



# Met dit samenwerkingsmodel halen we de bouwplanningen wél

Door [Friso de Zeeuw](#) en [Martin Bosch](#)

2 jul 2019 - **Woningbouwregie Nieuwe Stijl moet ervoor zorgen dat de woningbouwopgave sneller gehaald wordt. De kernwoorden: publiek-private samenwerking, monitoring en continue informatie-uitwisseling. De opstellers hiervan, Friso de Zeeuw en Martin Bosch van het Expertteam Woningbouw, geven toelichting.**

## Wat is het probleem?

De meeste gemeenten en regio's halen hun woningbouwplanningen bij lange na niet. Dat kunnen wij rustig stellen op basis van onze ruime ervaring in het Expertteam Woningbouw van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Dat komt onder meer doordat optimistische planningsplanningen leiden tot een stuwmeer aan bouwplannen. De meestal gekoesterde verwachting dat de bouwproductie over anderhalf à twee jaar een forse boost zal krijgen, komt niet uit: het stuwmeer loopt niet leeg. Dat is niet louter een lokaal of planningsprobleem. Al die achterblijvende planningsplanningen tezamen ondergraven de benodigde toevoeging van 75.000 woningen per jaar.

## Optimistisch beeld

In dit artikel richten we ons specifiek op een lokale en regionale werkwijze die planningsplanningen realistischer maakt. Dat levert planningsplanningen op die wél te halen zijn en leiden tot een hoger productieniveau, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit.

Woningbouwplanning als ambtelijke activiteit vanachter het bureau werkt niet, want deze gaat voorbij aan de werkelijkheid van alledag. We moeten bijvoorbeeld af van de gedachte dat een onherroepelijk bestemmingsplan terstond en automatisch tot daadwerkelijke bouw leidt. Het [onderzoek van het EIB](#) toonde dat half mei weer eens aan. Voorbeelden: een milieuhinderlijk bedrijf is nog niet uit het plangebied vertrokken. Er loopt nog discussie met omwonenden. Of een bouwplan strandt op te hoge bouwkosten.

*Harde plancapaciteit* leidt dus niet rechtstreeks tot realisatie. Omdat veel provinciale en lokale prognoses daar wel vanuit gaan, ontstaat structureel een te optimistisch beeld.

## Kern van de nieuwe aanpak

Een realistisch beeld ontstaat pas als de gemeente samen met initiatiefnemers per projectfase precies nagaat welke stappen nog te nemen zijn. Het gaat om een bonte collectie zaken als participatie, kostenverhaal, bodemvervuiling, verplichte onderzoeken, bouwrijp maken, afzetkansen en aanbesteding van de bouw. Een verse, stevige nieuwe horde is de begrenzing van stikstofuitstoot in de buurt van natuurgebieden. Elk van deze factoren kan een wezenlijke

hindernis voor de voortgang vormen. De ketting is zo sterk als de zwakste schakel, en alle schakels zijn nodig voordat er een woning staat.

Omdat informatiestromen én interventiemogelijkheden tussen gemeenten en marktpartijen verdeeld zijn, verdient publiek-private samenwerking op gemeentelijk of – liever nog – regionaal niveau uitdrukkelijk aanbeveling. Hierin bundelen overheid en markt hun krachten en wisselen zij frequent data uit over de stand en voortgang van de bouwplannen en –projecten. Zo kunnen ze snel bijsturen: ‘er bovenop zitten’ luidt het devies. Een [leerkring ‘adaptief programmeren’](#) zonder betrokkenheid van marktpartijen heeft dan ook weinig zin.

‘Flexibiliteit’ is het tweede motto: een onverwachte mogelijkheid om een historisch pand te transformeren naar de woonfunctie wordt soepel in de planning opgenomen. Ook een vastgelopen plan snel vervangen door een alternatief project vergt souplesse en snel, doortastend acteren. ‘Minder theorie en meer praktijk’ past dan ook als derde motto. Ten vierde werkt de aanpak alleen als partijen transparantie aan de dag leggen. Op basis daarvan kan onderling vertrouwen groeien. Partijen durven dan elkaar rechtstreeks aan te spreken als de dingen niet lekker lopen.

Het Expertteam Woningbouw heeft door enkele lokale en regionale pilots een werkwijze ontwikkeld die we *Woningbouwregie Nieuwe Stijl* noemen. We bespreken de belangrijkste kenmerken van deze aanpak.

## **1: Publiek-private samenwerking**

Enkele gemeenten en regio’s doen ervaring op met vormen van publiek-private woningbouwregie, met aan de private kant ontwikkelaars, corporaties, beleggers, makelaars, financiers, of soms georganiseerde kopers en huurders.

Alle corporaties en de meeste ontwikkelaars, bouwers en beleggers hebben een structurele verankering in de gemeenten en de regio waar zij hun activiteiten ontplooiën. Dat vormt de grondslag voor een duurzame samenwerkingsrelatie. Eendagsvliegen, dus bedrijven die incidenteel een enkel project doen, lenen zich minder voor deelname.

