

KATALYSEREN WONINGBOUW ZUID-HOLLAND

Aanbevelingen voor de
Provincie Zuid-Holland

31 JULI 2018



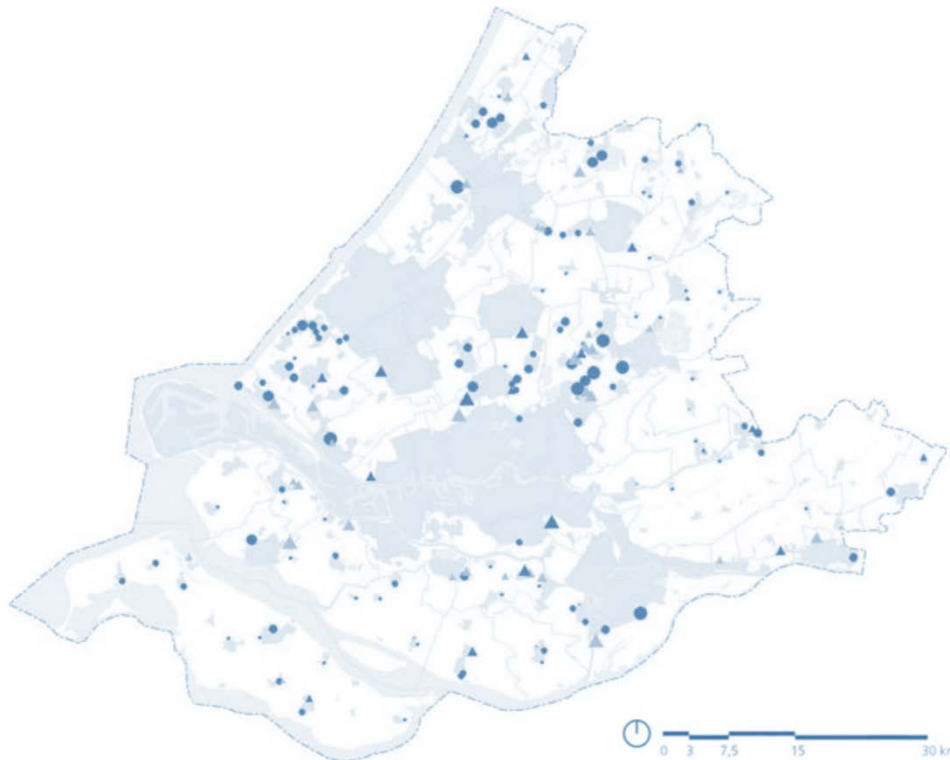


FAKTON CONSULTANCY



Eindrapportage van het onderzoek naar knelpunten bij de versnelling van woningbouw en het verminderen van leegstaand vastgoed in de Provincie Zuid-Holland

Datum 31-7-2018
Versie Definitief
Auteurs Erwin Daalhuisen, Pieter-Bart Visscher, Sander van Engelen





FAKTON CONSULTANCY



| | |
|--|-----------|
| 1. SAMENVATTING | 6 |
| 2. INLEIDING EN VRAAGSTELLING | 8 |
| 3. ANALYSEMETHODE EN WERKWIJZE | 10 |
| 4. ALGEMEEN MARKTBEELD | 12 |
| 4.1 STERKE ECONOMIE STUWT VRAAG NAAR WONINGEN | 12 |
| 4.2 VERANDERINGEN IN KWALITATIEVE SPECIFICATIES VRAAGT FLEXIBILITEIT | 13 |
| 4.3 BOUWKOSTENSTIJGINGEN EN SCHAARSTE IN BOUWLOGISTIEKE KETEN WAARNEEMBAAR | 13 |
| 4.4 EEN VERSCHERPTE FOCUS OP BETAALBAARHEID EN DUURZAAMHEID | 14 |
| 4.5 VARIATIE IN ROLNEMING BIJ WONINGCORPORATIES..... | 14 |
| 4.6 KRITISCHE NOTEN BIJ MARKTPARTIJEN | 14 |
| 5. KWANTITATIEVE ANALYSE | 16 |
| 5.1 DE HUIDIGE BOUWPRODUCTIE IN PERSPECTIEF | 16 |
| 5.2 OPGAVEN COMPLEXER, ZOWEL MAATSCHAPPELIJK ALS FYSIEK..... | 16 |
| 5.3 DE KNELPUNTEN GEÏNVENTARISEERD..... | 18 |
| 6. SPECIFIEK BENOEMDE KNELPUNTEN | 20 |
| 6.1 BESLUITVORMING BIJ PROVINCIE WERKT VERTRAGEND EN MIST INTEGRALITEIT | 20 |
| 6.2 DE GEMEENTELIJKE CAPACITEIT KNELT | 21 |
| 6.3 PROGRAMMA, BEHOEFTE EN AANTALLEN STAAN TER DISCUSSIE | 22 |
| 6.4 HARDNEKKIGE LEEGSTAND EN COMPLEXE TRANSFORMATIE BLIJVEN LASTIG | 23 |
| 6.5 GEMEENTELIJKE AMBITIES EN BELEID KUNNEN VERTRAGEN | 24 |
| 6.6 STRATEGISCH GEDRAG BIJ ONTWIKKELAARS EN BOUWERS | 25 |
| 6.7 DE ROL VAN WONINGCORPORATIES IN (HER)ONTWIKKELING IS STERK VERANDERD..... | 25 |
| 6.8 OVERLASTGEVENDE BEDRIJVEN | 26 |
| 6.9 INFRASTRUCTUUR EN PARKEREN | 26 |
| 7. OVERZICHT VAN DE OPLOSSINGSRICHTINGEN | 28 |
| 7.1 OPLOSSINGSRICHTING 1: STROOMLIJN DE BESLUITVORMING BINNEN DE PROVINCIE | 29 |
| 7.2 OPLOSSINGSRICHTING 2: ORGANISEER EEN FLEXIBELE CAPACITEITSPOOL | 30 |
| 7.3 OPLOSSINGSRICHTING 3: MODERNISEER DE TOEWIJZING VAN PLANCAPACITEIT | 31 |
| 7.4 OPLOSSINGSRICHTING 4: STEL EEN INTELLIGENTE KNELPUNTENPOT BESCHIKBAAR | 32 |
| 7.5 OVERIGE OPLOSSINGSRICHTINGEN..... | 33 |



