgende woningen worden pas na 2020 opgeleverd. In totaal zullen er tot aan 2020 circa 413 van de in totaal 1.900 geplande woningen gerealiseerd zijn. Dit komt neer op bijna 22%. De belangrijkste oorzaken en opgelopen vertragingen zijn in tabel 6 vermeld.

In de tijdsplanning is te zien dat zowel in Zuiderloo als Zandzoom tussen 2005 en 2013 weinig activiteiten hebben plaatsgevonden. Vanaf 2013 is de ontwikkeling van Zuiderloo wel gestart. Gelijktijdig is in die periode een proces gestart om de werkwijze van Zandzoom nader vorm te geven.

Naar verwachting kan er in 2020 gestart worden met de realisatie van de eerste woningen in Zandzoom. Indien de markt goed blijft en ontwikkelaars/aannemers voldoende capaciteit hebben, zou de ontwikkeling van 1.265 in circa 5 jaar gerealiseerd kunnen worden (253 woningen per jaar). De fasering van kamers loopt tot aan 2025. In de Kadernota (Heiloo, 2017) werd de productie van 1.100 woningen gefaseerd tot aan 2027, wat neerkomt op 157 woningen per jaar.

Door het werken met een bestemmingsplan met directe bouwtitel, kan er circa 4 tot 6 maanden proceduretijd bespaard blijven per deelplan. Deze tijd was anders nodig geweest voor het (laten) opstellen van het plan en de wettelijke proceduretijden.

In totaal heeft het project door de wijziging en beleid en samenwerkingsvorm en planning waarbij eerste Zuiderloo gerealiseerd wordt, circa 12 jaar vertraging opgelopen. Binnen deze periode bevindt zich ook 6 jaar crisis. Doordat het project al stil lag vanwege de eerder genoemde redenen, heeft de crisis hier geen extra vertraging opgeleverd.

Naar aanleiding van de grote woningvraag die er op dit moment is, is de fasering aangepast en kunnen er meer woningen per jaar op de markt gebracht worden. Hierdoor kan het project in circa 5 jaar uitgevoerd worden en wordt er 7,5 jaar ingelopen op de oorspronkelijke planning uit 2002 (en 2 jaar op de planning uit 2017). In totaal moeten alle woningen in Zandzoom en Zuiderloo in 2025 verkocht zijn, waardoor er circa 5 jaar totale vertraging is opgelopen sinds de start in 2002.

Tabel 6: Knelpunten en opgelopen vertraging Heiloo Zandzoom (Bron: eigen vervaardiging)

Aard knelpunt	Omschrijving	Vertraging
Planologisch	Afstemming extra woningen provincie	Nihil
	Bestemmingsplan met bouwtitel in plaats van uitwerkingsplicht	ca. -4 tot 6 maanden per deelgebied
Juridisch	Stikstof / PAS problematiek	n.t.b.
Samenwerking	Actief grondbeleid en wijziging naar faciliterend beleid gemeente Heiloo	2005-2013: ca. 8 jaar
	Personele, capaciteits- en kennisproblemen ontwikkelaars en gemeenten	Enkele maanden
Economisch / conjunctureel	Financiële crisis 2009-2015	Ca. 6 jaar (overlap met 8 jaar door wijziging beleid en 4 jaar door planning achter Zuiderloo)
Uitvoering	In de planning achter Zuiderloo	2013-2017: ca. 4 jaar
	Aantal te realiseren woningen per jaar gestegen van 126 naar 253	-7,5 jaar

5.7 Conclusie Heiloo Zandzoom

De samenwerking bij de ontwikkeling van Zandzoom is vormgegeven via het private model waarbij ontwikkelaars de risico's dragen en de gemeente actief faciliteert. Binnen de samenwerking worden zowel het marktarrangement, netwerkarrangement als het hiërarchische arrangement toegepast. De

samenwerking verloopt over het algemeen soepel, maar kent wel een gebrek aan vertrouwen met name veroorzaakt door de hiërarchische rol waarbij de gemeente veel regels oplegt en door de marktstructuur tussen ontwikkelaars onderling die allen voor hun individuele belangen opkomen.

De knelpunten in Heiloo Zandzoom bestaan uit knelpunten als gevolg van keuzes met betrekking tot samenwerking, arrangement en planning, maar ook uit exogene aspecten zoals de financiële crisis en gewijzigde wet- en regelgeving.

De grootste knelpunten in Heiloo zijn ontstaan door het gewijzigde beleid, het wachten op Zuiderloo en de keuze voor de samenwerkingsvorm. Door het toepassen van een Wvg is de rol van marktpartijen in eerste instantie tegengehouden. In de periode van de Wvg heeft de gemeente slechts 20% van de gronden verworven en verliep de ontwikkeling traag. De economische crisis heeft tot een koerswijziging van de gemeente geleid, waardoor marktpartijen uiteindelijk wel posities konden innemen en de verwerving van gronden versneld werd. De volgtijdelijkheid van Zandzoom op Zuiderloo, heeft de ontwikkeling nog meer afgeremd.

Door andere beleidskeuzes had de ontwikkeling van Zandzoom eerder kunnen starten. Door nieuwe inzichten en mogelijkheden, wordt de ontwikkeltijd voor de woningen door de betrokken partijen ingekort, waardoor een deel van de opgelopen vertraging weer ingelopen kan worden.

Een deel van de vertraging is ontstaan door exogene factoren. Het lagere ontwikkelingstempo in Zuiderloo als gevolg van de economische crisis is niet of nauwelijks te beïnvloeden. Dit geldt ook voor de keuze van provincie met betrekking tot het aantal te realiseren woningen. Ook eventuele vertraging door de stikstofproblematiek en andere wijzigende regelgeving is niet door de ontwikkelaars en gemeenten te beïnvloeden. Zij kunnen hooguit proberen hier zo goed mogelijk op te anticiperen.

6. Casus II: Saendelft Assendelft

De tweede casus die onderzocht is, is de ontwikkeling van woonwijk Saendelft in Assendelft, gemeente Zaanstad. De informatie is verkregen middel deskresearch en is aangevuld met bevindingen uit de gehouden interviews.

Vanaf 1991 is de eerste planvorming tot stand gekomen en de komende jaren worden de laatste deelprojecten afgerond. In totaal omvat de locatie circa 5.000 woningen, een winkelcentrum, meerdere basisscholen en andere voorzieningen.

Tot de jaren '90 was Assendelft een lintdorp met buurtschappen, bestaande uit de 7 kilometer lange Dorpsstraat aan de noordzijde eindigend bij het station en de Forbo, doorlopend tot het Noordzeekanaal aan de Zuidzijde. De woonwijk Saendelft is in twee delen rondom de Dorpsstraat gerealiseerd en heeft het dorp meer dan verdubbeld. Ten noorden van de spoorlijn is ook het TRIAS-VMBO binnen Saendelft ontwikkeld.

Voor de ontwikkeling van Saendelft is een Gezamenlijke ExploitatieMaatschappij (GEM) opgericht. In de GEM werkten de gemeente en de twee ontwikkelcombinatie OGS en OBAN samen aan de ontwikkeling.

Figuur 19: Ligging Saendelft (bron: eigen bewerking Google Maps)



Saendelft bestaat uit twee helften: Saendelft-West, ook wel Parkrijk genoemd en Saendelft-Oost, ofwel Waterrijk. De ontwikkeling was opgedeeld in 8 fases, die elk weer in deelgebieden werden opgedeeld.

6.1 Beleidskader

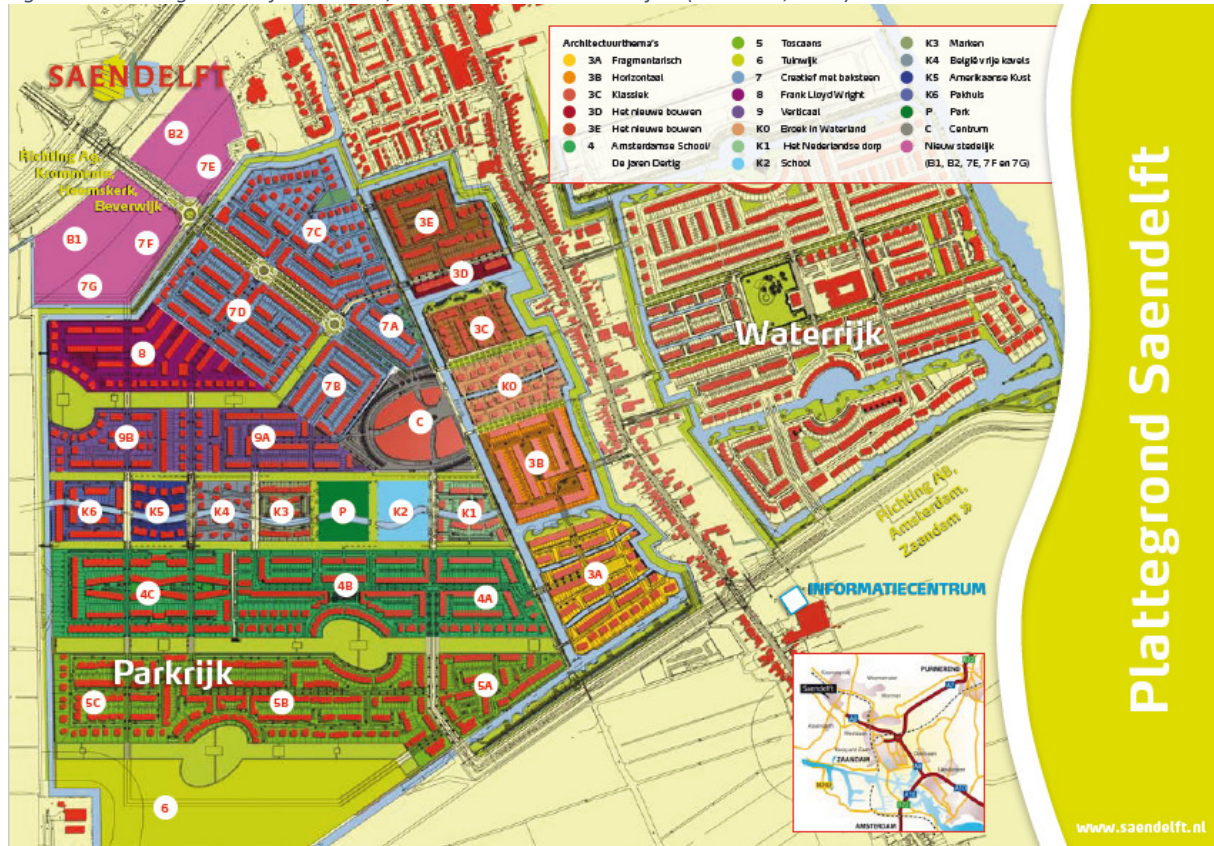
Structuurvisie Assendelft-Noord 1994

De omvang van de woningbouwontwikkeling Saendelft werd bekend gemaakt in de Structuurvisie Assendelft-Noord uit 1994. In de structuurvisie is vastgelegd dat er tussen 1997 en 2005 circa 5.000 woningen gebouwd worden, waarvan 30% in het sociale segment.

Handboek Kwaliteit Saendelft 1995

Het Handboek Kwaliteit Saendelft (Zaanstad, 1995) beschrijft de gewenste beeldkwaliteit van Saendelft. Naast de tweesplitsing in Parkrijk en Waterrijk is het gebied opgedeeld in stroken en kamers die elk hun eigen thema hebben zoals Toscaans, Amsterdamse School, Amerikaans en Marken (zie figuur 20). Binnen deze thema's hebben ontwikkelaars en architecten woningen ontworpen. Het Handboek is een van de uitgangspunten geweest bij het toetsen van de plannen door het supervisieteam.

Figuur 20: Indeling Saendelft in stroken, kamers en architectuurstijlen (Zaanstad, 1995)



Samenwerkingsconvenant Saendelft 1997

Dit samenwerkingsconvenant tussen de Gemeente Zaanstad, ontwikkelaarscollectief OBAN en ontwikkelaarscollectief OGS is de opvolger van de Intentieovereenkomst die de partijen in 1996 sloten om tot een samenwerking te komen. In de overeenkomst wordt de GEM Saendelft opgericht waarin de gemeente 50% van de aandelen heeft, OBAN 35% en OGS 15%.

Bestemmingsplan Saendelft 1998

In 1998 is het eerste bestemmingsplan Saendelft opgesteld. Dit betrof een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht per deelgebied. Het bestemmingsplan is in 1998 vastgesteld door de gemeente en in 1999 goedgekeurd door de provincie, ondanks bezwaren van de Forbo.

Forbo-affaire en vaststellingsovereenkomst 1999

Op basis van het bestemmingsplan zijn er bouwvergunningen verleend voor de bouw van de eerste fase woningen, net ten zuiden van de Forbo. Uiteindelijk zijn de bouwvergunningen door de President van de Rechtbank geschorst op verzoek van de Forbo die een voorlopige voorziening had aangevraagd. De Forbo en de gemeente waren reeds lange tijd in een heftige strijd gewikkeld over de vraag of de eerste woningen te dichtbij de Forbo gesitueerd waren. De bouwstop heeft in 1999 geleid tot het tekenen van een vaststellingsovereenkomst waarbij de grens van de woningbouw opgeschoven werd en 290 woningen

niet gebouwd konden worden. Een deel van de woningen was al verkocht en werd reeds gebouwd. Deze kopers zijn vanuit de GEM Saendelft gecompenseerd.

Kadernota wonen 2003

De kadernota wonen 2003 is opgesteld om de gemeentelijke doelen op het gebied van wonen vast te leggen. De belangrijkste thema's uit de nota zijn bouwproductie, woningbehoefte, kwaliteit woningbouw en woonomgeving, diversiteit in woonmilieus en betere samenwerking met producenten en beheerders van de woningen (Zaanstad, 2003). In deze nota wordt ook gesproken over het versnellen van de woningbouwopgave, gezien de grote vraag naar woningen in die tijd. Hiervoor wil de gemeente beter communiceren om meer draagvlak te creëren, de ambtelijke capaciteit beter benutten en verdelen, duidelijkere beleidsdoeleinden opstellen en prestatieafspraken maken.

Bestemmingsplan Saendelft 2013

In 2013 is het bestemmingsplan Saendelft geactualiseerd. Hierbij is de situatie van de reeds ontwikkelde gebieden geconsolideerd. Voor de nog te ontwikkelen deelgebieden is in het bestemmingsplan een uitwerkingsplicht opgenomen.

6.2 Betrokken partijen

Bij de ontwikkeling van Saendelft zijn naast de ondergenoemde partijen uiteraard meerdere partijen betrokken. Deze worden niet apart genoemd vanwege hun geringe bijdrage. Dit zijn bijvoorbeeld het Rijk als initiator van de VINEX, de Provincie Noord-Holland, het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en nutsbedrijven.

6.2.1 Gemeente Zaanstad

De gemeente Zaanstad had bij de start van de ontwikkeling circa 17% grondbezit in het gebied. Saendelft werd in de structuurvisie van 1994 genoemd als nieuwe woningbouwlocatie, waarna ontwikkelaars grondposities hebben ingenomen. De gemeente heeft geen gebruik gemaakt van de Wvg om zelf meer posities te kunnen verwerven.

De gemeente Zaanstad heeft nooit veel gronden verworven en is daardoor de crisis redelijk ongeschonden uitgekomen. In Saendelft had zij wel grondbezit en is zij uiteindelijk 50% aandeelhouder in de GEM geworden. Hierdoor kon zij extra sturen op het programma en kwaliteit van de wijk. Dit is één van de weinige keren dat de gemeente Zaanstad zoveel risico op zich nam.

6.2.2. Ontwikkelaars en woningbouwverenigingen

De marktpartijen in Saendelft hebben in het verleden grondposities verworven in Saendelft. De ontwikkelaars hebben zich verenigd in twee ontwikkelcombinaties die allebei een deel van de ontwikkeling realiseren:

7. OntwikkelingsGroep Saendelft (OGS): VBM Ontwikkeling, Noorderweg Bouw- en Exploitatiemaatschappij en woningbouwvereniging Eigen Haard.
8. Ontwikkelings- en Bouwmaatschappij Assendelft-Noord (OBAN): AM, Van der Gragt Ontwikkelings- en exploitatiemaatschappij en Bouwfonds Ontwikkeling. (Bij de start van de ontwikkeling waren dit Wilma Bouw, HBG Woningbouw-West, Van der Gragt en Hein Schilder.)

De ontwikkelaars zijn allemaal betrokken geraakt bij het project door het aankopen van grond in het plangebied en vanuit hun strategie om gronden op strategische plekken te verwerven. Gronden zijn deels al in het verleden aangekocht. Toen de locatie in de structuurvisie van 1994 was vastgelegd, werden de laatste gronden door ontwikkelaars opgekocht.

6.3 Programma en doelstellingen

In Saendelft worden circa 4.800 woningen gerealiseerd. Het plan wordt gescheiden door de Dorpsstraat van Assendelft. Aan de Oostzijde is Waterrijk gerealiseerd. In dit deel is veel openbaar water aangelegd. Aan de Westzijde is Parkrijk gerealiseerd, waar een groene hoofdstructuur is aangelegd.

Het woonprogramma in Saendelft bestaat uit:

- 20% sociale huurwoningen
- 10% sociale koopwoningen
- 5% premiehuur/premiekoop woningen
- 65% vrije sector woningen

In Saendelft-West is ook winkelcentrum De Kaaikhof bestaande uit bijna 5.000m² winkelloppervlakte ontwikkeld. Boven de winkels zijn ruimt 200 appartementen gerealiseerd. Het winkelcentrum is in 2010 geopend.

Heel Saendelft is ingedeeld in deelgebieden met verschillende thema's qua architectuur (zie figuur 21). De deelgebieden zijn stroken en kamers binnen Parkrijk en Waterrijk. De ontwikkeling heeft plaatsgevonden van Oost naar West, waarbij de Zuid-West hoek als laatste is ontwikkeld.

Figuur 21: Architectuurstijlen Saendelft. V.l.n.r.: Toscaans, Marken en Verticaal bouwen



De planning zoals deze is opgenomen in het Samenwerkingsconvenant gaat uit van realisatie tussen 1997 en 2005. Waarbij er in de eerste vier jaar gemiddeld 750 woningen per jaar worden gerealiseerd en daarna gemiddeld 500 woningen per jaar.

De locatie Overhoeken is officieel geen deel van Saendelft maar is er wel bij betrokken. De locatie is ten zuiden van Saendelft gelegen en maakt onderdeel uit van het Streekplan Randzone Saendelft. In de Overhoeken mag OBAN, ter compensatie van de verloren gegane woningen in de Forbo-zone, extra woningen realiseren. Hiervoor moet zij nog een bijdrage leveren aan de GEM Saendelft. Omdat de doorgang van de ontwikkeling van de Overhoeken nog onzeker is vanwege de aanleg van de A8-A9 verbinding, is de bijdragen nog niet betaald en kan de GEM niet afgesloten worden.

