

Afrekenen met de kassabonplanologie

bron: Vastgoedmarkt, juli 2015

door: prof. mr. Friso de Zeeuw is praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuwe Markten BPD

Regionale woningprogrammering had in de crisisjaren vooral het karakter van het terugdringen van plancapaciteit. Sturen op aantallen en het schrappen van bouwlocaties. Inmiddels ontwikkelt zich in een aantal regio's een nieuwe programmeringspraktijk. Deze is meer kwalitatief van aard en kent een uitgebreider palet aan partijen die meedenken en meedoen. Maar de ongenueanceerde, op aantallen gerichte, 'kassabonplanologie' is nog niet overall uitgeroeid. In dit artikel passeren drie actuele voorbeelden de revue die blijken geven van een intelligentere en vernieuwende regionale aanpak.

In de crisistijd ging het, ook op regionaal niveau, vooral om het 'dimmen' van de overprogrammering van nieuwe woonlocaties. Veelal stond het sturen op aantallen en het schrappen van plannen centraal, evenals het benutten van marktkansen op korte termijn om de productie enigszins aan de gang te houden. Dit gebeurde met fasering, dosering en marktconforme planaanpassingen, zoals het vervangen van appartementen door grondgebonden woningen. In zekere zin was hierbij sprake van een vrij 'digitale' programmeringspraktijk op regionaal niveau, die een sterke 'maakbaarheid' ademde. Geleidelijk aan komt nu animo voor een meer kwalitatieve aanpak. De Stadsregio Rotterdam was een van de eerste die deze omslag heeft geadopteerd.

De verschillen tussen regio's zijn groot en ook binnen provincies. Waar bijvoorbeeld een stad als Groningen de komende jaren nog fors groeit (zo blijkt uit een recente studie van PBL), krimpt het ommeland eromheen fors. Daar past geen provinciebrede programmeringsblauwdruk meer bij.

Drie voorbeelden – in een oplopende 'intensiteit' – laten zien dat deze praktijk zich momenteel ontwikkelt en hoe partijen daarbinnen samenwerken.

De nieuwe benadering, die de afgelopen twee jaar duidelijk terrein wint, heeft drie hoofdkenmerken:

- de kwaliteit van de onderscheiden woonmilieus is belangrijker dan de kwantitatieve randvoorwaarden;
- inzoomen op de markt vraag, rekening houden met de bestaande voorraad en het onderscheid lokaal en regionaal;
- overheden en marktpartijen (inclusief corporaties) werken samen met de gemeentebesturen aan zo'n kwalitatieve woonagenda.

Voorbeeld 1: het onderzoek. Amersfoort/Eemland doorgelicht door het EIB

Een eerste stap om regionale woningbouwprogrammering kansrijk te maken is degelijk onderzoek: de situatie en perspectief in kaart brengen. Een recente analyse van het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) naar de situatie in de Amersfoortse regio illustreert dit. Kenmerk van de regio is dat er de komende jaren een forse (inhaal)vraag naar woningen valt te verwachten. Tot 2040 wordt, in het scenario met de grootste groei, rekening gehouden met een toename met 45.000 woningen. Het huidige planaanbod komt niet verder dan 25.000 woningen. Kortom: hoe kan de (grotere) groei het beste worden geacommodeerd? Het EIB doet hiertoe aan de betrokken negen gemeenten in de regio voorstellen voor zes acties. De eerste twee daarvan kunnen de gemeenten zelf oppakken: het creëren van extra plancapaciteit en nieuw planaanbod. Daarnaast kunnen gemeenten (al dan niet gezamenlijk) een locatietoets ontwikkelen en inzetten. Zij bepalen zo welke risico's aan plannen verbonden zijn en welke volgorde in ontwikkeling voor de hand ligt, rekening houdend met de plannen in de buurgemeenten.

De vier andere reacties vragen om een regionale samenwerking. Zo pleit het EIB onder meer voor een Actieagenda Wonen. Dat houdt een zoekactie in naar de meeste geschikte locaties, met afweging van alternatieven. En met respect voor de natuurwaarden die het gebied een deel van zijn identiteit geven. Een andere actie is het instellen van een Platform Regionale Woningmarkt, dat met kennis en input van publieke en private partijen de ontwikkelingen in de markt bijhoudt. Daarmee kan – indien nodig – op tijd worden bijgestuurd in de planontwikkeling.

De aanbevelingen van het EIB hebben in het najaar van 2014 geleid tot de oprichting van een Regionaal Platform. In 2016 start men met het opstellen van een regionale ruimtelijke visie die de opvang van de woningbehoefte op langere termijn in beeld moet brengen.