1. SAMENVATTING

De Nederlandse woningmarkt verkeert in een paradox. De behoefte aan nieuwe woningen is vooralsnog in vrijwel het gehele land groot, zo blijkt uit de sterke prijsstijgingen waarover partijen als NVM en het Kadaster ieder kwartaal rapporteren. Ook de demografische prognoses laten zien dat in de meeste delen van het land nog jarenlang sprake zijn van groei van het aantal huishoudens, en dus vraag naar meer woningen. Waar je zou verwachten dat met zo'n sterke vraag de productie van nieuwbouwwoningen ook sterk stijgt, zien we dat echter niet. Kijkend naar het aantal verstrekte bouwvergunningen is er zelfs reden voor enige zorg.

Zuid-Holland vormt hierin geen uitzondering. In de gebieden met de sterkste woningmarkt, dat zijn de stedelijke agglomeraties, liggen de prijsstijgingen al een paar jaar boven het landelijk gemiddelde. En ook in de traditioneel meer ontspannen delen van de provincie zien we hetzelfde beeld: forse prijsstijgingen, het opdrogen van de voorraad beschikbare koopwoningen en daardoor een daling van het aantal nieuwbouwtransacties. De druk van woningzoekers uit de steden wordt daar ook steeds groter.

Gelukkig is er een grote planvoorraad woningbouwlocaties. In potentie kunnen er dus voldoende woningen worden toegevoegd aan de markt, hetzij door nieuwbouw, hetzij door transformatie van leegstaand vastgoed. Maar die planvoorraad bestaat wel voor een steeds groter deel uit complexe projecten: binnenstedelijke locaties met particulier eigendom.

Welke knelpunten ervaren de gemeenten en marktpartijen bij die woningbouwopgave? En op welke manier kan de provincie bijdragen aan de oplossing van die knelpunten en daarmee de woningbouw stimuleren? Op die vragen gaan we in deze rapportage in.

In het onderzoek is met alle stakeholders uitvoerig gesproken over knelpunten en oplossingsrichtingen, op basis van de concrete woningbouwplannen die in de Monitor Plancapaciteit zijn verzameld. Er is niet één dominant knelpunt met één magische oplossing, maar veeleer een pallet van knelpunten die allen wel veel voorkomen.

Bij de meest prominente oplossingsrichtingen gaat het tweemaal om de rol van de Provincie zelf. Ten eerste is er aanleiding om de *besluitvorming* binnen de Provincie te stroomlijnen, want bij bijna ieder woningbouwproject zien we conflicterende belangen en botsende ruimteclaims. De provincie heeft daarin vaak een doorslaggevende rol: er moeten sneller knopen worden doorgehakt.

Ook bij het bepalen van de *plan capaciteit* en de verdeling daarvan tussen en binnen de regio's speelt de provincie een belangrijke rol. De huidige systematiek wordt door vrijwel alle betrokkenen gezien als te bewerkelijk en te weinig flexibel, hoewel een vorm van sturing wel als belangrijk wordt ervaren. Die sturing zou echter meer kwalitatief moeten zijn en minder star, alleen maar over aantallen en lijstjes moeten gaan.

Gemeenten worstelen breeduit met *capaciteitsproblemen* die zij onvoldoende zelf kunnen oplossen. Hier kan de provincie door het inrichten van een flexibele capaciteitspool snel resultaten boeken. Ook het instellen van een *knelpuntenpot* kan er toe leiden dat projecten met betekenisvolle woningaantallen net dat laatste zetje krijgen om in uitvoering te gaan.



FAKTON CONSULTANCY

Tenslotte hebben we nog enkele oplossingsrichtingen geformuleerd voor diverse knelpunten die minder wijdverspreid voorkomen, maar wel degelijk belangrijk zijn.



2. INLEIDING EN VRAAGSTELLING

De woningbouwproductie in Zuid-Holland loopt achter op de vraag naar woningen. Hoewel de bouwopgave per gemeente verschilt, is op provinciaal niveau sprake van een grote behoefte. In de afgelopen jaren was de productie (nieuwbouw en transformatie) zeker niet slecht, maar de actuele woningbehoefte is dusdanig groot dat de woningmarkt momenteel oververhit is. De Provincie Zuid-Holland wil gemeenten daarom helpen bij het bevorderen van de woningproductie.

Ook vindt de provincie het van groot belang dat leegstaand vastgoed een nieuwe functie krijgt. Sinds de vastgoedcrisis in 2008 zijn weliswaar mooie resultaten geboekt met de transformatie van leegstaand vastgoed, feit is dat er nog steeds hardnekkige leegstand is in winkelgebieden, kantoren en bedrijventerreinen. Door de grote behoefte aan woningen op veel plekken in Zuid-Holland en de aantrekkelijke economie, is dit hét moment voor transformatie of herbestemming van leegstaand vastgoed binnen steden en dorpen.

De gedeputeerde Ruimte, Wonen en Economie wil graag inzicht krijgen in concrete knelpunten bij de realisatie van woningbouw op locaties in aanbouw dan wel locaties die binnenkort (vóór 2025) in ontwikkeling gaan en onderdeel zijn van een door Gedeputeerde Staten aanvaarde regionale woonvisie. Deze scope (korte termijn en 'quick-wins') wordt in dit onderzoek behandeld. Voor complexere (binnenstedelijke) locaties op de middellange tot lange termijn is ook een onderzoek gedaan door RebelGroup. Ook wil de gedeputeerde inzicht krijgen in concrete knelpunten bij het verminderen van leegstaand vastgoed binnen steden en dorpen¹. Vooral is behoefte aan inzicht in welke oplossingsrichtingen er zijn en welke rol de provincie daarin kan spelen.