6.4 Samenwerkingsvorm en institutioneel arrangement Saendelft

De samenwerking tussen de gemeente en marktpartijen is vastgelegd via een gezamenlijk samenwerkingsmodel, vormgegeven door een Gezamenlijke Exploitatiemaatschappij (GEM). Vanuit de gemeente is hiervoor gekozen vanwege grondbezit in het gebied en de wens om extra aandacht te geven aan betaalbare woningbouw en een aantrekkelijke woonomgeving. Door te participeren in een GEM kon de gemeente hierop sturen. De ontwikkelaars waren betrokken in het gebied door hun strategische grondaankopen. In deze tijd werd het private model nauwelijks toegepast en was de GEM een goede mogelijkheid voor de gemeente om risico's te delen, deels te profiteren van opbrengsten en toch te kunnen sturen op de inhoud van het proces.

De gemeente was voor 50% aandeelhouder in de GEM, terwijl zij maar 17% grondeigendom in het gebied had. OGS was voor 15% aandeelhouder en OBAN voor 35%. Hierdoor heeft de gemeente veel risico genomen, maar kon zij ook meer sturen op de ontwikkeling.

De GEM werkte als een zelfstandige autoriteit. Alle gronden werden ingebracht bij de GEM en naar rato werden bouwrijpe kavels aan de ontwikkelaars geleverd. De ontwikkelaars deden ieder hun eigen opstalontwikkeling. De GEM was verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijpmaken van gebied.

De GEM had eigen bestuurders die op voordracht, via een goedkeuringsbesluit van de aandeelhoudersvergadering, werden aangesteld. De betrokken personen binnen de GEM zijn tijdens het proces meerdere malen vervangen, waardoor de continuïteit werd aangetast.

In 2014 was het grootste deel van Saendelft ontwikkeld en de restgronden toegewezen aan de ontwikkelaars. De gemeente heeft toen besloten uit de GEM te treden.

Onderstaand is de keuze van de gemeente Saendelft voor een actief beleid weergegeven op de Menukaart van Holt en Ter Heegde (2014). De gemeente had een beperkt deel (17%) van het grondbezit maar koos bewust voor een actief beleid door voor 50% aandeelhouder te worden in de GEM.

De gemeente had belangen in de zin dat zij sterke behoefte had aan woningbouw en het Rijksbeleid vanuit de VINEX moest uitvoeren. Daarnaast moesten er in Saendelft scholen en andere maatschappelijke voorzieningen gerealiseerd worden voor de nieuwe bewoners.

Figuur 22: menukaart met ontwikkelstrategie gemeente Zaanstad. Bron: Eigen bewerking Holt en Ter Heegde, 2014

Belang voor doel/prioriteit?	
Ja	Neen
Opties: - Gemeentelijke zelfrealisatie - Markt voorop laten / verkopen - Tenderen / aanbesteden - Prijsvraag / open uitnodiging - PPS / open raamcontract - Inzetten innovatieve instrumenten (bijv. dynamische erfpacht) - Concessie - Functieregie Actief	Opties: - Makelen en schakelen / proces regie - Functieregie - Participeren / PPS - Uitnodigend opereren/publieke kaders stellen - Flexibiliteit / optionele extra's - Financieringssupport Aankopen (!) / actief faciliterend
Wel	Geen
Verkopen / actief faciliterend Opties: - Verleiden: makelen en schakelen - Prijsvragen / open uitnodiging - Tijdelijk bestemmen - Inzetten innovatieve instrumenten (bijv. dynamische erfpacht) - Concessie	Meewerken / Laissez faire Opties: - Reguliere publiekrechtelijke rol - Ondersteuning verrekend als servicekosten - Hele RO-traject aan de markt overlaten - Ontwikkeling belemmeren (als onwenselijk)
Grondpositie?	
Ja	Neen

Binnen de GEM Saendelft is via alle arrangementen samengewerkt. De samenwerking tussen de gemeente de marktpartijen binnen de GEM verliep via een marktstructuur. De gemeente heeft binnen de GEM ook een privaatrechtelijke rol gehanteerd. Besluiten werden genomen op basis van uitruil en financiële afspraken waarbij elke partij op kwam voor zijn eigen individuele belang.

Binnen de ontwikkelcombinaties werd gewerkt op basis van een markt- en netwerkarangement. De ontwikkelaars kwamen hier op voor hun eigen belangen en uitruil vond plaats op basis van financiële afspraken. Daarnaast vertegenwoordigden zij samen hun combinatie vanuit een netwerkstructuur en werkten zij hierbij samen op basis van vertrouwen.

Het opstellen van publiekrechtelijke kaders heeft plaatsgevonden vanuit een hiërarchisch arrangement. Er is minimale inspraak geweest en de gemeente heeft de kaders vastgesteld en opgelegd aan de ontwikkelaars.

6.5 Knelpunten Saendelft

De knelpunten in Saendelft bestaan uit knelpunten die betrokken partijen zelf hadden kunnen beïnvloeden maar ook exogene zaken waarop partijen niet of nauwelijks invloed hebben zoals de economische situatie en wijzigende wet- en regelgeving. Onderstaand zijn de knelpunten opgesomd die

partijen zijn tegengekomen tijdens de ontwikkeling. Deze zijn opgedeeld in de vijf categorieën die ook in het literatuuronderzoek naar voren zijn gekomen.

Een groot knelpunt in Saendelft is de Forbo-affaire geweest. De eerste serie van 290 woningen was te dichtbij de Forbo gepland. De gemeente en een aantal ontwikkelaars hebben de bezwaren van de Forbo onderschat en zijn toch gestart met de bouw van de eerste woningen terwijl de bouwvergunningen nog niet onherroepelijk waren. Uiteindelijk heeft de Raad van State de Forbo in het gelijk gesteld en moest de bouw worden gestaakt. Dit heeft gezorgd voor een enorme kostenpost. De in aanbouw zijnde woningen moesten worden afgebroken en kopers werden gecompenseerd met een kortingsregeling voor andere woningen in Saendelft. De hele kwestie heeft circa 40 miljoen gulden gekost, die door de GEM moest worden bekostigd. De woningen die niet gerealiseerd konden worden in dit eerste deelplan moesten gecompenseerd worden. De verdichting in de rest van Saendelft is daardoor iets omhoog gegaan en er worden extra woningen ontwikkeld in het gebied 'De Overhoeken' ten zuiden van Saendelft. De kosten van de Forbo affaire hebben zwaar gedrukt op de gehele ontwikkeling. Er zijn spanningen ontstaan tussen de partijen en er is bezuinigd op bijvoorbeeld kwaliteit. Het doorlopen van een zorgvuldige procedure en het juist inschatten van risico's door zowel de gemeente als ontwikkelaars, had dit knelpunt kunnen voorkomen.

6.5.1 Planologische knelpunten

In de beleidsstukken is vanuit het VINEX-beleid een groot programma opgezet dat in circa 10 jaar gerealiseerd moest worden. Hierbij is de differentiatie vastgelegd, wat heeft gezorgd voor minder flexibiliteit. Het beleid was te veel aanbodgericht in plaats van vraaggericht.

Doordat er gewerkt werd met een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht is er toch enige flexibiliteit ontstaan. Dit heeft er met name toe geleid dat plannen in de financiële crisis enigszins konden worden aangepast aan de marktvraag. Door de lange looptijd van het project was een nieuw bestemmingsplan tijdens de ontwikkeling nodig. Hierdoor konden er nog enkele correcties toegepast worden, op het voor de rest grotendeels consoliderende plan.

Doordat Saendelft vanuit de VINEX-afspraken is ontstaan, is er geen lange procedure aan vooraf gegaan om de plancapaciteit te behalen. In de VINEX-afspraken werd vanuit het Rijksbeleid bepaald hoeveel woningen er in de regio rondom Amsterdam moest worden gebouwd en dit is verdeeld over de locaties.

De uitgangspunten voor de plannen voor Saendelft zijn achteraf niet juist gebleken. Er is gekozen voor het ontwikkelen van een stadse, maar autoluwe wijk met een hoge dichtheid. Door de ligging nabij het station en het grote aandeel forensen dat men dacht aan te trekken is gerekend met een lager aantal auto's. Saendelft is wel een forensenwijk geworden, maar dan juist met veelal 2 auto's per huishouden. Hierop is de wijk niet ingericht (Wiersma, interview 2019). In eerste instantie was Saendelft qua parkeren ingedeeld in Stedelijk Matig Zone C en was de parkeernorm voor sociale huur- en koopwoningen en middeldure koopwoningen 1,3. Alleen voor de dure woningen werd een norm van 2 gehanteerd. Inmiddels is de norm voor middeldure woningen opgetrokken naar 1,7 parkeerplaats per woning. De normen voor goedkope en dure woningen zijn niet aangepast.

Omdat het project in het kader van de VINEX-taakstelling werd uitgevoerd, zijn processen redelijk snel verlopen. Doordat het bestemmingsplan globaal was met uitwerkingsplicht moest er wel per deelgebied een uitwerkingsplan worden opgesteld. Het opstellen van deze plannen kent proceduretijden die wegens capaciteitsgebrek enkele malen maximaal benut zijn.

6.5.2 Juridische knelpunten

Reeds in het begin van de ontwikkeling van Saendelft was er een juridisch knelpunt. Naar aanleiding van een anonieme klacht heeft de Europese Commissie onderzocht of de gemeente Zaanstad aanbestedingsfouten heeft gemaakt. De grondwerkzaamheden waren door de GEM via een onderhandse aanbesteding uitbesteed. De Europese commissie heeft onderzocht of de gemeente dit Europees had

moeten aanbesteden. Uiteindelijk heeft de Europese Commissie geaccepteerd dat de gemeente niet rechtstreeks opdrachtgever was en de zaak geseponneerd. Echter heeft deze uitspraak er niet toe geleid dat PPS-constructies niet Europees hoeven aan te besteden. De ontwikkeling van Saendelft heeft hier verder geen vertraging door opgelopen.

6.5.3 Knelpunten op het gebied van samenwerking

De samenwerking in de GEM heeft de afstemming tussen de gemeente en ontwikkelaars vormgegeven. Het tot stand komen van de GEM heeft veel tijd in beslaggenomen omdat het destijds nog een vrij nieuwe manier van samenwerken was. Besluitvorming binnen de GEM had tijd nodig, omdat vertegenwoordigers bij de aandeelhoudersvergadering eerst goedkeuring van de partijen binnen hun ontwikkelcombinatie nodig hadden.

De Forbo-affaire heeft partijen op scherp gezet. Ontwikkelaars vonden het de schuld van de gemeente, zeker omdat de gemeente zelf het gesprek met de Forbo was aangegaan. Daarnaast waren nog niet alle ontwikkelaars begonnen met de bouw. De twee ontwikkelaars van OGS besloten wel te wachten op een onherroepelijke vergunning, waardoor de schade voor OGS beperkt was. Het totale verlies werd door de GEM betaald, waardoor alle partijen naar rato hebben moeten bijdragen aan de kosten. Hierdoor zijn in de samenwerking veel discussies over geld ontstaan en werd overal langdurig over gediscussieerd.

De samenwerking binnen de GEM is lastig geweest. De samenwerking verliep via een marktarrangement waarbij alle partijen voor hun eigen belangen opkwamen en afspraken financieel verrekend werden. Hierdoor werden de meeste beslissingen gemaakt vanuit individuele belangen en was besluitvorming een langdurig proces.

Zowel ontwikkelaars als de gemeente hebben verliezen geleden door de Forbo-affaire en zijn hier door hun achterban op afgerekend. Bestuurders werden als ongekwalificeerd en incapabel beschouwd. Sleutelfiguren binnen de GEM zijn meerdere malen gewisseld waardoor de continuïteit nihil was. De gehele organisatie was te groot en te log om efficiënt te kunnen functioneren. Zowel financieel als planningsmatig verliep het project niet efficiënt (N. Kwint, interview 2019). Financiële gevolgen werden niet duidelijk gepresenteerd en verliezen werden weggeboekt in de administratie in plaats van het direct door te leggen naar de ontwikkelaars. Door de grote organisatie zijn er veel verschillende deskundigen ingehuurd en zijn er allerlei plannen en studies gemaakt, die grotendeels weer door andere deskundigen of betrokken partijen aan de kant geschoven werden. Deze studies en opdrachten hebben tot hoge kosten geleid en hebben ook veel tijd in beslag genomen.

6.5.4 Economische en conjuncturele knelpunten

De ontwikkeling van Saendelft zou rond 1997 moeten starten en volgens de eerste planning rond 2005 gereed moeten zijn. Deze planning, 4500 woningen in 8 jaar, is behoorlijk ambitieus gebleken. Uiteindelijk werd in 1999 gestart met de bouw van de eerste woningen. In 2003 waren de 1.200 woningen in Saendelft-Oost gereed, maar in 2005 werd er nog volop ontwikkeld in Saendelft-West. Rond 2008, bij de start van de crisis moest nog ongeveer 25% van Saendelft ontwikkeld worden. Door het verminderen en veranderen van de vraag nam het tempo van de ontwikkeling af. Het aanpassen van plannen was noodzakelijk en werd mogelijk gemaakt doordat het bestemmingsplan een uitwerkingsplicht kende. Zo is bijvoorbeeld een project nabij het station van 15 dure waterwoningen, omgezet naar een project met 25 betaalbare starterswoningen. Dit type woningen werd in de crisis nog wel verkocht waardoor de bouw en ontwikkeling door konden gaan. Uiteindelijk zijn in 2018 de laatste woningen opgeleverd. Bij het station is nog één locatie die reeds verkocht is aan de woningbouwvereniging, maar nog ontwikkeld moet worden. Ten opzichte van andere gelijksoortige ontwikkelingen, is daadwerkelijke uitvoeringstermijn niet opzienbarend te noemen. In Heemskerk en Beverwijk wordt momenteel VINEX-wijk Broekpolder afgerond. Deze ontwikkeling is ook rond 2000 gestart en omvat 3.500 woningen. De uitvoeringstermijn van Broekpolder loopt redelijk parallel met die van Saendelft.

Door de crisis zijn plannen uitgesteld en/of aangepast. De vraag veranderde en ontwikkelaars werden voorzichtiger. Waar zij eerst voorafgaand aan de verkoop al een bouwvergunning aanvroegen, werd dit in de crisis pas gedaan als het grootste deel van de woningen verkocht was. Dit zorgt voor een groter tijdsbeslag tot aan start bouw (N. Kwint, interview 2019). De economische situatie is een exogeen aspect waarop de ontwikkelaars en gemeente geen invloed hebben. Door de ingebouwde flexibiliteit hebben zij hier toch gedeeltelijk op kunnen anticiperen.

6.5.5 Knelpunten op het gebied van uitvoering

Ook in de uitvoering liep de samenwerking niet geheel vlekkeloos. De GEM was verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijpmaken, de ontwikkelaars voor de bouw van de woningen. Het afstemmen van de plannings is cruciaal gebleken. In veel gevallen was het woonrijpmaken door de GEM niet gereed op het moment dat ontwikkelaars hun woningen wilden opleveren.

De uitvoering van het bouwrijpmaken is aanbesteed via raamcontracten. Het werk werd vervolgens door één aannemer, gefaseerd uitgevoerd. Hierdoor kon er ingespeeld worden op plannings en marktomstandigheden, zonder opnieuw te hoeven aanbesteden (Van Nimwegen, interview 2019).

De bouw van woningen is in het begin soepel verlopen. Van de projecten die in de crisis zijn gerealiseerd was de doorlooptijd langer doordat aannemers minder tijdsdruk hadden omdat zij geen nieuwe plannen op de agenda hadden staan en het werk met zo min mogelijk personeel uitvoerden. Dit knelpunt was door ontwikkelaars en gemeenten lastig te beïnvloeden. Er is druk gezet op plannings, maar de aannemers hebben de looptijd bepaald.

6.6 Tijdsverloop Saendelft

Hieronder is het tijdsverloop van Saendelft weergegeven. De eerste, concrete plannen stammen uit 1994. De laatste woningen moeten anno 2019 nog ontwikkeld, gebouwd en opgeleverd worden. In de tijdlijn zijn de belangrijkste mijlpalen uit de ontwikkeling opgenomen.

Figuur 23: Tijdlijn ontwikkeling Saendelft (Bron: eigen vervaardiging)

1994	Structuurvisie Assendelft-Noord
1995	Kwaliteitshandboek Saendelft
1996	Samenwerkingsovereenkomst en oprichting OGS
1997	Samenwerkingsovereenkomst ontwikkelaars-gemeente: oprichting GEM
1998	Bestemmingsplan Saendelft vastgesteld door Raad Start bouw
1999	Forbo-affaire: bouwstop en vaststellingsovereenkomst
2003	Kadernota wonen bijgesteld Saendelft-Oost (1.200 woningen) gereed
2013	Nieuw bestemmingsplan Saendelft
2014	Gemeente verlaat GEM
2018	Laatste opleveringen Saendelft

In de eerste plannen van Saendelft werd gesproken over de ontwikkeling van 4.500 tussen 1997 en 2005. Dit betekent dat er 560 woningen per jaar gerealiseerd moesten worden. Dit aantal is niet haalbaar voor de ontwikkelaars gebleken. In 2003 was Saendelft-Oost gereed. In een periode van 5 jaar waren hier

1.200 woningen gerealiseerd, wat neerkomt op 240 woningen per jaar. In de Kadernota van 2003 zijn uitgangspunten aangescherpt en zou de rest van Saendelft op zijn vroegst in 2008 gereed zijn. Dit zou betekenen dat de overige 3.200 in 5 jaar gerealiseerd zouden moeten worden, circa 660 woningen per jaar. Deze afzetsnelheid is echter nooit gehaald en kan dan ook als onhaalbaar worden beschouwd.

De laatste woningen in Saendelft zijn in 2018 opgeleverd. Er is nog 1 perceel dat nog ontwikkeld moet worden, maar waarvan de verkoop en bouw anno 2019 nog steeds niet gestart zijn. Het project zou volgens de eerste planning binnen 8 jaar gereed moeten zijn, maar heeft uiteindelijk 21 jaar geduurd, en is eigenlijk nog steeds niet klaar. De verklaring voor deze 13 jaar vertraging, is in tabel 7 weergegeven. De grootste vertraging is opgelopen doordat de planning niet realistisch is gebleken. De uitvoering kon deze niet bijbenen. Daarnaast hebben de Forbo-affaire, gebrekkige samenwerking en de financiële crisis voor vertraging gezorgd.

Tabel 7: Knelpunten en opgelopen vertraging Saendelft (Bron: eigen vervaardiging)

Aard knelpunt	Omschrijving	Vertraging
Planologisch	Forbo-affaire	1 jaar
Juridisch	Onderzoek aanbestedingen	Geen
Samenwerking	Discussies, personeelwisselingen en onenigheid binnen de GEM	Circa 2 jaar
Economisch/conjunctureel	Lager tempo in crisis 2008-2015 Later aanvragen bouwvergunning	4 jaar 3 maanden per project
Uitvoering	Onrealistische planning: 550 won/jaar → 300won/jaar	7 jaar

6.7 Conclusie Saendelft

In Saendelft is de samenwerking geregeld door de toepassing van een gezamenlijk samenwerkingsmodel, in de vorm van een GEM. De spelregels binnen de GEM zijn gevormd via een marktarrangement. Alle partijen kwamen voor hun eigen belangen op en afspraken werden financieel verrekend. De gemeente had naast haar privaatrechtelijke rol in de GEM ook een publiekrechtelijke rol waarbij zijn een hiërarchisch arrangement gebruikte om kaders op te leggen aan de ontwikkelende partijen.

