

12-12-25

1,65 miljoen woningen: waar, hoe en door wie

[Peter Hanff](#)

Met minder geld en meer obstakels moet Nederland de komende jaren in een razend tempo woningen gaan bouwen. Hoe gaan we dat doen, op welke plekken en met welke partijen? Vastgoedmarkt Peter Hanff sprak met een aantal experts uit het veld. “Je hebt mensen nodig die doorbraakjes kunnen bewerkstelligen.”

De bouw- en vastgoedsector krijgt het ouderwets druk met gebiedsontwikkeling. In 25 jaar moeten er in Nederland 1,65 miljoen woningen bij komen, staat in de [ontwerp-Nota Ruimte](#) die het kabinet in september presenteerde. Demissionair minister Mona Keijzer van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) wees in die nota ook nieuwe locaties aan: vier grootschalige en 127 regionale. De ambitie doet denken aan de periode van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex, 1991). Tussen 1990 en 2010 kreeg Nederland er ongeveer 1,3 miljoen woningen bij, waarvan zeshonderdduizend op binnen- en buitenstedelijke Vinex-locaties. Een stevige productie, maar in het verleden behaalde resultaten bieden geen garantie voor de toekomst. Beheerst Nederland het vak grootschalige gebiedsontwikkeling nog?

Waar precies?

Hoe dan ook moeten Nederlandse ontwikkelaars nog even wachten alvorens het tempo op te voeren. Want daarvoor is de nota nog niet concreet genoeg. “Laat me beginnen met wat ik positief vind: dat die ontwerpnota er ligt. Groei moet gepaard gaan met een vorm van regie en ruimtelijke ordeningsbeleid, zodat geen wildgroei of chaos ontstaat,” zegt [Harm Janssen](#). Hij is ceo van gebiedsontwikkelaar BPD Europe, een van de grootste bezitters van potentiële woningbouwgrond.

“Wat beter kan: voorlopig zijn vooral zones of landsdelen benoemd waar ontwikkelingen plaats moeten vinden. Twente is bijvoorbeeld een erg groot gebied. Waar dan precies komen die locaties? Wat ik ook nog niet zie, en ik snap dat het in een demissionaire periode lastig was, is een bijbehorend programma van rijksinvesteringen, onder meer op het gebied van [infrastructuur](#),” aldus Janssen.

Aan de uitvoering hebben de ministeries weinig gewerkt, wat ik laakbaar vind
Friso de Zeeuw

Of de overheid genoeg geld apart heeft gezet voor de bereikbaarheid van de nieuwe locaties? Erwin van der Krabben waagt het te betwijfelen. Daar is volgens de hoogleraar planologie aan de Radboud Universiteit dus nog werk aan de winkel. “Je kunt ontzettend in de problemen

komen als die financiële paragraaf niet klaar is, en als de overheid niet de instrumenten heeft om voldoende baten te genereren voor de financiering van de gebiedsontwikkeling.”

Het is een ontwerp-nota. Toch had het Rijk al verder kunnen zijn, meent Friso de Zeeuw, adviseur Gebiedsontwikkeling en voormalig praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de Technische Universiteit Delft. “Sinds de eerste aanzet van Hugo de Jonge (de vorige woonminister, *red.*) hebben de mensen op het ministerie twee jaar de tijd gehad. Die tijd hebben ze gebruikt om de kaartjes nog wat mooier te maken, zodat de helft van de vakwereld er nu van in katzwijn ligt. Aan de uitvoering hebben ze weinig gewerkt, wat ik laakbaar vind.”

“Ik zeg niet dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) tegenwerkt bij de ontsluiting van die locaties, maar staan ze echt aan de lat? Je hebt verschillende varianten van die houding. Het zou helpen als daar wat bij komt, zij het dat de financiële middelen onvoldoende zijn. De pot met 2,5 miljard euro aan Wokt-gelden (Woningbouw op korte termijn, *red.*) voor bovenplanse infrastructurele voorzieningen is vier tot vijf keer overtekend.” De Zeeuw ziet een lichtpuntje: “Dat VRO en I&W bij de verdeling van die gelden tot elkaar veroordeeld zijn, is een goede aanzet tot interdepartementale samenwerking. Die heb je echt nodig om gebiedsontwikkelingen met enige schwing aan te pakken. Op weg naar een regeerakkoord zou ik daar nog een slag mee maken.”

