

DE SAMENWERKING TUSSEN GEMEENTEN EN PROJECTONTWIKKELAARS, EIGEN BELANG OF GEDEELDE BELANGEN?

Een onderzoek naar de invloed van de samenwerking tussen gemeenten en projectontwikkelaars op de snelheid van het planontwikkelingsproces van nieuwbouwprojecten.

Amsterdam School of Real Estate | Master of Science in Real Estate

Auteur: R. Huttinga
E-mail: rodrigo_huttinga@hotmail.com
Eerste beoordelaar: P. de Vries
Tweede lezer: A. Marquard
Datum: 12 juli 2023

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn scriptie. Het onderzoek biedt inzichten op welke wijze de samenwerking tussen gemeenten en projectontwikkelaars op dit moment plaatsvindt en hoe het planontwikkelingsproces van projectontwikkelaars versneld kan worden door aanpassingen in de samenwerking en/of het gemeentelijke beleid. Dit is een zeer actueel thema door het grote woningtekort en de ambities van het Rijk om de nieuwbouwproductie te laten toenemen en te versnellen.

Met het afronden van mijn scriptie eindigt mijn periode aan de ASRE. Het was een bijzonder interessante en leerzame periode waarin mijn vakkennis fors is toegenomen. Daarnaast was het bijzonder waardevol omdat ik mijn netwerk goed heb kunnen uitbreiden door de nieuwe mensen die ik tijdens de studieperiode heb leren kennen.

Ik wil Paul de Vries bedanken voor zijn tijd, interessante gesprekken en waardevolle feedback, maar bovenal voor zijn geduld. Voor mijn scriptie heb ik ruim te tijd genomen en hierdoor zijn wij enkele jaren aan elkaar verbonden geweest. Dat ik ruim de tijd heb genomen is niet zonder reden. Tijdens mijn scriptieperiode ben ik twee dochters rijker geworden en hier heb ik mijn volle aandacht aan gegeven. Tenslotte, Sophie bedankt dat je onze twee bengels de afgelopen periode wat vaker alleen onder je hoede hebt genomen zodat ik tijd aan mijn scriptie kon besteden.

Rodrigo Huttinga
Zwaanshoek, juli 2023

Managementsamenvatting

Het Rijk heeft begin 2022 als doel gesteld dat er 900.000 woningen tot en met 2030 moeten worden gerealiseerd om het woningtekort in te lopen en de woningmarkt beter in balans te brengen. Dit doel is door gemeenten overgenomen en zij dienen in samenwerking met projectontwikkelaars en andere marktpartijen dit doel te realiseren. Hoewel alle partijen op de woningmarkt de urgentie om woningen te bouwen erkennen lukt het tot op heden niet om de woningbouw te versnellen.

Om inzicht te krijgen in de manier waarop gemeenten en projectontwikkelaars met elkaar samenwerken, en om uit te zoeken hoe meer snelheid gemaakt kan worden in de samenwerking en in gemeentelijke beleid, is een onderzoek uitgevoerd. Om dit te bereiken is de volgende vraag opgesteld: Op welke wijze wordt de snelheid van het planontwikkelingsproces van projectontwikkelaars beïnvloed door de gemeentelijke organisatie en het lokale beleid? Dit is onderzocht door na literatuuronderzoek kwalitatief onderzoek te verrichten door middel van interviews met gemeenten en projectontwikkelaars.

Uit de literatuur komt naar voren dat de huidige negatieve marktomstandigheden en extra regulering van de overheid ervoor zorgen dat de haalbaarheid van nieuwbouwprojecten onder druk staat. Hierbij spelen verschillende doelstellingen van gemeenten en projectontwikkelaars een rol. Aan de ene kant hebben gemeenten een maatschappelijk-sociale doelstelling waarmee ze streven naar meer betaalbare nieuwbouw, terwijl de primaire doelstelling van projectontwikkelaars winst is. Deze uiteenlopende belangen kunnen zorgen voor vertraging van nieuwbouwprojecten. Het doel wat het Rijk heeft gesteld wat betreft woningbouw, en waaraan gemeenten zich hebben gecommitteerd, raakt hiermee uit zicht.

Uit het praktijkonderzoek blijkt een stigma te heersen van projectontwikkelaars bij gemeenten, wat resulteert in het stellen van striktere regels en voorwaarden, terwijl projectontwikkelaars juist gebaat zijn bij flexibiliteit. Verder komt naar voren dat de urgentie van het bouwen van woningen onvoldoende wordt ervaren door gemeentelijke beleidsmakers en de politiek bestuurlijke organisaties. Financiële openheid bieden vanuit projectontwikkelaars, en aan de voorkant duidelijke afspraken maken, zijn aspecten die zouden kunnen bijdragen aan het vertrouwen tussen gemeenten en projectontwikkelaars. Dit vertrouwen kan ervoor zorgen dat gemeenten bereid zijn af te wijken van beleid om projecten haalbaar te maken.

Geconcludeerd kan worden dat een samenwerking op basis van wantrouwen zorgt voor vertraging, terwijl een samenwerking op basis van vertrouwen zorgt voor een versnelling van de nieuwbouwproductie. Nieuw onderzoek dat zich verdiept in dit onderwerp zou kunnen leiden tot nieuwe inzichten en oplossingen om de samenwerking tussen gemeenten en projectontwikkelaars te verbeteren.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding.....	6
1.2 Doelstelling en centrale vraag	7
1.3 Onderzoeksmethode en onderzoeksopzet	7
1.4 Afbakening.....	8
1.5 Relevantie.....	8
1.6 Leeswijzer	8
Hoofdstuk 2. Stand van de Nederlandse woningmarkt	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Het actuele woningtekort.....	9
2.3 Korte tot middellange termijnperspectief woningvoorraad/woningtekort.....	9
2.3.1 Planvoorraad potentiële nieuwbouwwoningen tot 2030.....	10
2.3.2 Gemiddelde doorlooptijd van initiatief tot oplevering nieuwbouwproject.....	10
2.4 Actuele marktomstandigheden in relatie tot de (nieuwbouw) woningmarkt	11
2.4.1 stagnerende/dalende woningprijzen	11
2.4.2 Fors opgelopen bouwrijzen	12
2.4.3 Afgifte nieuwbouwvergunning	12
2.5 Institutionele visie van de overheid op de woningmarkt.....	13
2.6 Conclusie H2	13
Hoofdstuk 3. De rol en doelstelling van een projectontwikkelaar op de woningmarkt	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Omschrijving van projectontwikkeling	15
3.3 Bedrijfseconomisch perspectief projectontwikkelaar.....	16
3.4 Projectmatige benadering nieuwbouwprojecten	17
3.5 Feitelijke positie van projectontwikkelaars op de nieuwbouwmarkt	18
3.6 Conclusie H3	19
Hoofdstuk 4. De rol en het doel van (lokale) overheid op de woningbouwmarkt.....	20
4.1 Inleiding	20
4.2 Doel van de overheid.....	20
4.3 Interdepartementale rolverdeling overheid	20
4.4 Rol van de gemeenten.....	21
4.5 Instrumentarium gemeenten om sturing te geven aan lokaal woningbouwbeleid.....	22
4.5.1 Woonvisie (volkshuisvestingsbeleid).....	23
4.5.2 Gemeentelijke grondbeleid.....	23
4.5.3 Bestemmingsplan	24

4.6 Conclusie H4	25
Hoofdstuk 5. Onderzoeksmethodologie en resultaten	26
5.1 Inleiding	26
5.2 Opzet van het onderzoek	26
5.3 Resultaten van de interviews	28
5.4 Conclusie H5	38
Hoofdstuk 6. Analyse.....	39
6.1 Inleiding	39
6.2 De analyse	39
6.3 Resultaten van de analyse.....	39
6.4 Conclusie H6	44
Hoofdstuk 7. Conclusie, aanbevelingen en reflectie	46
7.1 Inleiding	46
7.2 Beantwoording van de deelvragen	46
7.3 Beantwoording van de centrale vraag	48
7.4 Aanbevelingen	48
7.5 Reflectie.....	49
Bibliografie	51

Hoofdstuk 1. Inleiding

Dit hoofdstuk vormt de basis van het onderzoek. Er wordt achtereenvolgens omschreven wat de aanleiding is van het onderzoek, welk doel beoogd wordt en welke centrale vraag hiervoor beantwoord dient te worden. Vervolgens toont een conceptueel model de stappen die zijn genomen om tot beantwoording van de centrale vraag te komen. Het hoofdstuk sluit af met een toelichting op welke wijze het onderzoek is afgebakend en de leeswijzer van het onderzoek.

1.1 Aanleiding

Nederland kent voor het komende decennium een forse bouwopgave. Het Rijk heeft de ambitie uitgesproken dat er 900.000 nieuwe woningen tot en met 2030 moeten worden gebouwd om in te lopen op het grote woningtekort en de woningmarkt beter in balans te brengen. Door het herpakken van regie wil het Rijk meer tempo maken met als doel een grotere beschikbaarheid en betaalbaarheid van de woningvoorraad (BZK, 2023a). Het doel moet worden bereikt door het aanpassen of voeren van nieuw beleid, het beschikbaar stellen van (economische) middelen en het aanwijzen van woningbouwlocaties. De manieren om dit te bereiken zijn vastgelegd in de Nationale woon- en bouwagenda (BZK, 2022b).

Hoewel het Rijk de regie neemt zijn gemeenten op lokaal niveau verantwoordelijk voor voldoende woningen binnen de gemeentegrenzen. De verantwoordelijkheid en sturing op lokaal niveau komt tot uiting door het opstellen van woonvisies en bestemmingsplannen (BZK, 2022b). Met deze instrumenten moeten gemeenten (project)ontwikkelaars verleiden om nieuwbouwprojecten te initiëren. Verder sturen gemeenten bij de beoordeling van bouwplannen aan op goede ruimtelijke ordening. Andere maatschappelijke uitdagingen spelen hierbij ook een belangrijke rol, zoals bijvoorbeeld de verduurzamingsopgave en de stikstofproblematiek. Deze uitdagingen moeten integraal worden opgelost.

Hoewel alle partijen op de woningmarkt erkennen dat de behoefte aan nieuwe woningen hoog is lukt het niet om de nieuwbouwproductie te versnellen. Dit onderzoek richt zich op de samenwerking tussen gemeenten en projectontwikkelaars, de twee partijen die daadwerkelijk op lokaal niveau moeten zorgen dat er meer en sneller gebouwd gaat worden. Hoe kan het planontwikkelingsproces van nieuwbouwwoningen worden versneld wanneer gemeenten en projectontwikkelaars elkaars belangen beter begrijpen?

1.2 Doelstelling en centrale vraag

Het doel van het onderzoek is om inzichten te bieden op welke wijze gemeenten en projectontwikkelaars, ook wel genoemd ‘publiek en privaat’, met elkaar samenwerken om woningbouwprojecten te realiseren, en om te bezien op welke wijze de manier van samenwerken kan worden verbeterd of aangepast om meer snelheid te maken en daarmee het planontwikkelingsproces te versnellen.

Dit heeft geleid tot de volgende centrale vraag:

Op welke wijze wordt de snelheid van het planontwikkelingsproces van projectontwikkelaars beïnvloed door de gemeentelijke organisatie en het lokale beleid?

Om te komen tot een beantwoording van de centrale vraag is het onderzoek uitgesplitst in verschillende subvragen:

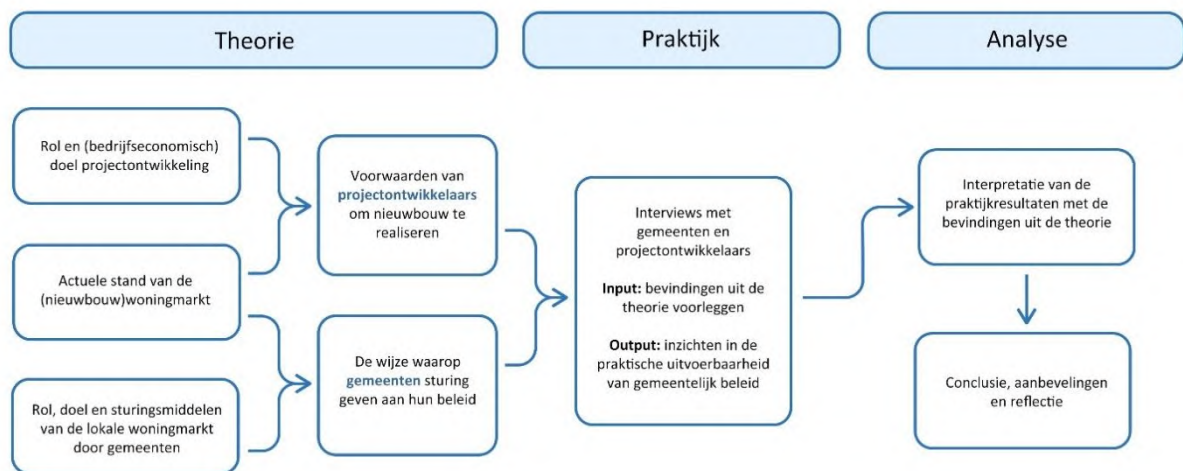
1. Wat is de stand van de Nederlandse (nieuwbouw) woningmarkt?
2. Wat is de rol en (bedrijfseconomische) doelstelling van projectontwikkelaars op de woningmarkt?
3. Wat is het doel van gemeenten bij sturing van de lokale woningmarkt en welke sturingsmiddelen zet de gemeente hiervoor in?
4. Hoe is samenwerking tussen projectontwikkelaars en gemeenten op uitvoerend niveau?
5. Op basis van welke voorwaarden kan het planontwikkelingsproces worden versneld?

1.3 Onderzoeksmethode en onderzoeksopzet

Het onderzoek is opgedeeld in drie onderdelen conform de Theorie, Praktijk en Analyse (TPA) systematiek (Van Hoek-Gerritsen, 2018). De theorie bestaat uit drie hoofdstukken en omschrijft achtereenvolgens de actuele ontwikkelingen op de (nieuwbouw) woningmarkt, de wijze waarop projectontwikkelaars functioneren op de woningmarkt en de manier waarop gemeente sturing geeft aan de lokale woningmarkt.

Het praktijkdeel geeft door middel van expertinterviews met respondenten, werkzaam bij gemeenten en projectontwikkelaars, inzichten in de manier waarop de samenwerking met de andere partij wordt ervaren en hoe lokaal beleid het planontwikkelingsproces beïnvloedt. Het onderzoek heeft daarmee een kwalitatief karakter.

In de analyse worden de uitkomsten uit het praktijkonderzoek beschouwd in relatie tot de bevindingen uit de theorie. Tot slot wordt in de eindconclusie de centrale vraag beantwoord, volgen er aanbevelingen en wordt gereflecteerd op het uitgevoerde onderzoek. In figuur 1 is het onderzoekmodel op schematische wijze weergegeven.



Figuur 1 - TPA structuur onderzoeksmodel Bron: eigen bewerking

1.4 Afbakening

- Het onderzoek richt zich specifiek op de lokale samenwerking tussen gemeenten en projectontwikkelaars.
- Om het onderzoek leesbaar en navolgbaar te houden is gefocust op commerciële projectontwikkelaars. Andere marktpartijen spelen ook een significante rol bij de nieuwbouwontwikkeling maar zijn buiten beschouwing gelaten.
- Gemeenten hebben een breed instrumentarium om sturing te geven aan woningbouwbeleid. Ter afbakening van dit onderzoek zijn woonvisies, grondbeleid en het bestemmingsplan als belangrijkste instrumenten omschreven.
- Het planontwikkelingsproces is gekaderd van planinitiatief tot aan het indienen van bestemmingsplan.
- Prestatieafspraken worden buiten het onderzoek gelaten omdat deze afspraken zich richten op gemeente en woningcorporaties.
- Sectorale milieuwetgeving speelt een belangrijke rol in het proces om te komen tot een bouwplan maar is, gezien de omvangrijkheid, voor dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Een actueel voorbeeld van milieuwetgeving wat op dit moment tot onzekerheid en uitstel leidt is het landelijk stikstofbeleid.

1.5 Relevantie

Het versnellen van de woningbouwproductie is een zeer actueel thema waar veelal vanuit een breed perspectief over wordt geschreven. Dit onderzoek gaat in op lokaal niveau, met als partijen de gemeenten en projectontwikkelaars. Het onderzoek probeert inzichten te bieden hoe partijen tot een betere samenwerking en verstandhouding kunnen komen om woningbouwproductie te versnellen.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de actuele stand van de woningmarkt omschreven waarmee duidelijk wordt hoe het woningtekort is ontstaan en hoe actuele marktomstandigheden de (nieuwbouw) woningbouwmarkt beïnvloeden. In de opvolgende hoofdstukken worden de doelen van projectontwikkelaars en gemeenten beschreven. In hoofdstuk 5 wordt door middel van interviews getoetst op welke wijze gemeenten en projectontwikkelaars de onderlinge samenwerking ervaren, waar knelpunten zijn in de samenwerking en hoe versnelling van het planontwikkelingsproces mogelijk is door aanpassingen. In hoofdstuk 6 wordt door middel van een verkennende analyse de theorie getoetst aan de praktijk. In hoofdstuk 7 wordt het onderzoek afgerond door beantwoording van de hoofdvraag, het geven van aanbevelingen en een reflectie.

Hoofdstuk 2. Stand van de Nederlandse woningmarkt

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen het actuele woningtekort omschreven en de woningbouwbehoefte op middellange termijn. Vervolgens worden actuele marktomstandigheden beschreven die invloed hebben op de (nieuwbouw) woningmarkt en daarnaast inzichten bieden in hoe de nieuwbouwmarkt er op dit moment voor staat. Er wordt afgesloten met de institutionele visie van de overheid op de woningmarkt.

2.2 Het actuele woningtekort

Het Ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties (BZK, 2022b) raamt het tekort aan woningen in 2021 op 279 duizend. Op een totale woningvoorraad van bijna 8 miljoen woningen is dit een tekort van 3,5% van de totale voorraad. Voor een evenwichtige woningmarkt wordt verondersteld dat een tekort van 2% zorgt voor een gezonde spanning. De woningmarkt kent een sterke regionale verankering en daarom behoeft het de nuancering dat het tekort per regio verschilt (Groenemeijer, 2021b).

De belangrijkste oorzaak die door Groenemeijer (2021a) wordt genoemd is de flink hogere bevolkingsgroei van afgelopen jaren ten opzichte van de prognoses. In 2006 was de voorspelling dat op korte termijn de bevolkingsgroei een omkeer zou maken naar bevolkingskrimp. Mede door die gedachten, en het gebrekkige vertrouwen in de woningmarkt door de economische crisis uit 2008, werden er op grote schaal door (lokale) overheden woningbouwplannen uitgesteld.

Ook Korthals (2014) geeft aan dat bij beleidmakers het idee bestond dat de tijd van grote woningtekorten ten einde was en dat de woningmarkt een draai zou maken van een aanbiedersmarkt naar een vragersmarkt. Er werd geraamd dat tussen 2016 en 2025 er 35.000 woningen per jaar moesten worden toegevoegd aan de woningvoorraad voor een gezonde woningmarkt en dat de omvang van de Nederlandse bevolking zijn piek zou bereiken in 2035 met een inwonersaantal van 17.062 miljoen. Vanaf dat moment zou de bevolking structureel gaan dalen.

In het jaar 2021, 15 jaar na de publicatie, kan worden geconcludeerd dat de bevolkingsgroei zich significant anders heeft ontwikkeld dan in 2006 is geprognostiseerd. De voorspelde piek van 17.062 miljoen inwoners werd in 2017 bereikt en in 2020 is de bevolking van Nederland verder toegenomen naar 17.415 miljoen inwoners. Onderzoek door het CBS (2020) prognosticeert dat de bevolking in ieder geval de komende 50 jaar zal blijven groeien. Uitgaande van de prognose van het CBS kent Nederland in 2035 18,760 miljoen inwoners, een verschil van bijna 1.7 miljoen inwoners ten opzichte van de eerdere voorspelling.

2.3 Korte tot middellange termijnperspectief woningvoorraad/woningtekort

De markt is constant in beweging en aan veranderingen onderhevig. Het woningtekort van 279 duizend woningen is daarom een momentopname. Kijkend naar de huidige planvoorraad zal volgens de verwachting van het Ministerie van BZK (2020) het woningtekort tot 2025 oplopen tot 419 duizend woningen. Hiermee komt het tekort tot boven de 5%.