Deze manier van samenwerken heeft tot veel discussies en wantrouwen geleid waardoor processen lang duurden. De precieze vertraging door de problemen die ontstaan zijn door de keuze van de samenwerkingsvorm en het institutioneel arrangement is niet vast te stellen, maar over de gehele tijd bezien, is er circa twee jaar tijd verspild door inefficiënte processen.

De onhaalbare planning van Saendelft heeft voor de grootste uitloop gezorgd. In vergelijking met andere projecten zoals bijvoorbeeld de VINEX-wijk Broekpolder, is de totale looptijd van Saendelft niet opzienbarend te noemen. De looptijd is ook beïnvloed door de economische crisis waarbij de vraag naar woningen wegviel. Een exogene gebeurtenis als dit, is moeilijk te voorkomen. Door het toepassen van een globaal bestemmingsplan waarbij plannen aangepast konden worden, is de schade door de crisis enigszins beperkt gebleven. Het aanpassen van plannen heeft wel tijd gekost en de verkoopsnelheid was lager, waardoor er uiteindelijk wel vertraging is opgelopen door de crisis.

Concluderend kan gesteld worden dat de samenwerking in Saendelft niet positief heeft gewerkt voor de ontwikkeling van de wijk. De sfeer is vanaf de start gespannen geweest waardoor het vertrouwen tussen de partijen minimaal was. Ondanks de moeizame samenwerking is de wijk toch afgerond. Een betere samenwerking had wellicht kunnen leiden tot een beter financieel resultaat en een snellere afronding. Een deel van de vertraging is veroorzaakt door exogene aspecten die niet of nauwelijks zijn de beïnvloeden. Dit betreft voornamelijk de terugval in vraag door de economische crisis en het langzamere bouwtempo van de aannemers.

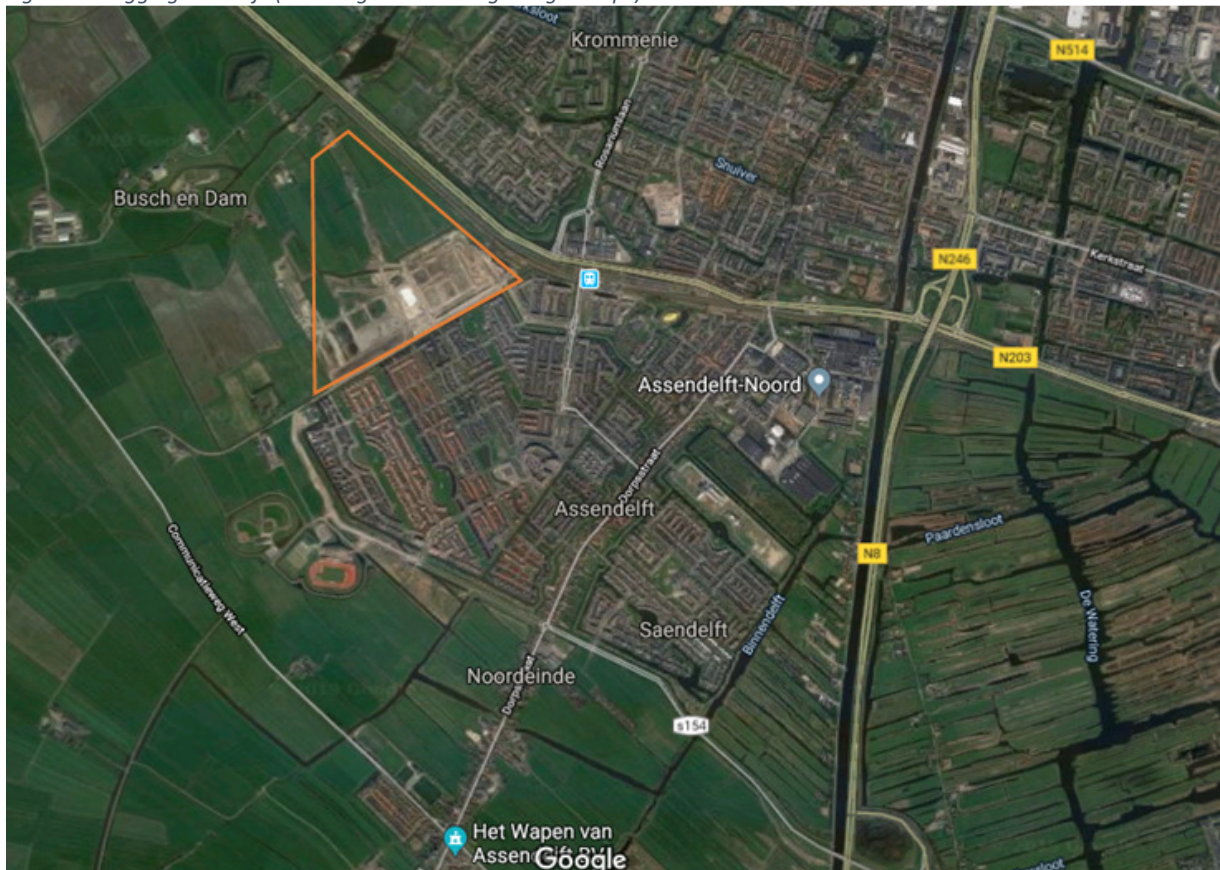
7. Casus III: Kreekrijk Assendelft

De laatste casus die is onderzocht is Kreekrijk in Assendelft vanwege de toepassing van het private samenwerkingsmodel. De informatie is verkregen middel deskresearch en is aangevuld met bevindingen uit de gehouden interviews.

Ten noordwesten van Saendelft wordt de nieuwbouwlocatie Kreekrijk gerealiseerd. Hier worden tussen 2017 en 2027 circa 960 woningen gerealiseerd in diverse prijscategorieën. De locatie ligt in de gemeente Zaanstad en wordt ontwikkeld door de Ontwikkelcombinatie Kreekrijk (OCK).

Kreekrijk ligt ingeklemd tussen Busch en Dam, De Omzoompolder, Saendelft en aan de noordzijde de N203 en de spoorlijn Alkmaar-Amsterdam. Het gebied is circa 48 hectare groot.

Figuur 24: Ligging Kreekrijk (bron: eigen bewerking Google Maps)



7.1 Beleidskader

VINAC-afspraken vanaf 1997

De afspraken voor de ontwikkeling van woningen tot 2005 waren vastgelegd in de VINEX-convenanten. Vanaf 1997 zijn benodigde, aanvullende woningbouwontwikkelingen voor de periode 2005-2010 vastgelegd in de Vierde Nota Actualisering (VINAC). De ontwikkeling van Kreekrijk komt voort uit de VINAC-afspraken. Kreekrijk maakt deel uit van de afspraak om in de regio Amsterdam tussen 2005 en 2010 circa 23.000 woningen te realiseren.

Ruimtelijke structuurschets Dansen op het Veen (2004)

In de ruimtelijke structuurschets van de gemeente Zaanstad wordt Kreekrijk, als onderdeel van Saendelft al ingetekend als woningbouwlocatie. Op basis van de VINAC-afspraken en deze structuurschets zijn ontwikkelaars de laatste gronden in Kreekrijk gaan verwerven.

Streekplanuitwerking Randzone Saendelft 2004 en Provinciale Structuurvisie 2010

In de streekplanuitwerking Randzone Saendelft (Noord-Holland, 2004) uit 2004 is Kreekrijk als nieuw

stedelijk gebied opgenomen door de provincie Noord-Holland. In de Randzone moeten circa 1.500 woningen gebouwd worden, aangevuld met de 290 woningen die in Saendelft zijn komen te vervallen door de Forbo-affaire. In de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie Noord-Holland 2040 (Noord-Holland, 2010) is Kreekrijk als bestaand bebouwd gebied opgenomen.

Beeldkwaliteitsplan Kreekrijk 2012

In 2012 is het beeldkwaliteitsplan Kreekrijk vastgesteld. In het beeldkwaliteitsplan zijn regels opgesteld met betrekking tot het uiterlijk van de nieuw te realiseren wijk. In tegenstelling tot Saendelft moet de wijk ruimer en groener worden opgezet. De woningen worden allemaal in een Zaanse stijl ontwikkeld. Binnen de 'Zaanse waaier' zijn wel verschillende mogelijkheden qua vorm, materialisatie en kleurgebruik.

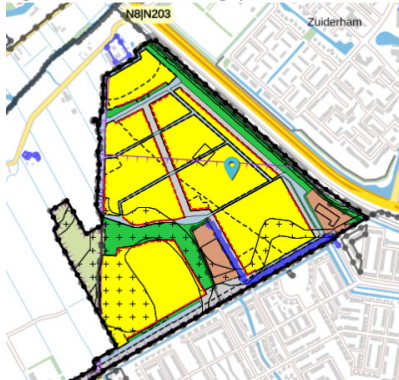
Anterieure Exploitatieovereenkomst Kreekrijk 2013

In 2013 is de Anterieure Exploitatieovereenkomst (AEO) Kreekrijk getekend door OCK en de gemeente Zaanstad. In deze overeenkomst zijn onder andere afspraken gemaakt over woningbouwprogramma, overdragen van en kwaliteitseisen met betrekking tot de openbare ruimte, duurzaamheidsambities en de exploitatiebijdrage aan de gemeente.

Bestemmingsplan Kreekrijk 2014

Het bestemmingsplan Kreekrijk is in 2014 onherroepelijk geworden. Het bestemmingsplan is een totaal plan zonder uitwerkingsplicht. Per deelgebied is het maximaal aantal woningen opgenomen. De plankaart is gedetailleerd opgesteld, waardoor er weinig flexibiliteit in het plan zit om bijvoorbeeld hoofdstructuren aan te passen (zie figuur 25). In 2018 is besloten het plan aan te passen om een nieuwe verkaveling mogelijk te maken.

Figuur 25: Bestemmingsplankaart Kreekrijk 2013 (bron: www.ruimtelijkeplannen.nl)



7.2 Betrokken partijen

Bij de ontwikkeling van Kreekrijk zijn de gemeente Zaanstad en Ontwikkelingscombinatie Kreekrijk de belangrijkste partijen. Bij de ontwikkeling van Kreekrijk zijn ook de Provincie Noord-Holland, het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en nutsbedrijven betrokken, die hieronder niet nader worden benoemd vanwege hun bescheiden, maar niet onbelangrijke, aandeel in de ontwikkeling.

7.2.1 Gemeente

De gemeente Zaanstad is in een faciliterende rol betrokken bij de ontwikkeling van Kreekrijk. De gemeente heeft geen grondbezit in het plangebied, maar zal na de realisatie wel de openbare ruimte overgedragen krijgen. Daarnaast is zij ook betrokken bij het realiseren van het Integraal KindCentrum (IKC) in Kreekrijk. Dit complex ontwikkelt en realiseert zij in eigen beheer.

De gemeente heeft in Kreekrijk een faciliterende en meedenkende rol. De ontwikkelaars ontwikkelen en realiseren de wijk, maar zijn ook verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijpmaken. Omdat de openbare ruimte uiteindelijk wordt overgedragen aan de gemeente, moeten deze werkzaamheden wel volgens de richtlijnen van de gemeente worden uitgevoerd.

7.2.2 Ontwikkelaars

Bij de ontwikkeling van Kreekrijk zijn twee ontwikkelaars betrokken die beide ontwikkelingen realiseren door strategische grondaankopen te doen. De ontwikkelaars zijn VBM ontwikkeling en Noorderweg Bouw- en ontwikkelingsmaatschappij, die zich verenigd hebben in de Ontwikkelingscombinatie Kreekrijk (OCK). VBM heeft 2/3 van het grondeigendom en Noorderweg heeft 1/3 eigendom. Deze verdeling wordt ook aangehouden voor het aantal te ontwikkelen woningen.

OCK is verantwoordelijk voor het voeren van de grondexploitatie en voor het bouw- en woonrijpmaken van het gebied. De opstalontwikkeling wordt door de ontwikkelaars zelf gedaan. De ontwikkelaars verkrijgen bouwrijpe kavels van OCK en verkopen deze door aan de woningkopers. In het plan zijn ook ongeveer 100 vrije kavels opgenomen. Deze worden rechtstreeks door OCK aan kopers verkocht.

7.2.3 Omwonenden

Voor de ontwikkeling en realisatie van Kreekrijk is intensief contact geweest met omwonenden. Vanuit Saendelft is een belangengroep Saendelft opgericht om de belangen van de bewoners van de aangrenzende woonwijk te behartigen. Met deze bewoners zijn afspraken gemaakt over bijvoorbeeld het geluidsschermband en de bommenrij tussen de twee wijken in. Ook met de basisscholen die tussen Saendelft en Kreekrijk in staan, zijn afspraken gemaakt. Zo moet bouwverkeer rekening houden met schooltijden en worden grote werkzaamheden zoals zandrijden en werkzaamheden aan wegen alleen gedaan in schoolvakanties.

7.3 Programma en doelstellingen

In Kreekrijk mogen 920 woningen worden gerealiseerd in 9 deelgebieden (zie figuur 26). In het bestemmingsplan is een afwijkingsbevoegdheid van 10% opgenomen (Zaanstad, 2013). In 2018 is gestart met de bouw van de eerste 120 woningen in deelplan H. In 2020 wordt gestart met de realisatie van de woningen in deelplan I en worden de gronden van deelgebieden E en G voorbelast. Rondom deelplan I wordt het park gerealiseerd waarin de cultuurhistorisch waardevolle kreekkrug gehandhaafd zal blijven.

De 960 woningen die gerealiseerd worden in Kreekrijk zijn verdeeld in:

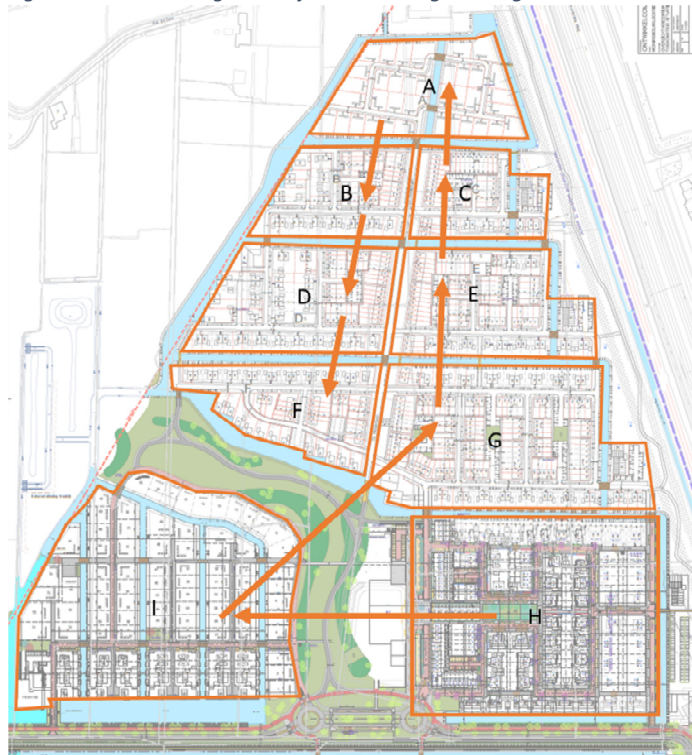
- 9. 12% vrije kavels
 - 41% dure woningen (< € 300.000)
 - 19% middeldure woningen (€ 200.000 - € 300.000)
 - 7% bereikbare koop (€ 180.000 - € 200.000)
 - 21 % sociale woningbouw, waarvan 17% sociale huurwoningen en 4% Bereikbare koopwoningen Zaanstad (BKZ)

Daarnaast wordt 13% van de woningen als nul-treden-woning uitgevoerd en moet 5% van de woningen ook ruimte bieden voor werk aan huis. In totaal is 10% van de woningen gestapeld, waarvan 5% in het sociale segment en 5% in het dure segment. De ontwikkeling is gestart met deelplan H, als tweede fase wordt deelplan I gerealiseerd en daarna wordt via G, E en C naar A in het noorden gewerkt om via de andere kant weer terug te gaan. De hele realisatie zal 8 tot 10 jaar duren.

In het plangebied, tussen deelgebied H en I wordt een Integraal KindCentrum gerealiseerd met basisscholen en kinderopvanglocaties. Het schoolplein hiervan loopt uit tot aan het park wat gesitueerd is op de historische kreekkrug in het landschap.

Conform de planning die bij de AEO is gevoegd, wordt in 2011 gestart met het opstellen van het bestemmingsplan en in 2015 met de bouw van de eerste woningen in deelgebied H.

Figuur 26: Verkaveling Kreekrijk met indeling in deelgebieden en ontwikkelvolgorde (eigen vervaardiging)



In de overeenkomst zijn ook afspraken gemaakt over duurzaamheid. Kreekrijk moet worden gerealiseerd als klimaatneutrale wijk. In de AEO is opgenomen:

“Kreekrijk is klimaatneutraal als het totale energiegebruik en de daaraan gerelateerde CO2-emissie binnen de wijk over een jaar gemeten, netto nul is. Al het energiegebruik voor wonen, werken en publieke diensten op het grondgebied van Kreekrijk valt onder de paraplu van het klimaatneutraliteitsstreven van de wijk.”

Om deze ambitie te behalen is een inspanningsverplichting opgenomen in de AEO. De definitie van klimaatneutraal is echter zeer onduidelijk opgesteld. De praktische insteek die momenteel gebruikt wordt is dat woningen EPC-0 en gasloos moeten zijn. Door wijzigende wetgeving wordt de ambitie die behaald moet worden ingehaald door de tijd. Waar het in eerste instantie de vraag was of de woningen gasloos moesten zijn, is dit tijdens het proces een wettelijk vereiste geworden. EPC-eisen worden scherper. In de eerste fase worden de woningen duurzamer gerealiseerd dan vereist in het bouwbesluit. Naarmate de eisen in het bouwbesluit strenger worden, zal het verschil kleiner worden en zullen de laatste woningen naar alle waarschijnlijkheid conform bouwbesluiteisen worden gerealiseerd.

7.4 Samenwerkingsvorm en institutioneel arrangement Kreekrijk

Al in 2006 is er door de gemeente nagedacht over het toe te passen samenwerkingsmodel in Kreekrijk. Vanwege het feit dat de gronden destijds al grotendeels in eigendom waren van de ontwikkelaars met een strategische grondaankoopstrategie, viel het traditionele model af. Een joint venture model, bijvoorbeeld een GEM, viel ook af vanwege de negatieve ervaringen in Saendelft, waar de gemeente veel risico's heeft gelopen en het eindresultaat negatief was. Hierdoor bleven het concessiemodel en het bouwclaimmodel over. Bij het bouwclaimmodel zou de gemeente meer risico's op zich moeten nemen, waarbij bijvoorbeeld het Besluit Luchtkwaliteit en het Schipholbeleid als risico's werden gezien. Daarentegen zou het financiële verdienmodel groter zijn en zou de gemeente meer zeggenschap hebben over planvorming, programma, planning en kwaliteit (Zaanstad, 2006). Uiteindelijk is besloten toch voor het concessiemodel te kiezen, waarbij gemeente het minste risico zou lopen. Door een intensieve samenwerking en het opstellen van goede kaders wordt geprobeerd toch te sturen op de ontwikkeling. In 2013 is de AEO voor de ontwikkeling van Kreekrijk ondertekend. Dit is een overeenkomst op basis van het

concessiemodel, waarbij de private partijen verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van de nieuwe woonwijk.