Voorbeeld 2: het kennisnetwerk. Het Concilium Zwolle en Wonen in de IJsseldelta

Een slag intensiever is de samenwerking 'light' die sinds 2005 in Zwolle functioneert: het Concilium. Dit is een kennisnetwerk, bestaande uit de gemeente en verschillende marktpartijen, opgericht om het wonen in de Hanzestad een impuls te geven. Ten tijde van de crisis in 2009 introduceerde Concilium bijvoorbeeld het Zwolse Financieringsarrangement, om de impasse in de financiering van marktconforme projecten te doorbreken. Het netwerk zet daarnaast actief in op de verdieping van marktkennis, die breed aan alle betrokken partijen ter beschikking komt. Een recent voorbeeld is een onderzoek onder 2400 consumenten in de IJsseldelta (het gebied dat Kampen en Zwolle omvat). Uit het onderzoek blijkt hoe consumenten bepaalde woonmilieus en locaties waarderen, alsook een soort woningen (koop/huur en prijscategorieën). Zo blijkt bijvoorbeeld weinig vraag naar vrije sectorhuurwoningen.

Het onderzoek schenkt ruimschoots aandacht aan de bestaande voorraad. Het geeft inzicht Daaraan willen de betrokken partijen een verbeteringsimpuls geven en zo de reputatie van deze buurten opvijzelen. Wanneer mensen geen vertrouwen hebben in de kwaliteit van wijk en buurt, blijven investeringen achterwege.

Het onderzoek kreeg de afgelopen maanden een vervolg in een actieplan voor een aantal locaties. Per locatie bracht men de gewenste verbeteringen in beeld.

Voorbeeld 3: het beleid. Regionale afstemming in de Stedendriehoek

Het volgende stadium van samenwerking behelst regionale afstemming van woonmilieus (kwalitatief, kwantitatief en qua locaties). De Stedendriehoek - het gebied omsloten door Apeldoorn, Deventer en Zutphen - werkt daar aan. Met steun van de provincie Gelderland. De formule heet de Tafel Woonkwaliteit. Net als bij het Concilium komt initiatief 'van onderop': enkele publieke en private partijen vonden elkaar op de ambitie om de discussie over het wonen in de regio op een hoger plan te brengen. De Tafel Woonkwaliteit is bewust een tijdelijk initiatief van twee jaar, om zaken in beweging te brengen. Iedereen die meedoet moet actief kennis inbrengen, die men vervolgens breed deelt. Zo leveren de marktpartijen kennis over woonmilieus. De provincie - een tweede voorbeeld - heeft een format ingebracht waarmee de betrokken zeven gemeenten hun bouwinitiatieven op een vergelijkbare wijze kunnen beschrijven. Combinaties van deze actuele en vergelijkbare data geven inzicht in vraag en aanbod. De gemeenten en marktpartijen gebruiken de uitkomsten om hun eigen plannen aan te scherpen.

Shocktherapie

De drie voorbeelden getuigen van een vernieuwende aanpak van regionale woningbouwprogrammering. We moeten natuurlijk altijd nog afwachten of partijen er ook daadwerkelijk naar blijven handelen, maar de intenties zijn goed. De gepresenteerde methoden sluiten beter aan op de realiteit dan de hard core regionale, kwantitatieve programmering van de crisisjaren. Deze zogenaamde kassabonplanologie had aanvankelijk zeker een functie als shocktherapie, vooral waar sprake was van een chronisch planoverschot en niet-marktconforme projecten. Het waren vooral de provinciebesturen die de gemeenten met de neus op de feiten hebben gedrukt. Nu raken we in een volgende fase, waarbij gemeenten in regionaal verband weer zelf het voortouw moeten nemen. Daar moeten ze marktpartijen en corporaties bij betrekken; die zijn deskundig en belanghebbend tegelijkertijd. Belanghebbend zijn de gemeenten zelf ook, te meer als ze zelf grondposities hebben. Laten we daar geen doekjes om winden. Sommige gemeenten hanteren zelfs het adagium: 'eigen grond eerst'. Als de provincie daar ook in de nieuwe opzet betrokken blijft: prima. Maar een serieuze samenwerking tussen gemeenten en markt rechtvaardigt dat de provincie zich in eerste instantie van directe interventies onthoudt en zich beperkt tot het stellen van globale randvoorwaarden.

Tussen totale vrije markt en sturen op schaarste

De ambitie voor een regionale aanpak voor overheid en markt richt zich op een kwalitatieve woonagenda, met het benoemen van woonmilieus, typologieën, locaties en globale aantallen, op basis van marktinzicht. Het begrip 'agenda' dekt de lading goed; dit klinkt al een stuk minder communistisch dan 'woningprogrammering'. De deelnemers maken zelf afspraken over een bepaalde realiseringsvolgorde en fasering.