In onderzoek van ABF Research (2021) in opdracht van het ministerie van BZK zal op de middellange termijn (tot 2035) de bevolking in heel Nederland met 924 duizend huishoudens toenemen. Omdat de huishoudensgroei een belangrijke indicatie is voor de woningvraag kan op basis hiervan een voorspelling worden gedaan voor de woningbouwbehoefte op middellange termijn. Het EIB (2021)

stelt dat landelijke politiek zich in brede zin uitspreekt in de verkiezingsprogramma's om de woningvoorraad met 1 miljoen woningen te laten toenemen tot 2030 om het woningtekort terug te dringen.

Na totstandkoming van het kabinet Rutte IV (aangesteld in januari 2022) is de ambitie vastgesteld op 900.000 woningen tot en met 2030. Om de ambitie te halen moeten er gemiddeld 100.000 nieuwe woningen per jaar worden gerealiseerd. De doelstelling van het Rijk wordt nader toegelicht in paragraaf 4.2.

2.3.1 Planvoorraad potentiële nieuwbouwwoningen tot 2030

Door het EIB (2021b) is een studie uitgevoerd om de huidige planvoorraad in beeld te brengen en zijn vervolgens optionele locaties aangewezen waar nieuwe voorraad gepland kan worden. Het onderzoek heeft zich beperkt tot de zeven provincies waar tot 2030 de grootste huishoudensgroei is voorspeld (Noord- en Zuid Holland, Utrecht, Flevoland, Gelderland, Overijssel en Noord-Brabant).

In figuur 2 zijn de resultaten van de studie weergegeven.

Tabel 1 Confrontatie vraag en aanbod tot 2030 in zeven provincies, aantal woningen	
Huidig planaanbod	
Planaanbod	810.000
Effectief aanbod na uitval	585.000
Nieuw aanbod groene woongebieden	
Aanbod	510.000
Effectief aanbod na uitval	380.000
Totaal effectief aanbod	965.000
Woningbouwopgave ¹	890.000
Overschot	75.000

1 Op basis van de ambitie van 1 miljoen extra woningen voor heel Nederland, exclusief vervangende nieuwbouw

Bron: EIB

Figuur 2 Planvoorraad tot 2030 Bron: EIB, (2021b)

Door het complexe speelveld en de lange planontwikkelingstijd van woningbouwprojecten worden de termen zachte plannen (planaanbod) en harde plannen (effectief aanbod na uitval) toegepast. Het EIB houdt hiermee rekening met een planuitval van tussen de 25% en 30%. Conform de studie zou er voldoende planvoorraad kunnen worden aangewezen om benodigde woningaantallen te realiseren.

Uit onderzoek van Brugman et al., (2022) komt naar voren dat er een zwak verband is tussen extra plancapaciteit en het vergroten/versnellen van de nieuwbouwproductie. 10% extra plancapaciteit betekent niet 'vanzelfsprekend' 10% extra nieuwbouw. Uit het onderzoek volgt dat 10% extra plancapaciteit leidt tot ongeveer 3,7% nieuwbouw in de 2-3 jaar na de verhoging van de plancapaciteit. Om de 900.000 woningen te halen is er beleidsmatig daarom meer nodig dan het verhogen van de plancapaciteit om de woningbouwontwikkeling te versnellen.

2.3.2 Gemiddelde doorlooptijd van initiatief tot oplevering nieuwbouwproject

Het planontwikkelingsproces van een nieuwbouwproject duurt in Nederland gemiddeld 10 jaar, dit is van initiatief tot aan verkoop van de woningen (Geuting & de Leve, 2018). Daarna moet de

ontwikkeling nog worden gerealiseerd. Dit onderschrijft de verklaring van Brugman et al., (2022) dat er een zwakke relatie is tussen toename plancapaciteit en de relatie van nieuwbouwwoningen op korte termijn. Het Rijk stuurt op mogelijkheden om het planontwikkelingsproces in te korten zodat de plancapaciteit beter kan aansluiten bij de daadwerkelijk nieuwbouwproductie (Ministerie van BZK, 2022a).

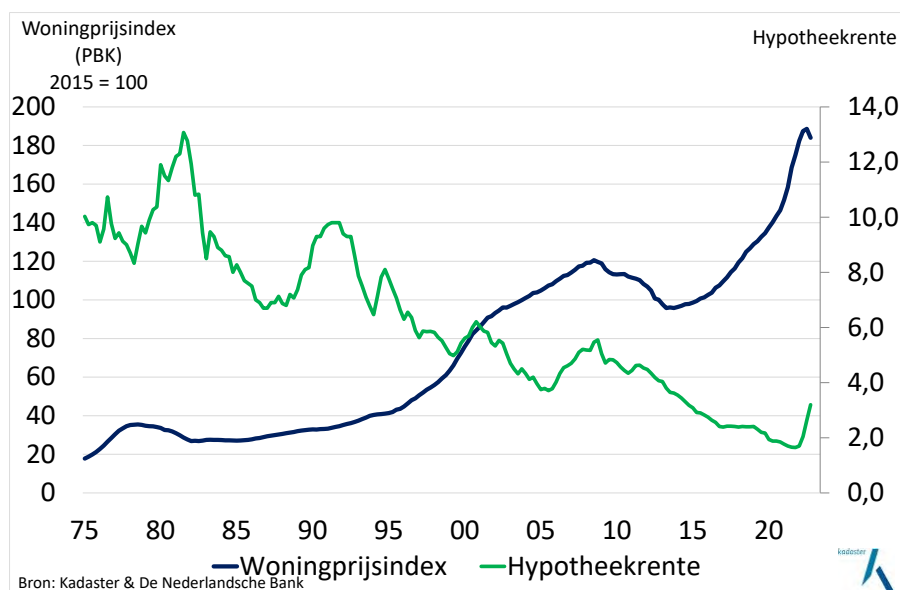
2.4 Actuele marktomstandigheden in relatie tot de (nieuwbouw) woningmarkt

De woningmarkt is vatbaar voor (macro)economische en geopolitieke ontwikkelingen. Hieronder zijn enkele effecten omschreven van actuele marktontwikkelingen die de woningmarkt beïnvloeden, of op korte termijn zullen beïnvloeden.

2.4.1 stagnerende/dalende woningprijzen

Door de lage hypotheekrente en de krappe woningmarkt zijn woningprijzen de afgelopen jaren sterk in waarde gestegen. In januari 2022 was de sterkste jaar-op-jaar prijsstijging gemeten met een gemiddelde toename van 21,1% (CBS, 2023c).

In figuur 3 is een correlatie waarneembaar waarbij de hypotheekrente daalt en de huizenprijzen stijgen. De rente voor een 10 jaar vaste periode is tussen 2013 en 2020 gedaald van 5,1% naar 2,0% (Kadaster 2022). Wat opvalt is dat sinds 2017 de rente vrijwel constant is gebleven. Als de hypotheekrente de enige verklarende factor zou zijn, zou dit betekenen dat ook de woningprijsstijging zou vertragen. Dit is niet gebeurd, de prijsstijging van woningen is juist versneld. Hiermee kan worden verondersteld dat de 'schaarste premie' een steeds grotere rol speelt bij de kooprijsoontwikkeling. De schaarste premie is de meerprijs die de koper bereid is te betalen door het krappe aanbod (Renen et al, 2006).

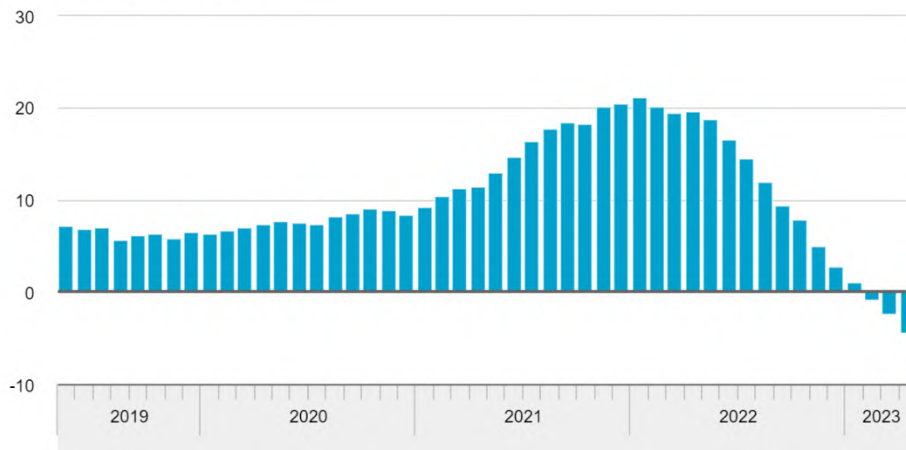


Figuur 3 Correlatie tussen woningprijzen en hypotheekrente Bron: Kadaster, (2022)

In figuur 4 is de prijsontwikkeling weergegeven. De hoogste gemiddelde verkoopwaarde is gemeten in juli 2022 met een prijs van €445.241. Na dat moment is er een stagnerende/neergaande trend zichtbaar waarbij voor het eerste sinds jaren in februari 2023 een dalende jaar-op-jaar verkoopwaarde is vastgesteld (CBS, 2023c). Een verklaring voor de dalende trend is de fors opgelopen hypotheekrente en druk op de maximale leencapaciteit. ABN AMRO (2023) verwacht hierdoor dat de huizenprijzen in 2023 zullen dalen met gemiddeld 6% en in 2024 met gemiddeld 4%.

Prijswontwikkeling van bestaande koopwoningen

%-verandering t.o.v. een jaar eerder

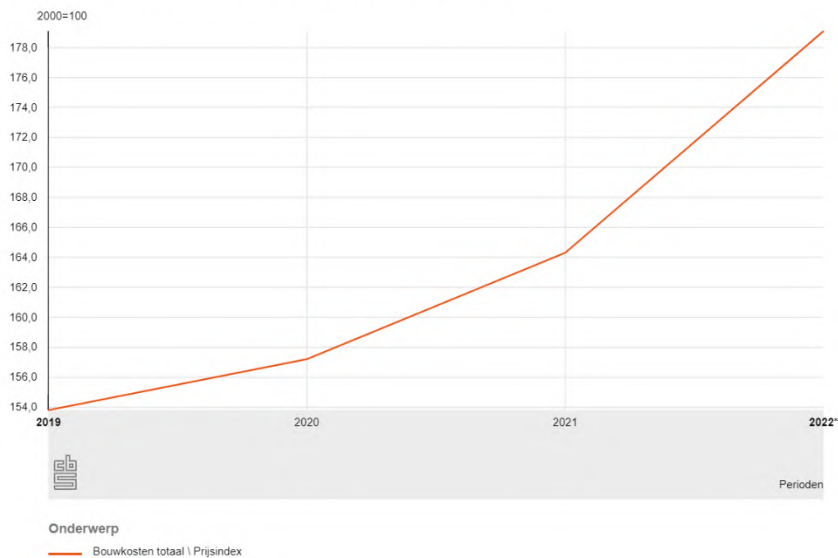


Figuur 4 Prijswontwikkeling van bestaande koopwoningen Bron: CBS, (2023c)

2.4.2 Fors opgelopen bouwrijzen

In figuur 5 is zichtbaar dat de afgelopen jaren de bouwrijzen voor de realisatie van nieuwbouwwoningen fors zijn opgelopen (CBS, 2023a). Enerzijds komt dit door de krapte aan bouwmaterialen, energierijzen en personele capaciteit en anderzijds door steeds strengere eisen voor nieuwbouwwoningen die worden vastgelegd in nationale wet- en regelgeving en lokaal beleid (Dirkse 2022).

Nieuwbouwwoningen; inputrijzenindex bouwrijzen 2000=100, vanaf 1990



Figuur 5 Bouwrijzenontwikkeling Bron: CBS (2023a) eigen bewerking

2.4.3 Afgifte nieuwbouwwoning

In paragraaf 2.3 is omschreven dat er gemiddeld 100.000 nieuwe woningen per jaar moeten worden gerealiseerd. Een indicatie voor toekomstige woningbouwontwikkelingen binnen afzienbare tijd is het aantal nieuwbouwwoningaanvragen dat onherroepelijk wordt afgegeven. In 2021 zijn er voor 75.800 woningen vergunningen verleend en in 2022 voor 63.400 woningen. In het eerste kwartaal van 2023 lag het aantal op 12.800 woningen, dit is 28% minder dan het eerste kwartaal van 2022 (CBS 2023b). In alle gevallen is dit fors lager dan de beoogde 100.000 woningen.

2.5 Institutionele visie van de overheid op de woningmarkt

Het handelen in woondiensten, zoals het aanbieden van woonruimte (koop- of huurwoningen) is een economisch product en wordt benaderd vanuit de neoklassieke marktheorie. De grondlegger van deze stroming is Adam Smith. Smith omschrijft dat bij een efficiënte markt de prijs van een product tot stand komt door een evenwicht tussen vraag en aanbod. Hierbij streeft de aanbieder naar winstoptimalisatie door een zo hoog mogelijke marge te realiseren tussen productiekosten en verkoopwaarde, terwijl de afnemer juist een zo laag mogelijke prijs wil betalen. Door een constant samenspel tussen afnemers en aanbieders (vraag en aanbod) vormt de markt zich tot een economisch optimum of probeert deze zo dicht als mogelijk te benaderen. Als resultaat hiervan ontstaat er een prijsevenwicht. Overheidsingrijpen is hierbij uitgesloten (de Vries & Boelhouwer, 2006).

Toch kiest de Nederlandse overheid voor ingrijpen op de woningmarkt. Als reden voor het ingrijpen omschrijven de Vries en Boelhouwer (2006) de vele sociale dilemma's die samengaan met het woningbouwbeleid. Er kan worden gesproken van een gereguleerde woningmarkt waarbij de overheid sturing geeft door het maken van beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en woonbeleid.

Het beleid op het gebied van ruimtelijke ordening wordt door de overheden onder andere ingezet om invloed uit te oefenen op de grondmarkten om hiermee negatieve invloeden te beperken. Segeren (2007) omschrijft dat de locatiegebondenheid van vastgoed de omgeving negatief of positief kan beïnvloeden. Middelen als het bestemmingsplan en omgevingsvergunningen (bouwvergunningen) worden ingezet om te zorgen voor weloverwogen beslissingen over de inrichting van de beschikbare ruimte. Naar onderzoek van Glaeser en Gyourko (2003) vormt beleid op het gebied van ruimtelijke ordening de belangrijkste verklaring voor hoge prijsniveaus, waarbij als reden wordt gegeven dat het beleid zorgt voor aanbodrestricties met betrekking tot de beschikbaarheid van woningbouwlocaties. Hierdoor kan worden gesproken van een regulatory taks oftewel regulatie belasting (Glaeser, Gyourko, J., & Saks, R., 2005).

Van der Krabben (2022) geeft aan dat door de vele restricties en schaarse ruimte de Nederlandse grondmarkt een lage(re) prijselasticiteit kent dan andere Europese landen. Er wordt minder snel gereageerd bij vraagtoename. Michielsen et al. (2017) komt tot eenzelfde soort conclusie en stelt dat het zeer aannemelijk is dat aanbodrestricties er voor zorgen dat de nieuwbouw in Nederland traag reageert op prijsstijgingen.

2.6 Conclusie H2

In dit hoofdstuk is toegelicht hoe het actuele woningtekort is ontstaan en wat de woningvraag is op middellange termijn. Op basis van de middellange termijnvoorspellingen van de woningvraag heeft kabinet Rutte IV in januari 2022 het doel gesteld om tot en met 2030 900.000 nieuwe woningen te bouwen. Uit een studie van het EIB (2021b) lijkt het mogelijk om voldoende (nieuwe) planvoorraad de plannen om dit doel te halen.

De praktijk is weerbarstig. Allereerst is er een zwak verband tussen plancapaciteit en daadwerkelijke nieuwbouwproductie en daarnaast is de gemiddelde doorlooptijd van een nieuwbouwplan 10 jaar. Ofwel, planvoorraad wat nu wordt vastgesteld zal pas na 2030 worden gerealiseerd/opgeleverd. Daarnaast raakt het overheidsdoel verder uit zicht door de actuele marktomstandigheden. De voornaamste indicatie hiervan is de terugloop van afgegeven vergunningen voor nieuwbouwwoningen.

De overheid heeft een visie op woonbeleid en ruimtelijke ordening en reguleert daarom de woningmarkt. Hiermee accepteert de overheid ook dat woningen hogere prijsniveaus krijgen. Als de overheid de woningbouw van groot maatschappelijk belang vindt, moeten projectontwikkelaars worden gestimuleerd om nieuwbouwprojecten te initiëren in een markt waar opbrengstenpotentie onder druk staat en bouwkosten (op dit moment) nog verder stijgen. De behoefte naar nieuwe woningen is in ieder geval enorm.

Hoofdstuk 3. De rol en doelstelling van een projectontwikkelaar op de woningmarkt

3.1 Inleiding

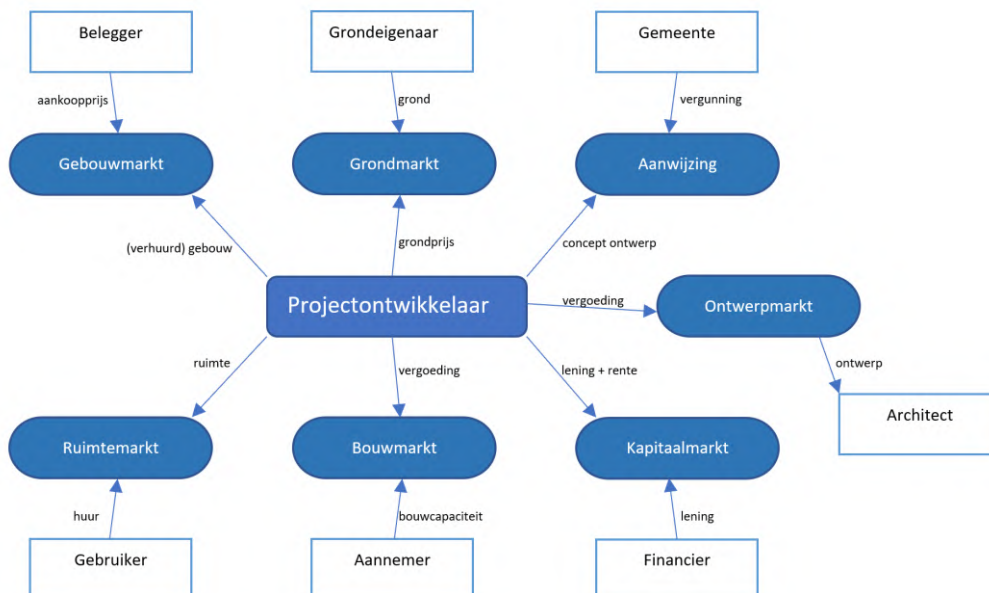
In dit hoofdstuk wordt omschreven welke rol een projectontwikkelaar heeft op de woningmarkt en op welke wijze, en onder welke voorwaarden, hij bedrijfseconomische activiteiten uitvoert. Verder wordt beschreven welk aandeel van de nieuwbouwproductie kan worden toegeschreven aan projectontwikkelaars.

3.2 Omschrijving van projectontwikkeling

Projectontwikkeling is een discipline binnen de vastgoed- en gebiedsontwikkeling. Aan de 'praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling', onderdeel van de TU Delft, wordt de volgende definitie gehanteerd voor het werkgebied: 'gebiedsontwikkeling heeft tot doel een groter gebied met verschillende locaties en functies te veranderen waardoor commerciële en/of maatschappelijke meerwaarde ontstaat (De Zeeuw, 2013).

Projectontwikkeling is één van disciplines binnen dit complexe werkveld waarbij de projectontwikkelaars veelal als risicodragende initiatiefnemers optreden. In het Handboek Projectontwikkeling (Peek et al., 2018, p48) wordt het werkveld van projectontwikkeling vervolgens nader afgebakend: 'Projectontwikkeling wordt gepositioneerd tussen maatschappelijke uitdagingen aan de ene kant en de lokale marktvrage aan de andere kant'.