Om scherp in beeld te krijgen wat de knelpunten bij realisatie van woningbouwprojecten en vermindering van leegstaand vastgoed zijn, is in het voorjaar een inventarisatieronde uitgevoerd. Op basis van de ervaringen van de gemeenten, marktpartijen en koepels van woningbouwcorporaties wil de provincie nog in 2018 komen met concrete voorstellen hoe de provincie bij kan dragen aan het oplossen van deze knelpunten.

In deze notitie worden de bevindingen van het onderzoek weergegeven.

¹ Dit is inclusief erfgoed in steden en dorpen, maar exclusief leegstaand agrarisch vastgoed buiten steden en dorpen.



FAKTON CONSULTANCY

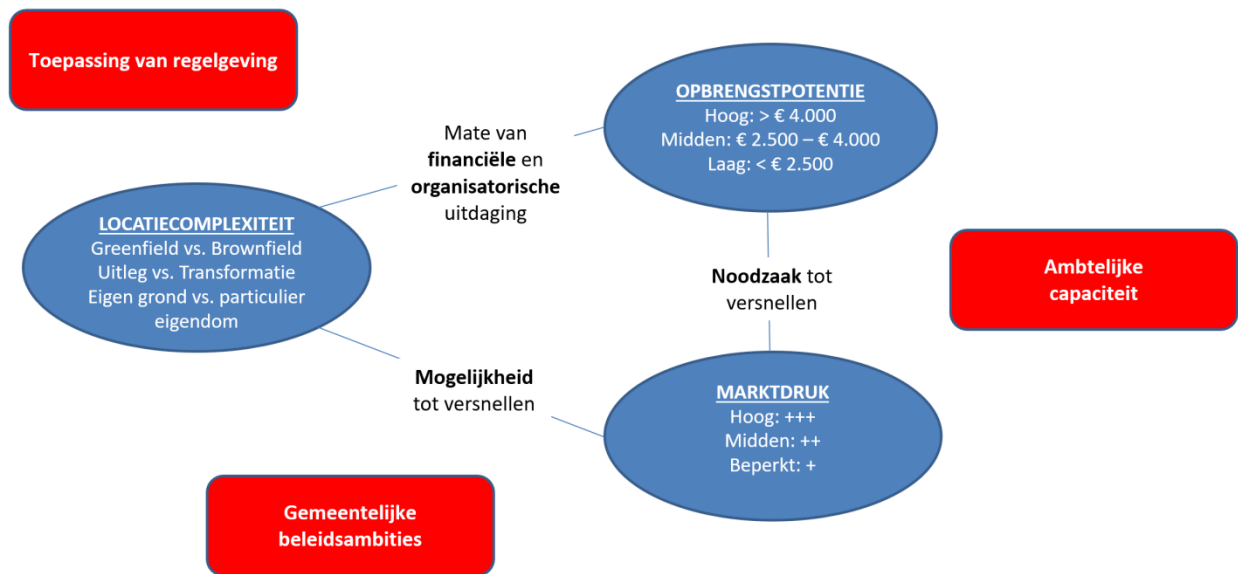


3. ANALYSEMETHODE EN WERKWIJZE

Bij de beoordeling van de kansrijkheid van uitvoering van een gebiedsontwikkelingsproject gebruiken we de volgende drie criteria:

- Wat is de opbrengstpotentie van de woningen? Is die hoog (boven € 4.000,- per m² woonoppervlak), laag (onder € 2.500,- per m² woonoppervlak) of gemiddeld?
- Wat is de locatiedcomplexiteit? Denk aan zaken als wel/geen gemeentelijk eigendom, uitleg versus binnenstedelijk, eengezins versus meergezins, grote versus kleine locaties, milieuproblemen, planologische situatie.
- Wat is de marktdruk? Is er sprake van zeer hoge marktdruk of valt het wel mee?

Onder locatiedcomplexiteit verstaan we alle kenmerken van het project die binnen dat project moeten worden opgelost. Binnen een woningbouwproject zijn veel knoppen om aan te draaien die een project meer of minder haalbaar kunnen maken. Hoe hoger de opbrengstpotentie, hoe meer geld er beschikbaar is om technische problemen op te lossen of een hogere ambitie na te streven. En een hoge marktdruk verzekert de ontwikkelaar van een vlotte verkoop en vermindert het afzetrisico.



Figuur 1: Analytisch kader

Met deze drie kwalificaties kunnen locaties beter worden gewaardeerd:

- Locaties met een hoge marktdruk en een hoge opbrengstpotentie lenen zich het gemakkelijkst voor versnelling. Hier zal een uitbreiding van de nieuwbouwproductie gemakkelijk worden opgenomen door de markt. Een hoge locatiedcomplexiteit hoeft niet direct een probleem te zijn. De opbrengstpotentie is immers hoog, dus is er veel financiële ruimte om die complexiteit te lijf te gaan.
- Een lage opbrengstpotentie hoeft geen probleem te zijn voor versnelling van de nieuwbouwproductie, indien er voldoende marktdruk is en lage locatiedcomplexiteit. De



grondopbrengsten zijn dan bescheiden, maar voldoende om een sluitende business case te geven. Wanneer de locatiecomplexiteit echter oploopt, zal de business case vaak niet sluitend zijn en komt een project niet op gang. Dergelijke projecten kunnen vaak met een financiële injectie over de streep worden getrokken.

- De combinatie van onvoldoende marktdruk, lage opbrengstpotentie en hoge locatiecomplexiteit geldt als een waarschuwing. Dergelijke locaties zijn voor een projectontwikkelaar niet aantrekkelijk, zelfs niet wanneer de overheid met subsidies komt. Naarmate de marktdruk aanzwelt en de opbrengstpotentie toeneemt, wordt het wel gemakkelijker om de complexe locaties tot ontwikkeling te brengen.