Doorsnee ambtenaar

Want verkokering van het landsbestuur blijft in de ogen van De Zeeuw een risicofactor. “Sinds de jaren 90 zijn er geen stakeholders afgevallen, maar wel bijgekomen. Toen was het aansluiten op het net en klaar, nu moet je aan een energieconcept werken. Stikstof was er wel, maar daar hadden we geen last van.”

“Interdepartementale samenwerking staat of valt bij professionaliteit. Aan een doorsnee rijksambtenaar heb je niets. Wat helpt, is als mensen goed kunnen schakelen wanneer er knelpunten zijn, en dan niet alleen bij hun chef maar ook bij die andere ministeries. Ja, dat vergt wel wat. Als ze alleen maar als postbode fungeren, heb je er geen ruk aan. Je hebt mensen nodig die doorbraakjes kunnen bewerkstelligen,” aldus De Zeeuw.

De overheid moet eerst met oplossingen komen op het gebied van stikstof, infrastructuur en netcongestie, meent Janssen. “Zolang die er niet op grote schaal komen, moet je ook niet verwachten dat heel grote gebiedsontwikkelingen tijdig beginnen, maar ik ga ervan uit dat een nieuw kabinet er werk van maakt. Met allerlei andere – zoals maatschappelijke – vraagstukken waarmee je geacht wordt te dealen.” Het is geen toeval dat boven de ontwerp-Nota Ruimte nog zoveel vraagtekens hangen, meent Tom Daamen, directeur van de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft. “Gebiedsontwikkeling is een oefening voor de lange termijn. Iedereen vindt zijn of haar eigen tijdvak het ingewikkeldst, maar in de jaren 90 en vroege jaren nul bestond inderdaad meer zekerheid over de beschikbaarheid van geld, vanuit de kapitaalmarkt en de overheid, en over de koers van overheden.”

Richting ontbreekt nog

“Stabiele, vooral paarse kabinetten hadden genoeg mandaat om echte keuzes te maken en er was weinig gesteggel tussen bestuurslagen. Het waren goede condities voor grootschalige

ruimtelijke ingrepen met partijen die daar op basis van capaciteit en ervaring ook de slagkracht voor hadden,” schetst Daamen.

“Maar vanaf 2002, met de opkomst van Pim Fortuyn, kwamen bestuurslagen steeds minder op één lijn en versplinterde het bestuurlijke landschap. Het is een belangrijke verklaring voor het ontbreken van een richting die we nodig hebben,” zegt Daamen. “Die condities creëren veel onzekerheid en voor geld bestaan alternatieven met minder risico of meer rendement. Terwijl er als gevolg van de Basel-akkoorden toch al [minder bancaire financiering](#) voor vastgoedontwikkeling beschikbaar is.”

De [poging van Mona Keijzer](#) tijdens de Expo Real in München in oktober om buitenlandse investeerders te interesseren voor de Nederlandse huurwoningmarkt achtte Daamen niet zo kansrijk. “Uiteindelijk gaat het om een perspectief, iets wat beleggers laat geloven in een kracht van de Nederlandse economie die zich vertaalt in een vraag naar vastgoed. Je hebt een verhaal nodig over economische vernieuwing, verduurzaming en infrastructuur. Zo’n verhaal ontbreekt,” zegt Daamen.

“Buitenlandse beleggers willen op dit moment niet toetreden, Nederlandse pensioenfondsen hebben minder geld om te investeren in woningbouw en de opbrengsten uit huur- of koopwoningen zijn mede door de betaalbaarheidseisen veel lager dan in de vorige periode. Methodes moeten veel efficiënter om de grondexploitaties overeind te houden,” zegt [Ronald Huikeshoven](#), directievoorzitter van gebiedsontwikkelaar AM. Als de vaart erin komt, lukt het ook beter om de kostenvoordelen van industriële woningproductie te benutten.

Versnellen

Het goede nieuws is volgens Huikeshoven dat de ervaringen met de doorbraakaanpak meteen bruikbaar zijn voor de locaties in de ontwerp-Nota Ruimte. Die doorbraakaanpak moet in twee jaar de weg vrij maken voor de bouw van honderdduizend woningen in complexe gebiedsontwikkelingen.