De projectontwikkelaar zorgt als marktpartij voor de match tussen 'beide'. Hiermee is de projectontwikkelaar de partij die het proces opstart, alle benodigde kennisdisciplines bij elkaar haalt en vervolgens integraal het project begeleidt. Globaal en schematisch is het werkveld hieronder weergegeven. (Peek et al., 2018, p53)



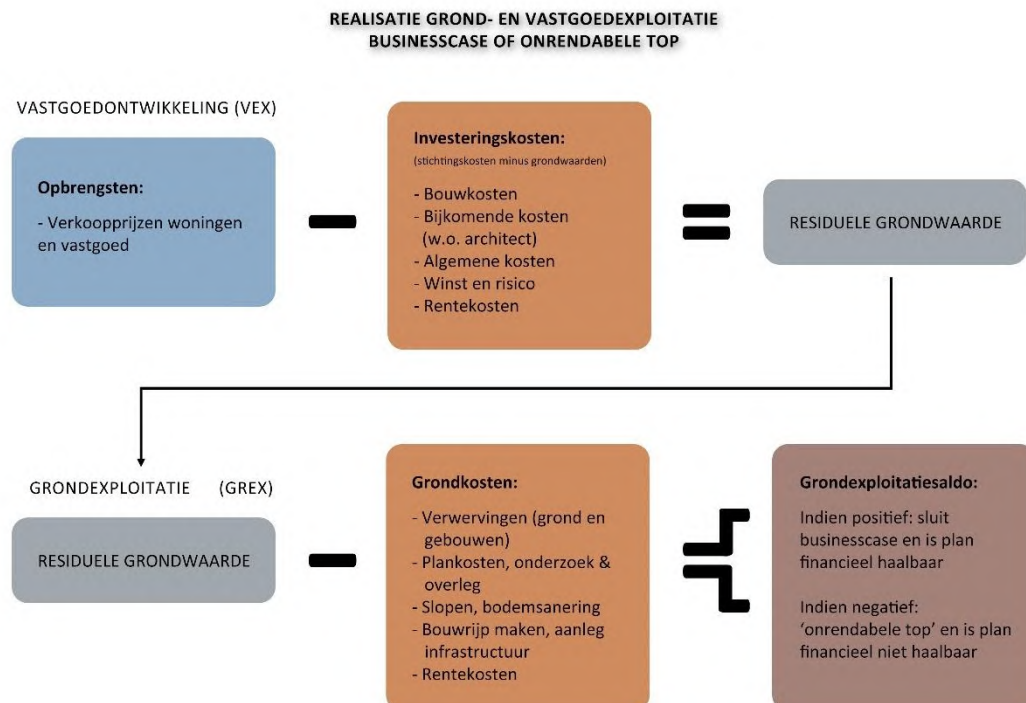
Figuur 6: Werkveld projectontwikkeling Bron: Peek et al., (2018, p53) eigen bewerking

3.3 Bedrijfseconomisch perspectief projectontwikkelaar

Vanuit bedrijfseconomisch perspectief wordt het werkgebied van de projectontwikkelaars als volgt omschreven: 'De rol van de projectontwikkelaar is het realiseren van nieuw woningaanbod door het actief inspelen op de vraag naar woonproducten met als doel om waardegroei te creëren' (Peek et al., 2018). De definitie waardegroei verschilt per ontwikkelaar en is afhankelijk van de bedrijfsstrategie. Deze strategie wordt mede bepaald door de doelstellingen van het bedrijf en het daaraan gekoppelde risicoprofiel. Binnen dit risicoprofiel is opgenomen welk risico men bereid is te nemen, en welk (minimale) rendement daar tegenover moet staan. Over het algemeen geldt: hoe hoger het risico, hoe hoger het winstpotentieel moet zijn.

Een ontwikkeling is haalbaar wanneer de kosten (inclusief winst- en risico-opslag) lager zijn dan de opbrengsten (Peek et al., 2018), waarbij projectontwikkelaars streven naar winstoptimalisatie. Bij meer maatschappelijk betrokken instellingen zoals woningcorporaties is het maken van winst niet de kernactiviteit. Het ministerie van BZK (2021) omschrijft hun taak als voorzien in betaalbare huurwoningen voor mensen met lagere inkomens.

In figuur 7 is weergegeven hoe de grondwaarde wordt bepaald in de projectontwikkeling. (Zeeuw, F. de., 2018, p69). Vanuit de vastgoedexploitatie (VEX) zijn de (geprognosticeerde) opbrengsten bepalend voor de residuele grondwaardebepaling. Dit is de waarde die een ontwikkelaar bereid is te betalen voor de grond op basis van een specifiek programma waarvan de opbrengsten zijn bepaald. Wordt één van de schakels beïnvloed (verkooprijzen, bouwkosten, rentelasten) dan heeft dit effect op de grondwaarde. Vanuit de grondexploitatie (GREX) geredeneerd is een project haalbaar wanneer er een positief saldo overblijft na aftrek van de grondkosten.



Figuur 7 Relatie grond- & vastgoedexploitatie businesscase of onrendabele top
Bron: Zeeuw, F. de., (2018, p69) eigen bewerking

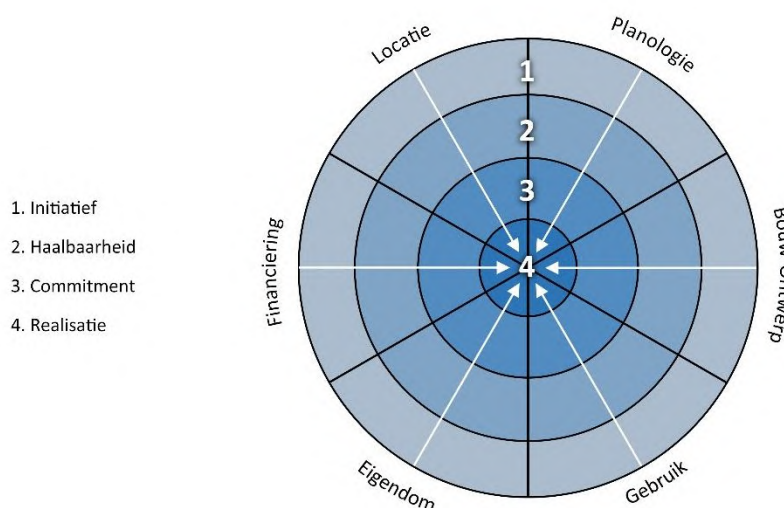
In figuur 6 is getoond dat het werkveld van een projectontwikkelaar veel breder is dan alleen de financiële aspecten. Projectontwikkeling speelt zich af in het ruimtelijk domein en heeft daarmee impact op de (lokale) samenleving. Afstemming met de lokale overheid speelt hierbij een cruciale rol. Keuzes die aan de voorkant van het planontwikkelingsproces worden gemaakt op bijvoorbeeld het gebied van stedenbouw, architectuur en inrichting van het openbaar gebied hebben impact op de beleving en het functioneren van het gebied nadat de ontwikkeling is gerealiseerd.

Naast afstemming tussen de projectontwikkelaar en de (lokale) overheid worden vele andere stakeholders betrokken bij een project zoals een architect, een aannemer en andere adviseurs. Verder is draagvlak vanuit de omgeving essentieel om voortgang te maken in het vergunningstraject. Dit vergt afstemming met buurtbewoners, nabij gevestigde bedrijven of belangenverenigingen (bijvoorbeeld een natuurclub die zich inzet voor behoud van lokale flora en fauna). De fysieke ruimte kan maar eenmaal worden benut en het maken van de juiste keuze vergt aandacht en tijd.

3.4 Projectmatige benadering nieuwbouwprojecten

De lange doorlooptijd van nieuwbouwprojecten zorgen voor onzekerheid en risico's. Dit heeft ervoor gezorgd dat projectontwikkeling een groot projectmatig karakter heeft ontwikkeld. Peek et al. (2018, p56) omschrijft dat projectontwikkeling veelal bestaat uit vier ontwikkelingsfasen waarin wordt gewerkt van grof naar fijn. Dit zijn: initiatief, haalbaarheid, commitment en realisatie. Elke fase heeft als doel de ontwikkeling een stap verder uit te werken en op deze wijze meer zekerheid te verwerven en het risico te reduceren. Elke fase heeft zijn eigen uitdagingen waarbij door (onvoorziene) factoren vertraging kan ontstaan.

Een fase wordt afgerond wanneer voldoende zekerheid is ontstaan binnen de zes kernaspecten die zijn afgebeeld in figuur 8. Het interactieve proces tussen de kernaspecten wordt bewaakt door voortdurend te rekenen en te tekenen om het project te optimaliseren. Dit proces vormt daarmee de kern van de risicosturing c.q. het omgaan met onzekerheid binnen projectontwikkeling Peek et al. (2018, p56) Een niet onbelangrijk punt om te noemen is dat het geïnvesteerd kapitaal per fase toeneemt en daarmee ook het risico bij uitstel of afstel van een project.



Figuur 8 De ontwikkelingsfasen en kernaspecten Peek et al. Bron: (2018, p56) eigen bewerking

3.5 Feitelijke positie van projectontwikkelaars op de nieuwbouwmakrt

Door het Kadaster (2021) is onderzoek gedaan naar de totale productie van nieuwbouwwoningen in Nederland in de periode 2017 tot en met 2020. In deze periode zijn 262.000 woningen gerealiseerd waarvan 51% koopwoningen, 16% door woningcorporaties t.b.v. sociale huisvesting en 33% in de categorie overige verhuur. De categorie overige verhuur is een verzameling van studenten- en zorgwoningen tot grote appartementen en gezinswoningen in de hoge huurprijssegmenten.

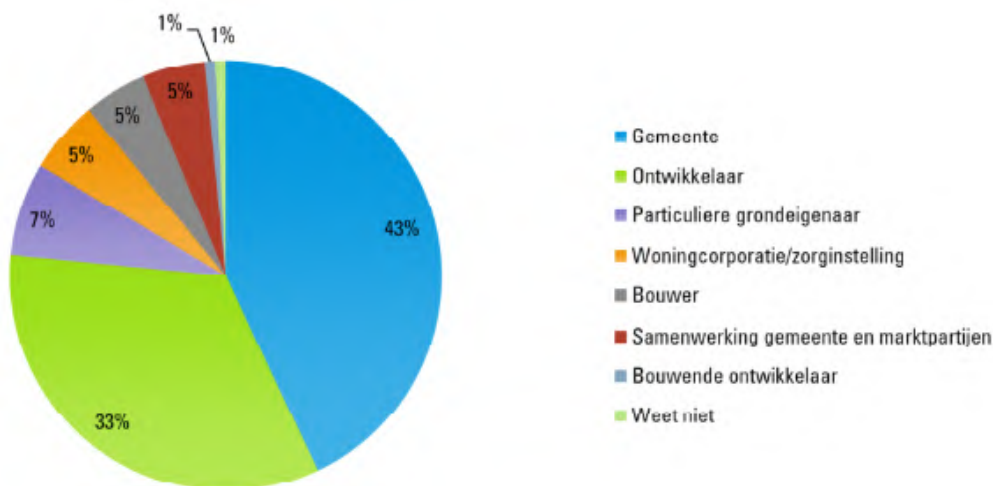
Aangezien woningcorporaties zich niet (mogen) richten op de koopwoningenmarkt en de overheid zelf geen woningen produceert kan worden aangenomen dat projectontwikkelaars en andere marktpartijen verantwoordelijk zijn voor het overgrote deel van woningbouwproductie. Daarnaast wordt ook de categorie overige huur voor het grootste deel door projectontwikkelaars geïnitieerd en gerealiseerd.

De som van koopwoningen en overige huur resulteert in 84% van de totale nieuwbouwproductie door projectontwikkelaars of andere marktpartijen. Een kanttekening bij bovenstaande omschrijving is de relatief korte periode van de meting.

	Koopwoningen	Woningcorporatie	Overige huur	Woningvoorraad
Bouwjaar 2017-2020	51%	16%	33%	262.000
Totale voorraad	57%	29%	14%	8.005.000

Tabel 1 vergelijking totale en nieuwe woningvoorraad op eigendom Bron: Kadaster (2021) eigen bewerking

Dat marktpartijen de nieuwbouwwoningen ontwikkelen betekent niet per definitie dat zij ook initiatiefnemer zijn. Geuting & de Leve (2018) hebben onderzoek gedaan naar de initiatiefnemer bij woningbouwontwikkelingen. Hoewel het onderzoek gedateerd is geeft het een duidelijk beeld van de verhoudingen. Gemeenten en projectontwikkelaars zijn bij 76% van de nieuwe initiatieven de initiatiefnemers.



Figuur 9 Wie is initiatiefnemer van de ontwikkeling? Bron: Geuting & de Leve, (2018)

3.6 Conclusie H3

In dit hoofdstuk is toegelicht wat de kenmerken en eigenschappen zijn van projectontwikkeling en op welke wijze, en onder welke voorwaarden, projectontwikkelaars in dit complexe werkveld hun bedrijfseconomische activiteiten uitvoeren.

Er kan worden vastgesteld dat winst maken het primaire doel is van een projectontwikkelaar en dat zonder winstpotentie een project (in basis) niet wordt gerealiseerd. Secundair spelen de verwachte tijdsduur van het planontwikkelingsproces en de (maatschappelijke) ruimtelijke kwaliteit van een project een belangrijke rol bij de afwegingen. In een samenspel tussen de maximale winstpotentie, voldoende kwaliteit en de verwachte tijdsduur van het planontwikkelingsproces zoekt een projectontwikkelaar naar het meest optimale scenario.

Het projectmatige karakter dat is ontwikkeld om zekerheden te verwerven en risico's te reduceren is noodzakelijk maar zorgt wel voor een lange doorlooptijd per fase. Wanneer binnen het planontwikkelingsproces, bijvoorbeeld de commitmentfase, een uitgangspunt wijzigt dan moeten alle zes de kernaspecten in een iteratief proces opnieuw worden overwogen, wat invloed heeft op de beoogde planning.

Een bevinding is dat meer dan 80% van de nieuwbouwwoningen door projectontwikkelaars of andere marktpartijen wordt gerealiseerd en dat een goede samenwerking tussen gemeenten en projectontwikkelaars cruciaal is voor de (toekomstige) nieuwbouwproductie. Vooral ook omdat gemeenten en hogere overheden zelf geen woningen realiseren.

De noodzaak voor een goede samenwerking wordt versterkt door de bevinding dat gemeenten en projectontwikkelaars gezamenlijk voor meer dan 75% verantwoordelijk zijn voor de nieuwbouwinitiatieven en daarmee ook de belangrijkste aanjagers zijn voor nieuwbouwontwikkelingen op lokaal niveau.

Hoofdstuk 4. De rol en het doel van (lokale) overheid op de woningbouwmarkt

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst beknopt de rol van de rijksoverheid omschreven en de manier waarop ze regie (her)neemt op de woningmarkt. Vervolgens wordt de interdepartementale rolverdeling van de overheid beschreven en volgt een omschrijving van de rol en het doel van gemeenten op de woningmarkt. Als laatste volgt een verdieping in de drie instrumenten waarmee gemeenten sturing geven namelijk: woonvisie, grondbeleid en het bestemmingsplan.

4.2 Doel van de overheid

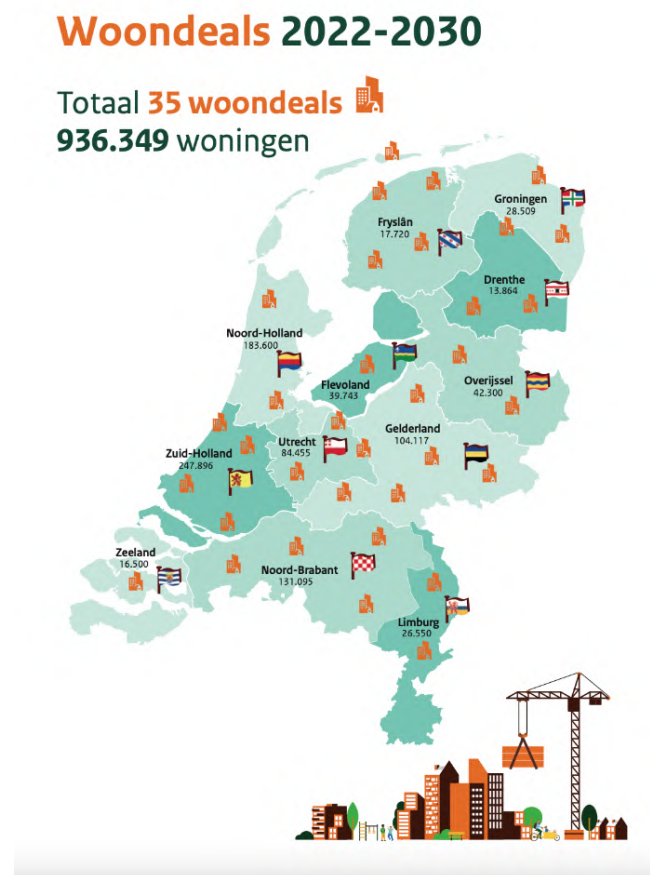
Voor wat betreft de woningbouw staat in de grondwet opgenomen dat voldoende woningen 'voorwerk van zorg' is voor de overheid. Met een geraamd tekort van 279.000 woningen (BZK, 2022b) in 2021 kan worden gesteld dat niet wordt voldaan aan deze wettelijke eis.

Om de jaarlijkse woningbouwproductie te verhogen en beter in te spelen op de maatschappelijke behoeften heeft het kabinet Rutte IV (aangesteld in januari 2022) een minister van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (VROM) aangesteld. Het ministerie van VROM was in 2010 opgeheven met het geloof dat de markt en decentrale overheden de woningmarkt goed konden bedienen, en daarbij bestond het idee dat de tijd van grote woningtekorten voorbij was (Korthals, 2014). Het Rijk heeft in de periode van 2010 tot 2020 daarmee een meer passieve en faciliterende rol aangenomen.

Terugkijkend is geconcludeerd dat dit een verkeerde inschatting was en wil het Rijk nu de regie hernemen op de volkshuisvesting. In maart 2022 is de Nationale Woon- en Bouwagenda vastgesteld waarin wordt ingezet op betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit (BZK 2022b). Inmiddels zijn in het voorjaar van 2023 de doelen verwerkt in regionale woondeals waarin het Rijk met provincies, gemeenten, corporaties en marktpartijen afspraken heeft gemaakt waar en in welke aantallen woningbouw moet gerealiseerd. In figuur 10 zijn de woningaantallen per provincie geïllustreerd (BZK, 2023b)

4.3 Interdepartementale rolverdeling overheid

Het Rijk wil regie herpakken om de woningbouwproductie te verhogen en zet daarbij met name in op betaalbare woningbouw. Om dit te bereiken is samenwerking nodig met provincies en gemeenten. Kortshals (2014) omschrijft dat in 2012, de verantwoordelijkheid voor woningbouwbeleid en woningbouwproductie is gedecentraliseerd en ondergebracht bij provincies en gemeenten.



Figuur 10 overzicht van de woningbouwdoelen per provincie
Bron: BZK (2023b)

Gemeenten zullen de nieuwe visie van het Rijk moeten omarmen en moeten omzetten in regionaal en lokaal beleid.

Hilhorst en van de Bos (2020) hebben onderzoek gedaan naar de rolverdeling tussen het Rijk, provincies en gemeenten, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK. In dit onderzoek komt naar voren dat alle overheidsniveaus de noodzaak van het versnellen van de woningbouwopgave omarmen, maar ze ook grote onderlinge verschillen kennen hoe dit te bereiken. Het Rijk stuurt met name aan op kwantiteit (woningaantallen).

Dit terwijl provincies en gemeente bij nieuwe woningbouwontwikkeling oordeelt naar goede ruimtelijke ordening en elk project afzonderlijk weegt op kwaliteit en kwantiteit. Omdat de verantwoordelijkheid voor nieuwbouw en een prettig woon- en leefklimaat hoofdzakelijk ligt bij gemeenten, moet op lokaal niveau ook worden gezorgd voor de benodigde investeringen in de fysiek ruimtelijke omgeving om woningbouw mogelijk te maken (Korthals, 2014).