Op zich maakt het niet veel uit of sprake is van een traditionele actieve grondexploitatie, of een particuliere grondpositie waar de gemeente faciliteert. In alle gevallen is een sluitende business case nodig om kans te maken tot realisatie te komen. Die sluitende business case is in de afgelopen jaren voor de meeste projecten een stuk dichterbij gekomen, doordat de verkoopprijzen van woningen in heel Nederland, en zeker ook in Zuid-Holland flink aangetrokken zijn en de marktdruk is toegenomen. Dat geldt niet alleen voor de koopmarkt, maar ook voor de (sociale en geliberaliseerde) huurmarkt.

Tegelijk zien we op dit moment dat gemeenten komen met aangescherpte beleidsambities op terreinen als programma, betaalbaarheid, duurzaamheid en parkeren, omdat er na de magere jaren van de vastgoedcrisis weer meer ruimte is voor kwaliteit. De ambtelijke capaciteit is evenwel nog niet overal op voldoende sterkte – zowel kwantitatief als kwalitatief. Ook is wet- en regelgeving – denk aan het kostenverhaal, de Ladder Duurzame voor Verstedelijking, Natura 2000, LIB en dergelijke – nog niet in alle gevallen efficiënt toepasbaar.

Aan alle gemeenten van de provincie is een notitie gestuurd waarin de aanleiding van het onderzoek is uiteengezet, en waarin ook het bovenstaande analytisch kader is geschetst. Vervolgens is aan de gemeenten een lijst verstrekt met de in woningaantallen belangrijkste projecten die vóór 2025 tot productie moeten leiden, ontleend aan de door de gemeenten zelf ingevulde Monitor Plancapaciteit. Voor de projecten op deze lijst is aan de gemeenten gevraagd enige kwalitatieve informatie toe te voegen, en aan te geven in hoeverre sprake is van een veelheid van specifieke knelpunten.

In de gesprekken met de gemeenten is het bovenstaande analytisch kader toegelicht en zijn de knelpunten besproken. Dit gebeurde naar aanleiding van de door de gemeenten zelf geleverde input in de vorm van de ingevulde projectlijsten. Omdat de gesprekken per deelregio van de provincie waren georganiseerd, werden de regionale verschillen in de marktsituatie, de ervaren knelpunten en ook in oplossingsrichtingen duidelijk.

Voorts zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de woningcorporaties en met een ruime afvaardiging van projectontwikkelaars, bouwers en beleggers die in de provincie actief zijn. In deze gesprekken zijn de knelpunten en oplossingsrichtingen die bij de gemeenten zijn opgehaald, kritisch tegen het licht gehouden. Tevens hebben de woningcorporaties en marktpartijen hun eigen visie op de situatie, knelpunten en oplossingsrichtingen gegeven.

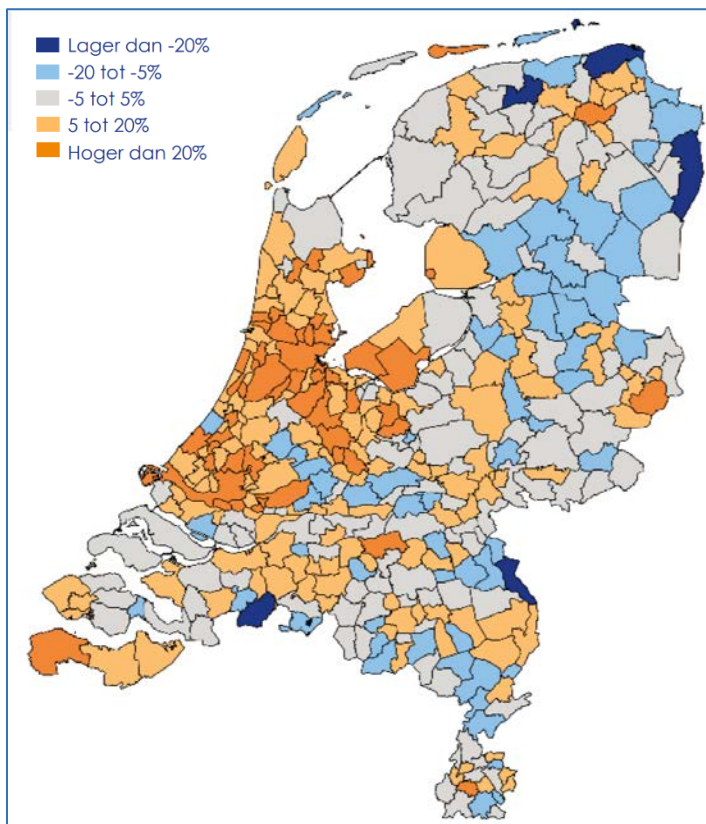


4. ALGEMEEN MARKTBEELD

De knelpunten die zijn geïnventariseerd, komen ten dele voort uit de kenmerken van de projecten waaraan wordt gewerkt en zijn daarmee relatief statisch. Deels komen de knelpunten echter ook voort uit de specifieke marktsituatie die nu aan de orde is. Daarom gaan we hieronder nader in op het marktbeeld.

4.1 Sterke economie stuwt vraag naar woningen

De woningmarkt is in de afgelopen jaren omgeslagen van een weifelende markt waarin het aantal verkopen en de verkoopprijzen onder druk stonden, naar een overspannen markt waarin de vraag sterk aangetrokken is. We zien dit beeld in meerdere of mindere mate in elke regio binnen Zuid-Holland. Slechts in de meest zuidelijke strook van de provincie, lopend van de Zuid-Hollandse eilanden tot de Vijfheerenlanden, is de marktdruk wat lager.



Figuur 1. Ontwikkeling woningprijzen (per m²) tussen 2008 en 2018. Bron: Dynamis

Bovenstaande figuur laat zien dat de transactiepreizen van woningen in Zuid-Holland net als in de rest van de Randstad inmiddels al weer boven het niveau van de vorige piek in 2008 liggen. Slechts in enkele gemeenten liggen de transactiepreizen nog iets lager, maar we zien overal sinds enkele jaren een stijgende trend.