Figuur 27 geeft de ontwikkelstrategie van de gemeente Zaanstad weer. Zij heeft geen grondbezit, maar wel enige prioriteit. De gemeente heeft een tekort aan woningen en wil zo snel mogelijk de woningproductie verhogen. Via een actief faciliterend beleid loopt zij zelf geen risico's maar stimuleert zij wel de ontwikkeling die door ontwikkelaars opgepakt wordt. Voor bepaalde delen, bijvoorbeeld het bouw- en woonrijpmaken kiest de gemeente bewust voor een faciliterend beleid waarbij de ontwikkelaars alles regelen en de gemeente hier controleert en aan meewerkt. In Kreekrijk wordt een integraal kindcentrum gerealiseerd met daarin basisscholen en kinderopvang. Hiervoor heeft de gemeente een stuk grond van de ontwikkelaars aangekocht, waar zij zelf een gebouw op realiseert.

Figuur 27: Menukaart met ontwikkelstrategie gemeente Zaanstad in Kreekrijk. Eigen bewerking Holt en Ter Heegde, 2014



De samenwerking tussen de gemeente en ontwikkelaars wordt op verschillende manieren vormgegeven. De gemeente heeft door het actief faciliterend beleid een toetsende en controlerende rol die uitgevoerd wordt via een hiërarchisch arrangement. Hierbij hebben de marktpartijen wel inspraak en kunnen zij voorstellen doen, maar beslist de gemeente uiteindelijk of een ontwerp of uitvoeringsvoorstel goedgekeurd wordt. Door de grote mate van inspraak, neigt de samenwerking naar een netwerkstructuur, maar uiteindelijk is de gemeente vanuit haar publiekrechtelijke rol doorslaggevend.

In het projectteam werken de ontwikkelaars en de gemeente samen aan de verschillende disciplines van de wijk. Hier wordt gesproken over onder andere programmatische wijzigingen, civieltechnische zaken zoals riolering en (bouw)wegen, juridische zaken en overleg met andere stakeholders zoals de afvalinzamelingsdienst, omwonenden en de scholen. In dit overleg zijn de projectleiders van de ontwikkelaars aanwezig, de projectleider van de gemeente, vakspecialisten en adviseurs.

In het supervisieoverleg wordt de beeldkwaliteit van het plan besproken. Dit overleg wordt gevormd door de projectleiders van de ontwikkelaars, de projectleider van de gemeente, en het supervisieteam bestaande uit een stedenbouwkundige en landschapsarchitect van de gemeente, een adviseur vanuit de welstandscommissie en een extern ingehuurde stedenbouwkundige. In de ontwerpfasen schuiven architecten en ontwerpers van de woningen, maar bijvoorbeeld ook die van de bruggen aan.

Eén à twee keer per jaar is er een bestuurlijk overleg waarbij de OCK directie om tafel zit met de betrokken wethouder van Kreekrijk. Hier worden beslissingen genomen over onderwerpen waarover in de projectgroep geen overeenstemming is bereikt.

In het OCK-overleg komen de directies van beide ontwikkelaars bij elkaar. In dit overleg worden grote besluiten genomen en wordt de financiële situatie gemonitord en besproken. De projectleiders van beide ontwikkelaars hebben tussentijds ook afstemmingsoverleggen over inhoudelijke zaken. De samenwerking tussen de ontwikkelaars verloopt via het marktarrangement en gedeeltelijk ook via een netwerkkarrangement. Een deel van de zaken wordt gezamenlijk besloten vanuit een algemeen belang zoals het bouwrijpmaken en aanleggen van de openbare ruimte, financiële afspraken die met de gemeente zijn gemaakt en de gezamenlijke verkoop van kavels in Kreekrijk. Andere onderdelen, zoals de verdeling van woningen en woningcategorieën, worden uitgeruild op basis van financiële afspraken waarbij beide partijen opkomen voor hun eigen belang.

7.5 Knelpunten casus Kreekrijk

In deze paragraaf staan de knelpunten beschreven die de ontwikkeling van de woningbouw in Kreekrijk vertraagd hebben. De knelpunten zijn opgedeeld in de vijf categorieën uit het literatuuronderzoek. Een deel van de knelpunten zijn beïnvloedbaar door de partijen zelf. Een ander deel wordt veroorzaakt door exogene gebeurtenissen en zijn niet of nauwelijks beïnvloedbaar.

7.5.1. Planologische knelpunten Kreekrijk Assendelft

Qua plancapaciteit is de ontwikkeling van Kreekrijk redelijk soepel verlopen. In de Randzone Saendelft mogen 1.500 woningen gerealiseerd worden. In Kreekrijk is voorzien in 920 woningen met een afwijkingsbevoegdheid van 10%.

Dit heeft er ook gedeeltelijk toe geleid dat het bestemmingsplan uit 2014 een knelpunt is geworden. Dit plan is redelijk gedetailleerd opgesteld waardoor er weinig flexibiliteit in zit. Het bestemmingsplan is opgesteld aan de hand van de verkaveling die als bijlage bij de AEO zat. Deze was voornamelijk als telprent¹ bedoeld om te kijken hoeveel woningen er in het gebied pasten. In 2016/2017 is door de ontwikkelaars in samenwerking met het supervisieteam besloten een nieuwe verkaveling op te stellen. Deze is speelser en past beter bij de beoogde doelstellingen. Om deze verkaveling mogelijk te maken is een aanpassing van het bestemmingsplan noodzakelijk. Dit proces kost geld en tijd en was niet nodig geweest als er bij de start beter over de verkaveling was nagedacht.

Planologisch gezien is de stedenbouwkundige te laat in het proces betrokken. Er is te lang gewerkt op basis van de telprent. Deze voldeed niet aan de beoogde kwaliteitsdoelen. Daarnaast is bij het opstellen van de verkaveling en ook het beeldkwaliteitsplan niet voldoende rekening gehouden met duurzaamheidseisen waardoor de oriëntatie van dakvlakken niet optimaal is voor het toepassen van zonnepanelen.

7.5.2. Juridische knelpunten Kreekrijk Assendelft

In Kreekrijk heeft wet- en regelgeving de afspraken tussen de gemeente en ontwikkelaars ingehaald. Na een lange discussie waarin uiteindelijk werd besloten dat de wijk gasloos moest worden, werd de wet- en regelgeving aangepast en dat betekende dat alle nieuwbouwwoningen zonder gasaansluiting gerealiseerd moeten worden. Op deze plotselinge, exogene gebeurtenis hebben ontwikkelaars zich niet kunnen voorbereiden.

In de AEO is een financiële inspanningsverplichting meegenomen om de woningen EPC-0 te realiseren. De inspanningsverplichting is een maximaal bedrag dat gebruikt moet worden om de extra kosten tussen de op dat moment geldende norm en de EPC-0 norm te halen. Omdat de EPC-norm de komende jaren steeds

¹ Een telprent is een verkavelingstekening die is opgesteld om te onderzoeken hoeveel woningen er op een locatie passen. Deze wordt in het vervolg omgezet naar een stedenbouwkundig plan, waarbij de indeling geheel of gedeeltelijk kan wijzigen.

lager wordt, zal de financiële bijdrage per woning ook omlaag gaan omdat het gat tussen de wettelijke EPC-norm en de voorgeschreven EPC-0 norm kleiner wordt. Het aanpassen van de EPC-norm is bekend bij de ontwikkelaars. Het aanpassen wordt gefaseerd uitgevoerd over de jaren heen, en ontwikkelaars kunnen hun plannen hierop aanpassen. De BENG-norm die wordt ingevoerd is echter wel nieuw. Ook hiervan is de invoering bekend, maar hoe deze norm er precies uit gaat zien is nog onbekend.

In het projectteam is besloten het bestemmingsplan aan te passen om de nieuwe verkaveling mogelijk te maken. Door de uitspraak van de Raad van State over het toepassen van de PAS-methode voor stikstofdepositie is het de vraag of het aanpassen van het bestemmingsplan makkelijk kan zonder al te veel nieuwe onderzoeken te doen. Dit is een exogene gebeurtenis waar de gemeente en ontwikkelaars geen invloed op hebben.

7.5.3 Knelpunten op het gebied van samenwerking tussen de gemeente en marktpartijen

De samenwerking tussen de gemeente en de markt verloopt redelijk. Geschillen komen voornamelijk voort uit onduidelijke afspraken. Na het tekenen van de AEO is er een langdurige discussie geweest over het begrip klimaatneutraal (G. Kwint, interview 2019). In de gemeente was dit begrip gelijk gesteld aan gasloos, terwijl dit niet met de ontwikkelaars was afgesproken. Uiteindelijk is er gekozen om toch gasloos te gaan bouwen, wat een duurdere oplossing was en meer budget van de inspanningsverplichting met zich mee bracht. Uiteindelijk is de keuze door de tijd ingehaald en moeten nu alle nieuwbouwwoningen gasloos gebouwd worden.

Een andere afspraak die tot onduidelijkheid heeft geleid, is de kwaliteit van de openbare ruimte. Voor Kreekrijk is de Wegwijzer Inrichting Openbare Ruimte Zaanstad (WIORZ) 2013 van toepassing. In de WIORZ staan de eisen omschreven waaraan de openbare ruimte moet voldoen om over te worden gedragen aan de gemeente. Vanuit de gemeente, maar een enkele keer ook vanuit de marktpartijen, is er soms de wens om af te wijken van de richtlijn. Dit brengt discussies met zich mee omdat de afwijkingen vaak hogere uitvoeringskosten voor de ontwikkelaars met zich meebrengen of juist soms beheerskosten voor de gemeente tot gevolg hebben. Deze discussies zijn tijdrovend.

De samenwerking tussen de gemeente en ontwikkelaars verloopt gemoedelijk, maar kan efficiënter. Processen kunnen aangescherpt worden om onnodige discussies te voorkomen en efficiënter te kunnen vergaderen. Er zou een betere planning en procesbeschrijving mogen komen voor het aanleveren en toetsen van documenten (Van Nimwegen, interview 2019). Partijen zijn zoekende naar een samenwerkingsvorm. De samenwerking verloopt via een privaat model, waarbij de gemeente via haar publiekrechtelijke rol op hiërarchische wijze regels oplegt. Er wordt geprobeerd meer samen te werken via een netwerkmodel, maar individuele belangen verhinderen dit.

De ontwikkelaars werken onderling ook goed samen, al zijn er ook verschillen zichtbaar. De ontwikkelaars werken beiden voornamelijk vanuit een strategie waarbij zij grondposities verwerven. In de ontwikkeling zijn verschillen zichtbaar omdat VBM minder risico's neemt dan Noorderweg. Zo kiest VBM voor lagere verkoopprijzen om snel te kunnen verkopen, terwijl Noorderweg kiest voor hogere verkoopprijzen en de consequentie van een langer verkoopproces aanvaardt.

Het toetsen van ontwikkelplannen levert knelpunten op. In Kreekrijk zijn er dikwijls conflicten op het gebied van uiterlijk en duurzaamheid. Kwint (interview, 2019) geeft aan regelmatig discussies te hebben met het supervisieteam van de gemeente Zaanstad. Dat heeft een mening over zaken die buiten het vakgebied vallen of stelt onrealistisch hoge eisen. Bijvoorbeeld een wens vanuit welstand met betrekking tot dubbele kappen waardoor er weinig mogelijkheden zijn voor het plaatsen van zonnepanelen en duurzaamheidseisen niet realiseerbaar zijn.

7.5.4 Economische en conjuncturele knelpunten Kreekrijk Assendelft

De ontwikkeling van Kreekrijk is alleen indirect vertraagd door de economische crisis. Kreekrijk zou starten als Saendelft afgerond was. Door de Forbo-affaire, inefficiënte samenwerking, onhaalbare planning en de

financiële crisis is Saendelft vertraagd. Kreekrijk zou starten vanaf 2005, uiteindelijk is de AEO pas in 2013 getekend en is de bouw van de eerste woningen in 2018 gestart. Tijdens de crisis zijn er voor Kreekrijk veel voorbereidende werkzaamheden getroffen. De AEO is opgesteld en het bestemmingsplan is in procedure gebracht. Hierdoor kon het project na de crisis snel van start gaan.

De crisis heeft partijen voorzichtiger gemaakt. Ontwikkelaars willen minder voorfinancieren en vragen hun omgevingsvergunning pas aan als het benodigde percentage voorverkoop behaald is om dubbele leges bij een herontwikkeling te voorkomen.

7.5.5 Knelpunten op het gebied van uitvoering

In Kreekrijk hebben de grootste verdragende factoren te maken met de uitvoering. In de AEO is vanuit de gemeente doorgelegd dat OCK het bouw- en woonrijpmaken moet aanbesteden conform de regels waaraan de gemeente zou moeten voldoen als zij opdrachtgever was geweest. Dit heeft er toe geleid dat de werkzaamheden nationaal of meervoudig onderhands zijn aanbesteed. Vooral bij het nationaal aanbesteden van het bouwrijpmaken zijn knelpunten ontstaan. Er zijn tweemaal aannemers geselecteerd die, zeker achteraf bezien, niet capabel waren om het werk uit te voeren. Dit heeft geleid tot discussies, vertraging van de werkzaamheden en extra kosten (Van Nimwegen, interview 2019). Omdat de gronden van Kreekrijk veengronden zijn, moet er goed worden voorbelast en dit is niet voldoende gebeurd waardoor er opnieuw verzakkingen zijn ontstaan.

Het bouwrijpmaken is in Kreekrijk door de slechte veengronden een uitdaging. Al meerdere malen is gebleken dat het voorbelasten langer duurt dan verwacht. Door de ontwikkelaars wordt het voorbelasten gefaseerd per deelgebied uitgevoerd. De gemeentelijk projectleider (Wiersma, interview 2019) geeft aan dat hij alle voorbelasting in één keer zou willen aanbrengen om het proces te versnellen. Dit gaat echter gepaard met een grote financiële voorinvestering, wat voor de ontwikkelaars te risicovol is en een te groot beslag op de liquiditeit legt. Daarnaast wordt de hoofdinfrastructuur vastgelegd waardoor het plan minder flexibel wordt (G.Kwint, interview 2019). De ontwikkelaars zijn nu wel bezig om de rest van het plangebied via een Best Value aanpak aan te besteden, waarbij één aannemer verantwoordelijk is voor alle bouwrijp- en woonrijpwerkzaamheden, die wel gefaseerd worden uitgevoerd.

Voor de ontwikkeling van de woningen in Kreekrijk moet een geluidsschermbaan langs het spoor gerealiseerd worden. Deze wordt door ProRail geplaatst. Het was voor ProRail de eerste keer dat zij dit in opdracht van marktpartijen doen. Door de nieuwe situatie heeft het opstellen van de contracten langer geduurd. Daarnaast heeft ook het supervisieteam van de gemeente extra eisen gesteld aan het uiterlijk van het geluidsschermbaan. Ook dit heeft tot vertraging gezorgd omdat de mogelijkheden onderzocht moesten worden en er onderhandeld werd over de extra realisatie- en onderhoudskosten.

7.6 Tijdsverloop Kreekrijk

Figuur 28 laat het tijdsverloop van de ontwikkeling Kreekrijk zien. De ontwikkeling zou in 2010 gereed moeten zijn. Inmiddels is dit bijgesteld naar 2025.

Kreekrijk maakt deel uit van de VINAC-afspraken waarbij er tussen 2005 en 2010 circa 23.000 woningen gerealiseerd moesten worden. Omdat Kreekrijk altijd in de planning achter Saendelft aanliep, is er nooit een strakke planning geweest wanneer het plan klaar moest zijn. Het realiseren van 900 woningen in Kreekrijk in 5 jaar, betekent dat er 180 woningen per jaar gerealiseerd moeten worden. Dit zou haalbaar moeten zijn. Echter is het aantal ontwikkelaars veel lager dan in Saendelft, waar met veel meer ontwikkelaars een productie van circa 250 woningen per jaar gehaald werd.

In de planning die als bijlage bij de AEO uit 2013 is gevoegd, start de bestemmingsplanprocedure in 2011 en staat de bouw van de eerste woningen gepland in 2015. Deze bouw is uiteindelijk medio 2018 gestart. Deze vertraging van circa 3,5 jaar is wijten aan onduidelijke afspraken, waaronder de discussie over duurzaamheid en de langere bouwrijpmaakperiode.

Figuur 28: Tijdslijn ontwikkeling Kreekrijk (Bron: eigen vervaardiging)

1997	VINAC convenanten
2004	Structuurvisie en streekplanuitwerking
2010	Start opstellen beeldkwaliteitsplan
2012	Beeldkwaliteitsplan vastgesteld
	Tekenen samenwerkingsovereenkomst Noorderweg-VBM: oprichting OCK
2013	Tekenen AEO gemeente-OCK
2014	Bestemmingsplan onherroepelijk
2015	Start ophogingen/voorbelasting
2017	Start verkoop eerste fase
2018	Start bouw eerste fase

De ontwikkeling van Kreekrijk heeft weinig last gehad van de financiële crisis. Kreekrijk stond gepland na Saendelft en deze ontwikkeling liep wel uit door de crisis. Voor Kreekrijk is de crisisperiode gebruikt als opstartperiode waarin overeenkomsten werden gesloten en de bestemmingsplanprocedure is doorlopen. Hierdoor kon de verkoop van de eerste fase woningen direct na de crisis starten. Omdat het project nog in uitvoering is, is nog niet bekend of de nieuwe planning van 2025 gehaald gaat worden.

Tabel 8: Knelpunten en opgelopen vertraging Kreekrijk (Bron: eigen vervaardiging)

Aard knelpunt	Omschrijving	Vertraging
Planologisch	Aanpassing bestemmingsplan	Nader te bepalen
Juridisch	Aanpassing wet- en regelgeving met betrekking tot duurzaamheid en stikstof	Nader te bepalen
Samenwerking	Onduidelijke afspraken en processen	1 jaar
	Gebrek projectmanager bij ontwikkelaars	Nihil
Economisch/conjunctureel	In planning achter Saendelft + financiële crisis 2008-2015	10 jaar (2005 → 2015)
	Later aanvragen omgevingsvergunning	3 maanden per project
Uitvoering	Incapabele aannemers bouwrijpmaken + langere zettingsperiode	2 jaar
	Fasering bouwrijpmaken	1 jaar

7.7 Conclusie Kreekrijk

De ontwikkeling van Kreekrijk is vormgegeven via het private model waarbij de ontwikkelaars alle risico's dragen en verantwoordelijk zijn voor de realisatie van het gehele project. De gemeente voert een actief faciliterend beleid waarbij zij toetsend en controlerend optreedt maar ook meedenkt in het proces. Het arrangement van de samenwerking neigt naar een netwerkmodel, maar uiteindelijk wordt er gebruik gemaakt van een hiërarchisch arrangement waarbij de gemeente bepalend is op publiekrechtelijke vlak een marktarrangement op het moment dat individuele belangen botsen en doorslaggevend zijn. De samenwerking tussen de ontwikkelaars wordt vormgegeven via een netwerk- en marktarrangement. Er wordt zowel vanuit een gezamenlijk als individueel belang gehandeld.