De rolverdeling van de drie bestuurslagen is in figuur 11 samengevat:

RIJK	PROVINCIES	GEMEENTEN
Verantwoordelijk voor het stelsel van wetten en regels, bevoegdheden en instrumenten van de verschillende partijen op de woningmarkt . Het gaat daarbij om (de Wet) ruimtelijke ordening, landelijke wetgeving en financiële regelingen voor de woningmarkt en landelijke regelingen ten aanzien van de kwaliteit van woningen.	Verantwoordelijk voor de integratie, afstemming en afweging van gemeentelijk woonbeleid in het geheel aan ruimtelijke opgaven op provinciaal en/of regionaal niveau .	Verantwoordelijk voor voldoende woningen binnen de gemeentegrenzen. De gemeente stuurt via ruimtelijke plannen. De realisatie gebeurt door (markt)partijen.

Figuur 11 Interdepartementale rolverdeling overheid Bron: Hilhorst & van de Bos (2020)

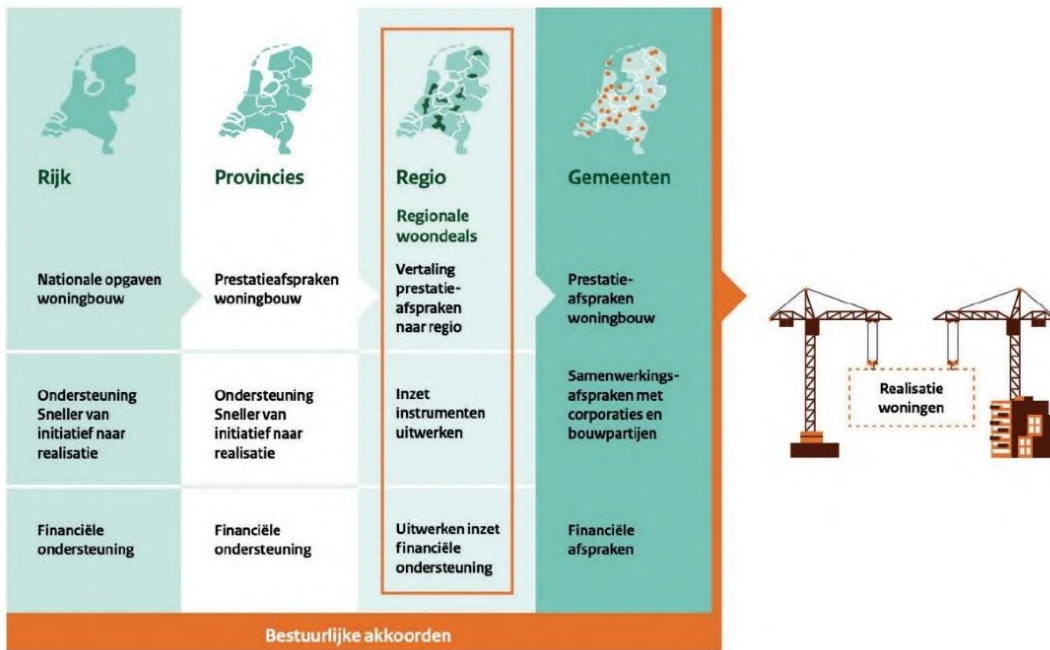
4.4 Rol van de gemeenten

Hilhorst en van de Bos (2020) omschrijven dat gemeenten het onderdeel wonen zien als één van de belangrijkste beleidsonderwerpen. Zij hebben als doel om voldoende woningbouw te faciliteren, met de focus op betaalbaarheid en inclusiviteit.

Een belangrijk gegeven is dat de woningbouwopgave niet los kan worden gezien van andere actuele vraagstukken binnen de bredere ruimtelijke context. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de energietransitie, het reduceren van stikstofuitstoot, de verduurzamingsopgave (klimaatbestendigheid/natuurinclusiviteit) en bedrijvigheid (Nationale Woon- en Bouwagenda, 2022b).

Er kan worden gesteld dat op gemeentelijk niveau alle doelen samen komen. Alle uitgangspunten wegen en verenigen kost tijd, terwijl veel (kleine) gemeenten aangeven hiervoor geen capaciteit te hebben. Daarbij moeten gemeenten ook medewerking krijgen van projectontwikkelaars om de gewenste woningen daadwerkelijk kunnen te realiseren (Staat van de woningmarkt, 2020).

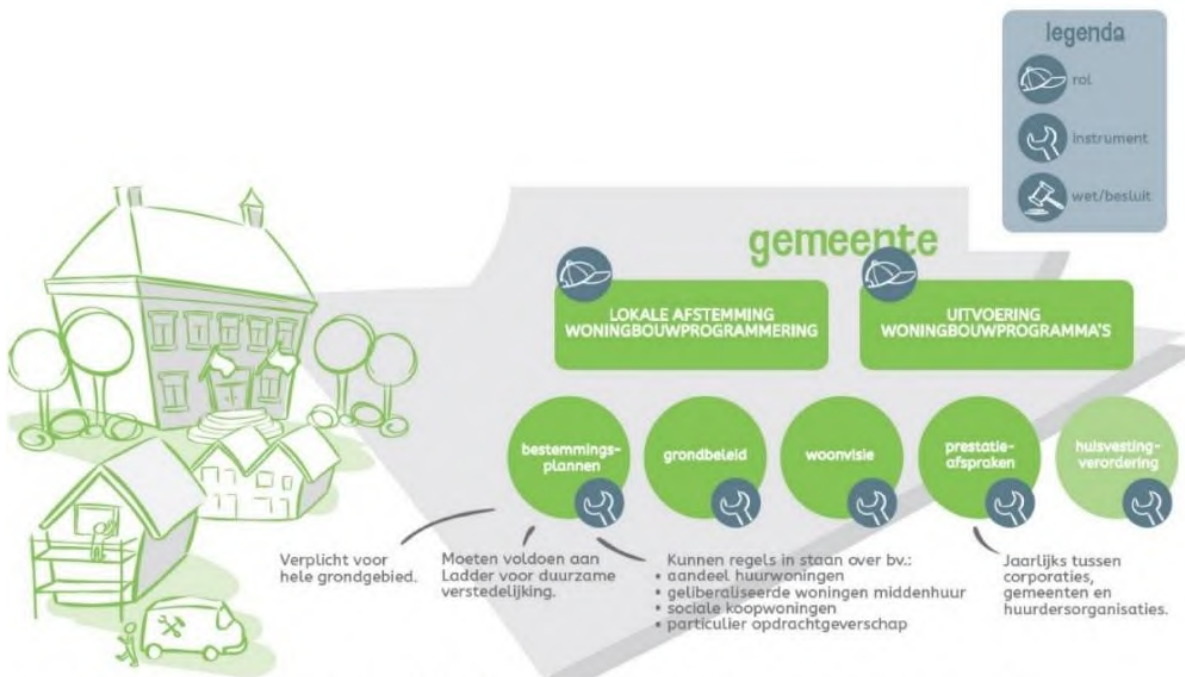
Zoals in figuur 11 omschreven zijn gemeenten binnen de interdepartementale rolverdeling van de overheid de partij die moet zorgen voor voldoende nieuwbouwproductie binnen de gemeentegrenzen door het maken van (financiële) samenwerkingsafspraken met woningcorporaties en projectontwikkelaars. In de regionale woondeals zijn deze afspraken vastgelegd en omgezet naar lokale prestatieafspraken (BZK 2022c). Hiermee hebben gemeenten zich gecommitteerd aan de visie van het Rijk.



Figuur 12 De aanpak met regio op de nationale woningbouwopgave Bron: BZK (2022c)

4.5 Instrumentarium gemeenten om sturing te geven aan lokaal woningbouwbeleid

In het bestemmingsplan legt de gemeente vast of er nieuwe woningen worden toegestaan op een bepaalde locatie en onder welke voorwaarden. Verder kunnen gemeenten invloed uitoefenen door het woonvisies in te zetten en door actief of faciliterend sturing te geven aan grondbeleid (BZK, 2022b) In figuur 13 zijn de instrumenten van de gemeente gevisualiseerd.



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland (2019): Infographic Bestuurlijke rolverdeling op de woningmarkt

Figuur 13 Bestuurlijke rolverdeling op de woningmarkt Bron: rekenkamer Oost-Nederland (2018)

4.5.1 Woonvisie (volkshuisvestingsbeleid)

Een doelstelling van gemeenten is het voorzien van voldoende betaalbare woningen in zowel de koop- als huursector. In 2015 is de woningwet herzien en zijn de woonvisies en prestatieafspraken geïntroduceerd, waarmee nu sturing wordt gegeven om het doel te bereiken. Een woonvisie vormt de basis van het lokale volkshuisvestingsbeleid. Zo wordt onder andere de woningbehoefte (aantallen) omschreven en in welke categorie de woningen moeten worden gerealiseerd. In figuur 14 is getoond hoe een gemeente de verdeling kan omzetten in beleid:

Meer betaalbare woningen in de nieuwbouw

<ul style="list-style-type: none">• Streefwoning- bouwprogramma	<p>Een plancapaciteit tot 2025 die aansluit bij de woningbehoefte ziet er als volgt uit:</p> <ul style="list-style-type: none">o Sociale huur: 30%o Vrije sector huur tot maximaal € 950,-: 5%o Sociale koop tot € 210.000,-: 15%o Betaalbare koop € 210.000,- tot € 265.000,-: 15%o Middeldure koop € 265.000,- tot € 350.000,-: 20%o Dure koop € 350.000,- en meer: 15% <p>Daarbij zijn sociale huur en sociale koop in zekere zin communi- cerende vaten. Als het lukt om meer sociale koop te realiseren kunnen meer starters hun voorkeur (een koopwoning) realiseren en hoeven minder starters terug te vallen op sociale huur. Voor de nieuwbouwplannen die nu in ontwikkeling zijn willen we mini- maal 60% van het programma in de categorie betaalbaar en goedkoop realiseren (koop tot € 265.000,- + sociale huur). Voor- alsnog zien we in het segment middeldure huur geen grote vraag. We houden de verhuurbaarheid van het huidige aanbod in de gaten en sturen bij waar nodig.</p>
--	---

Figuur 14 Woonvisie 2020-2025 gemeente Putten Bron: Gemeente Putten (2020)

Gezien de forse stijging van de koop- en huurprijzen de afgelopen jaren zijn gemeenten steeds vaker geneigd om een groter percentage woningen toe te wijzen in de sociale en betaalbare categorie. Waar voorheen een projectontwikkelaar veelal 70% van de verkoopprijzen zelf kon bepalen is dit bovenstaand voorbeeld nog maar 15%. De gemeente reguleert voor 85% van het programma de maximale koop- of huurprijzen. Een woonvisie is een beleidsstuk dat veelal elke 4 á 5 jaar wordt herzien. Van der Krabben (2022) beschrijft dat het grote aandeel betaalbare woningen als eis van de gemeente bij veel woningbouwprojecten leidt tot onrendabele toppen en daarmee uitstel of afstel veroorzaakt van woningbouwontwikkeling.

4.5.2 Gemeentelijke grondbeleid

Gemeenten hebben de keuzen om een actief of faciliterend grondbeleid te voeren (Van der Krabben, 2022). De manier waarop het grondbeleid tot uitvoering komt vormt de basis van de publiek private samenwerking (PPS).

Actief grondbeleid wordt door Kortshals (2014) omschreven als de traditionele vorm van grondbeleid en houdt in dat de gemeente op eigen risico de grondexploitatie (GREX) voert. Oftewel, op risico van de gemeente worden gronden verworven (indien nog niet in eigendom) en bouwrijp gemaakt om ze vervolgens uit te geven als bouwrijpe kavels aan projectontwikkelaars ten behoeve van de nieuwbouwproductie. De gronduitgifte kan hiermee dienen een inkomstenbron voor gemeenten.

Bij faciliterend grondbeleid zijn gemeenten in basis alleen betrokken bij het opstellen van de randvoorwaarden en de toetsing op goede ruimtelijke ordening. Het (financieel)risico van de grondexploitatie ligt in dit geval bij de eigenaar van de gronden c.q. initiatiefnemers, bijvoorbeeld een projectontwikkelaar.

Gezien veel locaties een versnipperd eigendom kennen is een tussenvorm gebruikelijk. Groetelaers (2004) omschrijft deze vorm als ‘interactief grondbeleid’ en dit is een situatie waarbij zowel gemeenten (publiek) als projectontwikkelaar (privaat) in een samenwerkingsvorm de ontwikkeling ter handen nemen in een publiek private samenwerking (PPS). In figuur 15 is het instrumentarium van grondbeleid getoond.

Instrumentarium gemeenten ten behoeve van actief grondbeleid	Instrumentarium gemeenten ten behoeve van faciliterend grondbeleid
<ul style="list-style-type: none"> • Actieve bouwgrondproductie • Bouwclaimmodel: grondverwerving in ruil voor bouwclaims • PPS/deelnemingen (joint venture; grondexploitatiemaatschappij) • Wet voorkeursrecht gemeenten • Onteigening • Erfpacht 	<ul style="list-style-type: none"> • Kostenverhaal op basis van anterieure overeenkomst (vrijwillig overeengekomen) • Kostenverhaal op basis van exploitatieplan (afdwingbaar, op basis van wettelijk voorgeschreven kostensoorten en rekenregels) • Kostenverhaal zonder tijdvak (in geval van organische gebiedsontwikkeling) • Bijdragen bovenwijkse voorzieningen en ruimtelijke ontwikkelingen • Stedelijke kavelruil

Figuur 15 Instrumentarium grondbeleid Bron: Van der Krabben (2021)

Een bevinding uit recent onderzoek door Brugman et al. (2022) is dat de doorlooptijd van ontwikkelingen (aanzienlijk) sneller gaat wanneer gemeenten zelf volledig eigenaar zijn van de gronden (dus bij actief grondbeleid). Brugman et al. (2022) geeft geen harde verklaring van dit effect maar verwacht dat dit o.a. komt omdat de gemeente de regie meer in hand heeft en dat hierdoor meer vaart kan worden gezet. Ook wordt vermeld dat gemeenten vaak onbebouwde grond in bezit hebben en het veelal gaat om kleinere projecten. Doordat deze ontwikkelingen minder complex zijn kan dit ook effect hebben op de snelheid.

Naast de uitvoerende wijze waarop gemeenten vorm geven aan de lokale woningbouwproductie kennen gemeenten ook een grondnota of grondprijzenbrief. In dit stuk staat omschreven tegen welke waarde gemeente bereid zijn gronden te verkopen. Inkomsten die gemeente genereren door de verkoop van gronden kunnen worden ingezet voor algemene middelen (VNG, z.d.).

4.5.3 Bestemmingsplan

Een belangrijke wet die bepalend is voor de ruimtelijke inrichting in Nederland is de ‘Wet ruimtelijke omgeving’ (Wro). Deze wet heeft als doel om overheden, burgers en bedrijven houvast te bieden door duidelijkheid te geven wat wel/niet mogelijk is op specifieke locaties, met als doel om negatieve externe effecten te reduceren. De Wro kent zowel regels voor rijksoverheid en provincies, als voor lagere overheden (ministerie van I&W, z.d.). De uitwerking van de Wro ligt bij de gemeenten, met als motivatie dat zij de lokale behoefte het beste kunnen inschatten.

De Wro verplicht gemeenten tot het opstellen van bestemmingsplannen. In een bestemmingsplan wordt vastgelegd welk gebruik de gronden hebben binnen de gemeente (wonen, bedrijvigheid, infrastructuur, natuur e.d.). Elk bestemmingsplan bestaat uit een plankaart met regels. Het opstellen van een bestemmingsplan is een zorgvuldig proces waarbij wordt gezocht naar een balans tussen

uitvoerbaarheid (het faciliteren van nieuwe ontwikkelingen) en beheer (het tegengaan van negatieve externe effecten op de omgeving) (ministerie van I&W, z.d.). De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om een bestemmingsplan te herzien of om een afwijking van het bestemmingsplan toe te staan.

Wanneer de gemeenteraad een positief besluit neemt en het nieuwe (voorontwerp)bestemmingsplan of een afwijking van het bestemmingsplan goedkeurt, wordt het 'ter inzage' gelegd. In deze periode worden andere overheden (buurtgemeenten, provincie en rijksoverheid), bedrijven, en (buurt)bewoners in de gelegenheid gesteld om in beroep te gaan of bezwaar te maken. De belangenafweging bij een bezwaar en/of beroepsprocedure kan een project jaren vertragen.

4.6 Conclusie H4

Binnen de interdepartementale rolverdeling van de overheid spelen de gemeenten een belangrijke rol als uitvoerende organisatie. Zij zijn verantwoordelijk voor voldoende woningbouw binnen de gemeentegrenzen en hebben zich gecommitteerd aan het doel van het Rijk door ondertekening van de woondeals. Belangrijk hierbij is dat de woningbouwopgave niet los kan worden gezien van andere actuele ruimtelijke vraagstukken zoals de energietransitie en de verduurzamingsopgave.

Gemeenten zien woningbouw als één van de belangrijkste opgaven en vanuit die constatering kan worden verwacht dat er prioriteit en urgentie wordt gegeven aan deze opgave. Door onder andere het teruglopend aantal nieuwbouwvergunningen kan men zich afvragen of gemeenten zich bovengemiddeld inzetten om nieuwbouwprojecten te faciliteren door het beleid dat wordt gevoerd.

Bij de realisatie van nieuwbouw zijn gemeenten echter afhankelijk van projectontwikkelaars en andere marktpartijen. Gemeenten ontwikkelen en bouwen zelf geen woningen maar laten dit over aan de markt. Het gemeentelijk woningbouwbeleid moet projectontwikkelaars voldoende motiveren om nieuwbouw te willen realiseren. Uit onderzoek van Van der Krabben(2022) blijkt dat het huidige beleid, met de focus op meer sociale en betaalbare woningen, ervoor zorgt dat de haalbaarheid vanuit projectontwikkelaars onder druk staat.

Hoofdstuk 5. Onderzoeksmethodologie en resultaten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe het kwalitatief onderzoek is opgezet en uitgevoerd. Het doel van het kwalitatief onderzoek is om te achterhalen op welke wijze de geïnterviewde experts in het werkveld de samenwerking tussen gemeenten en projectontwikkelaars ervaren en op welke wijze dit invloed heeft op de snelheid van het planontwikkelingsproces om te komen tot woningbouwontwikkelingen.

5.2 Opzet van het onderzoek

Verantwoording opzet onderzoek

Om voldoende diepgang te vinden in de wijze waarop gemeenten en projectontwikkelaars de onderlinge samenwerking ervaren is gekozen voor een kwalitatief onderzoek in de vorm van half-gestructureerde interviews met experts in het werkveld. Het is een passende interviewmethode bij het verkennende karakter van dit onderzoek. Bij half-gestructureerde expertinterviews houdt de interviewer structuur in het interview doordat de hoofdvragen zijn vastgesteld. Binnen de hoofdvragen heeft de interviewer een vrij gesprek met geïnterviewde. Op basis van zijn of haar rol, expertise en de ervaring van de geïnterviewde geeft dit de interviewer de mogelijkheid om door te vragen om zodoende specifieke kennis te verzamelen. (Baarda, 2018) In lijn met het onderzoek heeft de interviewer bij het doorvragen voornamelijk ingezet op kennisverzameling over de samenwerking tussen partijen en hoe wel of geen snelheid wordt gemaakt. Door zowel gemeenten als projectontwikkelaars te interviewen is het mogelijk een beeld te vormen vanuit beide perspectieven

Vragenlijst

De vragenlijst bestaat uit vier hoofdvragen. De eerste vraag is een algemene vraag en heeft betrekking op de onderlinge samenwerking tussen projectontwikkelaars en gemeenten en hoe dit invloed heeft op de snelheid van het planontwikkelingsproces.

De drie hoofdvragen die daarna volgen zorgen voor diepgang in het instrumentarium van gemeenten dat wordt gebruikt om vorm te geven aan het gemeentelijke woningbouwbeleid (woonvisies, grondbeleid en het bestemmingsplan). Daarnaast geven de hoofdvragen inzicht in de wijze waarin deze onderwerpen invloed hebben op de samenwerking tussen projectontwikkelaars en gemeenten, en hoe dit de snelheid van het ontwikkelingsproces beïnvloedt.

In dit onderzoek wordt het instrumentarium van gemeenten gezien als onafhankelijke variabele waar onderzoek naar wordt gedaan. Vanuit dit motief is gekozen om de hoofdvragen op deze onderdelen (paragraaf 4.5) te richten.

De hoofdvragen

Hieronder zijn de vier hoofdvragen van de interviews beschreven.