Ook het aantal verkopen is flink toegenomen. Het gevolg is dat de markt is omgeslagen van een vragersmarkt (veel aanbod, weinig vraag) naar een aanbiedersmarkt (weinig aanbod, veel vraag). De



grote voorraad lang te koop staande woningen van enkele jaren geleden bestaat niet meer; het beschikbare aanbod is opgedroogd.

Dit vertaalt zich in een situatie waarin het aantal transacties (nieuwbouw en bestaande woningen) niet meer stijgt of zelfs daalt, maar de transactieprices wel blijven stijgen. Een duidelijk signaal van een oververhitte woningmarkt.

De stijging van de verkoopprijzen van nieuwbouwwoningen zie we niet alleen in de koopsector. Ook in de markthuursector zijn beleggers bereidwillig om zich steeds breder te oriënteren en genoeg te nemen met lagere aanvangsrendementen, wat de verkoopprijzen opstuwt.

Die stijging van de opbrengstwaarde van vastgoed betekent dat de haalbaarheid van woningbouwprojecten in beginsel sterk verbetert. Een stijging van de opbrengstwaarde vertaalt zich immers ook in een stijging van de residuele grondwaarde, waarmee de verwerving en de grondexploitatie betaald kunnen worden.

Zelfs voor complexere binnenstedelijke locaties die tot voor kort financieel onhaalbaar leken, zien we dat marktpartijen interesse tonen om tot ontwikkeling over te gaan. Het momentum is dus gunstig om projecten op te pakken die vanuit volkshuisvestelijk en stedenbouwkundig oogpunt zeer wenselijk zijn, zonder dat er per definitie sprake is van een exploitatietekort.

4.2 Veranderingen in kwalitatieve specificaties vraagt flexibiliteit

Projectontwikkelaars zien de kwalitatieve vraag van woningconsumenten langzaam veranderen. Met name in stedelijke gebieden manifesteren zich veranderende voorkeuren op het gebied van mobiliteit (meer gericht op fiets en openbaar vervoer) en autoparkeren (minder eigen autobezit). Dit vraagt veranderingen in de gebouwde omgeving, waarbij gemeentelijke parkeernormen als knellend worden ervaren en de investeringen in hoogwaardig openbaar vervoer zouden moeten toenemen. Daarnaast komen ook energetische vraagstukken (zelf opwekken en opslaan van energie) in combinatie met elektrische auto's in de komende jaren op de projectontwikkelaars af.

4.3 Bouwkostenstijgingen en schaarste in bouwlogistieke keten waarneembaar

Een meerjarige periode van stijging van woningverkoop en toename van het bouwvolume leidt doorgaans (met enige vertraging) tot stijging van de bouwkosten. Dat komt niet zozeer door de reguliere prijsontwikkeling – de inflatie is immers laag – maar vooral doordat in de bouwlogistieke keten schaarste ontstaat.

Of het nu gaat om het huren van heistellingen en bouwkransen, het inkopen van bouwmaterialen of het inschakelen van onderaannemers en vaklieden, iedere leverancier heeft een goed gevulde werkvoorraad en zal na jaren van achteruitgang proberen weer een reserve op te bouwen door de prijzen te verhogen. De bouwsector is niet dusdanig flexibel dat de capaciteit snel verhoogd kan worden. Het is daarmee niet realistisch om te verwachten dat we de woningproductie veel meer kunnen verhogen dan het huidige tempo.



4.4 Een verscherpte focus op betaalbaarheid en duurzaamheid

Onder druk van de stijgende verkoopprijzen en huurprijzen van woningen staat het thema betaalbaarheid weer prominent op de agenda. Veel gemeenten reageren door een beleid te formuleren voor middeldure huur. Hier zien we dat elke gemeente zijn eigen weg kiest, wat voor marktpartijen weinig transparant is. In de meer landelijke gemeenten speelt middeldure huur minder, maar is het betaalbaarheidsvraagstuk op de koopmarkt even relevant.

Ook de visie op duurzaamheid verandert snel. Waar de vastgoedsector zich richtte op de vastgestelde normen (het vigerend bouwbesluit en de BENG-norm die vanaf 2020 gaat gelden), is in de politieke arena de besluitvorming over het gasloos bouwen zeer snel gegaan. De mogelijkheden die de wetgever aan gemeenten biedt om voor lopende projecten toch een traditionele gasaansluiting toe te staan, worden nog niet in alle gevallen onderkend en benut, of worden door beleidskeuzes niet gebruikt.

Met name de landelijkere gebieden die goed in het bereik liggen van de stedelijke regio's, zoals bijvoorbeeld de Vijfheerenlanden, merken een sterke toename van woningzoekenden uit die grote steden. Dat heeft een prijsopdrijvend effect waarbij het risico bestaat dat de lokale bevolking minder aan bod komt. In de woningbehoefteramingen werd dan nog uitgegaan van vooral bouwen voor de lokale vraag, wat niet aansluit bij de huidige marktbevingen.

4.5 Variatie in rolneming bij woningcorporaties

De door gemeenten waargenomen rol van woningcorporaties verschilt sterk per regio, zowel de beschikbare investeringsruimte als het ambitieniveau lopen sterk uiteen. In sommige regio's is het aantal woningcorporaties dat de financiële armslag heeft om significant te investeren in nieuwbouwprojecten klein.

Daarbij speelt dat de woningcorporaties hun (soms beperkte) investeringscapaciteit ook moeten richten op het verduurzamen van de bestaande voorraad. Ook zijn er vanuit de historie woningmarktregio's die meerdere actieve woningcorporaties kennen, terwijl andere regio's met één of enkele sociale volkshuisvesters te maken hebben.

Verder is de belasting- en heffingdruk op woningcorporaties de laatste tijd sterk toegenomen, wat een grotere druk op de kapitaalmiddelen met zich meebrengt.

4.6 Kritische noten bij marktpartijen

Waar zou mogen worden verwacht dat marktpartijen in de huidige vastgoedmarkt per definitie tempo willen maken, zijn de ervaringen bij de gemeenten divers. Voor een deel komt dat doordat projectontwikkelaars ook te kampen hebben met een beperkte capaciteit en dus voorrang geven aan de projecten die het meest kansrijk zijn.