De overheid houdt de rol van publieke regisseur en marktmeester, maar acteert op dit speelbord in toenemende mate ook als samenwerkingspartner. Die samenwerking kent uitdrukkelijk begrenzings. Van marktverdeling en prijsafspraken mag geen sprake zijn, ter borging van een gezonde concurrentie tussen bedrijven.

In een woningbouwregio zijn tientallen ondernemers actief. De gemeente kan niet altijd met alle spelers reguliere contacten onderhouden. De communicatie tussen gemeente en ondernemer beperkt zich in de regel veelal tot de planologische, bouwtechnische en financiële aspecten van het afzonderlijke bouwproject. Woningbouwregie ontstijgt dit specifieke niveau.

Om dat werkbaar te houden, moeten de private ondernemers zich organiseren, waarbij een gemandateerd bestuur optreedt als aanspreekpunt. We kennen hier verschillende vormen van: de publiek-private vereniging die gemeente, private partijen en corporaties bundelt (zoals het Concilium Zwolle) en de zuivere private samenwerking die de realiserende partijen vertegenwoordigt (zoals de Woningmakers Regio Alkmaar) en via een afsprakenkader met de overheden samenwerkt.

Het eerste model heeft het voordeel van bundeling van alle spelers in één organisatie, wat de afstemming vereenvoudigt. In het tweede model zijn de rollen en verantwoordelijkheden beter gepositioneerd. Enerzijds zijn dit private marktkennis, planontwikkeling en bouwen, anderzijds publieke doelen, beschikbaarstelling van plancapaciteit en vergunningverlening.

## **2: Monitoring**

Voor de informatiebehoefte staan in *Woningbouwregie Nieuwe Stijl* de gemeentelijke en regionale prognoses van de planvoorraad niet meer centraal, zoals dat traditioneel het geval is. We zoeken naar informatie die enerzijds de marktdynamiek weerspiegelt (dus met name de vraagkant), en anderzijds de aanbodinformatie, met voortgang- en realisatie-rapportages over de bouwplannen.

Als overheden en marktpartijen lijsten van woningbouwlocaties uitwisselen, ontstaat een breder en getrouwer beeld van de actuele stand van de planvoorraad. We noemen dat de *planmonitor*. Periodiek vindt een update en een check plaats van alle plannen. Aanvullende informatie over uitvoeringsgereedheid en planning wordt toegevoegd. Dat vergroot de betrouwbaarheid en voorspelbaarheid.

In de regio FoodValley (Ede, Wageningen en zes andere gemeenten) werken de gezamenlijke ontwikkelaars, corporaties en makelaars al twaalf jaar effectief samen met de betrokken gemeenten. Men monitort nauwgezet op de planvoorraad. De productiecijfers zijn hoog. Daarnaast is een monitor ingesteld voor onder meer de productie van verduurzaamde woningen en nultreden-zorgwoningen. Ook de jaarlijkse verhuisbewegingen houdt men nauwgezet bij en maakt men inzichtelijk.

Ook aannemers kunnen hun voordeel doen met monitoring en zo de eigen planningen aanscherpen. Dat kan leiden tot optimalisering van de beschikbare bouwcapaciteit, die nu vaak tekortschiet. Hetzelfde geldt voor de gemeentelijk ambtelijke capaciteit, want ook die staat onder druk. Daarom is scherpe prioriteitstelling zo cruciaal.

Een tweede informatie-instrument is de *krapte-indicator*. Makelaarsorganisatie NVM publiceert periodiek een krapte-indicator voor de koopmarkt, per regio en per woningtype. Voor (sociale) huurwoningen kunnen corporaties met verhuurdata de slagingskansen van woningzoekenden bepalen. Dat vormt de grondslag voor de krapte-indicator voor de sociale huursector.

De krapte-indicatoren geven op elk moment een objectieve en actuele maatstaf om te bepalen of extra plancapaciteit wenselijk is of dat juist het rempedaal moet worden ingedrukt. Met data gevoede trendanalyses kunnen de informatie verder verfijnen. Voor compleet marktinzicht is kennis van marktbevingen op de langere termijn het noodzakelijke complement op de krapte-indicatoren.

## **3: Van informatie naar actie**

Met vaste regelmaat, bijvoorbeeld eenmaal per kwartaal, bespreekt het publiek-private samenwerkingsverband de planmonitor en krapte-indicatoren. Dat kan leiden tot uiteenlopende interventies. Zo kan de gemeente actie ondernemen als ergens de vergunningverlening vertraagt. En als een plan financieel onhaalbaarheid blijkt, kijken de

deelnemers of ze een ander plan met een vergelijkbaar marktprofiel in de versnelling kunnen brengen.

De *prognoses* blijven inzicht geven in de gewenste langetermijn-planvoorraad, ook in relatie tot de bestaande woningvoorraad. De publiek-private planmonitor, de krapte-indicatoren en de trendanalyses nemen de taak over van de prognoses voor (bij)sturing op de korte termijn.