1. Hoe zou u de samenwerking tussen gemeente en projectontwikkelaars omschrijven bij het proces om te komen tot woningbouwproductie?
2. Hoe bevorderen of remmen woonvisies de snelheid van het planontwikkelingsproces?
3. Hoe ziet u dat grondbeleid effect heeft op een woningbouwontwikkeling?
4. Hoe heeft flexibiliteit van het bestemmingsplan invloed op de snelheid?

Koppeling naar de analyse

De volgorde van de hoofdvragen is in overeenstemming met de opzet van het theoretisch kader en het instrumentarium dat de gemeente heeft om de lokale woningmarkt te vormen. Door de keuze van deze opzet is op logische en duidelijke wijze de theorie te koppelen aan de resultaten van de interviews en hiermee de analyse uit te werken.

Keuze geïnterviewden

Voor het onderzoek zijn tien experts uit het werkveld geïnterviewd. Vijf geïnterviewden vervullen een rol bij een gemeente en vijf bij een projectontwikkelaar. Het gelijkwaardig aantal personen per partij (gemeente of projectontwikkelaar) geeft de interviewer de mogelijkheid om tot een evenwichtig oordeel te komen. Er is een brede spreiding in omvang van de organisaties waar de geïnterviewden werkzaam zijn. Zo zijn er de afgelopen periode ca. 100 woningen per jaar in de gemeente Lisse gerealiseerd en in de gemeente Amsterdam tot wel 7.000 woningen. Een randvoorwaarde voor de selectie van de geïnterviewde is de uitvoerende rol die men vervult binnen de eigen organisatie. Het zijn personen die daadwerkelijk de gesprekken en onderhandelingen voeren en daarmee dagelijks te maken hebben met de onderlinge samenwerking tussen gemeenten en projectontwikkelaars, en de impact van gemeentelijk beleid op woningbouwprojecten.

Vijf interviews zijn fysiek uitgevoerd en vijf interviews hebben online plaatsgevonden via Microsoft Teams (beeldbellen). Elke interview duurde ca. 60 minuten.

Hieronder het overzicht van de geïnterviewden:

Nr	Organisatie	Naam	Functie
1	Gemeente Amsterdam	Peter Jan Kannegieter	Senior projectmanager
2	Gemeente Lisse (HLTsamen)	José Feijen	Beleidsmedewerker Ruimtelijke ordening
3	Gemeente Veendendaal	Jeroen Feskens	Ambtelijk opdrachtgever
4	Gemeente Heemskerk	Henk de Ruiters	Projectleider
5	Gemeente Capelle aan den IJssel	Bram Holleman	Projectleider Stadsontwikkeling
6	AM	Anouk Reintjes	Ontwikkelingsmanager
7	Bemog Projectontwikkeling	Ed Bulder	Projectontwikkelaar
8	BPD	Wicher Mol	Ontwikkelingsmanager
9	CRA Vastgoedontwikkeling	Martijn Stabel	Projectontwikkelaar
10	VanWonen	Bavon de Vor	Projectontwikkelaar

Verslaglegging interviews

Alle interviews zijn door gebruik van een spraakrecorder opgenomen als MP4 bestand. Vervolgens zijn de geluidsopnames geüpload bij Amberscript waarmee de opnames zijn omgezet in transcripties. De resultaten van het onderzoek zijn op basis van de transcripties opgesteld.

5.3 Resultaten van de interviews

Hieronder zijn de relevante resultaten van de interviews met de experts uit het werkveld (feitelijk) samengevat.

In de resultaten worden de geïnterviewde projectontwikkelaars omschreven als 'projectontwikkelaars' en de geïnterviewde projectleiders van de gemeenten als 'gemeentelijke projectleiders'. Wanneer er sprake is van een uitkomst waarin beide groepen het met elkaar eens zijn, wordt er gesproken over 'geïnterviewden'.

Ten behoeve van de leesbaarheid zijn de resultaten van de hoofdvragen onderverdeeld subonderwerpen die in het vrije deel van de semigestructureerd interviews zijn besproken. Gezien de vrijheid van het semigestructureerd interview komt het voor dat onderwerpen binnen de hoofdvragen een overlap met elkaar hebben.

Resultaten per hoofdvraag

1. Hoe zou u de samenwerking tussen gemeente en ontwikkelaar omschrijven bij het proces om te komen tot woningbouwproductie?

Haalbaarheid van de doelstelling van het Rijk

Op basis van de interviews komt naar voren dat partijen het erover eens zijn dat het werkveld van projectontwikkeling (op dit moment) dermate complex is geworden dat lange doorlooptijden eerder de regel dan een uitzondering zijn. De marktomstandigheden voor woningbouwontwikkeling zijn verslechterd en het Rijk en de gemeenten zijn intensiever gaan reguleren. Dit zorgt voor hogere (bouw)kosten en lagere opbrengsten. Door de geïnterviewden wordt uitgesproken dat zij de doelstelling van het Rijk om tot 2030 900.000 nieuwe woningen te realiseren op basis van het huidige planontwikkelingsproces onhaalbaar achten. De geïnterviewden zijn dan ook niet positief gestemd over de komende periode.

Goede samenwerking tussen projectontwikkelaars en gemeentelijke projectleiders

De geïnterviewden zijn het erover eens dat projectontwikkelaars en gemeentelijke projectleiders elkaar goed begrijpen in de doelstelling die men nastreeft en dat er wederzijds begrip is voor de randvoorwaarden van beide partijen om te komen tot nieuwbouwontwikkelingen. De samenwerking wordt als goed en efficiënt omschreven. De geïnterviewden geven aan elkaar nodig te hebben om optimaal te presteren, zowel om de gemeentelijke ambities te bereiken als marktconforme nieuwbouw. Om te versnellen wordt aangegeven dat overeenstemming over de randvoorwaarden vroegtijdig in het planontwikkelingsproces moet plaatsvinden, waarbij men duidelijk richting elkaar moet zijn over wat wel en niet kan.

Onvoldoende urgentie bij beleidsmakers

Uit de interviews komt naar voren dat beleidsmakers op diverse beleidsvelden, zoals woonbeleid, duurzaamheid en openbare inrichting beredeneren vanuit hun eigen expertise en visie en dit toetsen op het vigerende beleid binnen een gemeente. De geïnterviewden geven aan dat een integrale samenwerking nodig is tussen alle beleidsvelden die een rol spelen binnen de gemeente en die zich bezig houden met nieuwbouwontwikkelingen. Verschillende geïnterviewden geven aan dat dit onvoldoende gebeurt en dat dit het planontwikkelingsproces vertraagt. Er wordt gezegd dat de urgente woningbehoefte en de roep om versnelling onvoldoende wordt beleefd bij beleidsmakers die niet direct met de uitvoering te maken hebben.

Projectbureau gemeente

Meerdere geïnterviewden noemen het oprichten van een gemeentelijke projectenorganisatie, die zich specifiek bezighoudt met nieuwbouwprojecten, een versnellingsmogelijkheid. Hierbij zou de organisatie op een externe plek moeten worden gefaciliteerd om los te kunnen komen van alle andere taken waar een gemeente zich op richt. Daarnaast wordt door de geïnterviewden aangegeven dat mandatering een belangrijke rol speelt bij het nemen van besluiten. Geïnterviewden zijn het erover eens dat elk besluit dat door een politiek bestuurlijke organisatie genomen moet worden het ontwikkelingsproces vertraagt.

Het imago van projectontwikkelaars verbeteren

Door de geïnterviewden wordt aangegeven dat de woningmarkt een dermate urgent thema is voor de politiek dat het, vanuit een politiek-maatschappelijke beleving niet wordt gewaardeerd als er (te) veel winst wordt gemaakt op woningbouwprojecten. Anders gezegd, de politiek heeft geen boodschap aan winstgevendheid, daar gelden andere waarden. Dat gemeenten zelf geen woningen bouwen en projectontwikkelaars voldoende gemotiveerd moeten zijn om nieuwbouwinitiatieven te starten lijkt in de politieke discussie bijzaak.

Het stigma van projectontwikkelaars werkt verder door in hele gemeentelijke organisaties en zorgt voor wantrouwen in de samenwerking. Het wantrouwen resulteert in meer regels en afspraken wat leidt tot minder flexibiliteit. Dat strookt met het feit dat de geïnterviewden het erover eens zijn dat flexibiliteit één van de belangrijkste factoren is om snelheid te maken.

De geïnterviewden zijn het erover eens dat het wantrouwen kan worden weggenomen als projectontwikkelaars financiële openheid bieden over hun businesscase. Geïnterviewden projectontwikkelaars staan ook positief tegenover dit voorstel maar vragen zich wel af hoe je in publiek-private sfeer moet bepalen wat een reëel rendement is. Ze geven aan dat er ook andere normpercentages met elkaar dienen te worden afgesproken, zodat er geen discussie zal ontstaan over de bouwkosten, algemene kosten of financieringslasten.

Gemeentelijke projectleiders geven aan dat een planontwikkeling veel vertraging oploopt door politiek bestuurlijke besluitvorming. Op dit niveau verkleurt het gesprek van inhoudelijk en praktisch uitvoerbaar naar politiek. De ambtelijke uitvoering (de projectleider) voert niet zelf het gesprek met de gemeenteraad, dit gaat via de wethouder. Naar verwachting kan meer financiële openheid over de businesscase ook het beeld van projectontwikkelaars veranderen en meer inhoud bieden voor een evenwichtige en bewuste besluitvorming

Beleid moet politiek-bestuurlijk overschrijdend kunnen zijn

Een vertragende factor volgens de geïnterviewden is de lange doorlooptijd in relatie tot de vierjaarlijkse wisseling van de politiek bestuurlijke organisatie. Bij het aanstellen van een nieuw college en gemeenteraad is de kans aanwezig dat er nieuwe politieke opvattingen zijn over de woningbouw in de gemeente.

Geïnterviewde projectontwikkelaars geven aan dat duidelijkheid over een langere periode helpt bij versnellen van het planontwikkelingsproces. De geïnterviewden pleiten ervoor dat beleid bestuursperiode overschrijdend moet kunnen zijn maar zijn zich er ook van bewust dat dit een heel complexe opgave is.

Teveel opportunisme bij opstarten van een initiatief

De geïnterviewden geven aan dat een initiatief vaak kleinschalig wordt opgestart en met veel opportunisme. Complexe zaken worden naar achteren geschoven om bij de start meer snelheid te maken. De geïnterviewden zijn het erover eens dat er meer snelheid wordt gemaakt als meer inzet en aandacht wordt besteedt bij de start van een project.

Vroegtijdig een startnotitie maken en ter besluitvorming voorleggen aan het college, en in sommige gevallen ook de gemeenteraad, helpt voor betrokkenheid vanuit de bestuurlijke gemeentelijke organisatie. Hier staan de ambities en eisen in hoofdlijnen in en daardoor weet men waarbinnen ontwikkeld moet worden. Dit bevordert de samenwerking en daarmee de snelheid.

Samenvatting hoofdvraag 1:

1. Door de geïnterviewden wordt uitgesproken dat ze de doelstelling van het Rijk om tot 2030 900.000 nieuwe woningen op basis van het huidige planontwikkelingsproces onhaalbaar achten.
2. Om te versnellen wordt aangegeven dat overeenstemming over de randvoorwaarden vroegtijdig in het planontwikkelingsproces moet plaatsvinden, waarbij men duidelijk richting elkaar moet zijn over wat wel en niet kan.
3. Er wordt gezegd dat de urgente woningbehoefte en de roep om versnelling onvoldoende wordt beleefd bij beleidsmakers die niet direct met de uitvoering te maken hebben.
4. Als versnellingsmogelijkheid wordt door geïnterviewden genoemd het oprichten van een gemeentelijke projectenorganisatie die zich specifiek bezig houdt met het nieuwbouwprojecten
5. Geïnterviewden zijn het erover eens dat elk besluit dat door de politieke bestuurlijk organisatie moet worden genomen in basis het planontwikkelingsproces vertraagt.
6. Het wantrouwen resulteert in meer regels en afspraken wat leidt tot minder flexibiliteit. Dit terwijl de geïnterviewden het erover eens zijn dat flexibiliteit één van de belangrijkste factoren is om snelheid te maken.
7. Geïnterviewden zijn het erover eens dat het wantrouwen kan worden weggenomen als projectontwikkelaars financiële openheid bieden over hun businesscase.
8. Door meer openheid te bieden is de verwachting dat de politiek bestuurlijke organisatie de inhoud beter begrijpen en dat dit invloed heeft op de besluitvorming. Het bouwen aan vertrouwen zal het planontwikkelingsproces versnellen.
9. Ontwikkelaars geven aan dat duidelijkheid over een langere periode helpt bij versnellen van het planontwikkelingsproces. Partijen pleiten ervoor dat beleid daarom bestuursperiode-overschrijdend moet zijn.
10. Vroegtijdig een startnotitie maken en ter besluitvorming voorleggen aan het college, en in sommige gevallen ook de gemeenteraad helpt, voor betrokkenheid vanuit de bestuurlijke gemeentelijke organisatie.

2. Hoe bevorderen of remmen woonvisies de snelheid van het planontwikkelingsproces?

Betrekking van projectontwikkelaars bij opstellen woonvisies

Geïnterviewden zijn het erover eens dat projectontwikkelaars onvoldoende worden betrokken bij het opstellen van woonvisies terwijl dit zou helpen om de praktische uitvoerbaarheid c.q. marktconformiteit te vergroten. De eenzijdige aanpak vanuit de gemeente zorgt voor vertraging van het planontwikkelingsproces.

Projectontwikkelaars kunnen kennis delen over welk type product kan worden ontwikkeld binnen bepaalde (prijs)categorieën. Een voorbeeld van een geïnterviewde: *“als gemeente een groot gedeelte van de woningen in een categorie tot €250.000 wil maar tegelijk moet het ook een 3-kamer appartement zijn, dan zijn in de huidige markt de kosten hoger dan de opbrengsten en wordt er niet gebouwd”*.

Gemeentelijke projectleiders bevestigen dat de inhoud van woonvisies op dit moment voornamelijk wordt opgesteld vanuit het beleidsveld wonen. Dit beleidsveld houdt zich onvoldoende bezig met bouwkostenontwikkeling en marktontwikkelingen waardoor een mismatch ontstaat.

Woonvisies bij nieuwe ontwikkelingen

Geïnterviewde projectontwikkelaars geven aan dat een woonvisie voor versnelling kan zorgen indien er realistische voorwaarden worden gesteld. De snelheid wat betreft besluitvorming wordt gerealiseerd doordat voor zowel projectontwikkelaar als gemeente het toetsingskader duidelijk is. Geïnterviewden geven dat woonvisies in basis wel resulteren in een lagere residuele grondwaarde.

Woonvisies bij lopende ontwikkelingen

Geïnterviewde projectontwikkelaars geven aan dat nieuwe woonvisies met een groter betaalbaar programma een vertragende werking hebben wanneer een projectontwikkelaar een grondpositie al in eigendom heeft en waarvan de grondwaarde is bepaald op een meer commercieel woningbouwprogramma. Als voorbeeld wordt door een geïnterviewde aangegeven: *“Bij aankoop van de gronden is uitgegaan van een woningbouwprogramma met 60% vrije sector. Door een nieuwe woonvisie mag nu nog 30% vrij worden gerealiseerd en is 70% gereguleerd. Door de lagere opbrengsten is het nu geen haalbaar project”*.

Als versnellingsmogelijkheid wordt door geïnterviewden aangegeven dat er een overloopregeling moet worden opgenomen in woonvisies waarbij lopende initiatieven een bepaalde periode worden vrijgesteld van de nieuwe woonvisie. Geïnterviewden geven aan: *“als je het planontwikkelingsproces wil versnellen dan moeten vooral geen spelregels tussentijds veranderen”*

Locatiespecifiek maatwerk benodigd

Bij grotere (gebieds)ontwikkelingen zijn geïnterviewden het erover eens dat een woonvisie in basis gevolgd kan worden. Bij kleinere ontwikkelingen is het vaak niet haalbaar. Als voorbeeld wordt aangehaald *“Als een woonvisie minimaal 30% sociale huur voorschrijft en een projectontwikkelaar realiseert een appartementencomplex met 20 woningen, dan zouden hier 6 sociale huurwoningen in moeten worden gerealiseerd. Een corporatie zit niet te wachten op 6 woningen binnen een VVE”*.

Geïnterviewde projectleiders van gemeente onderstrepen dit probleem en verwijzen naar de vereveningsbijdrage. Hiermee kunnen ontwikkelaars het programma dat niet wordt gerealiseerd afkopen en storten in een fonds waar gemeente op andere plekken de afgekochte woningbouw kan realiseren, dit biedt flexibiliteit.

Door geïnterviewde projectontwikkelaars wordt verder genoemd dat meer complexe locaties moeten afwijken van woonvisies. Als voorbeeld wordt beschreven *“Wanneer een locatie (erg) vervuילend is zijn er hoge kosten gemoeid voor de sanering. Tegenover de hogere kosten voor het saneren, bouwrijp en woonrijp maken moeten ook hogere opbrengsten staan om ontwikkelaars te motiveren te gaan ontwikkelen”*. Alle geïnterviewden zijn het erover eens dat deze locatie-specifieke kenmerken nu onvoldoende worden meegewogen. Geïnterviewden zijn het erover eens dat maatwerk essentieel is bij woonvisies wanneer het planontwikkelingsproces versneld dient te worden.

In algemene zin komt uit de interviews naar voren dat bij kleinere gemeenten het afwijken van een woonvisie eenvoudiger lijkt dan bij grote gemeente. Dit komt door de korte lijnen en het tekort aan alternatieve locaties voor woningbouw. Kleinere gemeente zijn voorzichter om initiatieven van projectontwikkelaars af te wijzen aangezien er veelal minder alternatieve locaties zijn.

Opeenstapeling wet- en regelgeving in relatie tot woonvisies

Partijen omschrijven dat regulering door woonvisies een drukkend effect kan hebben op de grondwaarden en/of winstoptimalisatie en dat daarbovenop vele andere eisen worden gesteld bijvoorbeeld op het gebied van stedenbouw, duurzaamheid en energietransitie, wat nieuwbouwwoningen duurder maakt. Als voorbeeld wordt geïllustreerd: *Door de woonvisie moet er fors meer sociale en betaalbare woningbouw worden gerealiseerd, maar ondertussen moet ook parkeren ondergronds worden opgelost, mag de dichtheid niet hoger worden en moet er meer groen in het plan worden verwerkt. Een woonvisie moet vooral haalbaar zijn. Doordat gemeenten steeds meer een sociaal/goedkoop programma eisen in combinatie met aanvullende eisen op het gebied van bijvoorbeeld duurzaamheid, waterberging, beeldkwaliteit is het niet rendabel”*

Concurrentieverslechtering grondwaarde woningbouw

Een van de geïnterviewden kwam met de redenering dat door verdere regulering de concurrentiepositie van woningbouwgrond verslechtert ten opzichte van andere mogelijkheden. In de basis heeft grond voor woningbouw een hogere waardering dan bijvoorbeeld voor bedrijfsonroerend goed. Wanneer de waardering voor woningbouw lager wordt en bedrijfshuisvesting blijft gelijk, dan bestaat de kans dat ontwikkelaars gaan inzetten om locaties te bebouwen met bedrijfsonroerend goed in plaats van woningbouw. Met als gevolg vertraging van de woningbouwproductie.

Snelheid door subsidie van gemeente, provincie of het Rijk

Geïnterviewde projectontwikkelaars geven aan dat door het grote sociale en betaalbare programma ontwikkelingen onhaalbaar worden. Willen gemeenten en/of hogere overheden dat de woningbouwproductie het doel van 900.000 woningen handhaven, dan moeten er financiële bijdragen worden geleverd.

Tegenstrijdigheden tussen lokaal en landelijk beleid

Wat de geïnterviewden verder als een vertragende factor beschouwen is de onduidelijkheid over de verhouding tussen rijksbeleid en gemeentelijk beleid. Het Rijk pakt (opnieuw) regie en komt met

allerlei eisen, ambities en dergelijke. Veel intenties worden bekend gemaakt maar worden pas later vastgelegd in regelgeving. Hiermee ontstaat vertraging omdat zowel gemeenten als ontwikkelaars niet weten welk beleid ze moeten volgen. Projecten gaan hierdoor in de wachtstand.