Toch horen we ook geluiden dat marktpartijen bewust aan het vertragen lijken, omdat men het resultaat verder wil verbeteren door langer te onderhandelen met de gemeente, of omdat wordt verwacht dat de prijzen nog wel blijven stijgen. Ook zien we marktpartijen die druk bezig zijn met de acquisitie van nieuwe projecten terwijl er nog lopende projecten om aandacht vragen.



FAKTON CONSULTANCY

Dit wordt zelden expliciet gemaakt richting gemeente, wat resulteert in langdurige en vruchteloze onderhandelingstrajecten. Over het algemeen wordt in iedere gemeente per project onderhandeld met een marktpartij, en ontbreekt het overzicht van welke belangen een specifieke marktpartij in een gemeente of in een regio heeft. Dit terwijl de marktpartijen zeer goed weten waar hun focus ligt.

Marktpartijen geven op hun beurt aan dat het idee leeft dat gemeenten voorrang verlenen aan 'eigen' locaties waar de gemeente een direct financieel belang heeft. Deze voorrang betreft bijvoorbeeld de inzet van ambtelijke capaciteit.



5. KWANTITATIEVE ANALYSE

Onderstaand gaan we nader in op het kwantitatieve deel van ons onderzoek: de productiecijfers, de planvoorraad en de geïnventariseerde knelpunten. In hoofdstuk 6 beschouwen we de knelpunten en oplossingsrichtingen meer kwalitatief.

5.1 De huidige bouwproductie in perspectief

De productiecijfers waren de afgelopen jaren op zich niet slecht. De nieuwbouwproductie vertoont een stijgende lijn, en ook de overige toevoegingen (zoals transformaties van leegstaand vastgoed) zijn substantieel. Er wordt echter ook flink gesloopt en er vinden overige onttrekkingen plaats. De netto toevoeging van woningen was in de afgelopen jaren met zo'n 10.000 eenheden stabiel.

| | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----------------------|--------------|--------------|---------------|
| Nieuwbouw | 9.968 | 11.090 | 13.216 |
| Overige toevoeging | 4.906 | 6.527 | 6.204 |
| Sloop | 2.348 | 2.253 | 2.883 |
| Overige onttrekking | 2.833 | 6.499 | 4.986 |
| Correctie | 119 | 591 | -607 |
| Saldo voorraad | 9.812 | 9.456 | 10.944 |

Figuur 2: Gerealiseerde woningproductie in provincie Zuid-Holland (bron: CBS)

Het is zaak in de komende jaren die productiecijfers vast te houden, en waar mogelijk te verhogen. Een andere manier om de prestatie te meten is te kijken naar de relatieve toevoeging van woningen.

| | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Nieuwbouw | 9.968 | 11.090 | 13.089 |
| Overige toevoeging | 4.906 | 6.527 | 6.154 |
| Totale toevoeging | 14.874 | 17.617 | 19.243 |
| % van de voorraad | 0,90% | 1,06% | 1,15% |

Figuur 3: Gerealiseerde woningproductie in provincie Zuid-Holland (bron: CBS)

De bruto toevoeging van woningen stijgt weliswaar, maar ligt nauwelijks boven 1,00% van de woningvoorraad. Dat is lang niet slecht, maar ook niet veel beter dan het landelijk gemiddelde. Dit terwijl de provincie, zoals de gehele Randstad, een bovengemiddeld grote nieuwbouwpoging heeft. En we hebben gezien dat er ook elk jaar woningen van de voorraad af gaan, gemiddeld zo'n 2.500 per jaar.

5.2 Opgaven complexer, zowel maatschappelijk als fysiek

Gelukkig zien we dat, gedreven door de aangetrokken woningmarkt, dat de animo onder particulieren en marktpartijen om woningbouwprojecten op te pakken is gegroeid. De planvoorraad voor de korte termijn – we hanteren daarvoor de grens tot 2025 – is dan ook flink gegroeid.

Waar we in de afgelopen jaren nog een vijver hadden van min of meer uitontwikkelde projecten die in de crisisjaren waren blijven liggen, is dat potentieel goeddeels opgedroogd. De planvoorraad bestaat dus uit een steeds groter deel nieuwe projecten, waarvoor het gehele planvormingsproces doorlopen dient te worden.

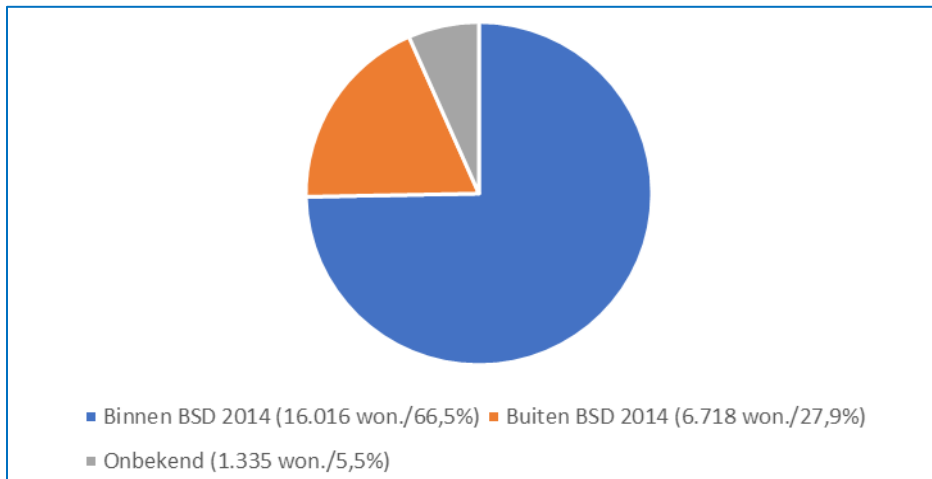


Die nieuwe projecten zijn ook in steeds grotere mate binnenstedelijk, met de locatiecomplexiteit die daar bij hoort. Er moet vaak bestaand vastgoed worden gesloopt, er is sprake van hogere inbrengwaarden, bodemvervuiling of milieuhinder kan een rol spelen, binnenstedelijk bouwen is duurder, en het besluitvormingstraject kan met veel omwonenden langer duren.