De knelpunten in Kreekrijk zijn grotendeels veroorzaakt door exogene aspecten. Het feit dat Kreekrijk na Saendelft in de planning geplaatst is, is een beleidskeuze geweest. De uitloop van Saendelft, mede door de financiële crisis is niet of nauwelijks direct te beïnvloeden geweest door de partijen (hoewel zij alle drie

betrokken waren bij de ontwikkeling van Saendelft). Doordat de voorbereidingen van Kreekrijk in de crisis periode wel zijn voortgezet, kon de bouw direct na de crisis van start gaan en is de crisisperiode efficiënt gebruikt.

Ook de knelpunten veroorzaakt door de aanbestedingsplicht zijn nauwelijks te beïnvloeden omdat deze bepaald zijn in Europese regelgeving. De veranderende wetgeving op het gebied van duurzaamheid en stikstof is ook vastgelegd in wet- en regelgeving. Deze is niet te veranderen, maar hier kan wel (gedeeltelijk) op geanticipeerd worden. De uitvoering van het project kan wel efficiënter gemaakt worden. Het bouwrijpmaken van het gehele plangebied in één keer en strenge selectievoorwaarden bij de aanbesteding van het werk kunnen de uitvoering verbeteren.

Interne processen kunnen efficiënter gemaakt worden en zijn te beïnvloeden door de betrokken partijen. Duidelijke afspraken maken, vastleggen en nakomen kan het proces versnellen.

Deel III: Analyse



Het analysedeel van deze scriptie bestaat uit een vergelijking van de gevonden knelpunten in de literatuur met die in de cases. Op basis van deze analyse worden in hoofdstuk 9 meer algemene uitspraken gedaan over knelpunten die het proces van woningbouwontwikkeling belemmeren. Bij deze knelpunten worden aanbevelingen gegeven met mogelijke oplossingsrichtingen.

De scriptie wordt afgesloten met een reflectie en persoonlijk noot in hoofdstuk 10 waarbij wordt ingegaan op mogelijk vervolgonderzoek en persoonlijke verwonderingen.

8. Analyse

Uit de voorgaande hoofdstukken is een aantal knelpunten naar voren gekomen die de versnelling van woningbouwprojecten belemmeren.

Tabel 9 geeft een overzicht van alle gevonden knelpunten. Hierbij zijn de knelpunten die niet in de theorie én praktijk voorkomend dikgedrukt. Dit zijn deels knelpunten die in de theorie wel gevonden zijn, maar in de onderzochte cases geen invloed hebben gehad. Het andere deel betreft knelpunten bij de cases gesignaleerd zijn, maar niet in de literatuur beschreven worden. Een deel van de knelpunten wordt veroorzaakt door exogene variabelen en is niet of nauwelijks te beïnvloeden door betrokken partijen. Dit betreft knelpunten op het gebied van (inter)nationale wet- en regelgeving en de economische situatie.

De totale vertraging is relatief en afhankelijk van de oorspronkelijke planning. In Zandzoom zouden 1.100 woningen in 15 jaar ontwikkeld worden, terwijl in Kreekrijk 950 woningen in 5 jaar ontwikkeld zouden worden. Hoe langer de oorspronkelijke planning is, hoe korter de uiteindelijke vertraging kan zijn. Uitgaande van een haalbaar gemiddeld bouwtempo van 250 woningen per jaar, zou de realisatietijd van Zandzoom circa 6 jaar duren, voor Kreekrijk 5 jaar en voor Saendelft 18 jaar. Bij deze uitgangspunten zou de totale vertraging van Heiloo Zandzoom circa 10 jaar, van Kreekrijk 14 jaar en van Saendelft 5 jaar, zijn. Zandzoom en Kreekrijk zijn echter ook vertraagd door de afhankelijkheid van andere projecten, respectievelijk Zuiderloo en Saendelft. Als de totale vertraging verminderd wordt met de vertraging die opgelopen is door deze afhankelijkheid is de totale vertraging van Kreekrijk circa 8 jaar en van Zandzoom circa 6 jaar.

In dit hoofdstuk worden de in de literatuur gevonden knelpunten vergeleken met die in de cases naar voren zijn gekomen. De knelpunten zijn een gevolg van de gekozen samenwerkingsvormen, arrangementen en gemaakte keuzes in het proces.

8.1 Planologische knelpunten

Uit het literatuuronderzoek blijkt dat het bepalen van de plancapaciteit en aanwijzen van nieuwe woningbouwlocaties moeizaam verloopt en versnelling van projecten kan belemmeren. In de onderzochte cases is dit knelpunt niet gesignaleerd. De plannen voor Zandzoom, Saendelft en Kreekrijk komen vanuit de VINEX- en VINAC-convenanten of vanuit regionale afspraken. Vanuit het Rijk zijn deze plannen al vroegtijdig opgenomen in de regionale plancapaciteitsafspraken. Bij deze plannen heeft het bepalen van de plancapaciteit daarom geen invloed gehad op de ontwikkeling. In Heiloo Zandzoom heeft het bepalen van de kwantitatieve capaciteit wel invloed gehad. De gemeente en ontwikkelaars wilden hier 10% extra woningen realiseren, de provincie hield vast aan de vastgestelde plancapaciteit.

In de literatuur wordt de (te) grote hoeveelheid planologische eisen als knelpunt genoemd. De opgestelde beleidsdocumenten en naleving hiervan hebben op alle projecten effect gehad. In Saendelft zijn door de GEM onnodig veel onderzoeken en documenten opgesteld. In Zandzoom is het RKK tijdens het proces ingevoerd waardoor de uitgangspunten voor ontwikkelaars tijdens het proces veranderden. Daarnaast is de planning in de opgestelde Kadernota als niet efficiënt beschouwd door de ontwikkelaars en is hierover veel discussie ontstaan. In Kreekrijk zorgt het niet-flexibele bestemmingsplan voor beperkingen die van tevoren niet door de ontwikkelaars en gemeente voorzien waren. Daarnaast vinden de ontwikkelaars dat de gemeente aanvullende eisen stelt die buiten de gemaakte afspraken gaan.

8.2 Juridische knelpunten

Op juridisch gebied blijkt uit de literatuur dat de Wvg, wijzigingen in wet- en regelgeving en niet nauwkeurige procedures gevolgen kunnen hebben voor de doorlooptijd van projecten. Gevolgen van wet- en regelgeving zijn exogeen en niet of nauwelijks te beïnvloeden. Door rekening te houden met mogelijke wijzigingen en zorgvuldige procedures te doorlopen, kunnen gevolgen beperkt worden.

In Heiloo heeft de Wvg het project op slot gezet. De gemeentelijke verwervingen verliepen langzaam en zijn uiteindelijk stopgezet. Het plan had binnen een facilitair beleid mogelijk sneller uitgevoerd kunnen worden.

In Saendelft heeft de Europese Commissie een onderzoek uitgevoerd naar aanbestedingsprocedures. Dit heeft uiteindelijk niet tot vertraging geleid. In Kreekrijk zijn de aanbestedingsregels van de gemeente doorgelegd naar de ontwikkelaars, waardoor deze lange procedures moeten doorlopen om het bouw- en woonrijpmaken aan te besteden.

Veranderende wet- en regelgeving is in alle projecten aan de orde. Het aanscherpen van duurzaamheidseisen gebeurt door de jaren heen. In Kreekrijk werd vooral lang gediscussieerd over het wel of niet aanleggen van een aardgasnetwerk. Uiteindelijk is deze discussie door de tijd ingehaald. De huidige discussie over de stikstofdepositie kan nadelige gevolgen hebben voor Heiloo Zandzoom en Kreekrijk. Het totale effect hiervan is momenteel nog niet geheel inzichtelijk.

Wettelijke proceduredtijden zijn, in tegenstelling tot hetgeen de literatuur beschrijft, voor de drie casusprojecten geen vertragende factor geweest. De proceduredtijden zijn exogene factoren en moeilijk te beïnvloeden. Gemeenten kunnen zich wel inspannen om procedures zo snel mogelijk te laten verlopen. Omdat proceduredtijden van tevoren bekend zijn, worden deze over het algemeen opgenomen in de planningen en kunnen deze niet tot onverwachte vertraging leiden. De ontwikkelaars van de casusprojecten zien deze proceduredtijden niet als vertragend, maar als een bekende variabele. In Saendelft is wel circa 1 jaar vertraging opgelopen door de Forbo-affaire omdat de gemeente en ontwikkelaars het risico van de bezwaarprocedure op het bestemmingsplan onderschat hebben en de bezwaarprocedure onzorgvuldig is doorlopen.

De literatuur signaleert de procedures en termijnen van het aanbestedingsrecht als vertragend, maar benoemt die alleen op een algemene manier. In de cases wordt dit nader toegelicht. In Kreekrijk duren aanbestedingstrajecten lang doordat de ontwikkelaars de aanbestedingsplicht hebben overgenomen, maar de aanbestedingsstukken die door de ontwikkelaars opgesteld zijn wel door de gemeente getoetst worden. Daarnaast zijn hier meerdere malen niet-capabele aannemers gecontracteerd waardoor het werk vertraging heeft opgelopen. In Saendelft is onderzoek gedaan naar de juiste toepassing van het aanbestedingsrecht door de GEM, omdat de positie van een GEM ten opzichte van het aanbestedingsrecht destijds nog vrij onbekend was.

8.3 Knelpunten op het gebied van samenwerking

Bij alle drie projecten zijn knelpunten op het gebied van samenwerking geconstateerd. De projecten zijn via verschillende samenwerkingsvormen en -arrangementen tot realisatie gebracht. In Saendelft is gekozen voor de oprichting van een GEM waar in Kreekrijk en Zandzoom een privaat model is gekozen.

Bij de GEM Saendelft is het uitgangspunt geweest samen de ontwikkeling te realiseren en te werken via een netwerkmodel. Echter hebben alle partijen vooral vanuit hun eigen belangen keuzes gemaakt en is daadwerkelijk samengewerkt op basis van een marktarrangement. De gemeente heeft via haar publiekrechtelijke rol regels opgelegd en gewerkt op basis van een hiërarchisch arrangement. Vertrouwen en gezamenlijke doelstellingen ontbraken binnen de samenwerking.

In Zandzoom probeert de gemeente via het actief faciliteren van het project samen met de ontwikkelaars tot een netwerkmodel te komen. Ook hier ontbreekt echter vertrouwen en worden afspraken vooral conform het marktarrangement tot stand gebracht of vanuit een hiërarchische rol van de gemeente opgelegd.

De ontwikkeling van Kreekrijk wordt ook via een hiërarchisch en marktarrangement tot stand gebracht. De samenwerking tussen gemeente en marktpartijen is wel zodanig goed dat het soms neigt naar een netwerkmodel, maar het uiteindelijk toch één van de twee partijen is die een keuze oplegt of er een financiële verrekening plaatsvindt.

Het kwantitatieve personeelstekort dat in de literatuur wordt beschreven valt bij de cases mee. Alle partijen zijn druk, maar door de grote omvang en prioriteit van de projecten wordt hiervoor tijd gemaakt. Op kwalitatief niveau is er wel een tekort zoals ook in de literatuur beschreven wordt. De gemeente Heiloo heeft voor de ontwikkeling van Zandzoom veel externen ingeschakeld, die voldoende kennis hebben, maar waar door ontwikkelaars getwijfeld wordt aan hun doelstellingen op het gebied van snelheid maken. De gemeente twijfelt echter weer aan het kennisniveau en de beschikbare capaciteit bij de ontwikkelaars. Dit heeft geleid tot wantrouwen tussen de partijen omdat afspraken niet altijd nagekomen worden. In Saendelft is de samenwerking binnen de GEM niet goed verlopen. Hier zijn veel wisselingen geweest vanwege gebrek aan kennis en kunde. Dit heeft de continuïteit verminderd en geleid tot lange processen en discussies. Zowel op financieel vlak als tijdtechnisch had hier veel bespaard kunnen worden. In Kreekrijk mist de gemeente een projectmanager als aanspreekpunt. Nu zijn verschillende personen van de twee verschillende ontwikkelaars betrokken bij de ontwikkeling. De gemeente zou graag één persoon als aanspreekpunt zien, die het mandaat heeft namens de Ontwikkelcombinatie uitspraken te doen en afspraken te maken en van alle zaken op de hoogte is.

De literatuur noemt een onduidelijke rolverdeling en onduidelijke afspraken als knelpunten bij projecten. Dit knelpunt is ook bij de cases gesignaleerd. In Zandzoom werd het RKK tijdens het proces ingevoerd, wat voor de ontwikkelaars als verrassing kwam. Ook het gewijzigde beleid van de gemeente leidde tot onduidelijkheden bij ontwikkelaars. Zeker aan het einde van de financiële crisis toen ontwikkelaars plannen wilden indienen, maar de gemeente bezig was een procesvorm op te zetten om samenwerking tussen de ontwikkelaars en daarmee samenhang tussen de plannen te creëren. In Saendelft is de samenwerking binnen de GEM niet goed verlopen. Hier waren te veel mensen bij betrokken en werden veel verschillende afspraken gemaakt. Wie er precies waarvoor verantwoordelijk was, was onduidelijk maar de kosten werden wel over alle partijen verdeeld. In Kreekrijk zijn in de Anterieure Exploitatieovereenkomst onduidelijkheden opgetreden. Zo is niet helder omschreven wat er verstaan wordt onder 'klimaatneutraal'. Het vastleggen van afspraken en processen in Kreekrijk kan efficiënter. Daarnaast is de gemeente hier van mening dat de ontwikkelaars een lager kwaliteitsniveau nastreven. De ontwikkelaars zien dit anders en vinden dat de gemeente hogere eisen stelt dan afgesproken of nodig is. Qua beeldkwaliteit streven beide partijen een hoge kwaliteit na, waarbij discussies zijn over aanleg- en onderhoudskosten. Hierover moet gezamenlijk besloten worden, omdat de gemeente uiteindelijk de aangelegde openbare ruimte moet overnemen maar de ontwikkelaars de aanlegkosten betalen.

8.4 Economische en conjuncturele knelpunten

De literatuur beschrijft dat de financiële crisis tot vertraging heeft geleid doordat de vraag afnam en veranderde waardoor vraag en aanbod niet meer op elkaar aansloten. Dit is in Saendelft ook gesignaleerd. Hier zijn projecten herontwikkeld om het aanbod weer bij de vraag te laten aansluiten. Het afnemen van de vraag is ook in Saendelft voorgekomen met langere verkooptijden als gevolg, waardoor ook Kreekrijk vertraagd werd. Dit is ook in Zuiderloo gebeurd en heeft de ontwikkeling van Zuiderloo vertraagd en daarmee ook die van Zandzoom.

De literatuur noemt ook de angst voor een nieuwe crisis als knelpunt. In de cases is dit voornamelijk terug te zien in een voorzichtige houding van de ontwikkelaars. In Kreekrijk willen de ontwikkelaars niet het hele plangebied in één keer bouwrijpmaken omdat dit een te grote en risicovolle voorinvestering is. Daarnaast wordt hierdoor de hoofdstructuur vastgelegd en beperkt dit de flexibiliteit van het plan. Ook worden omgevingsvergunningen later aangevraagd. Waar deze voorheen voor de verkoop al werden aangevraagd, doen ontwikkelaars die nu pas als het voorverkooppercentage behaald is.

De afhankelijkheid van andere plannen is bij Zandzoom en Kreekrijk zeer duidelijk aanwezig. Zandzoom is pas aan het einde van de crisis weer opgepakt door de gemeente doordat zij hulp vonden bij het Expertteam Wonen en de ontwikkeling van Zuiderloo redelijk op stoom was. Kreekrijk was afhankelijk van het gereedkomen van Saendelft. Hier is de ontwikkeling echter wel blijven doorlopen. In de crisis zijn voorbereidingen getroffen zoals het doorlopen van de bestemmingsplanprocedure, het opstellen van een

AEO en het voorbelasten van de gronden. Hierdoor kon de verkoop op het moment dat de markt verbeterde direct starten.

8.5 Knelpunten op het gebied van uitvoering

De uitvoering van projecten is een grote vertragende factor volgens de literatuur, voornamelijk door het personeelstekort in de bouwsector. In de crisis lag het werktempo van bouwbedrijven lager omdat zij met zo min mogelijk personeel werkten en al deze mensen aan het werk moesten houden. Na de crisis is het aantal werknemers in de bouw een stuk lager dan voor de crisis en is de capaciteit beperkt. Ook leveranciers van materialen hebben capaciteitstekort wat leidt tot langere levertijden.

In Saendelft zijn de laatste projecten langzamer gerealiseerd doordat aannemers geen haast hadden en met zo min mogelijk personen het werk uitvoerden. Door een groot aantal faillissementen van toeleveranciers nam de levertijd van de bouwmaterialen toe.

In Kreekrijk zijn de doorlooptijden langer dan noodzakelijk door langere levertijden van bouwmaterialen en een tekort aan bouwpersoneel. Daarnaast hebben de aanbestedingen voor het bouw- en woonrijp-maken enkele keren geleid tot het gunnen van de opdracht aan een incapabele aannemer. Hierdoor voldoet het werk niet aan de vereiste kwaliteit en moeten werkzaamheden opnieuw uitgevoerd worden. Doordat er nu per fase bouwrijp wordt gemaakt, kan het ophoogzand meerdere keren gebruikt worden. Het zorgt echter ook voor een langere doorlooptijd.

In Zandzoom Heiloo moet de uitvoering nog starten. Hier zal moeten blijken of er genoeg capaciteit is om het project in vijf jaar te realiseren.

Het knelpunt op het gebied van landbanking door ontwikkelaars dat in de literatuur genoemd wordt, is in deze projecten niet gesignaleerd. Ontwikkelaars zijn druk waardoor projecten wellicht sneller uitgevoerd hadden kunnen worden, maar de wil om snel te ontwikkelen is bij de meeste ontwikkelaars aanwezig, zeker omdat verkoopprijzen hoog zijn. Aannemers hebben wel werkzaamheden opgerekt om een stabiele werkstroom te realiseren.

In Kreekrijk worden incapabele aannemers als knelpunt aangemerkt. De aanbestedingsprocedures hebben hier geleid tot de selectie van enkele aannemer die uiteindelijk niet de gewenste kwaliteit konden leveren waardoor er veel discussies zijn ontstaan en werk herstel moest worden.

In Saendelft is de onrealistische planning een vertragende factor gebleken. Het aantal woningen dat hier per jaar gerealiseerd had moeten worden, was te hoog en is onhaalbaar gebleken.