Deelsamenvatting/conclusie hoofdvraag 2

1. Woonvisies worden met name opgesteld door het beleidsveld wonen. Op deze afdeling is onvoldoende inzicht in actuele bouwkostenontwikkeling en marktontwikkelingen waardoor er een mismatch ontstaat.
2. Door een duidelijk toetsingskader kan een woonvisie versnellen mits het gaat om nieuwe projecten waarvan de ontwikkelaar de lagere opbrengsten kan verwerken in een lagere grondprijs.
3. Bij gronden die zijn aangekocht met een meer commercieel programma zorgt een woonvisie voor vertraging.
4. Het planontwikkelingsproces kan worden versneld wanneer niet tussentijds beleidsregels worden gewijzigd.
5. Locatiespecifieke kenmerken worden onvoldoende meegewogen en dit zorgt voor vertraging in het nieuwbouwproces.
6. De voorwaarden uit woonvisies in combinatie met vele andere eisen zorgen voor vertraging omdat de haalbaarheid daarmee extra onder druk staat.
7. Regulering van de woningbouw verslechtert de concurrentiepositie van woningbouwgrond ten opzichte van andere mogelijkheden.
8. Een financiële bijdrage van de overheid aan projectontwikkelaars voor de sociale- en betaalbare categorie zal het proces versnellen.
9. Onduidelijkheid over nationaal beleid in relatie tot lokaal beleid zorgt voor vertraging. Universele wetgeving zal zorgen voor versnelling.

3. Hoe ziet u dat grondbeleid effect heeft op een woningbouwontwikkeling?

Actief grondbeleid

Bijna alle geïnterviewden geven aan dat zij vinden dat in de praktijk het planontwikkelingsproces in de planfase in basis sneller wordt doorlopen bij actief grondbeleid dan bij faciliterend grondbeleid. Hier worden door gemeentelijke projectleiders en aantal argumenten voor gegeven. Allereerst is het gemakkelijker de gehele ambtelijke organisatie mee nemen omdat de opdracht nadrukkelijk komt vanuit de politiek bestuurlijke organisatie. Daarnaast begrijpen de beleidsvelden de politieke stroming binnen de gemeenten en worden de stukken hiernaar gevormd. Verder is er meer betrokkenheid en inzet bij gemeenten omdat bij actief grondbeleid de financiële belangen groot zijn.

Gemeentelijke projectleiders geven aan dat actief grondbeleid niet zaligmakend is. Door verschillende risico's kan bij actief grondbeleid grote vertraging optreden. Een argument wat wordt genoemd is *“de regels en eisen die worden gesteld bij de uitvraag aan marktpartijen zijn dermate strikt waardoor marktpartijen er geen haalbare businesscase van kunnen maken en de opdracht niet oppakken. Als er dan al een bestemmingsplan ligt waarin de regels staan omschreven is er jarenlange vertraging”*.

In vervolg op bovenstaande komt terug dat bij actief grondbeleid de afspraken vaak minder flexibel zijn dan bij faciliterend grondbeleid omdat minder vanuit 'marktconformiteit' wordt gedacht en onderhandeld. Bij gewijzigde marktomstandigheden kan dit resulteren in onvoldoende flexibiliteit en daarmee (jaren) vertraging.

Verder vraagt actief grondbeleid om een intensieve inzet van ambtelijke capaciteit wat twee nadelen heeft. Het eerste nadeel is dat kosten pas op een later moment verhaald kunnen worden op de marktpartij die de opdracht gegund krijgt. Als dit niet lukt, dan kan de gemeente de kosten niet verhalen. Het tweede nadeel is het tekort aan ambtenaren, als er onvoldoende capaciteit is kan dit het proces vertragen.

Vanuit een gemeentelijke projectleider wordt aangegeven dat bij gemeenten met name vanuit maatschappelijke doelstellingen wordt gedacht maar dat het proces zal versnelling wannneer er ook meer marktconform wordt nagedacht. Het volgende is hierover gezegd *'Op basis van de uitgangspunten die worden vastgesteld voor een project zou de gemeente hoog een eigen businesscase moeten maken en rekenen over het überhaupt uit kan. Het rekenen en tekenen zou de gemeente moeten uitbesteden aan een onafhankelijke partij. Als blijkt dat op basis van de uitgangspunten de uitvraag financieel niet interessant is moet de gemeente de uitgangspunten aanpassen, want anders wordt het niet opgepakt door marktpartijen.'* Deze werkwijze gebeurt nog onvoldoende binnen de gemeenten.

Faciliterend grondbeleid

Faciliterend grondbeleid heeft de voorkeur voor de projectontwikkelaars omdat juist de bestemmingswijziging naar woningbouw de grondwaarde flink (kan) laat toenemen. Bij actief grondbeleid is de grondwaardestijging meegenomen in de uitvraag van de gemeente en is daarmee de potentiële waardegroei lager voor een projectontwikkelaar. Gemeentelijke projectleiders geven aan dat gemeente niet zonder projectontwikkelaars kunnen om aan de nieuwbouwdoelelstelling te voldoen. Projectontwikkelaars hebben de financiële middelen en gronden in bezit om in te spelen op de woningbouwbehoefte.

Gezamenlijke financiële belangen bevordert te snelheid

In algemene zin zijn geïnterviewden het erover eens dat wanneer partijen beide een financieel belang hebben bij een project, dit de snelheid van het planontwikkelingsproces bevordert. De betrokkenheid van zowel gemeente als projectontwikkelaar is dan groot, en door inzichten in de businesscase kan wantrouwen worden omgezet in vertrouwen. Een 50/50 belang tussen gemeente en projectontwikkelaar heeft hierbij de voorkeur zodat beide partijen op basis van grondeigendom in ieder geval een gelijk aandeel hebben in de samenwerking.

Een aantal geïnterviewden van zowel gemeenten als projectontwikkelaars verwijzen naar de grootschalige Vinex-wijken waar (grootschalige) PPS-constructies veelvuldig werden toegepast bij gebieds- en vastgoedontwikkeling. Er was meer betrokkenheid, er was een gezamenlijke businesscase en gemeenten deelden mee met de winst en risico's, dit bevorderde de snelheid. In de hedendaagse woningbouwontwikkeling worden zulke (meer risicovolle) PPS-constructies nagenoeg niet meer opgezet en willen gemeenten geen (groot) financieel risico meer lopen.

Centraliseren van regels en beleid

Projectontwikkelaars geven aan dat het beleid van gemeenten op dit moment te gefragmenteerd is en vinden dat de regels op een hoger niveau, bijvoorbeeld regionaal, moeten worden vastgelegd. Hierbij wordt beargumenteerd dat het planontwikkelingsproces vertraagt omdat projectontwikkelaars in elke gemeente weer opnieuw alle beleidsstukken moeten kennen. Verder wordt aangegeven dat je op deze wijze de experts binnen de beleidsvelden ook gecentraliseerd kan inzetten voor een groter gebied.

Gemeentelijke projectleiders vermelden dat clusteren op regionaal niveau gevoelig ligt door invloedinperking bij de lokale politiek bestuurlijke organisatie omdat zij wellicht minder grip hebben op de uitvoering.

Grondprijnsnota

Geïnterviewde projectontwikkelaars geven aan dat het planontwikkelingsproces zou versnellen als grondprijzen in de grondprijnsnota van gemeenten meer flexibiliteit bieden. Hier wordt aangegeven dat grondprijnsnota's veelal een vaste prijs kennen, en worden vastgesteld op basis van informatie uit het recente verleden. Het is terugkijken in plaats van vooruitkijken. Als gemeenten het grondprijnsbeleid flexibeler inrichten kunnen gemeenten sneller schakelen en meebewegen met marktontwikkelingen.

Ook wordt vanuit projectontwikkelaars gemotiveerd dat grondprijsverlaging de haalbaarheid van projecten zal verbeteren en daarmee de snelheid kan bevorderen. Gemeentelijke projectleiders geven aan dat hierover wordt nagedacht maar dat het een complex onderwerp is. Mede ook omdat de lange doorlooptijd een grote rol speelt.

Als alternatief wordt door een gemeentelijke projectleider aangegeven dat gemeenten ook op andere manieren tegemoet kunnen komen om project haalbaar te maken. Bijvoorbeeld door (een deel van) de kosten te dragen voor inrichting van het openbaar gebied.

Deelsamenvatting/conclusie hoofdvraag 3

1. In de basis verloopt het planontwikkelingsproces bij actief grondbeleid sneller dan bij faciliterend grondbeleid.
2. Gemeenten hebben meer betrokkenheid wanneer de gemeenten ook een (groter) financieel belang hebben bij de ontwikkeling.

3. Bij actief grondbeleid zijn de regels vaak minder flexibel en daarmee gevoelig voor marktwijzigingen.
4. Faciliterend grondbeleid heeft de voorkeur voor projectontwikkelaars door de hogere grondwaarde/winstpotentie.
5. Indien zowel gemeenten als projectontwikkelaars een gezamenlijk (financieel) belang hebben dan bevordert dit de samenwerking en het vertrouwen, en daarmee de snelheid van het planontwikkelingsproces.
6. Op regionaal niveau de regels bepalen in plaats van lokaal niveau kan bijdrage aan versnelling omdat de expertise dan meer gebundeld is.
7. College en gemeenteraad zijn huiverig wat betreft regionale sturing omdat dit impact heeft op hun zeggenschap.
8. Projectontwikkelaars zijn van mening dat het planontwikkelingsproces kan versnellen als grondprijzen in de grondprijnsnota van gemeente meer flexibiliteit zouden bieden, waarbij grondprijsverlagingen de haalbaarheid zou vergroten van projecten en daarmee de snelheid bevordert.
9. Om een project haalbaar te maken kunnen gemeenten ook op alternatieve wijze projectontwikkelaars ondersteunen. Bijvoorbeeld door de kosten te dragen van de inrichting van het openbaar gebied.

4. Hoe heeft flexibiliteit van het bestemmingsplan invloed op de snelheid?

Relevant om in oogschouw te nemen is dat het onderzoek is gekaderd tot aan het opstellen van de plankaart met planregels tot het in procedure brengen van het bestemmingsplan. Alle stappen die daarna volgen om te komen tot een vastgesteld bestemmingsplan, waaronder de bezwaarmogelijkheden, zijn buiten dit onderzoek gehouden.

Houd ruimte in de planregels van een bestemmingsplan

In algemene zin zijn geïnterviewden het erover eens dat je strikte regels moet opstellen waar het nodig is om te voldoen aan wet- en regelgeving, maar verder de regels ruimer moet opstellen zodat het bestemmingsplan uitvoerbaar is en blijft in veranderde (markt)omstandigheden. Geïnterviewden zijn het er ook over eens dat een bepaalde mate van flexibiliteit in het bestemmingsplan de snelheid bevordert. Tijdens de uitwerking van een project zijn er (nagenoeg) altijd zaken waar geen rekening mee is gehouden, de flexibiliteit kan dit opvangen zodat de voortgang niet wordt vertraagd.

Projectontwikkelaars geven aan dat ruimer opgezette planregels tot stand komen wanneer er voldoende vertrouwen is tussen partijen. Bij wantrouwen neigt, in de beleving van projectontwikkelaars, een gemeente juist naar hele gedetailleerde bestemmingsplannen met weinig flexibiliteit. Wanneer marktomstandigheden wijzigen kan dit forse vertraging opleveren.

Gemeentelijke projectleiders geven aan dat gemeenten voldoende controle kunnen houden door (een deel van) de gewenste flexibiliteit op te nemen in afwijkingsbevoegdheden. Dit zijn regels waar het bestemmingsplan van mag afwijken, mits het college daarmee akkoord gaat. Hiermee houdt de gemeente regie maar is geen besluitvorming noodzakelijk door de gemeenteraad.

Van flexibele planregels naar gedetailleerde planregels

Door enkele geïnterviewden wordt als oplossing meegegeven dat je in de samenwerking tussen gemeenten en projectontwikkelaars kan afspreken om te werken met een (relatief) flexibel bestemmingsplan en dat direct na realisatie van het bouwplan een nieuw bestemmingsplan wordt vastgesteld op de specifieke locatie om de planregels gedetailleerd vast te leggen.

De consequentie daarvan is wel dat ontwikkelaars dubbele leges moeten betalen en meer budget moeten reserveren voor het ruimtelijk planontwikkelingsproces (onderzoeken en dergelijke). Ook vanuit gemeenten vraagt dit om extra ambtelijke capaciteit. Geïnterviewden zijn enthousiast over deze oplossing maar geven aan dat het in praktijk weinig wordt toegepast.

Flexibiliteit in relatie tot bezwaren van de omgeving

Geïnterviewden geven aan dat richting de bestaande omgeving goed moet worden gecommuniceerd welke flexibiliteit er in het bestemmingsplan zit. Er moet worden voorkomen dat de omgeving bezwaren indient door onduidelijkheden in het bestemmingsplan. Daarbij zijn geïnterviewden van mening dat het tegenwoordig bijna een utopische gedachte is dat er geen bezwaren worden ingediend. Geïnterviewden geven aan dat met name de lange behandelingstijd door de rechtbank(en) zwaar meewegen in de lange doorlooptijd van een planontwikkelingsproces.

Deelsamenvatting/conclusie hoofdvraag 4

1. Geïnterviewden zijn het erover eens dat een bepaalde mate van flexibiliteit in het bestemmingsplan de snelheid bevordert.
2. Ontwikkelaars geven aan dat ruimer opgezette planregels tot stand komen wanneer er voldoende vertrouwen is tussen partijen.

3. Een overmaat aan regels maken het proces complex en kan zorgen voor vertraging, vooral als de (markt)omstandigheden veranderen.
4. Het planontwikkelingsproces zal versnellen door een zo flexibel mogelijk bestemmingsplan op te stellen. Na vaststelling en realisatie van het bouwplan wordt vervolgens een gedetailleerd bestemmingsplan vastgesteld.

5.4 Conclusie H5

Op basis van de interviewresultaten kan worden geconcludeerd dat op uitvoerend niveau de projectontwikkelaar en de gemeentelijke projectleiders elkaar goed vinden en begrip hebben voor elkaars belangen.

De vertraging in de samenwerking ontstaat dieper in de gemeentelijke organisatie bij beleidmakers en de politiek bestuurlijke laag. Hier lijkt de urgentie onvoldoende om nieuwbouwproductie voorrang te verlenen ten opzichte van andere (belangrijke) gemeentelijke taken. Daarnaast wordt beleid vooral gemaakt om maatschappelijke doelen te dienen en wordt daarbij onvoldoende afgewogen welke impact dit heeft op de partijen die de woningbouw moeten realiseren. Financiële haalbaarheid van projecten lijkt een bijzaak bij de beleidsmakers en de politiek.

Het opzetten van een eigen (regionale) projectenorganisatie door de gemeente wordt gezien als oplossing om meer betrokkenheid en expertise te verzamelen om zodoende het planontwikkelingsproces van nieuwbouw te faciliteren en te versnellen.

Een belangrijke bevinding die het planontwikkelingsproces vertraagt is het stigma van projectontwikkelaars. Het wantrouwen moet worden omgezet in vertrouwen om snelheid te bevorderen. De geïnterviewden zijn het in ieder geval over eens dat op basis van de van huidige doorlooptijden en het negatieve economische klimaat het doel om 900.000 woningen tot en met 2030 te realiseren niet haalbaar is.

De manier waarop woonvisies zijn opgesteld spelen een rol bij de vertraging. Projectontwikkelaars worden niet of onvoldoende betrokken bij het opstellen van de woonvisies wat resulteert in programma's die niet door projectontwikkelaars gerealiseerd kunnen worden. Hierbij speelt de opeenstapeling van regelgeving en beleid een rol. Alle eisen bij elkaar maken de realisatie van nieuwbouw duur in relatie tot de opbrengsten die grotendeels zijn gemaximaliseerd door de voorwaarden aan de woonvisies.

Het vertrouwen, en daarmee de medewerking van gemeenten, zal toenemen wanneer projectontwikkelaars financiële openheid bieden door het delen van de businesscase. Daarbij kan een projectontwikkelaar ook aantonen hoe een project haalbaar gemaakt kan worden door aanpassingen van het beleid, waaronder de woonvisie. Gemeenten kunnen dan bewust kiezen om prioriteit te geven aan de ontwikkeling of niet.

Het bieden van flexibiliteit is één van de belangrijkste voorwaarden om snelheid te maken. Op deze wijze kunnen gemeenten en projectontwikkelaars inspelen op veranderende marktomstandigheden. Dit geldt zowel voor woonvisies, grondbeleid als bij het opstellen van bestemmingsplannen.

Hoofdstuk 6. Analyse

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de verzamelde gegevens uit de theorie getoetst aan de bevindingen uit de praktijk. Er wordt geanalyseerd op welke wijze de samenwerking op dit moment plaatsvindt tussen gemeenten en projectontwikkelaars, wat de effecten zijn van de huidige samenwerking op de snelheid van het planontwikkelingsproces, en op welke wijze de samenwerking kan verbeteren om het planontwikkelingsproces te versnellen.

6.2 De analyse

Voor de ordening en navolgbaarheid heeft de analyse dezelfde opbouw als het praktijkhoofdstuk. Hiervoor is de analyse verdeeld in de volgende onderdelen:

1. Het effect van de gemeentelijke organisatiestructuur op de snelheid van de planontwikkelingsfase.
2. Het effect van woonvisies op de snelheid van het planontwikkelingsproces.
3. Het effect van grondbeleid op de snelheid van het planontwikkelingsproces
4. Het effect van het bestemmingsplan op de snelheid van het planontwikkelingsproces

6.3 Resultaten van de analyse

1. Het effect van de gemeentelijke organisatiestructuur/-cultuur op de snelheid van het planontwikkelingsproces van nieuwbouwprojecten door projectontwikkelaars.

Hoe wordt de snelheid van het projectontwikkelingsproces belemmert?

In de theorie is omschreven dat er een groot tekort is aan woningen en dat het Rijk regie (her)neemt. Een doelstelling is om 900.000 woningen te realiseren tot en met 2030. Ook wordt omschreven dat gemeenten het onderdeel wonen als één van de belangrijkste beleidsonderwerpen zien. De doelstelling van is Rijk zijn omarmd en vastgelegd in woondeals. Met zo'n grote bouwopgave en de maatschappelijke druk en noodzaak zou je kunnen beredeneren dat een gemeente de interne organisatiestructuur zo organiseert dat nieuwbouwontwikkelingen zo optimaal mogelijk worden gefaciliteerd.

De praktijk laat daarentegen een ander beeld zien. Door de geïnterviewden wordt aangegeven dat met name bij de verschillende beleidsvelden en politieke bestuurlijk organisatie geen urgentie wordt gevoeld, ten opzichte van andere gemeentelijke thema's, om beleid te herzien om in te spelen op de gewijzigde marktomstandigheden. Een mogelijke verklaring voor het niet voelen van urgentie door de verschillende beleidsvelden binnen de gemeente, is het feit dat nieuwbouw slechts een deel uitmaakt van het brede takenpakket, volledige focus ontbreekt wat zorgt voor minder urgentie en daarmee vertraging.

Gemeenteraad en beleidsmedewerkers lijken vooralsnog hun hoofd weg te draaien als wordt gezegd dat aanvullende eisen een grote impact hebben op de haalbaarheid van een project. Het overvragen van ambities zet het verdienvermogen van projectontwikkelaars onder druk en zonder verdienvermogen zullen er geen (nieuwe) ontwikkelingen worden gestart. Hiermee wordt eerder tegengewerkt dan meegewerkt om versnelling voor woningbouw mogelijk te maken. Men kan zich afvragen of gemeenten zich voldoende beseffen wat projectontwikkelaars nodig hebben om daadwerkelijk woningen te realiseren. Dat gemeenten zelf geen woningen bouwen en

projectontwikkelaars voldoende gemotiveerd moeten zijn om nieuwbouwinitiatieven te starten lijkt in de politieke discussie bijzaak.

Een opvallende en belangrijke bevinding uit de praktijk, die niet onderbouwd kan worden met bevonden theorie, is het onderlinge wantrouwen tussen gemeenten en projectontwikkelaars. Dit zorgt voor strikte kaders waarbinnen gemeenten willen dat woningbouw wordt ontwikkeld, terwijl uit de praktijk ook naar voren komt dat juist flexibiliteit nodig is om het planontwikkelingsproces te versnellen.