Ook zijn er meer partijen betrokken bij de projecten. Dat zijn enerzijds de direct betrokken actoren (de huidige eigenaar, de ontwikkelaar, beleggers en corporaties, en de gemeente) en anderzijds stakeholders als de omwonenden en de omliggende bedrijven.

We onderzochten bij de Zuid-Hollandse gemeenten in hoeverre sprake is van specifieke knelpunten bij de plancapaciteit tot 2025. Voor in totaal 267 projecten met een geplande productie van 34.357 woningen werd de vragenlijst ingevuld². Projecten met vertraging betreffen 144 stuks (53,9%) met 23.699 woningen (68,2%). Dat betekent dat bij 31,8% van de geplande productie tot 2025 geen knelpunten worden verwacht.

De projecten waar wél knelpunten worden verwacht, zijn relatief groot met gemiddeld 165 woningen. Voor het overgrote deel betreft het projecten binnen bestaand stads- en dorpsgebied (BSD)³. Dit is een reflectie van de totale planvoorraad, die in overwegende mate bestaat uit projecten binnen BSD. Projecten buiten BSD, de uitleggebied ofwel bouwen 'in de wei', komen steeds minder voor. Dit is ook gevolg van de in beleid vastgestelde voorkeur voor het bouwen binnen BSD.



Figuur 4: BSD status van projecten met verdraggronden (bron: Fakton)

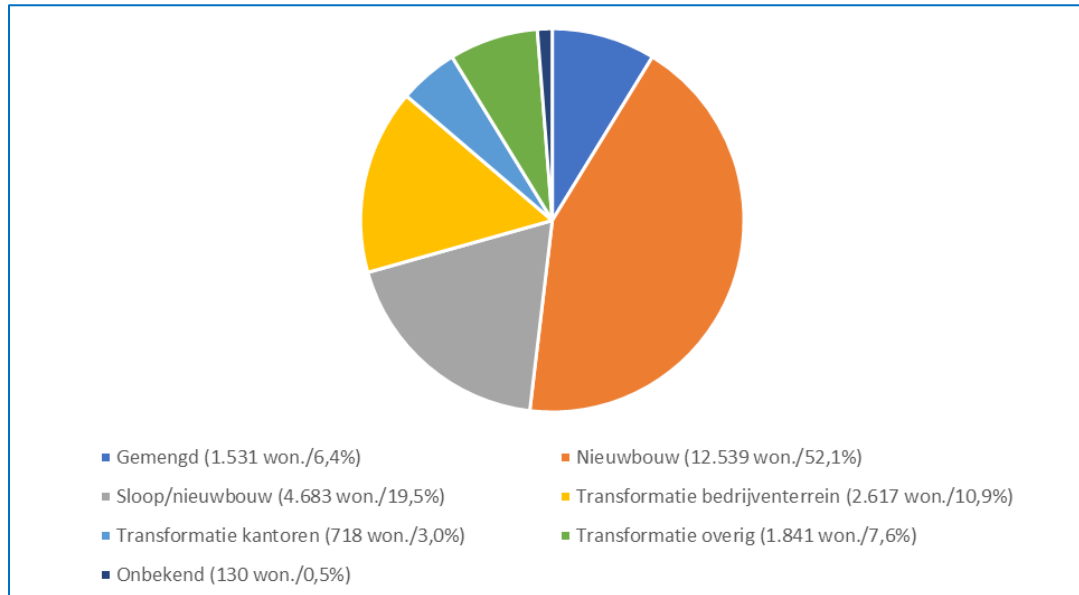
Kijkend naar het type project valt op dat meer dan de helft van de woningen in projecten met verdraggronden toch betrekking heeft op nieuwbouw. Dat zijn projecten waar geen sprake is van sloop/nieuwbouw van woningen of transformatie van andersoortig vastgoed naar woningen. Met

² Niet iedere gemeente koos er voor de voorgelegde projectenlijst in te vullen. Sommige gemeenten gaven hun reactie in een andere vorm, waardoor niet voor ieder project is te zeggen hoe het staat met knelpunten.

³ Hierbij geldt de kanttekening dat uitleglocaties die planologisch bestemd zijn, gelden als binnen BSD.



andere woorden, dit betreft vooral uitleglocaties. Dat is niet onlogisch daar de uitleglocaties gemiddeld veel woningen per project tellen.



Figuur 5: Projecttype van projecten met verdraggronden (bron: Fakton)

5.3 De knelpunten geïnventariseerd

De volgende verdraggronden werden benoemd. Per project kunnen meerdere verdraggronden worden benoemd, dus het totaal telt op tot meer dan 100%. Veel genoemd zijn de afhankelijkheid van particulier initiatief en de financiële haalbaarheid. Dit is kenmerkend voor binnenstedelijke invullocaties waarbij de gemeente veelal een faciliterende rol speelt. Bij de overige benoemde verdraggronden zien we allerlei zaken die eveneens vooral verband houden met binnenstedelijk bouwen. Dit zijn de projectafhankelijke knelpunten die steeds vaker voorkomen, maar geen eenvoudige oplossingen kennen.