Parallel plannen helpt volgens Huikeshoven om de snelheid erin te houden. En exercities niet nodeloos herhalen. “Je kunt voor elke locatie van voren af aan beginnen met overeenkomsten uitonderhandelen, wat ongenueanceerd gezegd negen maanden kost. Of je kunt het onderhandelingsresultaat voor één locatie toepassen op andere locaties. Wat mij betreft pak je de overeenkomst van de [Gnephoek](#) (de eerste doorbraaklocatie, *red.*) en leg je die bij de volgende doorbraaklocatie neer.”

Waarom niet ook geld herverdelen, oppert planoloog Van der Krabben. “Ik gooi mijn stokpaardje er toch in: we moeten nadenken over een [planbatenheffing](#). Baten die ten goede kunnen komen aan een gebiedsontwikkeling komen vooral terecht bij oorspronkelijke eigenaren. Die krijgen een groot deel van de waardesprong. Als je dat inzet voor de gebiedsontwikkeling, kun je een heel eind komen.” “Daarmee bedoel ik niet de posities die ontwikkelaars al verworven hebben voordat de heffing ingaat’, stelt Van der Krabben de marktpartijen gerust. Maar de vergoeding bij onteigeningen zal wel dalen. De onteigeningswet schrijft volledige compensatie voor tegen de oorspronkelijke of nieuwe waarde na de vaststelling van het plan. “Die nieuwe waarde zal lager zijn.”

Opschalen

Bij BPD betekenen de betaalbaarheidseisen nog meer puzzelwerk, omdat woningen ook duurzaam, klimaatbestendig en architectonisch verantwoord moeten zijn. “Voor ons is het noodzakelijk om grote gebieden aan te pakken. Met één plan voor duizend of vijfduizend woningen kun je honderd of tweehonderd of driehonderd woningen per keer bouwen en goede afspraken maken met aannemers over een systematische aanpak. Bedenk daarbij dat niet alles kan. Je kunt niet én toparchitectuur hebben, én ondergrondse parkeergarages, én ik weet niet wat voor luxe in de openbare ruimte, én ook nog twee derde betaalbaar,” zegt Janssen.

De schaal die BPD-topman Janssen bepleit, veronderstelt ook dat de grondexploitatie op veel plaatsen soepel loopt, om locaties bouwrijp te maken. Hoe kan Nederland daarvoor zorgen? Planoloog Van der Krabben gaat er vanuit dat het Rijk een grondfaciliteit opricht die gemeenten in staat stelt om gronden te kopen. Maar in de praktijk kan dat lastig zijn, omdat veel gemeenten het geld er niet voor hebben en/of nog een kater hebben van de verliezen op de grondposities tijdens de laatste bouw- en vastgoedcrisis. Bovendien zijn veel grondposities voor woningbouw in handen van marktpartijen.

Regionaal bouwclaimmodel

Dus pleit Van der Krabben voor toepassing van het aloude bouwclaimmodel waarin marktpartijen grond overdragen aan de gemeente in ruil voor het recht om daar woningen te ontwikkelen, waarbij de gemeente de grond bouwrijp maakt. Maar dan in een nieuw jasje. In de Vinex-tijd gebeurde het op gebiedsniveau, nu kun je het opschalen. “We zitten in Nederland erg vast aan het stramien waarin je per gebied ontwikkelt. Dat begrijp ik best, maar waarom doe je het niet op het niveau van een stad met omliggende gemeenten, waar de locaties bekend zijn voor dertigduizend woningen in de komende tien à vijftien jaar? En waarom zou je niet proberen naar één strategie te gaan voor al die locaties, en met de partijen en ontwikkelaars die daar grondposities verworven hebben aan tafel zitten? Als je op grote schaal gronden inbrengt, kun je misschien de marktpartijen gemakkelijker in de juiste positie brengen om de juiste locatie te ontwikkelen.”