8.6 Conclusie analyse

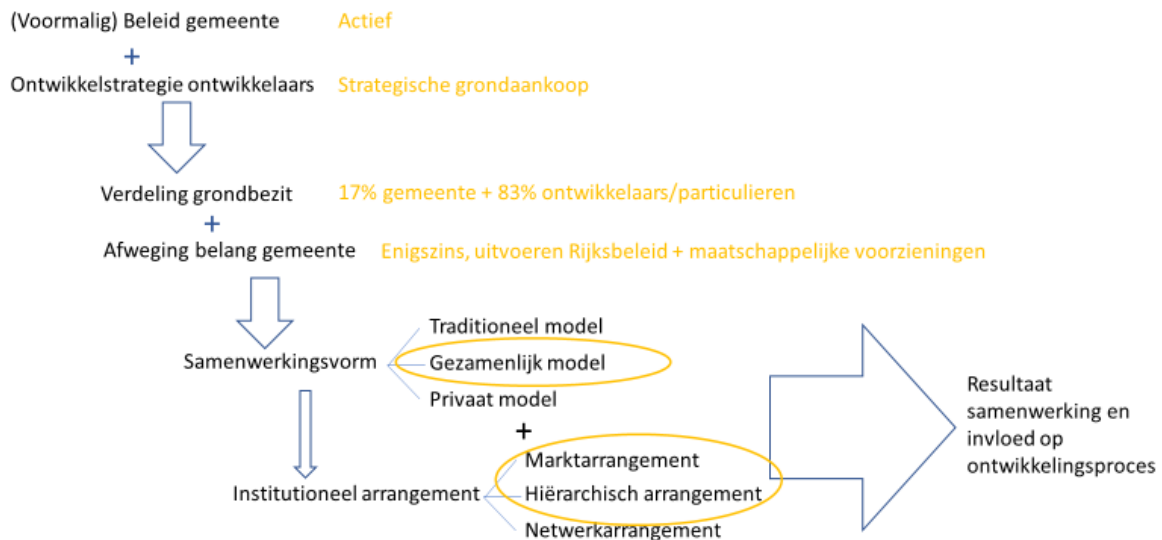
Op basis van voorgaande analyse is in de figuren 29, 30 en 31 het theoretisch model ingevuld voor de drie casusprojecten. In alle drie projecten worden het marktarrangement en het hiërarchisch arrangement toegepast. In Kreekrijk en Zandzoom gebeurt dit binnen een private samenwerkingsvorm, in Saendelft binnen een gezamenlijk samenwerkingsmodel. In alle projecten zijn knelpunten aanwezig op planologisch, juridisch en economisch vlak maar ook op het gebied van samenwerking en uitvoering. Deze knelpunten zijn hiervoor beschreven en worden per project samengevat in tabel 9.

De meeste knelpunten uit de literatuur zijn ook gesignaleerd in de cases. De knelpunten met betrekking tot het aanwijzen van ontwikkellocaties, lange proceduredtijden en landbanking door ontwikkelaars zijn in de cases echter niet als knelpunten genoemd. Het later aanvragen van omgevingsvergunningen, incapabele aannemers, fasering van werkzaamheden omwille van risicoreductie en een onrealistische planning zijn door de cases toegevoegd aan het lijstje van knelpunten dat op basis van de literatuur gevonden is.

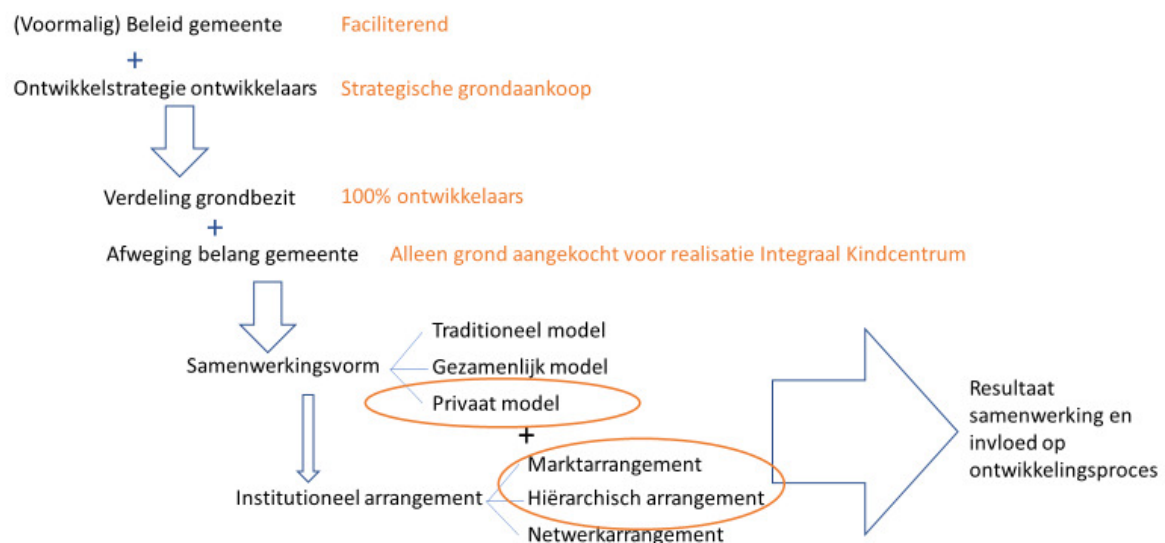
Figuur 29: Theoretisch kader ingevuld voor Heiloo Zandzoom (eigen vervaardiging)



Figuur 30: Theoretisch kader ingevuld voor Saendelft (eigen vervaardiging)



Figuur 31: Theoretisch kader ingevuld voor Kreekrijk (eigen vervaardiging)



Tabel 9: Overzicht gevonden knelpunten

Aard knelpunt	Literatuur	Heiloo Zandzoom	Saendelft	Kreekrijk
Planologisch	Afstemming kwantitatieve plancapaciteit: aantallen	Afstemming extra 10% met provincie	-	-
	Afstemming plancapaciteit: locatie en type woningen	Vastgelegd in regionale afspraken	Vastgelegd in VINEX	Vastgelegd in VINAC
	Beleidsdocumenten te beperkend	Planning kadernota niet efficiënt	-	Bestemmingsplan biedt geen ruimte voor gewenste ontwikkeling
	Grote hoeveelheid aanvullende eisen gemeenten	Aanvullend eisen RKK tijdens proces	Onnodige onderzoeken/documenten door GEM opgesteld	Gemeente/ontwikkelaars willen meer kwaliteit dan voorgeschreven
Juridisch	Wvg werkt vertragend	Wvg/actief beleid heeft plan op slot gezet	-	-
	Veranderende wet- en regelgeving	Wellicht stikstofproblematiek Gebruik gemaakt van Chw	-	Overgang naar gasloos bouwen Wellicht stikstofproblematiek
	Proceduretijden wet- en regelgeving	Wettelijk geregeld	Wettelijk geregeld Onzorgvuldige bestemmingsplan / vergunningen procedure: Forbo-affaire	Wettelijk geregeld
	Aanbestedingsprocedures	-	Europees onderzoek naar aanbestedingsproces GEM	Langere voorbereidingstijd door aanbestedingsprocedures
Samenwerking	Personeelstekort: kwalitatieve zin	Wantrouwen, niet nakomen afspraken	Incapabele bestuurders en samenwerking GEM	Gebrek goede projectmanager marktpartijen volgens gemeente
	Personeelstekort: kwantitatieve zin	Efficiëntie inhuurkrachten wordt betwijfeld	In GEM waren teveel mensen betrokken	Drukte bij betrokken personen: wel prioriteit
	Onduidelijke rolverdeling en afspraken	Wijzigend grondbeleid gemeente RKK te laat in proces opgesteld	Veel onnodige onderzoeken en opdrachten Opzetten GEM nieuw en tijdrovend	Processen kunnen efficiënter Onduidelijkheid 'klimaatneutraal'
Economisch / conjunctureel	Uitstel projecten door financiële crisis: vraag en aanbod verschillen	Ontwikkeling stilgelegen, tempo Zuiderloo bepalend	Lager tempo opleveringen Herontwikkeling plannen	-
	Angst voor nieuwe crisis		Later aanvragen omgevingsvergunning om risico te beperken	Later aanvragen vergunningen Ontwikkelaars nemen minder risico m.b.t. voorfinanciering
Uitvoering	Tekort bouwpersoneel	Nader te bepalen	Lager tempo bouwbedrijven	Hoge bouw prijzen, beperkte capaciteit aannemers
		Nader te bepalen	Onrealistische planning	Incapabele aannemer bouwrijpmaken Fasering bouwrijpmaken kan korter
	Landbanking: projecten uitstellen door ontwikkelaars met stabiele werkstroom als doel	-	-	-

9. Conclusies

Op basis van het literatuur- en praktijkonderzoek is in hoofdstuk 8 een overzicht gegeven van gevonden knelpunten. In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken over de gekozen wijze voor het vormgeven van de samenwerking en de knelpunten die hieruit ontstaan zijn. In de eerste paragraaf wordt het resultaat van de verschillende samenwerkingsvormen en arrangementen beschreven, daarna wordt ingegaan op de door de betrokken partijen wel en niet te beïnvloeden knelpunten.

9.1 Samenwerkingsvorm en institutioneel arrangement

Bij de drie onderzochte casestudies is gebruik gemaakt van verschillende samenwerkingsmodellen en institutionele arrangementen. Bij Zandzoom wisselde de gemeente van een actief naar een faciliterend beleid en is er gekozen voor een privaat model met de ontwikkelaars. De ontwikkelaars hebben de strategische grondaankoop als ontwikkelstrategie en naar verwachting zal de gemeente haar reeds verworven grondbezit aan ontwikkelaars verkopen. In Saendelft had de gemeente circa 17% van het grondbezit en heeft zij samen met de ontwikkelaars een GEM opgericht waarin de gemeente en ontwikkelaars beide voor 50% aandeelhouder waren. Ook hier werkten de ontwikkelaars op basis van strategische grondaankopen. In Kreekrijk was alle grond al verworven door ontwikkelaars en is er ook gekozen voor het toepassen van het private model. Bij alle drie projecten is gebruik gemaakt van een marktarrangement en hiërarchisch arrangement om de samenwerking vorm te geven.

Bij alle projecten is vertraging opgetreden, waarbij het gezamenlijke model relatief gezien de minste vertraging is opgelopen (zie H8). In de projecten Kreekrijk en Zandzoom is relatief gezien de meeste vertraging opgelopen, wat ook grotendeels te wijten is aan het feit dat deze projecten afhankelijk zijn van de doorlooptijd van andere projecten. Bij de zaken waarbij de samenwerking het meeste naar een netwerkmodel neigt, lijken de minste knelpunten te ontstaan.

Zaken die vanuit een hiërarchisch standpunt door één van de partijen opgelegd worden, zorgen voor de meeste weerstand. Zo is er in Heiloo veel discussie geweest over de planning die de gemeente had opgenomen in de Kadernota. In Kreekrijk bestaat er kritiek op de gekozen fasering van het voorbelasten en bouwrijpmaken van de gronden door de ontwikkelcombinatie. De gemeente ziet dit liever in één keer gebeuren, maar de ontwikkelaars zijn hierin bepalend en hebben gekozen dit te faseren. Het opleggen en bepalen van zaken door één partij leidt regelmatig tot irritatie bij de andere partij en zorgt voor wantrouwen binnen een samenwerking.

Bij zaken waarbij nauwe afstemming heeft plaatsgevonden, is minder discussie ontstaan. Omdat beide partijen hun belangen en wensen hebben kunnen uiten, worden deze afspraken meer gedragen door de partijen. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij het opstellen van een nieuw bestemmingsplan en een nieuwe verkaveling voor Kreekrijk. Hierbij hebben de gemeente en ontwikkelaars nauw samengewerkt en wordt het eindresultaat door alle partijen gedragen.

Ook de andere knelpunten die in dit onderzoekesignaleerd zijn, kunnen grotendeels vanuit de samenwerking worden aangepakt. Per categorie knelpunt wordt onderstaand een toelichting gegeven.

9.1.1 Onjuiste plancapaciteit

De totale plancapaciteit wordt vastgesteld aan de hand van prognose van de bevolkingsgroei en samenstelling. Provincies bepalen in overleg met gemeenten de locaties en aantallen te ontwikkelen woningen. Minister Ollongren wil de woningbouwproductie verhogen maar stelt dat dit door lokale overheden geregeld moet worden. Het CPB (Michielsen et al., 2019) stelt dat lokale overheden hier niet toe in staat zijn.

In de huidige situatie worden Regionale Actieplannen gemaakt door lokale overheden. Indien een plan eenmaal is opgenomen in de plannen, is het niet mogelijk deze (zonder schadeclaims) te schrappen. Hierdoor houden onuitvoerbaar plannen of plannen waarbij grondeigenaren of ontwikkelaars geen actie

ondernemen om deze snel te ontwikkelen, plancapaciteit bezet. Het bijhouden van de ontwikkelingen en daarop aanpassen en opnieuw verdelen van de plancapaciteit is een belangrijke en nauwkeurige taak. Steeds vaker gaan marktpartijen zich hiermee bemoeien zoals de Woningmakers in de regio Alkmaar. Zij hebben een goed beeld van de bestaande situatie en doen voorstellen aan gemeenten en regio's.

Het kiezen van locaties is een zorgvuldige afweging die gemaakt zou moeten worden op basis van aanbod, realiseerbaarheid en inpassing in of aansluitend op de bestaande omgeving. De invloed van het Rijk om grote aantallen woningbouwplannen in de jaren '90 te realiseren, heeft zijn effect gehad. Ondanks dat de kwaliteit van deze wijken nog wel eens ter discussie staat, zijn in relatief korte tijd veel woningen gerealiseerd en zijn bewoners van deze wijken over het algemeen zeer tevreden. Om de vastgelopen woningbouwproductie verder te stimuleren zou het goed zijn als overheden en marktpartijen hier meer samenwerken bij het toewijzen van locatie. Mocht dit niet lukken, kan het Rijk zich hier meer mee bemoeien om de productie hoog te houden.

In de nieuwe Omgevingswet wordt het initiatief van ontwikkelingen bij de ontwikkelaars gelegd. Zij hebben grond in eigendom die geschikt is om te ontwikkelen. Onder de nieuwe Omgevingswet moeten de ontwikkelaars zelf initiatief nemen en participatie en inspraaktrajecten met de omgeving organiseren. De gemeente blijft echter beslissingsbevoegd om een project doorgang te laten vinden.

Om overproductie buiten het stedelijk gebied in de crisis te voorkomen is de Ladder van Duurzame Verstedelijking ontstaan. Hierbij werd getoetst of er genoeg vraag was en of ontwikkelingen ook binnenstedelijk gerealiseerd konden worden. Om de productie nu te verhogen zou men een nieuw toetsingsdocument kunnen hanteren. Als de ontwikkelaar op basis van een checklist kan aantonen dat er vraag naar de ontwikkeling is, de ontwikkeling realiseerbaar is en op draagvlak van de omgeving kan rekenen zou de politieke keuze om niet mee te werken aan een bestemmingswijziging alleen op zwaarwegende gronden mogen plaatsvinden.

9.1.2 Juridische knelpunten

De Omgevingswet gaat gevolgen hebben voor het proces van woningbouwontwikkeling. Op de invoering hiervan hebben gemeenten en ontwikkelaars nauwelijks invloed. Zij kunnen wel anticiperen op de invoering. Door tijdig met elkaar in overleg te gaan en goed te communiceren over de te volgen processen kunnen zij gezamenlijk proberen de overgang naar een nieuw toetsingsproces zo soepel mogelijk te laten verlopen.

Het wijzigende grondbeleid van gemeenten kan ook voor vertraging zorgen, zoals dat in Zandzoom is gebeurd. Indien de samenwerking rondom plancapaciteit tussen ontwikkelaars en gemeenten wordt verbeterd, kan dit ook projecten waarbij de gemeente haar beleid wil wijzigen bespoedigen. Door goede communicatie en samenwerking kunnen marktpartijen wellicht problemen oplossen of pijnpunten wegnemen. Dit kan ook andersom werken, als een ontwikkelaar er niet uitkomt, kan een gemeente inspringen of andere partijen inbrengen.

9.1.3 Onduidelijkheden in afspraken en samenwerking

De samenwerking tussen partijen is van grote invloed gebleken op het ontwikkelingsproces. Op het gebied van personeel is het belangrijk een projectteam met kundige mensen op te zetten en vast te leggen wat van iedereen wordt verwacht. Het wisselen van personeel is alleen aan te raden als personen echt niet functioneren, maar kan anders hinderlijk zijn voor de continuïteit binnen een project.

Onduidelijke afspraken en processen leiden tot veel discussie en daarmee gepaard gaande vertraging. Door afspraken en processen duidelijk vast te leggen en helder te omschrijven kunnen deze discussies voorkomen worden. Een planning met doorlooptijden zorgt ervoor dat iedereen weet waar hij aan toe is.

Daarnaast worden in alle onderzochte projecten discussies gevoerd over kwaliteit en keuzes op het gebied van bijvoorbeeld welstand en stedenbouw. Ontwikkelaars krijgen het verwijt hier niet voldoende

aandacht aan te besteden en puur naar de financiële kant te kijken. Toch hebben ook zij voordeel bij een kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte omdat dat de verkoopprijzen positief zal beïnvloeden. Binnen de samenwerking is wantrouwen tussen de partijen veelvoorkomend.

Niet geheel verrassend wijzen partijen naar elkaar als de samenwerking niet goed gaat. Hoewel partijen vaak tegenover elkaar lijken te staan, blijkt dat zij over het algemeen hetzelfde doel nastreven: een mooie wijk neerzetten. Via het hiërarchische en marktarrangement worden voornamelijk individuele doelen nagestreefd. Om elkaar beter te begrijpen zou het verstandig zijn aan het begin van een project een 'zachte' sessie te houden om standpunten en doelstellingen uit te wisselen. Dit draagt ook bij aan duidelijkere afspraken. Op deze manier kan een netwerkarrangement opgericht worden waarbij gemeenten en ontwikkelaars vanuit een gemeenschappelijk belang samenwerken en minder vaak lijnrecht tegenover elkaar staan.

In de civiele sector worden veel aanbestedingen via een Best Value Procurement methode aanbesteed. Hierbij uit de opdrachtgever zijn doelstellingen en laat hij de werkwijze aan de aannemer over. De aannemer mag zelf bepalen hoe hij een project realiseert, zolang hij de vastgelegde doelstellingen met bijbehorende uitgangspunten behaalt.

Ook kan het proces van samenwerking verbeterd worden op het gebied van 'soft skills'. Er wordt vaak geprobeerd in een netwerkstructuur samen te werken, maar besluiten worden toch snel via een marktarrangement genomen of hiërarchisch opgelegd. Dit leidt tot een gebrek aan vertrouwen en schaadt de samenwerking omdat er vooral vanuit individuele belangen wordt gehandeld. Om de samenwerking goed te laten verlopen, moet de samenwerking gebaseerd zijn op commitment, vertrouwen, acceptatie en respect, flexibiliteit, volharding en dynamiek (Bult-Spiering, 2003). Daarnaast zijn ook betrouwbaarheid en communicatie belangrijke onderdelen om beter samen te werken. Ook de kritische succesfactoren van Hobma (2011) kunnen gebruikt worden om ontwikkelingen succesvol te maken. Vertrouwen, leiderschap, imagoverbetering van een locatie en het beperken van de complexiteit zijn hierbij kernpunten.

9.1.4 Conjuncturele en economische knelpunten

Conjuncturele en economische knelpunten zijn grotendeels exogeen en moeilijk te beïnvloeden of te voorkomen. Ontwikkelaars en gemeenten kunnen hier echter wel rekening mee houden, omdat de cyclus altijd aanwezig is.