Op basis van informatie-uitwisseling en professionele inzichten, kunnen gemeenten en marktpartijen tot niet-vrijblijvende afspraken komen voor de bouwproductie. Een gezond ambitieniveau in samenwerking met de weerbarstige praktijk, geeft deze afspraken wél een hoog realiteitsgehalte.

## **Randvoorwaarden**

Het succes van Woningbouwregie Nieuwe Stijl hangt af van randvoorwaarden: transparantie, onderling vertrouwen en elkaar direct aanspreken bij strubbelingen. Daarnaast verhoogt een zorgvuldig planproces van begin af aan de slaagkans van bouwprojecten. Denk aan het *participatietraject* met omwonenden dat initiatiefnemers steeds vaker zelf organiseren. ‘Investeren aan de voorkant’ kost tijd en energie, maar betaalt zich later uit.

Woningbouwregie Nieuwe Stijl vergt ook een *regionale overplanning* in de planologische capaciteit. Gemeenten, regio’s én provincies doen er goed aan om met bijvoorbeeld 130% van de reële woningbehoefte rekening te houden. We weten namelijk dat globaal 30% van de voorgenomen projecten onderweg strandt. Vanuit de reservecapaciteit kan dit verlies worden opgevangen. Onlangs kwam bijvoorbeeld de provincie Zuid-Holland tot dit inzicht, en sindsdien zet zij in op 130% plancapaciteit.

Souplesse in de omgang met de *Ladder voor duurzame verstedelijking* verdient aanbeveling: hier neemt de provincie Overijssel het voortouw. Gedeputeerde Staten passen hier de ladder zo minimalistisch mogelijk toe. De Ladder zelf is echter een wettelijk instrument dat soms op gespannen voet staat met de hier aanbevolen flexibele aanpak. De aanpassingen van de Ladder die de Tweede Kamer in een [motie](#) heeft gevraagd, nemen die spanningen grotendeels weg.

## **Verbreding**

Samenwerking via de Woningbouwregie Nieuwe Stijl opent het venster naar andere domeinen dan louter nieuwbouw. *Doorstroming* relateert nieuwbouw aan bestaande woningvoorraad. Hoe langer de reeks opeenvolgende verhuizingen die één nieuwbouwwoning veroorzaakt (verhuisketen), des te meer mensen kunnen hun woonwens bevredigen.

Ook de *verduurzamingsopgave* van de bestaande voorraad kan op de agenda komen. Wie doet wat wanneer? Het primair een zaak voor corporaties, beleggers en gemeenten, maar de operatie is dermate ingrijpend dat het ook andere marktpartijen raakt.

De samenwerking kan ook private partijen stimuleren om elkaar bij de *planvorming* eerder op te zoeken. Een corporatie en een ontwikkelaar ontwikkelen bijvoorbeeld samen een gemengde wijk en betrekken daar ook een belegger bij. Een ander praktijkvoorbeeld: de combinatie van twee plannen maakt een groot samenhangend groengebied mogelijk, in plaats van losse groenstrookjes. Simpel maar doeltreffend.

Een andere uitdaging vormt het *crisisbestendig* maken van de planning. Hoe valt een dramatische neergang van de bouwactiviteiten te voorkomen als een nieuwe crisis opdoemt? En welke preventieve maatregelen kunnen partijen nemen om een scenario te voorkomen zoals dat zich tijdens de laatste crisis voordeed?

## **Tot slot**

Later dit jaar hopen wij met een verdere uitwerking te komen van de hier geschetste hoofdlijnen voor de Woningbouw Nieuwe Stijl. De uitwerking gebeurt mede aan de hand van ervaringen van gemeenten en regio's. Vanuit het Expertteam Woningbouw blijven wij dan ook nieuwsgierig naar ervaringen in het veld met deze en vergelijkbare werkwijzen.

## ***Over de Woningbouwregie Nieuwe Stijl***

*Meer dan in de traditionele aanpak, gaat Woningbouwregie Nieuwe Stijl uit van de wetenschap dat marktpartijen uit eigen beweging niet bouwen voor de leegstand. Als in de voorverkoopfase de 70%-drempel niet gehaald wordt, gaat de bouw van het project niet van start. Niet-verkochte en niet-verhuurde woningen zijn namelijk een nachtmerrie voor marktpartijen. Andersom moet de gemeente een weigerachtige initiatiefnemer aanspreken die niet begint met de bouw terwijl procedureel en markttechnisch de weg vrij is. Als intensief overleg niet helpt, kan de gemeenten [enkele instrumenten](#) inzetten om de daadwerkelijke bouw te forceren. De gemeente moet marktpartijen aanspreken als zij het tekort aan bouwcapaciteit inzetten om alleen de lucratiefste projecten te realiseren.*

## ***Vertragende factoren***

*Wij wijzen ook op een paar vaste 'vertragende' factoren bij de woningbouw. Ten eerste: nadat de vergunning rond is, start bij koopwoningen het verkoopproces van ongeveer een jaar, inclusief de woningborggaranties en prijsonderhandelingen met de aannemer. Daarna volgt de daadwerkelijke bouw: die kost ook ongeveer een jaar (en complexe binnenstedelijke projecten vergen twee jaar).*