Een grootschalig bouwclaimmodel kan veel onzekerheden wegnemen
Erwin van der Krabben

Het regionale bouwclaimmodel is volgens de planoloog een oplossing voor veel problemen. Je loopt minder snel aan tegen een tekort aan expertise bij middelgrote gemeenten die een heel grote locatie moeten ontwikkelen. En de mogelijkheden die het biedt... een gezamenlijke ontwikkelstrategie, misschien wel een gezamenlijk ontwikkelbedrijf. Gemakkelijker winsten en verliezen van locaties verrekenen. “Als het erop aankomt, vinden gemeenten dat ingewikkeld. Maar het kan marktpartijen meer zekerheid bieden van een grote bouwstroom gedurende een lange periode,” zegt Van der Krabben. “Gebiedsontwikkelingen zijn duur, want onzekerheden maken risico-opslagen hoog. Zo’n grootschalig bouwclaimmodel kan veel van die onzekerheden wegnemen. Het kan niet anders dan dat de ontwikkelkosten hierdoor omlaaggaan of in ieder geval niet verder omhoog.”

Meer spelers, dan strakkere sturing

Regionale overheidsregie bij de grondexploitatie: als het aan De Zeeuw ligt komt het nooit zo ver. Sterk leiderschap en strakkere organisatie zijn volgens de voormalig praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling genoeg. “Op regionaal niveau heb je een soort overlegcircuit nodig of

publiek-private investeringsafspraken. Maar dat is geen volledige publiek-private samenwerking. Zorg wel voor een goede escalatiestructuur zodat vastlopers sneller worden opgelost. Stem mobiliteit en energievoorziening af – dat laatste is nu nog houtje-touwtje. En regel de relatie met landelijk gebied en stikstof.”

“Naarmate er meer spelers en belangen zijn, moet de sturing strakker, anders ontaardt het in eindeloos geouwehoer zonder knopen door te hakken. Tijd is een sturingsvariabele en geen resultaat. Als je die instelling hebt en de juiste dingen doet, kun je de voorfase ondanks de toegenomen complexiteit halveren van zeven naar 3,5 jaar,” zegt De Zeeuw.

En als een betrokken partij een deadline niet haalt? “Dan zeg je niet: ‘Dan komt het volgende week wel’ – mopper mopper, maar moet je een enorme scene maken. Dat gebeurt te weinig in dit land. ‘Waarom is het onderzoeksrapport er niet?’ ‘Ja dit en dat; hij had een pappadag, volgende week komt hij er waarschijnlijk aan toe.’ ‘We hebben het nu nodig, ga maar regelen dat het er morgen ligt, dus nu bellen.’ Het is vrij chagrijnig, maar anders boek je geen vooruitgang.” Verbinden is volgens De Zeeuw “heel fijn, maar soms is het ploeteren en zeiken. Het vergt leiderschap en goede gebiedsregisseurs die bij marktpartijen en overheden op passende wijze ruzie kunnen maken als dat nodig is, zonder dat ze eruit geschopt worden. Niet alleen voor regio’s, maar ook voor gebiedsontwikkelingen.”

Elkaars hand vasthouden

Huikeshoven legt toch liever de nadruk op verbinden. “Als je de verhalen over gebiedsontwikkeling leest, gaat het over vertrouwen, elkaar leren kennen, het samen doen. Ik ken een voorbeeld waarin twee gemeenten en twee marktpartijen bij een grote opgave elkaars hand hebben vastgehouden. Bij een financiële tegenvaller in de gebiedsontwikkeling zeiden de marktpartijen: dat betalen wij wel uit de grondexploitatie. Toen de markt naar beneden ging, zeiden de gemeenten: wij blijven garant staan voor de financiering.”

Bij de ontwikkeling van de Vinex-locatie Waalsprong liep dat tijdens de bouw- en vastgoedcrisis anders. BPD, AM, Heijmans en de corporaties Talis en Portaal stapten in 2013 uit de Grondexploitatie maatschappij [Waalsprong](#), zodat de gemeente Nijmegen als enige participant overbleef. “De contracten waren toen zo, dat private partijen zonder al te veel schade uit konden stappen,” zegt Janssen. “Je moet evenwichtiger afspraken maken, zodat dit minder vanzelfsprekend wordt. Dat noch een marktpartij noch een gemeente kan zeggen: ‘Joh, zoek het zelf maar uit, dan hebben jullie het probleem.’” Huikeshoven: “Ik denk dat de bereidheid er is, weloverwogen en goed overdacht.”

Dit artikel verscheen eerder op [de website](#) van Vastgoedmarkt.