Door het toepassen en opstellen van flexibele plannen kan het ontwikkelingsproces door blijven lopen, maar kunnen daadwerkelijke plannen op een later tijdstip nog aangepast worden. In crisistijden is er meer capaciteit beschikbaar bij gemeenten en ontwikkelaars omdat het tempo lager ligt en ontwikkelingen worden uitgesteld. Deze capaciteit kan ingezet worden om voorbereiding voor nieuwe plannen te treffen. Welke locaties zijn geschikt voor woningen en kunnen, als de crisis voorbij is, snel ontwikkeld worden? Deze locaties kunnen tijdens een crisis gezocht worden en hiervoor kunnen de benodigde onderzoeken en planologische procedures doorlopen worden. In Kreekrijk heeft dit ervoor gezorgd dat de eerste woningen vlak na de crisis verkocht konden worden. Om flexibiliteit in de plannen te behouden, zou gekozen kunnen worden voor een bestemmingsplan met uitwerkingsplicht. Als voorwaarde voor het vaststellen van het uitwerkingsplan kan dan worden meegenomen dat de ontwikkelaar moet aantonen dat er voldoende vraag is naar de te realiseren woningen. Door de uitwerkingsplicht kan op het moment van uitwerken bijgestuurd worden op het aantal en type woningen dat gerealiseerd zal worden.

Deze maatregel kent risico's. Het opstellen van een bestemmingsplan brengt kosten met zich mee voor de gemeente, die zij later op de ontwikkelaar kan verhalen. Als de woningen niet gerealiseerd worden, kunnen de kosten niet verhaald worden. De omvang van het risico is vaak goed in te schatten. De vraag naar woningen kan door een crisis veranderen, maar zal na afloop van een crisis grotendeels nog steeds bestaan of wellicht zelfs groter zijn door uitgestelde verhuishwensen. Voor grote ontwikkelingen waarbij de vraag redelijk zeker is, kan een crisis gebruikt worden om alle voorbereidende werkzaamheden te

verrichten en afspraken vast te leggen. Hierdoor kan de woningbouwproductie na een crisis snel opgepakt worden. Door een goede samenwerking en duidelijke afspraken tussen gemeenten en ontwikkelaar kan de voorbereiding van de plannen door blijven gaan. Risico's horen bij projectontwikkeling en beide partijen moeten hun eigen risico's dragen.

9.1.5 Knelpunten met betrekking tot uitvoering

Bij de realisatie van projecten valt ook tijd te winnen. Onbekwame aannemers, fasering en een tekort aan bouw personeel zorgen hier voor de meeste overlast.

Het aanbesteden van opdrachten zorgt voor een transparante markt, maar geeft iedereen kans om mee te dingen naar een opdracht. Hierdoor kan het voorkomen dat een partij een aanbesteding wint, maar niet capabel is om het werk uit te voeren. Dit leidt tot lange discussies en financiële schadeposten. Het aanbesteden van opdrachten is voor overheden verplicht. Indien zij overheidstaken doorleggen naar ontwikkelaars, moeten deze conform de regels van de gemeente een opdracht aanbesteden. Het is aan te raden goede selectie- en kwaliteitseisen op te nemen om te proberen incapabele aannemers af te laten vallen. Dit is niet in alle gevallen mogelijk gebleken. Het schrijven van goede aanbestedingsstukken is een lastige taak waar veel aandacht aan besteed moet worden. Ook deze uitvoering kan via een Best Value principe worden uitgevoerd, waarbij de gemeente en ontwikkelaars samen met de aannemer randvoorwaarden en doelstellingen opstellen.

De fasering van projecten kan efficiënter verlopen. Dit is een communicerend vat tussen kosten en baten. Door alle werkzaamheden voor bijvoorbeeld het bouwrijpmaken in één keer aan te besteden en uit te voeren kan er sneller doorgebouwd worden. Dit vraagt echter ook om een grote voorinvestering, die ontwikkelaars liever niet doen.

9.2 Exogene factoren

Naast knelpunten die door de betrokken partijen zelf te beïnvloeden zijn, zijn er ook knelpunten gesignaleerd waar de gemeenten en ontwikkelaars zelf niet of nauwelijks invloed op hebben. Deze knelpunten kunnen niet voorkomen worden, maar ontwikkelaars en gemeenten kunnen hier wel gedeeltelijk op anticiperen.

9.2.1 Juridische knelpunten

De exogene, juridische knelpunten die gesignaleerd zijn, worden voor groot deel ingecalculeerd in processen. Proceduretijden zijn bekend en ontwikkelaars houden hier rekening mee. Met de nieuwe Omgevingswet moeten deze verkort worden. De vraag is echter of dit ook daadwerkelijk gebeurt. Gemeenten moeten wennen aan procedures en hun interne processen hierop aanpassen. Ontwikkelaars vragen zich af of procedures korter worden. Omdat er meer tegelijk getoetst wordt zou de proceduretijd af kunnen nemen. De angst is wel dat de Omgevingswet zo groot en log wordt, dat het invoeren er van meer problemen zal opleveren dan oplossen. Vanuit het Rijk moeten gemeenten goed worden meegenomen in de procedures zoals deze binnen de Omgevingswet plaats gaan vinden.

In de crisis heeft de Chw mogelijkheden geboden om invloed van bepaalde wetten en regels iets te laten vieren. De Chw geeft de mogelijkheid af te wijken om zo plannen door te kunnen laten gaan. De wet heeft in 2012 een permanente status gekregen. Hoewel rechtszekerheid een kostbaar bezit is, zou het vaker kunnen afwijken van bepaalde wet- en regelgeving kunnen bijdragen aan het versnellen van projecten.

Ook veranderende wetgeving speelt een rol bij het vertragen van projecten. De uitspraak van de Raad van State over het toepassen van de PAS-methode op het gebied van stikstofdepositie kan enorme vertraging voor bouw- en infrastructuurprojecten hebben. Aan dit soort uitspraken gaat vaak een lange procedure vooraf, maar voor veel partijen komen uitspraken toch onverwacht. Voor de nabije toekomst zal het van groot belang zijn, hoe de (Rijks)overheid hier op gaat anticiperen. Het stilleggen van projecten in een tijd van grote woningtekorten is niet wenselijk, maar Europese regelgeving negeren kan ook niet zomaar. Er zal een pragmatische oplossing gevonden moeten worden.

Andere veranderende regelgeving komt soms onverwacht of blijft lange tijd vaag. Het besluit om nieuwbouwwoningen van het gas af te halen, werd door de aardbevingen in Groningen opeens snel ingevoerd. Ook worden maatregelen om steeds energiezuiniger te gaan bouwen aangepast, zoals het invoeren van de BENG-normen (bijna energieneutrale gebouwen). Dat de norm er komt en steeds scherper wordt, is bekend. Maar hoe de norm er precies uit gaat zien en hoe deze gemeten moet worden is voor veel ontwikkelaars en aannemers nog een vraag.

9.2.2 Conjuncturele en economische invloeden

De conjuncturele invloeden zijn het moeilijkst aan te pakken. Vraag en aanbod verandert door gebeurtenissen in de wereld die invloed hebben op de economie. Door de varkenscyclus van de vastgoedmarkt, reageert het woningbouwaanbod traag op veranderingen in de economie. Toch is er altijd een trend waarneembaar: na een diep dal komt er weer een betere periode.

Om minder last te hebben van conjuncturele invloeden moet de woningmarkt stabiel worden. Omdat een woning kopen een grote uitgave is, zal de vraag van de consument altijd beïnvloed worden door de gebeurtenissen in de wereld. Het is aan ontwikkelaars en overheden om de markt stabiel en flexibeler te maken zodat conjuncturele invloeden minder vertragend werken.

Mogelijke oplossingen zijn anticyclisch ontwikkelen. Voor private partijen is het niet wenselijk om koopwoningen anticyclisch te ontwikkelen, maar corporaties en beleggers in huurwoningen zouden hierdoor wel een deel van de bouwproductie op gang kunnen houden. In de meest recente crisis gebeurde dit echter nauwelijks omdat ook corporaties financieel getroffen werden doordat de overheid de Verhuurdersheffing invoerde.

9.2.3 Knelpunten met betrekking tot uitvoering

Ook op het gebied van uitvoering zijn onderdelen die door de ontwikkelaars en gemeenten niet of nauwelijks te beïnvloeden zijn.

Veel bouwbedrijven hebben een beperkt aantal werknemers, dat moeilijk is uit te breiden. In de crisis werden projecten uitgesmeerd om het beperkte personeel aan het werk te houden. In de huidige markt zitten plannings van aannemers vol en worden projecten doorgeschoven in de tijd. Het grote tekort wordt voornamelijk door de crisis en de afgenomen bouwproductie veroorzaakt (zie paragraaf 8.3). Het op peil en stabiel houden van bouwproductie is van belang. Hiervoor moeten er vanuit het Rijk maatregelen genomen worden. Bijvoorbeeld door corporaties te stimuleren extra te bouwen in een crisis. Daarnaast kan de overheid jongeren stimuleren een opleiding in de bouw te volgen of ervoor kiezen langdurig werklozen om te scholen. Het imago van de bouw zal aangepakt moeten worden omdat de ontslaggolf van de recente crisis de populariteit van werken in de bouw niet bevordert. Vooral veel ZZP'ers zien werken in de bouw als een risico. Dit risico moet verkleind worden om de bouw weer aantrekkelijk te maken.

9.3 Conclusie en aanbevelingen

Veel vertraging in de cases is veroorzaakt door exogene factoren zoals wet- en regelgeving en gevolgen van de economische crisis. Deze zijn door de gemeenten en ontwikkelaars niet of nauwelijks te beïnvloeden.

Van de knelpunten die de gemeenten en ontwikkelaars wel kunnen beïnvloeden is een groot deel terug te leiden naar problemen in de samenwerking tussen ontwikkelaars en gemeente. De gekozen samenwerkingsvorm lijkt hier minder invloed op te hebben dan het gekozen arrangement. Het gezamenlijke samenwerkingsmodel in Saendelft heeft relatief voor de minste vertraging gezorgd, maar de samenwerking verliep wel erg stroef.

Het hiërarchische arrangement en het marktarrangement zorgen voor tegenstellingen en het handelen vanuit individuele belangen. Dit levert de meeste weerstand op, omdat hierbij vaak één partij zich

benadeeld voelt. Dit is in alle casussen naar voren gekomen. Op meerdere punten voelt één van de twee partijen zich gedwongen iets te doen, wat zij niet wil. Hierdoor ontstaat weerstand en wantrouwen.

Vanuit het wijzigende beleid, waarbij gemeenten steeds minder risico's willen lopen, zal naar verwachting vaker gekozen worden voor een privaat samenwerkingsmodel voor de realisatie van buitenstedelijke woningbouwlocaties. In gebieden waar een gemeente nog wel grondeigendom heeft kan zij kiezen te participeren in een gezamenlijk model of haar gronden te verkopen. Voor de realisatie van maatschappelijke voorzieningen kan zij een deel van haar gronden behouden, uitruilen of gronden van ontwikkelaars aankopen. Vanwege haar publiekrechtelijke rol, is de gemeente altijd in meer of mindere mate betrokken voor het opstellen van kaders waarbinnen de ontwikkeling gerealiseerd moet worden.

Door meer te werken vanuit het netwerkkarrangement met gezamenlijke doelstellingen, vertrouwen en open communicatie, kunnen veel knelpunten weggenomen of beperkt worden. Als ontwikkelaars het gevoel hebben mee te mogen denken en betrokken zijn bij het opstellen van de kaders, zal de weerstand tegen opgelegde kaders naar verwachting minder zijn en zullen partijen sneller als gelijken samenwerken.

Door vooraf gezamenlijke doelstellingen vast te stellen, werken alle partijen samen aan het behalen hiervan. Een transparante samenwerking met open communicatie kan knelpunten voorkomen of beperken doordat hier snel op geanticipeerd kan worden. In economisch slechtere tijden, kunnen ontwikkelaars samen met de gemeente een plan maken over het vervolg van de ontwikkeling. Zij kunnen elkaar scherp houden en gezamenlijk elkaar er aan herinneren dat er na de crisis vaak weer een grote vraag naar woningen is, en de ontwikkeling niet geheel stopgezet hoeft te worden. Door de crisis te gebruiken voor voorbereidende werkzaamheden en het vastleggen van afspraken, kan ervoor gezorgd worden dat de realisatie zo snel mogelijk na een crisis opgepakt kan worden.

Het nemen van risico hoort bij een ontwikkeling. Door slim en efficiënt met een crisis om te gaan, kan de tijd goed benut worden, zonder dat hier al te veel kosten en risico's gemaakt worden. Zowel ontwikkelaars als gemeenten zullen hier risico's moeten nemen en enkele voorinvesteringen moeten doen om ervoor te zorgen dat het productietempo in een crisis niet te ver inzakt. Duidelijke afspraken over het dragen van risico's en het omgaan met eventuele verliezen zijn belangrijk om wantrouwen te voorkomen.

Het vormgeven van een gestructureerde en goedlopende samenwerking beperkt zich niet alleen tot de samenwerking tussen ontwikkelaars en een gemeente. Ook de provincie, het hoogheemraadschap, omwonenden en andere stakeholders in het gebied moeten het gevoel krijgen dat zij gehoord worden. Het Rijk speelt hier reeds op in door meer participatie voor te schrijven in de nieuwe Omgevingswet en kan hieraan bijdragen door het Expertteam actief te laten participeren in complexe ontwikkelingen of deze in ieder geval in de gaten te houden, zodat er eventueel bijgestuurd kan worden.

Een betere samenwerking en meer vertrouwen tussen gemeenten en ontwikkelaars is cruciaal voor het ontwikkelingsproces. Elkaars belangen kennen en begrijpen en gezamenlijke doelstellingen opstellen en nastreven is hiervoor een voorwaarde. Dan kan er vanuit een netwerkmodel samengewerkt worden om een succesvolle gebiedsontwikkeling te realiseren.

10. Reflectie en aanbeveling voor vervolgonderzoek

Het schrijven van deze scriptie is gebeurd op basis van een praktijkvraag die is omgezet naar een academisch onderzoek. Als ontwikkelaar worden wij door overheden verzocht sneller ontwikkelingen te realiseren. Nu de markt goed is, willen ontwikkelaars zelf natuurlijk ook snel ontwikkelen om te profiteren van de hoge woningprijzen. Tijdens dit onderzoek ben ik enkele verwonderingen tegengekomen maar heb ik ook onderwerpen aangetroffen die uitnodigen tot nader onderzoek.

10.1 Vervolgonderzoek

Bij het schrijven van deze scriptie zijn veel verschillende onderdelen van het woningbouwproces onderzocht en aangestipt. Bijna elk knelpunt datesignaleerd is, zou onderwerp van een afstudeeronderzoek kunnen zijn. Met name het knelpunt van samenwerking kan nog veel verder worden uitgediept.

In het onderzoek zijn drie cases onderzocht waarbij de bestemmingswijziging naar wonen al vastgelegd, vanuit de VINEX, VINAC of andere regionale afspraken. Zeker bij kleinere locaties is het proces om de bestemming van de locatie een struikelblok. In de literatuur wordt dit voornamelijk toegeschreven aan de voorgeschreven hoeveelheid benodigde plancapaciteit. Bij de interviews die voor deze scriptie zijn gehouden, is het verkrijgen van de juiste bestemming wel door enkele ontwikkelaars genoemd als knelpunt in het algemeen. In een vervolgonderzoek zou dit onderdeel van het ontwikkelingsproces nader onderzocht kunnen worden door met ontwikkelaars en gemeentes in gesprek te gaan over locaties die potentie hebben om van bestemming te wijzigen, maar waarbij de wijziging niet tot stand lijkt te komen.

Bij mijn eigen werkzaamheden als ontwikkelaar spelen er regelmatig zaken binnen een gemeente waarbij er onduidelijkheid is waarom een bestemming niet gewijzigd kan worden. Ook zijn er locaties bekend waarbij persoonlijke belangen van (oud)bestuurders of ambtenaren of politieke overwegingen meespelen bij het toewijzen van woningbouwlocaties. Deze knelpunten zijn lastig te onderzoeken omdat ze vaak gevoelig liggen bij betrokken partijen, maar zijn wel de moeite waard voor vervolgonderzoek.

Een laatste vraag die met vervolgonderzoek beantwoord kan worden is de relatie tussen opgelopen vertraging en de gekozen samenwerkingsvormen en arrangementen. Hiervoor zouden meer ontwikkelingen onderzocht moeten om te kijken of er een relatie is tussen de vertraging en de samenwerkingsvorm en arrangementen. Daarnaast is het de vraag of het netwerkarrangement in vastgoed echt bestaat. In veel projecten wordt nauw samengewerkt, maar uiteindelijk draaien de ontwikkelingen om geld en zullen individuele belangen vaak prevaleren boven gezamenlijke belangen.

10.2 Verwonderingen en persoonlijk noot

Dat overheden en ontwikkelaars naar elkaar wijzen als het gaat om vertragende factoren heeft mij niet verbaasd. Bij knelpunten binnen een samenwerking wordt vaak meteen naar de andere partij gewezen als veroorzaker.

Wat ik wel bijzonder vond is de reactie vanuit het Rijk. Het Rijk is van mening dat lokale overheden de tekorten moeten oplossen door betere afspraken te maken met ontwikkelaars en meer plancapaciteit ter beschikking te stellen. Uit het CPB onderzoek van Michielsen et al. (2019) blijkt echter dat lokale en regionale overheden hier in tekortschieten.

Het CPB adviseert daarom dat gemeenten een financiële prikkel moeten krijgen om woningbouw te stimuleren. Deze aanbeveling heeft mij, als ontwikkelaar, in hoge mate verbaasd. Het zorgen voor voldoende woningbouw is maatschappelijke taak van gemeenten. Zij moeten, ook zonder hier winst mee te maken, zorgen voor voldoende woningen voor hun burgers.

Woningbouwontwikkeling kent risico's die ook bij gemeenten bekend zijn. Zij hebben voor de crisis ook gronden aangekocht in de hoop mee te kunnen profiteren van de goede woningbouwmarkt. Door de crisis hebben zij moeten afschrijven op grondposities en is er vanuit de maatschappij verontwaardiging ontstaan over het nemen van risico's met belastinggeld.

Hierdoor willen gemeenten geen risico's meer lopen en laten zij de ontwikkelingen over aan marktpartijen. Het is, mijn inziens, vreemd dat gemeenten dan financieel zouden moeten mee profiteren van woningbouwontwikkelingen. De ontwikkelaars lopen het grootste risico maar moeten de gemeente, die haar risico kan minimaliseren door de wettelijke regeling rondom kostenverhaal, extra betalen voor het uitvoeren van haar maatschappelijke taak? Deze logica is voor mij als ontwikkelaar ver te zoeken.

Naast het oplossen van knelpunten kan ook de vraag gesteld worden of we überhaupt moeten willen versnellen. Levert dit wel de gewenste kwaliteit en hoeveelheden op? Maken we niet nu te veel waardoor we de volgende crisis alleen maar verergeren? Omdat de vraag om te versnellen nu reeds op tafel ligt, is deze vraag overgeslagen maar ook deze vraag zou een onderzoeksonderwerp kunnen zijn.

Patrick Roest gaf bij het net missen van het Europees Kampioenschap Allround Schaatsen het volgende aan: *'Mijn versnelling kwam te laat. (...) Ik heb te bang en angstig gereden. (...) Ik moet voortaan wat minder vaak naar mijn gevoel luisteren.'*

Moet de vastgoedmarkt ook niet minder gevoelig zijn? Moeten we het ontwikkelingstempo niet stabiliseren en een constante stroom aan woningbouwontwikkelingen tot stand brengen? Kan de woningmarkt enigszins losgekoppeld worden van de economie? Of moeten ontwikkelende partijen zich overgeven aan het feit dat alles weer stilgelegd wordt bij een volgende crisis?