Deze onderlinge verstandhouding tussen gemeenten en ontwikkelaars speelt een belangrijke rol bij de snelheid van het planontwikkelingsproces. Vrijwel alle geïnterviewden gaven aan dat de beeldvorming (stigma) van projectontwikkelaars doorwerkt bij beleidmakers en het politiek bestuur, en dat op basis van dit stigma beleid en regels strikt worden opgesteld om te voldoen aan goede ruimtelijke ordening, met weinig ruimte voor flexibiliteit. Hard omschreven kan worden vastgesteld dat geld verdienen op een urgent maatschappelijk thema als wonen de politiek gezien als onwenselijk wordt gezien.

Het behouden van voldoende flexibiliteit om in te spelen op gewijzigde marktomstandigheden wordt door geïnterviewden juist genoemd als één van de speerpunten om het planontwikkelingsproces in de planfase te versnellen. De overregulering, zoals omschreven door de geïnterviewden, zorgt ervoor dat beleid en uitvoering niet op elkaar aansluiten, oftewel de doelstelling van gemeenten en ontwikkelaars sluiten niet op elkaar aan. Dit is een probleem omdat beide partijen elkaar nodig hebben. De gemeenten schrijven het beleid waarbinnen ontwikkelaars voldoende gemotiveerd moeten zijn om nieuwbouw te initiëren. Zowel vanuit de theorie als de praktijk blijkt dat het doel van 900.000 woningen tot en met 2030 niet haalbaar is. Gemiddeld 100.000 woningen per jaar is voor de komende periode een utopie.

Hoe kan de snelheid van het projectontwikkelingsproces worden gestimuleerd:

Geïnterviewden zijn het erover eens dat het wantrouwen kan worden weggenomen als projectontwikkelaars financiële openheid bieden over hun businesscase. Dit is vooral van toepassing wanneer een project volgens de projectontwikkelaar financieel niet haalbaar is en er wordt gevraagd om medewerking van de gemeente om af te wijken van het beleid.

Door gemeenten te laten meekijken in de businesscase van de projectontwikkelaars kan worden aangetoond op welke wijze de inkomsten en uitgaven zijn vastgesteld en tot welk resultaat dit leidt. Projectleiders van de gemeente geven allen aan dat wanneer deze openheid wordt gedeeld, zowel beleidsmedewerkers als politiek bestuurlijke organisaties eerder bereid zullen zijn om mee te werken aan afwijkingen van beleid. Naar verwachting kan meer financiële openheid ook de beeldvorming veranderen en meer inhoud bieden voor een evenwichtige en bewuste besluitvorming.

De projectontwikkelaars zijn ook bereidwillig om financiële openheid te bieden maar vragen zich wel af wat hoe je in publiek-private sfeer moet bepalen wat een reëel rendement is. Ze geven aan dat er ook andere normpercentages met elkaar dienen te worden afgesproken, zodat er geen discussie zal ontstaan over de bouwkosten, algemene kosten of financieringslasten. Het kader van openheid dient vooraf te worden afgesproken. Op deze wijze bouwen aan vertrouwen zal het planontwikkelingsproces versnellen en meer woningbouw mogelijk maken. Door elkaar beter te begrijpen en te zoeken naar gezamenlijk doelen zou men veel verder kunnen komen.

De projectmatige werkwijze bestaat uit vier ontwikkelingsfasen waarin wordt gewerkt van grof naar fijn. Een fase wordt afgerond wanneer voldoende zekerheden zijn verkregen. In het praktijkonderzoek is geconstateerd dat versnellen mogelijk is wanneer de randvoorwaarden voor de ontwikkeling vroegtijdig en zo compleet mogelijk worden vastgelegd. Om dit te bereiken kan het voorkomen dat een projectontwikkelaar bijvoorbeeld werkzaamheden uit de commitmentfase in de initiatiefase moet uitvoeren. Meer duidelijkheid en afstemming in de initiatiefase zal in de fasen daarna het planproces versnellen. Het laten vastleggen van de randvoorwaarden door de politiek bestuurlijke organisatie zorgt voor nog meer zekerheid en betrokkenheid.

Er is vastgesteld dat het brede takenpakket van diverse beleidsvelden zorgt voor onvoldoende urgentie. Het oprichten van een gemeentelijke projectenorganisatie die zich specifiek bezighoudt met nieuwbouwprojecten zal zorgen voor versnelling. De kennis wordt hiermee geclusterd en de hoofdactiviteit, en daarmee prioriteit, is nieuwbouwontwikkelingen faciliteren. Bij kleinere gemeenten kan worden gekozen om dit op regionaal niveau te organiseren om zodoende voldoende massa te krijgen. Daarbij zou zo'n projectorganisatie ook voldoende mandaat moeten krijgen zodat er druk kan worden weggenomen bij de politiek bestuurlijke organisatie en besluitvorming sneller kan plaatsvinden. De regels en afspraken om het mandaat op correcte wijze te organiseren moeten binnen de gemeente worden afgestemd. Geïnterviewden zijn het erover eens dat dit de snelheid van het planvormingsproces zal bevorderen.

2. Het effect van woonvisies op de snelheid van het planontwikkelingsproces.

Uit de praktijk komt naar voren dat projectontwikkelaars de visie van de overheid met betrekking tot het realiseren van meer betaalbare woningbouw om zo de woningmarkt voor iedereen toegankelijk te houden begrijpen. Bij het doorlopen van het planontwikkelingsproces hebben projectontwikkelaars behoefte aan zekerheid en de algemene opvatting is dan ook dat woonvisies het proces kunnen versnellen omdat er daarmee een duidelijk toetsingskader ligt voor de gemeente. Als de programmering van de nieuwe ontwikkeling past binnen deze kaders dan zou dit moeten leiden tot snellere besluitvorming en in dat geval versnelt dit het planontwikkelingsproces.

De manier waarop de woonvisie op dit moment wordt opgelegd zorgt echter voor diverse knelpunten voor projectontwikkelaars en hun bedrijfseconomische motieven om woningbouw te gaan initiëren en te realiseren.

Hoe wordt de snelheid van het projectontwikkelingsproces belemmert?

De inhoud van woonvisies wordt bepaald door de gemeenten, en vanuit de praktijk is vastgesteld dat met name het beleidsveld wonen de regie voert. Vanuit het perspectief van het beleidsveld wonen wordt met name gestuurd op betaalbaarheid door het woningbouwprogramma van nieuwbouwontwikkelingen te reguleren door maximale VON-prijzen te stellen zoals in figuur 14 omschreven.

Wanneer VON-prijzen worden gemaximaliseerd maar kosten stijgen door, wat in de huidige markt het geval is, komt de haalbaarheid van de projecten waarvan de gronden reeds zijn aangekocht door een projectontwikkelaar onder druk te staan. De waarde van deze gronden zijn reeds eerder bepaald en kunnen niet meer residueel worden vastgesteld. Dit zorgt op dit moment voor negatieve grondwaarde en afstel van het project of een herziening van het programma en vertraging.

Wanneer projectontwikkelaars nog niet in bezit zijn van de gronden hebben de huidige woonvisies met een groot betaalbaar programma impact op de residuele grondwaarde. De vraag is of de

verkopende partijen, dit kan ook een gemeente zijn, bereid is een lagere grondwaarde te accepteren en mee te gaan in de ambitie om de locatie te ontwikkelen voor woningbouw. Als er minder gronden worden aangeboden voor woningbouw heeft dit impact op de plancapaciteit.

Verder zijn locatiespecifieke kenmerken niet omschreven in woonvisies. Elke locatie heeft eigen kenmerken zoals bouwen in het weiland of binnenstedelijk, wel of geen sanering van vervuilde grond. Ook dit heeft significante effecten op de investeringskant van woningbouwontwikkelingen.

Vanuit bovenstaande analyse kan worden vastgesteld dat gemeenten onvoldoende inzicht hebben en/of prioriteit tonen in de investeringskosten van projectontwikkeling bij het opstellen van woonvisies en dat beleid dus onvoldoende aansluit op de praktische uitvoerbaarheid. Volgens de geïnterviewde projectontwikkelaars is dit een gemiste kans omdat hun belang hiermee onvoldoende wordt gehoord en daarmee beleid en regels worden opgesteld die niet leiden tot versnelling van de nieuwbouwproductie. Dit kan een verklarende factor zijn waarom het aantal aangevraagde nieuwbouwvergunningen op dit moment terugloopt.

Hoe kan de snelheid van het projectontwikkelingsproces worden gestimuleerd:

Versnelling kan worden bereikt wanneer gemeenten openstaan om met projectontwikkelaars te overleggen over de inhoud van woonvisies. Hiermee kan worden bereikt dat het beleid ook voldoende praktisch uitvoerbaar is.

Daarnaast is in de theorie geconstateerd dat de hoge woningprijzen voor een groot deel te verklaren zijn door de vergaande regulering vanuit de overheid. Vanuit de praktijk is de conclusie dat de opeenstapeling van beleid niet langer houdbaar is en moet worden vereenvoudigd om de nieuwbouwproductie te versnellen. Projectontwikkelaars hebben de kennis om het beleid van gemeenten te kwantificeren om zodoende inzicht te bieden in de kostenkant van projectontwikkeling. Het kapitaliseren van deze aspecten is nodig om meer inzichten te bieden zodat de beleidsvelden en de politiek bestuurlijke organisatie een gerichtere afweging kunnen maken op onderdelen als bijvoorbeeld ruimtelijke kwaliteit, architectuur en duurzaamheid.

Tot slot komt uit de interviews naar voren dat versnelling mogelijk is als gemeenten een overgangstijd toestaan voor gronden die reeds zijn aangekocht op basis van een meer commercieel programma dan nu is toegestaan door woonvisies.

3. Het effect van grondbeleid op de snelheid van het planontwikkelingsproces

Hoe wordt de snelheid van het projectontwikkelingsproces belemmert?

Zowel de theorie als de praktijk onderschrijven dat actief grondbeleid (eigen grondexploitatie) een sneller planontwikkelingsproces doorloopt dan faciliterend grondbeleid. De theorie verklaart dat gemeenten bij actief grondbeleid zelf de regie voert en dat de opgaven vaak minder complex zijn. Vanuit de praktijk wordt onderschreven dat zelf de regie voeren het planontwikkelingsproces versnelt omdat gemeenten niet afhankelijk zijn andere belangen. Ook wordt vanuit de praktijk ingebracht dat bij een eigen grondexploitatie de gemeenten een groot financieel belang hebben en dat dit daardoor voorrang en urgentie krijgt.

Vanuit gemeenten wordt aangegeven dat er hinder wordt ondervonden door ambtelijke tekorten. Wanneer voorgang wordt gegeven aan de eigen grondexploitaties kan worden verondersteld dat faciliterend grondbeleid bewust wordt afgeremd.

Vanuit de praktijk is aangegeven dat gemeenten tot op heden vasthouden aan relatief hoge grondprijzen die in tijden met gunstigere marktomstandigheden zijn vastgesteld. De hoge grondprijzen in combinatie met de regulering door woonvisies en de fors gestegen bouwkosten zorgen voor uitstel of afstel van projecten en daarmee vertraging. Gemeenten staan hiermee voor een dilemma. Enerzijds moet worden versneld om het doel van 900.000 woningen te benaderen en daarbij zullen lagere grondprijzen een bijdrage kunnen leveren om de haalbaarheid te vergroten. Anderzijds kunnen gemeenten grondinkomsten benutten voor algemeen belang en zullen lagere inkomsten daarmee op andere plekken binnen de gemeenten kunnen leiden tot tekorten.

Hoe kan de snelheid van het projectontwikkelingsproces worden gestimuleerd:

Je zou kunnen stellen dat de samenwerking tussen gemeenten en projectontwikkelaars kan verbeteren wanneer er voor gemeenten een (groter) financieel belang is. Voor de gemeenten is de betrokkenheid en urgentie groter, en voor projectontwikkelaar kan het planontwikkelingsproces versnellen.

Als voorbeeld werd in het praktijkonderzoek verwezen naar de grootschalige Vinex-wijken waar PPS-constructies veelvuldig werden toegepast. In de hedendaagse samenwerkingen worden deze risicovolle constructies in de woningbouw nagenoeg niet meer opgezet. Door de enorme opgave kan worden nagedacht om zulke samenwerkingen opnieuw te vormen, eventueel in afspraak met de Rijksoverheid die garant staat voor gemeenten. De voorwaarden van een dergelijke samenwerking moeten nader worden uitgewerkt.

Vanuit bedrijfseconomisch perspectief van projectontwikkelaars wordt bij deze samenwerking het risico lager en kan worden volstaan met een lagere winst. Hierdoor zouden bijvoorbeeld de verkoopprijzen op een lager niveau kunnen worden vastgesteld dan wanneer het gehele risico gedekt moet worden.

Daarnaast zal de haalbaarheid van een project zal toenemen wanneer in samenwerking tussen gemeenten en projectontwikkelaars afspraken worden gemaakt over het verlagen van de grondprijzen. Een lagere grondprijs stelt projectontwikkelaars in staat lagere verkoopprijzen te vragen aan de afnemers. Gemeente zou in dit geval kunnen afdwingen een projectontwikkelaar akkoord gaan met een lagere winst zodat verkoopprijzen nog wat verder kunnen dalen. Hierbij hebben beide partijen een belang.

Vanuit gemeentelijke projectleiders is aangegeven dat het Rijk de gemeenten moet ondersteunen in de woningbouwopgaven. De uitdagingen en daarbij gemoede kosten op onderdelen als infrastructuur zijn te groot. Daarnaast zou het Rijk ook de betaalbare woningbouw meer moeten subsidiëren.

4. Het effect van het bestemmingsplan op de snelheid van het planontwikkelingsproces

Hoe wordt de snelheid van het projectontwikkelingsproces belemmert?

Vanuit de theorie wordt omschreven dat een bestemmingsplan door gemeenten wordt opgesteld om een prettig woon- en leefklimaat te garanderen en dat het uitvoerbaar moet zijn. Vanuit de praktijk wordt aangegeven dat gemeenten veelal strikte regels hanteren bij het opstellen van de planregels en dat hiermee door veranderde marktomstandigheden plannen onhaalbaar kunnen worden. Dit zorgt voor vertraging.

Het is mogelijk dat de strikte regels die gemeenten willen in het bestemmingsplan één van de verklaringen kan zijn van de afname van het aantal nieuwbouwvergunningen. Door de gewijzigde marktomstandigheden zullen projectontwikkelaars vanuit risico-overwegingen de kernaspecten nogmaals afwegen alvorens over te gaan tot het indienen van de vergunning, met uitstel of zelfs afstel als gevolg.

Hoe kan de snelheid van het projectontwikkelingsproces worden gestimuleerd:

Om te versnellen moeten bestemmingsplannen flexibiliteit bieden zodat door projectontwikkelaars kan worden ingespeeld op veranderde marktomstandigheden. Bij gemeenten ligt dit gevoelig omdat het bestemmingplan door regels inspeelt op de behoefte naar bijvoorbeeld specifieke woningen. Ook hier zal door het bieden van openheid het vertrouwen gewonnen moeten worden van de gemeentelijke organisaties door de projectontwikkelaars.

6.4 Conclusie H6

Vanuit de analyse kan worden opgemaakt dat de haalbaarheid en snelheid van nieuwbouwontwikkelingen op basis de huidige samenwerking tussen gemeenten en projectontwikkelaars op diverse onderdelen wordt belemmerd.

Belangrijke constatering is dat de urgentie om nieuwbouw te faciliteren en te versnellen onvoldoende wordt gevoeld door verschillende beleidsvelden en de politieke bestuurlijke organisaties, dat er onvoldoende inzicht is bij gemeenten op de wijze hoe beleid de haalbaarheid van nieuwbouwprojecten beïnvloedt, en is er veel wantrouwen vanuit de gemeentelijke organisaties richting projectontwikkelaars.

Door het delen van de stichtingskostenopzet van projectontwikkelaars aan gemeente kan het wantrouwen worden omgezet in vertrouwen en kunnen partijen met elkaar in gesprek om projecten haalbaar te maken. Door de locatie gebonden kenmerken zijn project specifieke afspraken hier ook een onderdeel van.

Naast bovenstaande toelichting zijn de belangrijkste voorwaarden die versnelling mogelijk maken:

1. Gemeenten dienen zo flexibel als mogelijk te zijn in het beleid zodat projectontwikkelaars tijdens het planontwikkelingsproces kunnen inspelen op veranderende marktomstandigheden.
2. Projectontwikkelaars hebben behoefte aan zekerheden. Ga bij het initiatief goed met elkaar in gesprek, stel duidelijke randvoorwaarden richting elkaar, en stel vast op welke wijze besluitvorming plaatsvindt. Bij voorkeur wordt ook goedkeuring opgehaald bij de politiek bestuurlijke organisatie.
3. Een eigen gemeentelijke projectenorganisatie die zich specifiek bezighoudt met nieuwbouwontwikkelingen zal voor versnelling zorgen.
4. Gemeenten dienen bij het vaststellen van beleid te controleren of het marktconform is. Projectontwikkelaars kunnen hier een adviserende rol bij spelen.
5. Gemeenten dienen bij het vormen van beleid rekening te houden met locatie specifieke kenmerken, zodat gemeenten en projectontwikkelaars daar indien nodig het gesprek over kunnen voeren.
6. Wees als gemeente (eventueel via het Rijk) bereid om nieuwbouwontwikkelingen financieel te ondersteunen als door beleid (woonvisies en opeenstapelingen van ander beleid) projecten niet haalbaar zijn. Ook het verlagen van grondprijzen biedt hier mogelijkheden.

7. Een financieel belang zorgt voor meer betrokkenheid bij gemeenten. Zoek naar manieren in de samenwerking dat gemeenten ook een groter financieel belang hebben bij de realisatie van nieuwbouwontwikkelingen.

Hoofdstuk 7. Conclusie, aanbevelingen en reflectie

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvragen en de centrale vraagstelling. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek volgen daarna een aantal aanbevelingen. Het hoofdstuk, en daarmee dit onderzoek, sluit af met een reflectie.

7.2 Beantwoording van de deelvragen

1. Wat is de stand van de Nederlandse (nieuwbouw) woningmarkt?

De Nederlandse woningmarkt kent een grote krapte en de vraag naar het uitbreiden van het woningaanbod is hoog. Het Rijk heeft het doel gesteld om 900.000 woningen te realiseren tot en met 2030. Er is een zwak verband tussen plancapaciteit en de daadwerkelijke nieuwbouwproductie en dit komt mede door de lange doorlooptijd van het planontwikkelingsproces, dit is gemiddeld 10 jaar. Verder lijkt, door actuele marktontwikkelingen en meer regulering door de overheid, de nieuwbouwproductie de komende periode terug te vallen doordat projecten worden afgesteld of uitgesteld. Er kan worden vastgesteld dat de krapte de komende periode eerder zal toenemen dan afnemen en dat er andere middelen nodig zijn om de (nieuwbouw) woningmarkt vlot te trekken.

2. Wat is de rol en (bedrijfseconomische) doelstelling van projectontwikkelaars op de woningmarkt?

Projectontwikkelaars zijn de risicodragende initiatiefnemers die nieuwbouwprojecten initiëren door in te spelen op vraag en aanbod en hiervoor alle benodigde kennisdisciplines bij elkaar te brengen. Meer dan 80% van de nieuwbouwproductie worden door projectontwikkelaars of andere marktpartijen gerealiseerd en hiermee kan worden vastgesteld dat zij een zeer belangrijk rol spelen bij het doel van de overheid om 900.000 nieuwe woningen te realiseren.

Om een project te initiëren en de planontwikkelingsfasen te doorlopen is het primaire doel van projectontwikkelaars dat er winst wordt gemaakt. Secundair spelen de verwachte tijdsduur van het planontwikkelingsproces en de (maatschappelijke) ruimtelijke kwaliteit van een project een belangrijke rol spelen bij de afwegingen.

In de huidige (nieuwbouw) woningmarkt staan door marktontwikkelingen de winstmarges onder druk waardoor afstel en uitstel kan worden verklaard.

3. Wat is het doel van gemeenten bij sturing van de lokale woningmarkt en welke sturingsmiddelen zet de gemeente hiervoor in?