Dat is weliswaar een beïnvloeding van de vrije markt, maar de enorme kosten en voorinvesteringen die gemoeid zijn met locatie-ontwikkeling rechtvaardigen dat. Bovendien hebben we te maken met ruimtelijke ordening en zorgvuldig ruimtegebruik. Er is een stroming die in dit verband pleit voor bijna onbeperkte marktwerking, maar dat is weinig realistisch. Deze stroming gaat ervan uit dat de kopers en huurders als vanzelf voor de beste locaties en plannen kiezen en zo zorgen voor de gewenste 'tucht van de markt'. Zo werkt het wel bij vraag en aanbod van koekjes en auto's, maar niet bij ruimtelijke investeringen in combinatie met een voorraadmarkt.

De markt geheel vrij laten werkt dus niet, maar dat geldt evenzeer voor het andere uiterste: 'sturen op schaarste'. Deze benadering steunt op de redenering dat met het aanbieden van een beperkt aantal locaties in stad en regio de prijzen - en dus ook de grondprijzen - op een hoog peil kunnen blijven. Goed voor de realisering van 'dure' locaties en voor de kas van de (publieke of private) grondexploitant. Deze aanpak stuurt woningkopers en -huurders vergaand naar beleidsmatig geselecteerde bouwlocaties. De woonvoorkeuren van mensen zijn daaraan ondergeschikt. Op deze filosofie was bij voorbeeld de - nu feitelijk losgelaten - groei-ideologie van Almere gebaseerd. Ook deze aanpak heeft zich als weinig realistisch bewezen.

De kunst is een balans te vinden tussen deze twee extremen, die past bij de regionale karakteristiek, de werkcultuur van partijen en de marktsituatie. Het betrekken van marktpartijen van verschillende pluimage is bij voorbeeld nog geen gemeengoed. In een regio als Rivierenland denken de gemeentebesturen het nog geheel zelf te kunnen regelen. De buurregio Food Valley doet het totaal anders; daar heeft de samenwerking met de markt inmiddels een structureel karakter.

Het verdient aanbeveling de regionale afspraken te beperken tot de bovenlokale verhuisstromen en locaties. Onderzoek in de genoemde regio's legt bloot dat het merendeel van de verhuizingen zich binnen de gemeente plaatsvindt. Dan heeft zware regionale afstemming geen meerwaarde. Stel dus eerst de aard van de vraag vast en kom vervolgens tot selectieve regionale afstemming.

In krimpregio's: tot en met de pijngrens

Gedegen inzicht in de regionale dynamiek is bij dit alles cruciaal. In gebieden als Amersfoort gaat regionaal samenwerken over het verdelen van de groei. In de regio's Amsterdam, Den Haag en Utrecht dreigt zelfs een tekort aan reële woningbouwlocaties en is die kwestie urgent. Hoe anders ligt dat in min of meer stationaire gebieden en in krimpregio's. Daar kan (nog steeds) sprake zijn van een overcapaciteit aan plannen. Het saneren van de overcapaciteit heeft hier doorgaans vergaande, financiële consequenties voor publieke en private investeerders, uiteraard afhankelijk van het stadium van de planvorming en de gerealiseerde investeringen. Vaak hanteren overheden (bij voorbeeld de provincie Zuid-Holland) bij de sanering van plancapaciteit het criterium van planologisch hardheid; onherroepelijke bestemmingsplannen ontspringen de saneringsdans. De (regionale) samenwerking komt dan zwaar onder druk staan. Lukt het om tot overeenstemming te komen en de pijn aanvaardbaar te verdelen?

Een provinciaal bestuur kan de druk nog verder opvoeren door stevige eisen te stellen (getalsmatig en kwalitatief) aan het annuleren van plannen. Het provinciebestuur van Limburg gaat met deze sturing het verst, met name voor Zuid-Limburg. Zo ver, dat regionale samenwerking - tot en met de pijngrens - geen kans meer heeft.

Een intelligentere benadering houdt ook rekening met andere aspecten. Denk aan marktpotentie, contractuele verplichtingen en feitelijk geïnvesteerd vermogen (publiek en privaat). Op deze manier krijgt een lastige operatie een bredere inbedding dan met louter een bestuursjuridische invalshoek het geval is. Dat helpt, al lijkt het op het eerste oog te compliceren. Naarmate partijen in de regio ook over die lastige kwesties overeenstemming weten te bereiken, kan een sturing van de het provinciaal bestuur tot een minimum beperkt worden en houdt men het stuur in eigen hand. Belangrijker nog is dat zo de belangen van woningkopers en -huurders het beste tot hun recht komen. En de kassabon kan in de prullenbak.