Afkortingen

AEO	Anterieure Exploitatieovereenkomst
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AO	Anterieure Overeenkomst
BENG	Bijna energieneutrale gebouwen
BUCH	Werkorganisatie Bergen-Uitgeest-Castricum-Heiloo
Chw	Crisis- en herstelwet
DBFMO	Design-Built-Finance-Maintain-Operate
GEM	Gemeenschappelijke ExploitatieMaatschappij
NOFA	Nadere Overeenkomst Financiële Afspraken
OBAN	Ontwikkelings- en bouwcombinatie Assendelft-Noord
OCK	Ontwikkelingscombinatie Kreekrijk
OGS	OntwikkelingsGroep Saendelft
PAS	Programma Aanpak Stikstofdepositie
PPS	Publiek-Private Samenwerking
RAP	Regionaal ActieProgramma
RKK	Ruimtelijke KwaliteitsKader
VINAC	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Actualisering
VINEX	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
WIORZ	Wegwijzer Inrichting Openbare Ruimte Zaanstad
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wvg	Wet voorkeursrecht gemeente

Literatuurlijst

Aedes, Bouwend Nederland, IVBN, Neprom, NVB-Bouw, NVM, Vastgoed Belang, Vereniging Eigen Huis en de Woonbond (2018), Nationale Woonagenda 2018-2021

Bakker, J. en Beck, H. (2017), *Analyse plancapaciteit woningbouw in Noord-Holland*, Amsterdam: EIB

Bockxmeer, J. van (2018), Angst voor nieuwe crisis vertraagt nieuwbouw van woningen. FD geraadpleegd van https://fd.nl/economie-politiek/1266593/angst-voor-nieuwe-crisis-vertraagt-nieuwbouw-van-woningen?utm_source=nieuwsbrief&utm_campaign=fd-ochtendniewsbrief&utm_medium=email&utm_content=20180824&s_cid=671#

Bregman, A. G. (2011), Nieuwe samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling. *Real Estate Research Quarterly*, 10 (2), p.7-10

Bregman, A.G., Koning, A.Z.R., Win, R.W.J.J. de, (2017), *Juridisch Handboek Gebiedsontwikkeling*. 's Gravenhage, Nederland, IBR

Bregman, A.G. (2018), Studiemiddag Juridische aspecten van versnelling van de woningbouwopgave (Powerpoint), IBR, Den Haag, 13 november 2018

Buitelaar, E. (2010), Grenzen aan gemeentelijke grondbeleid. *Ruimte en Maatschappij*, 2 (1), p.5-22

Buitelaar, E. (2019), Versnelling van de woningbouw: van korte- naar langetermijnperspectief, *Real Estate Research Quarterly* (2), p.6-11

Buitelaar, E., Mertens, H., Needham, B. en Kam, G. de (2006), *Sturend vermogen en woningbouw*. Utrecht, Nederland: Nethur

Buitelaar, E. en Van Schie, M. (2018), Bouwen niet verboden. Een onderzoek naar onbenutte plancapaciteit voor woningbouw. *Ruimte + wonen*, 99 (2), p.22-31

Buitelaar, S. (2014), Publiek-privaat en daar voorbij. *Binnenlands bestuur*, 35 (9), p. 26-29

Bult-Spiering, M., Blanken, A. en Dewulf, G. (2005), *Handboek publiek-private samenwerking*, Utrecht, Nederland: Uitgeverij Lemma BV

Companen (2011), Regionaal Actie Programma Wonen. Regio Alkmaar. Op weg naar afspraken over de woningproductie in de regio. 2011

Coppens, H., Doornhof, H., Hendriks, M. en Holtkamp, M. (2015), *Gebiedsontwikkeling in transitie: een verkenning in gemeenteland*. Whitepaper AKD advocaten en notarissen

Dol, K. en Heijden, H. van der, (2005), *Knelpuntenmonitor Woningproductie 2005. Integrale samenvatting*. Delft: OTB

Dol, K. en Heijden, H. van der, (2007), *Knelpuntenmonitor Woningproductie 2007. Integrale samenvatting*. Delft: OTB

Duinen, L. van, Rijken, B., Buitelaar, E. (2016), *Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad*. Beleidsstudie. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Faber, E. (2017), Nederlandse woningmarkt: verdichten of versnellen? *Vastgoedmarkt*, 44 (1), p.20-21

Gelfhof, J. (2017), *Weblog: Meer geld nodig voor versnelling woningbouw*. geraadpleegd van https://www.noord-holland.nl/Actueel/Weblogs_bestuurders/Weblog_Joke_Geldhof/Weblog_Meer_geld_nodig_voor_versnelling_woningbouw

Gemeente Heiloo (2005), Heiloo Bestemmingsplan Zandzoom

Gemeente Heiloo (2010), Nota Grondbeleid 2010

Gemeente Heiloo (2011), Nota Strategie Zandzoom. Naar een gezonde planontwikkeling.

Gemeente Heiloo (2013), Nota Grondbeleid 2013

Gemeente Heiloo (2014), Structuurvisie 2030. Koers in beeld

Gemeente Heiloo (2016a), Voorontwerp bestemmingsplan Zandzoom.

Gemeente Heiloo (2016b), Stedenbouwkundige visie en beeldregieplan Heiloo Zandzoom

Gemeente Heiloo (2017a), Kadernota. Naar het bestemmingsplan en exploitatieplan voor Zandzoom.

Gemeente Heiloo (2017b), Nota Grondbeleid 2017

Geuting, E. en Leve, E. de, (2018), *Doorlooptijd van nieuwbouwprojecten*, Stec Groep in opdracht van NVM

Hageman (2016), *Vastgoedontwikkeling binnen de kaders van de nieuwe Omgevingswet*. Amsterdam: ASRE Research papers

Hamerslag, T. (2018), *Faciliteren vóór investeren. Onderzoek naar de voorwaarden van een toekomstig ontwikkelperspectief als kader bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Amsterdam: Masterthesis Amsterdam School of Real Estate

Heijde, P. van der, Oosten, J. van, Span, A. (2017), *De nieuwe ladder voor duurzame verstedelijking. Handleiding en juridische Q&A*. Bureau Stedelijke Planning en Stibbe.

Heijden, H.M.H. van der en Boelhouwer, P.J. (2018), Wat is er aan de hand met de woningmarkt? *Vastgoedrecht*, 6, p.125-131

Heiloo-2000, VVD en CDA (2014), Samen krachtig verder. Coalitieovereenkomst 2014-2018

Hendriks, M. (2015), *Gebiedsontwikkeling in transitie: de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM) nader belicht*. Geraadpleegd van <https://www.akd.nl/b/Paginas/Gebiedsontwikkeling-in-transitie-de-Gemeenschappelijke-Exploitatie-Maatschappij-GEM-nader-belicht-060115.aspx>

Hendriks, P. (2018), Het falen van Rutte: niet de crisis, maar het kabinetsbeleid veroorzaakte woningtekorten, geraadpleegd van https://www.ftm.nl/artikelen/woningtekorten-niet-door-crisis?utm_medium=social&utm_campaign=sharebuttonleden&utm_source=linkedin

Hobma, Fred (2011). 'Successful Urban Area Development' in: Franzen, A.; Hobma, F.; de Jonge, H.; Wigman, G. (2011). *Management of Urban Development Processes*. Delft: TU Delft Faculty of Architecture.

Hoek, T. van, (2019), Meer inspanningen nodig om ambities uit nationale woonagenda te realiseren. [Persbericht EIB] geraadpleegd van <https://www.eib.nl/pdf/155-Persbericht%20Plan capaciteit.pdf>

Holt, D. en Heegde, H. ter (2014), *Essay Naar een nota grondbeleid nieuwe stijl. Hoe kan de nota grondbeleid afgestemd worden op de nieuwe realiteit?* Rotterdam: Watertorenberaad

Hurk, M. van den en Verweij, S. (2017), Reflectie op PPS-onderzoek in Nederland. *Rooilijn*, 50 (2), p. 134-139

Kersten, R.A.E.M., Wolting, A., Bekker, M.G.A. ter en Bregman, A.G., (2011), *De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011. Een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*. In opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg en Neprom

- Koenen, I. (2019), Rechter verbiedt bouw van 1000 woningen op Hembrug, Cobouw, geraadpleegd van <https://www.cobouw.nl/woningbouw/nieuws/2019/04/rechter-verbiedt-bouw-van-1000-woningen-op-hembrug-101272290>
- Korthals Altes, W. (2000), Grondbeleid bepaalt sturingsmogelijkheden Vijfde Nota. *Rooilijn*, 33 (9), p. 431-437
- Korthals Altes, W. (2019), *Financiële gegevens bouwgrondexploitatie gemeenten: Cijfers tot en met 4e kwartaal 2018* (1e plaatsing). Delft: OTB, Faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft.
- Kwint, G.H.M.M. (2010), *Is de Wet voorkeursrecht gemeenten in het licht van de nieuwe regie- en verhaalsmogelijkheden van de Grondexploitatiewet nog effectief?* Amsterdam: MRE-scriptie Amsterdam School of Real Estate
- Meulen, G. van der, Mulder, M., Verwoerd, F. en Willems, J. (2013), *Kostenverschil binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties in Noord-Holland*. Amsterdam: EIB
- Nozeman, E.F. (2010), *Handboek Projectontwikkeling*, Doetinchem, Nederland: Reed Business b.v.
- Ouden, H. den (2019-7 juni), *Uitstel of afstel voor afslag A9 bij Heiloo*, Noord-Hollands Dagblad p.15
- Peek, G. en Gehner, E. (2018), *Handboek Projectontwikkeling*. Voorburg, Nederland: NEPROM
- Provincie Noord-Holland (2004), *Streekplanuitwerking Randzone Saendelft*
- Provincie Noord-Holland, gemeente Castricum en gemeente Heiloo (2005), *Bestuursovereenkomst Wonen in het Groen*
- Provincie Noord-Holland, gemeente Castricum en gemeente Heiloo (2008), *Nadere Overeenkomst Financiële Afspraken deel I en deel II 2008*
- Provincie Noord-Holland (2010), *Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie Noord-Holland 2040*
- Provincie Noord-Holland, gemeente Castricum en gemeente Heiloo (2014), *Overeenkomst Nieuwe Strandwal*.
- Provincie Zuid-Holland (2019), Provincie versoepelt regelgeving om woningbouw te versnellen. geraadpleegd van <https://www.zuid-holland.nl/actueel/nieuws/mei-2019/provincie-versoepelt/>
- Michielsen, T., Groot, S. en Veenstra, J. (2019), *Het bouwproces van nieuwe woningen*. Den Haag: Centraal Planbureau
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015), *Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet. Voortgangsrapportage 2014-2015*, Den Haag.
- Provincie Noord-Holland (2018), *Monitor Woningbouw 2018. Productie, plancapaciteit en woningbehoefte*.
- Robbe, C. en Hendrickx, R. (2017), Naar privaat-publieke samenwerking in gebiedsontwikkeling. *Rooilijn*, 50 (2), p.120-125
- Oosten, J. van (2017), *Meer betaalbare woningbouw: juridische kansen en knelpunten*. Presentatie Stibbe, 20 november 2017 op seminar 'Meer betaalbare woningbouw'. Sheets geraadpleegd van <http://www.stibbeblog.nl/wp-content/uploads/2017/12/Jan-van-Oosten-Meer-Betaalbare-Woningbouw-juridische-kansen-en-knelpunten.pdf>

Oudman, C.J. (2012), Het Concessiemodel in relatie tot binnenstedelijke Gebiedsontwikkeling. Een samenwerkingsmodel met een Gebruiksaanwijzing. Amsterdam: Masterscriptie Universiteit van Amsterdam

RVO (2018), *Rapportage Expertteam Woningbouw 2018*, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Sanders, M. en Heldeweg, M. (2012). Publiek-private samenwerking; evenwichtskunst tussen juridisch-bestuurskundige waarden. *Bestuurswetenschappen*, 2012 (1)

Schuiling, D. (2007), Stadsvernieuwing door de jaren heen. *Rooilijn*, 40 (3), p.158-165

Simons, J.W.M. (2002), *Achterblijvende woningbouwproductie, problematiek en maatregelen*. Den Haag: Taskforce Woningbouwproductie

Stiemer, D. en Bogaards, C. (2019), *Bouw in beeld 2017-2018*, Economisch Instituut voor de Bouw

Velde, M. van der, Jansen, P. en Dijkers, J. (2015), *Praktijkgericht onderzoek. Opzetten, uitvoeren, analyseren en rapporteren*, Hilversum, Nederland: Concept Uitgeefgroep

Verdaas, C. (2019), Co Verdaas, hoogleraar gebiedsontwikkeling: Actieve grondpolitiek mag weer, mits risicobewust. *VNG Magazine*, 2019 (3)

Wichard, L., Janssen-Jansen, L. en Spit, T. (2018), *Bouwen aan vertrouwen: woningbouwprogrammering aan de vooravond van de omgevingswet*. Wageningen: Eindrapport PROSPER-onderzoek

Wiegerinck, E. (2018), *Ontwikkelaars: wetswijziging nodig voor versnelling woningbouw*. Geraadpleegd van <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/wetswijziging-nodig-voor-versnelling-woningbouw>

Woningmakers (2018). *Vierjaren programma-aanpak Woningmakers regio Alkmaar*, geraadpleegd van <https://www.woningmakers.nl/wp-content/uploads/2018/10/Vierjaren-aanpak-Woningmakers-v2.1.pdf>

Zaanstad (1994a), Structuurvisie Assendelft-Noord

Zaanstad (1995), Handboek Kwaliteit Saendelft

Zaanstad (1998), Bestemmingsplan Saendelft

Zaanstad (2013a), Bestemmingsplan Saendelft

Zaanstad (2013b), Kadernota Wonen

Zaanstad (2004), "Dansen op het Veen", Ruimtelijke structuurschets van Zaanstad, versie 3.2

Zaanstad (2006), Raadsvoorstel Kredietverlening Kreekrijk en De Omzoom, raadvergadering 26-01-2006

Zaanstad (2012), Beeldkwaliteitsplan Kreekrijk

Zaanstad (2013), Bestemmingsplan Kreekrijk

Zeeuw, F. de (2018a), *Zo werkt gebiedsontwikkeling. Handboek voor studie en praktijk* (2^e druk), Delft, Nederland: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, in samenwerking met Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling

Zeeuw, F. de (2018b), *Praktijk en perspectief voor gemeentelijke grondbeleid*, www.gebiedsontwikkeling.nu, geraadpleegd van <https://frisodezeeuw.nl/publicaties/2018/Praktijk%20en%20perspectief%20voor%20gemeentelijk%20grondbeleid.pdf>

Zeeuw, F. de en Ophem, I. van (2019), *Dwarsliggers aanpakken bij versnipperd grondeigendom*, geraadpleegd van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/dwarsliggers-aanpakken-bij-versnipperd-grondeigendom/>

Zeeuw, F. de en Bosch, M. (2019), *Met dit samenwerkingsmodel halen we de bouwplanningen wel*, geraadpleegd van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/met-dit-samenwerkingsmodel-halen-we-de-bouwplanningen-w%C3%A9/>

Zonneveld, W., Korthals Altes, W., Spaans, M., Waterhout, B., Wolff, H. de, (2011), *Knelpunten gebiedsontwikkeling: de rol van Europese richtlijnen*. Delft: OTB in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Bijlage 1: Overzicht knelpunten volgens bestaande literatuur

Dol en Van der Heijden, 2005 en 2007	Complexiteit en tijdsduur besluitvormingstrajecten
	Stedenbouwkundige, architectonische en welstandseisen
	Stijging bouwkosten
	Onvoldoende deskundigheid bij gemeenten
	Bezwaarprocedures burgers en belangenorganisaties
	Langdurige wettelijke procedure bouwvergunning en bestemmingsplan
	Aanbod dat niet aansluit bij de vraag
	Groot concurrerend aanbod door het gelijktijdig op de markt komen van veel nieuwe woningen
	Slechte bereikbaarheid openbaar vervoer
	Gebrek aan bouwmaterialen en materieel
	Hoogte hypotheekrente
	Tussentijdse wijziging planuitgangspunten
	Samenwerking verschillende opdrachtgevers op één locatie
	Complexiteit MER-procedure
	Onvoldoende bouwpersoneel beschikbaar
Wichard, Janssen-Jansen en Spit (2018)	Overcapaciteit door niet (kunnen) schrappen van plannen en afspraken
	Aanbod sluit niet aan op de vraag
	Te lage plancapaciteit
Van Oosten (2017)	Gebrek aan flexibiliteit regionale afspraken
Michielsen, Groot en Veenstra (2019)	Gebrek aan bemoeienis landelijke overheid
	Te veel eisen opgelegd door gemeenten
	Wettelijke procedures kosten te veel tijd
	Onderhandelingen tussen markt en gemeenten duren te lang
Simons (2002)	Gemeente en markt ervaren hinder Rijksbeleid
	Markt ervaart hinder Gemeentelijk beleid
	Lange wettelijke procedures: MER/GS/WRO
	Markt twijfelt aan juist beleidsdoelstellingen gemeente
	Langdurige afstemming en onderhandelingen
	Opgaves steeds complexer door combineren functies en doelstellingen
	Nieuwe en veranderende regelgeving die ondoorzichtig en complex is
	Onduidelijke rolverdeling gemeente en marktpartijen
	Gebrek draagvlak burgers en ambtenaren met bezwaarprocedures als gevolg
	Ontbreken voldoende communicatie tussen betrokken partijen
	Kwalitatieve en kwantitatieve personeelstekorten gemeente
	Kwalitatieve en kwantitatieve personeelstekorten marktpartijen
Buitelaar en Van Schie (2018)	Landbanking door ontwikkelaars
	Onbenutte en onjuiste plancapaciteit
	Wet- en regelgeving
	Haalbaarheidsproblemen gemaakte afspraken
	Niet meewerkende mede-grondeigenaren

	Planologische knelpunten
	Samenwerking en afspraken gemeente en marktpartijen
	Economische / conjuncturele / marktomstandigheden
	Wettelijke procedures en beleid

Bijlage 2: Overzicht geïnterviewde personen

Project	Naam	Functie	Datum
Zandzoom	Gideon Kwint	Directeur Kennemerland Beheer	29-04-2019
Zandzoom	Bert Rotteveel	Directeur Rotteveel M4	27-05-2019
Zandzoom	Tom Smeulders	Onafhankelijk arbiter / expertteam wonen	17-06-2019
Zandzoom	Peter Twisk	Ruimtelijk adviseur Planadvies	20-06-2019
Zandzoom	Peter van Oeveren	Directeur BPD Noord-Holland-Noord	17-07-2019
Zandzoom	Theo Bentvelsen	Projectmanager gemeente Heiloo / BUCH	18-07-2019
Zandzoom	Ciska de Jong	Gebiedsregisseur Heiloo / BUCH	22-07-2019
Saendelft	Nout Kwint	Oud-directeur Noorderweg	19-07-2019
Saendelft / Kreekrijk	Gideon Kwint	Directeur Noorderweg	04-07-2019
Saendelft / Kreekrijk	Pim Wiersma	Projectmanager gemeente Zaanstad	09-07-2019
Saendelft / Kreekrijk	Ed van Nimwegen	Projectontwikkelaar VBM	14-07-2019