Het doel van de gemeenten is om voldoende woningbouw binnen de gemeentegrenzen te faciliteren waarbij, door de forse prijsstijgingen van de huur- en koopwoningmarkt, de actuele focus en visie ligt bij betaalbaarheid. De woningbouwopgave kan hierbij niet los worden gezien van andere ruimtelijke opgaven zoals stikstofuitstoot of de verduurzamingsopgave.

De overheid realiseert zelf geen woningen en de gemeenten zijn binnen de interdepartementale rolverdeling van de overheid de partij die samenwerkt met projectontwikkelaars om nieuwbouwontwikkelingen te faciliteren. Hierbij geeft de gemeente sturing aan de lokale woningmarkt door het opstellen en uitvoeren van woonvisies, grondbeleid en bestemmingsplan.

Met het beleid moeten gemeenten projectontwikkelaars voldoende motiveren om nieuwbouw te realiseren. Op dit moment lijkt door verdere regulering, met name het grote aandeel betaalbare woningen in woonvisies, het aantal nieuwbouwontwikkelingen terug te vallen.

4. Hoe is de samenwerking tussen projectontwikkelaars en gemeenten op uitvoerend niveau?

De directe samenwerking tussen projectontwikkelaars en gemeentelijke projectleiders kan als goed worden samengevat. Dieper in de gemeentelijke organisaties is er een ander beeld van projectontwikkelaars en lijken nieuwbouwontwikkelingen geen urgentie te hebben ten opzichte van andere gemeentelijke taken. Wantrouwen speelt hier een belangrijke rol, wat de samenwerking belemmert. Door beeldvorming bestaat het idee bij onder andere beleidsmakers en de politiek bestuurlijke organisaties dat projectontwikkelaars ook onder de huidige marktomstandigheden nog behoorlijke winsten maken met de realisatie van nieuwbouw. Hierdoor zijn beleidsmakers en de politiek bestuurlijke organisaties niet bereid beleid aan te passen zodat projectontwikkelaars (weer) voldoende worden gemotiveerd of voortgang te maken met projecten.

5. Op basis van welke voorwaarden kan het planontwikkelingsproces worden versneld?

Om het planontwikkelingsproces te versnellen is een goede samenwerking tussen projectontwikkelaars en gehele gemeentelijke organisaties essentieel. Het wantrouwen kan worden omgezet in vertrouwen als een projectontwikkelaar openheid biedt in de stichtingskostenopzet en kwantificeert op welke wijze beleid impact heeft op de businesscase. Op deze wijze ontstaat een gelijkwaardig gesprek, begrijpen partijen elkaar echt, en lijken gemeenten hierdoor eerder geneigd om mee te werken aanpassingen aan beleid door te voeren om nieuwbouwprojecten haalbaar te maken. Het realiseren van nieuwbouw is een doel waar beide partijen belang bij hebben.

Zoals eerder in hoofdstuk 6 toegelicht is versnelling mogelijk door:

1. Gemeenten dienen zo flexibel als mogelijk te zijn in het beleid zodat projectontwikkelaars tijdens het planontwikkelingsproces kunnen inspelen op veranderende marktomstandigheden.
2. Projectontwikkelaars hebben behoefte aan zekerheden. Ga bij het initiatief goed met elkaar in gesprek, stel duidelijke randvoorwaarden richting elkaar, en stel vast op welke wijze besluitvorming plaatsvindt. Bij voorkeur wordt ook goedkeuring opgehaald bij de politiek bestuurlijke organisatie.
3. Een eigen gemeentelijke projectenorganisatie die zich specifiek bezighoudt met nieuwbouwontwikkelingen zal voor versnelling zorgen.
4. Gemeenten dienen bij het vaststellen van beleid te controleren of het marktconform is. Projectontwikkelaars kunnen hier een adviserende rol bij spelen.
5. Gemeenten dienen bij het vormen van beleid rekening te houden met locatie specifieke kenmerken, zodat gemeenten en projectontwikkelaars daar indien nodig het gesprek over kunnen voeren.
6. Wees als gemeente (eventueel via het Rijk) bereid om nieuwbouwontwikkelingen financieel te ondersteunen als door beleid (woonvisies en opeenstapelingen van ander beleid) projecten niet haalbaar zijn. Ook het verlagen van grondprijzen biedt hier mogelijkheden.
7. Een financieel belang zorgt voor meer betrokkenheid bij gemeenten. Zoek naar manieren in de samenwerking dat gemeenten ook een groter financieel belang hebben bij de realisatie van nieuwbouwontwikkelingen.

[7.3 Beantwoording van de centrale vraag](#)

Op basis van het uitgevoerde onderzoek en beantwoording van de deelvragen kan de centrale vraag worden beantwoord. De centrale vraag luidt:

Op welke wijze wordt de snelheid van het planontwikkelingsproces van projectontwikkelaars beïnvloed door de gemeentelijke organisatie en het lokale beleid?

De snelheid van het planontwikkelingsproces wordt op verschillende manieren beïnvloed. Allereerst kan worden vastgesteld dat gemeenten en projectontwikkelaars andere belangen hebben die elkaar kunnen hinderen. Projectontwikkelaars hebben als primair doel om winst te maken en door de wijze waarop gemeenten de woningmarkt de afgelopen periode strikter zijn gaan reguleren wordt de winstgevendheid ingeperkt. Vooral het grote aandeel betaalbare woningen in combinatie met andere aanvullende eisen aan nieuwbouw zorgt ervoor dat haalbaarheid onder druk staat. Beleid heeft op deze wijze een grote invloed op de snelheid van het planontwikkelingsproces. Projectontwikkelaars moeten projecten opnieuw heroverwegen en dit kost tijd en geld, en dit leidt mogelijk tot uitstel of afstel van projecten.

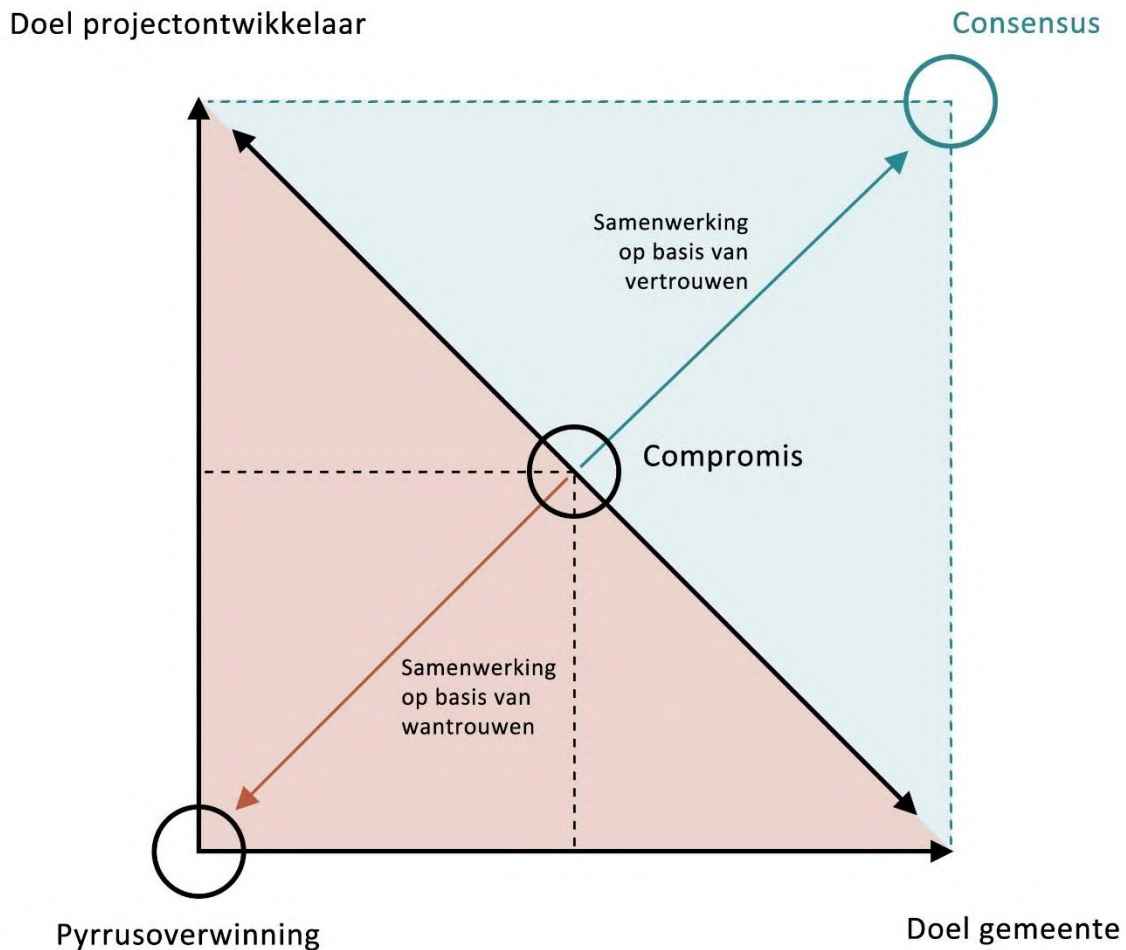
Ten tweede is uit het onderzoek vastgesteld dat er bij de gemeentelijke organisaties onvoldoende urgentie wordt gevoeld om voorrang te verlenen aan nieuwbouwontwikkelingen ten opzichte van andere gemeentelijke taken. Daarnaast zorgt de beeldvorming (het stigma) van projectontwikkelaars voor wantrouwen in gemeentelijke organisaties richting projectontwikkelaars. Het gevolg hiervan is dat gemeenten het wantrouwen willen ondervangen door het opstellen van strikte regels en voorwaarden. Vanuit projectontwikkelaars gezien werkt dit contraproductief. In het onderzoek is vastgesteld dat flexibiliteit juist één van de belangrijkste voorwaarden is van een ontwikkelaar om snelheid te kunnen maken. De flexibiliteit geeft projectontwikkelaars de mogelijkheid om gaandeweg het planontwikkelingsproces in te spelen op gewijzigde marktomstandigheden.

Desondanks is er ook een groot gezamenlijk belang. Dit is het belang van het realiseren van nieuwe woningen om in te spelen op het grote woningtekort. Door met elkaar het gesprek aan te gaan en duidelijk te zijn over elkaars randvoorwaarden, eventueel door het bieden van financiële openheid, is de verwachting dat beleidsmedewerkers en de politiek bestuurlijke organisaties een beter beeld krijgen het bedrijfseconomisch proces van projectontwikkelaars. Met als resultaat dat beleid wordt aangepast op een wijze die passend is beide partijen.

[7.4 Aanbevelingen](#)

Uit het onderzoek komt naar voren dat beleid van gemeenten veelal worden opgesteld vanuit een sociaal-maatschappelijk perspectief en dat er geen rekening wordt gehouden met de financiële consequenties voor de uitvoerende partijen (bijvoorbeeld projectontwikkelaars). Het is een aanbeveling om de effecten van het beleid te kwantificeren. Wanneer bijvoorbeeld een bepaalde duurzaamheidsmaatregel een gemiddelde nieuwbouwwoning € 5.000 duurder maakt, dan is dit een bewuste keuze van de politiek bestuurlijke organisatie. Men accepteert dan dat dit tegenstrijdig is met de betaalbaarheid van nieuwbouwwoningen.

Een belangrijke constatering in dit onderzoek is het wantrouwen van gemeenten richting projectontwikkelaars. Door een samenwerking op basis van wantrouwen worden compromissen gesloten die voor zowel projectontwikkelaars als gemeenten niet ideaal zijn, wat leidt tot een pyrrusoverwinning. Wanneer een samenwerking echter plaatsvindt op basis van vertrouwen en beide partijen goed naar elkaar luisteren en bereid zijn om mee te denken in ieders doelstellingen, kunnen er compromissen gesloten worden die leiden tot een consensus waarin beide partijen meerwaarde vinden. In figuur 16 is dit principe geïllustreerd. Een nieuw onderzoek dat zich verdiept in dit onderwerp zou kunnen leiden tot nieuwe inzichten en oplossingen om de samenwerking tussen gemeenten en projectontwikkelaars te verbeteren.



Figuur 16 Pyrrusoverwinning versus consensus (eigen bewerking)

7.5 Reflectie

Bij de start van het onderzoek en tijdens de verdieping en uitwerking van het theoretisch kader leek de beïnvloeding vanuit de gemeenten duidelijk te liggen bij het gevoerde beleid. Voor het praktijkonderzoek is gekozen voor een kwalitatieve benadering door middel van semigestructureerde interviews met vier hoofdvragen. Door deze keuze had de onderzoeker voldoende tijd per hoofdvraag om een verdiepingsslag te maken waardoor, naar zijn inzicht, verrassende bevindingen zijn vastgesteld. Met name het stigma van projectontwikkelaars bij gemeenten, en het feit dat dit doorwerkt in beleid, strikte regels, en daarmee overregulering. Bij ontwikkelaars ligt een taak om deze beeldvorming te wijzigen zodat de samenwerking kan verbeteren en hierdoor het planontwikkelingsproces kan versnellen.

De onderzoeker is zich bewust van de beperkte omvang van het praktijkonderzoek (tien interviews) en dat dit druk zet op de generaliseerbaarheid. Een onderzoek met meer respondenten, verspreid over bijvoorbeeld heel Nederland, zou impact kunnen hebben op de wijze waarop de samenwerking tussen projectontwikkelaars en gemeenten wordt ervaren. Tot slot heeft demissionair premier Rutte een week voor het inleveren van de concept scriptie op 7 juli 2023 het ontslag aangeboden van het kabinet Rutte IV. De komende maanden wordt duidelijk welke impact dit heeft op de woningmarkt en welk onderwerpen en wetvoorstellen controversieel worden verklaard. Het is aannemelijk dat het 'herpakken van regie' door de rijksoverheid vertraging zal oplopen. Dit zal ook zijn weerslag hebben op het planontwikkelingsproces en de relatie tussen gemeenten en projectontwikkelaars. Zoals beschreven zijn beide partijen gebaat bij duidelijkheid en zekerheid. Door de val van het kabinet ontstaat juist op verschillende onderwerpen onduidelijkheid en onzekerheid, wat is basis zal leiden tot een afwachtende houding en daarmee vertraging in het planontwikkelingsproces.

Bibliografie

- ABF Research. (2021). *Vooruitzichten bevolking, huishoudens en woningmarkt*. Delft: ABF Research
- ABN AMRO. (2023). *Woningmarktmonitor*. Amsterdam: ABN Amro
van https://www.abnamro.nl/nl/media/Woningmarktmonitor%20-%20januari%202023_tcm16-181963.pdf
- Brugman, L., Schoone, B., Rouwendal, J., & Wisman, H. (2022). *De invloed van marktomstandigheden, locatie- en projectkenmerken op de realisatiefase van het woningbouwproces*. van <https://www.vogon.nl/woningbouw-gaat-snel-op-gemeentegrond/>
- CBS. (2020, 16 december). *Prognose: Bevolking blijft komende 50 jaar groeien*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2023a). *Nieuwbouwwoningen; inputprijsindex bouwkosten*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. Van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80444ned/line?ts=1686477324396&fromstatweb=true>
- CBS. (2023b, mei 16). *Omzet bouw 12 procent hoger in eerste kwartaal 2023*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2023c). *Prijzen koopwoningen ruim 4 procent lager in april*. Den Haag: CBS
- CPB. (2020). *Beweging op de woningmarkt: prijzen en volumes*. Den Haag: CPB
- De Vries, P., & Boelhouwer, P. (2006). *Woningkwaliteit, woningprijs en conjunctuur: De invloed van de conjunctuur op gevraagde woningkwaliteit en prijs-kwaliteitsverhouding*. Nethur.
- Dirkse, H. S. G. (2022, 19 augustus). *Het effect van stijgende bouwkosten op nieuwbouwprojecten en grondprijzen - Rabobank*. Utrecht: Rabobank.
- EIB. (2021a). *Verkiezingsprogramma's tegen het licht: de woningmarkt*. Amsterdam: Economisch instituut voor de bouw
- EIB. (2021b). *Ruimtelijke ordening en bouwlocaties: De potentie van woningbouw in de groene omgeving*. Amsterdam: Economisch instituut voor de bouw
- Gemeente Putten. (2020). *Woonvisie 2020-2025*. Putten: gemeente Putten.
- Geuting, E., & de Leve, E. (2018). *Doorlooptijd van nieuwbouwprojecten*. Arnhem: Stec groep
- Glaeser, E., & Gyourko, J. (2003). *The impact of building restrictions on housing affordability*. FRBNY Economic Policy Review, Vol. June 2003: 21-39
- Glaeser, E., Gyourko, J., & Saks, R. (2005). *Why is Manhattan so expensive? Regulation and the rise in housing prices*. The Journal of Law and Economics, 48(2): 331-369.
- Groenemeijer, L. (2021a). *Terugblik ontstaan woningtekort*. Delft: ABF Research.
- Groenemeijer, L. (2021b). *Reactie ABF Research op Boek Hans de Geus*. Delft: ABF Research
- Groetelaers, D. A. (2004). *Instrumentarium locatieontwikkeling*. Delft: DUB Science.
- Hilhorst, E., & van de Bos, A. (2020). *Verkenning rollen op de woningmarkt: Rolverdeling tussen Rijk, provincies, regio's en gemeenten*. Geraadpleegd op 9 februari 2023,
- Kadaster. (2021). *Van wie is de nieuwbouw? Apeldoorn: kadaster*. Van: <https://www.omgevingsweb.nl/wp-content/uploads/po-assets/748638.pdf>
- Korthals Altes, W. K. (2014). *Impact van beleid op regionale woningmarkten*. Delft: OTB - Research for the Built Environment
- Michielsen, T., Groot, S., & van Maarseveen. (2017). *Prijselasticiteit van het woningaanbod*. Den Haag, CPB notitie.

- BZK. (2020). *Staat van de Woningmarkt*. Den Haag: Ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijkrelaties
- BZK. (2021, 15 april). *Woningwet: regels voor woningcorporaties*. Den Haag: Ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
- BZK. (2022a). *Plan van aanpak: Versnellen processen en procedures woningbouw*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.
- BZK. (2022b). Nationale bouw- en woonagenda. In *Volkshuisvestingnederland.nl*. Den Haag: Ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
- BZK. (2022c). *Programma woningbouw*. Den Haag: Ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
- BZK. (2023a, 26 april). *Meer regie om woonimpasse te doorbreken*. Den Haag: Ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
- BZK. (2023b, mei 22). *Woondeals*. Den Haag: Ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties van: <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/woondeals>
- Ministerie van I&W. (z.d.). *De Wro in het kort*. Kenniscentrum InfoMil. Van: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/wro-kort/>
- Peek, G. J., Wezel, R., van Wezel, R., Gehner, E., Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen, & Levendig, D. (2018). *Handboekprojectontwikkeling: oefenboek*. NEPROM.
- Rekenkamer Oost-Nederland. (2018). *Bestuurlijke nota wonen Overijssel*. Deventer: Rekenkamer Oost-Nederland. Van: https://rekenkameroost.nl/uploads/180920_-_bestuurlijke_nota_wonen_overijssel.pdf
- Renen, G., Thissen, M., & Segeren, A. (2006). *Betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- Segeren, A. (2007). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties: Belangen en strategieën van grondeigenaren*. Rotterdam: Veenman Drukkers.
- van der Krabben, E. (2022). Gebiedsontwikkeling, een kennis- en onderzoeksagenda. *Real Estate Research Quarterly*, 2. Van: https://www.vogon.nl/wp-content/uploads/2023/01/VOGON_RERQ_2022_nummer_2.pdf
- van Hoek-Gerritsen, S. (2018). *Schrijfgids voor economen*. Bussem: Coutinho.
- VNG. (z.d.). *De Inkomstenbronnen van gemeenten*. Van: <https://vng.nl/artikelen/raadgever-de-inkomstenbronnen-van-gemeenten>
- Zeeuw, F. de. (2013). Werkzame ontwikkelstrategieën. In *Gebiedsontwikkeling.nu*. van: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/praktijkcongres-gebiedsontwikkeling-2013-werkzame-ontwikkelstrategieen2/>
- Zeeuw, F. de. & Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling (Delft). (2018). *Zo werkt gebiedsontwikkeling: handboek voor studie en praktijk*. Delft: TU Delft.