FAKTON CONSULTANCY

| Vertraaggrond | Aantal projecten | Aantal woningen | Woningen/ ingediende woningen |
|--|------------------|-----------------|----------------------------------|
| Afhankelijk van particulier initiatief | 88 | 13.005 | 37,4% |
| Financiële haalbaarheid | 72 | 10.228 | 29,4% |
| Overige vertraaggrond | 41 | 6.845 | 19,7% |
| Bezwaar omwonenden | 48 | 5.842 | 16,8% |
| Strijdig met andere plannen of regelgeving | 35 | 5.590 | 16,1% |
| Geluidshinder | 34 | 5.246 | 15,1% |
| Afhandelen uitplaatsing | 26 | 4.917 | 14,1% |
| Privaatrechtelijk | 27 | 4.905 | 14,1% |
| Ladder voor duurzame verstedelijking | 27 | 3.988 | 11,5% |
| Milieuzonering | 19 | 2.681 | 7,7% |
| Regionale/intergemeentelijke samenwerking | 24 | 2.501 | 7,2% |
| Maatschappelijk draagvlak | 21 | 1.840 | 5,3% |
| Externe veiligheid | 11 | 1.745 | 5,0% |
| Bodemverontreiniging | 10 | 1.616 | 4,6% |
| Luchtkwaliteit | 6 | 598 | 1,7% |
| Planschade | 6 | 567 | 1,6% |
| Milieubeschermingsgebieden | 1 | 170 | 0,5% |

Figuur 6: Benoemde vertraaggronden (bron: Fakton)



6. SPECIFIEK BENOEMDE KNELPUNTEN

In het vorige hoofdstuk is een kwantitatieve analyse op benoemde (projectspecifieke) knelpunten uitgevoerd. In dit hoofdstuk wordt de kwalitatieve input uit gespreksronden met gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen weergegeven.

6.1 Besluitvorming bij Provincie werkt vertragend en mist integraliteit

Gemeenten geven aan dat ze bij beoordeling van plannen door de provincie vaak een integrale afweging missen. Plannen die voor de woningbouwopgave en versnelling waardevol zouden zijn, stuiten op bezwaren vanuit bijvoorbeeld Economie of Landschap. Het hebben van 'één rood kruisje' bij een onderdeel van de afwegingssystematiek (Verordening) maakt dat plannen geen doorgang kunnen vinden en dat besluitvorming op zich laat wachten.

Het is een gegeven dat door die druk op de open ruimte het afwegingskader complex is, maar nu is het gevoel dat verschillende actoren bij de provincie al te sectoraal hun oordeel vellen en een integrale afweging ontbreekt. Ook wordt aangevoerd dat de verschillende loketten in de praktijk niet parallel maar sequentieel worden benaderd, waardoor de doorlooptijd sterk oploopt. Dat wordt verergerd doordat andere betrokken instanties, zoals waterschappen en nutsbedrijven, ook een rol spelen.

Deze problematiek speelt vanzelfsprekend bij reguliere woningbouwprojecten, maar ook bij complexe of maatschappelijk en economisch gevoelige dossiers als warmtenetten en gasrotondes, de (tijdelijke) huisvesting van arbeidsmigranten en de instandhouding van het kerngebied voor bollenteelt of glastuinbouw.

Ook in het gesprek met de marktpartijen werd het probleem onderkend. De wijze van besluitvorming binnen de provincie is niet duidelijk en wordt gezien als een "black box". Weliswaar betekent één loket nog niet vanzelf dat één integrale afweging ontstaat, maar de integraliteit en gelijktijdigheid van de besluitvorming bij de provincie wordt hiermee wel bevorderd.

Een specifiek knelpunt binnen het ruimtelijk afwegingskader van de provincie zijn volgens gemeenten en marktpartijen de molenbiotopen. Regels omtrent de onbelemmerde wind worden minutieus nageleefd, zelfs als het molenaarscollectief of stichting aangeeft de beoogde nieuwbouwplannen niet als bedreiging voor het draaien van de molen te zien. Dit frustriert de snelheid in het ontwikkelingsproces.

De provincie kan:

- De beschikbaarheid en bekendheid van de 'één 'loket'-werking verder uitbreiden. Voor gemeenten zijn deze in accounts RO en planadviseurs al beschikbaar, maar marktpartijen hebben moeite om de weg naar de provincie te vinden.
- De afwegingssystematiek tegen het licht houden, waarbij integrale besluitvorming op de verschillende beleidsaspecten centraal staat. Als een ingediend plan op één van de beleidsaspecten 'een rood kruisje' scoort, maar verder de provinciale doelen invult, dan moet ambtelijke en bestuurlijke beslisbevoegdheid aanwezig zijn (en gebruikt worden!) om te komen tot een integrale keuze. In de afwegingssystematiek kan de provincie gebruik maken van een



standaard 'balanced scorecard', waar alle relevante aspecten op vermeld staan en waar door stoplichten direct duidelijk is waar de beleidsmatige knelpunten zitten bij een ruimtelijke ontwikkeling.

- Een duidelijke escalatieladder maken voor de interne besluitvorming, waarbij sneller en voor betrokken partijen transparanter knopen worden doorgehakt.
- Een liaison-functie vervullen richting waterschappen, waardoor die partijen vroegtijdig bij concrete plannen en initiatieven betrokken zijn.
- De regels omtrent bouwen in en om molenbiotopen binnen bestaand stads- en dorpsgebied versoepelen.

6.2 De gemeentelijke capaciteit knelt

De capaciteit in de ruimtelijke sector is in alle gemeenten in de crisisjaren geslonken. Ook zijn de opgaven die nu voorliggen vaak complexer van aard doordat de focus steeds meer op (complexe) binnenstedelijke en -dorpelijke locaties ligt. Dit vraagt ook om meer inzet van ambtelijke capaciteit. Het terug opvoeren van deze capaciteit lukt in sommige gemeenten beter dan in anderen. De tekorten zitten wisselend aan de voorkant (projectleiders, planeconomen, juristen en stedenbouwkundigen) en de achterkant (vergunningverleners en planbeoordelaars). De tekorten aan de achterkant worden als nijpender gezien, omdat daar wettelijke beoordelingstermijnen gelden. Echter, met het oog op versnellen van de woningbouw is vooral inzet aan de voorkant van het traject wenselijk.

Specifiek seniorposities zijn lastig te vullen. Wanneer een waardevolle externe kracht is ingehuurd, spelen op een gegeven moment de aanbestedingsgrenzen parten om deze vast te houden. Ook bij adviesbureaus is de werkdruk hoog en daarmee gaan de tarieven omhoog.

Hierbij valt op dat de grotere gemeenten iets minder moeite ondervinden met het aantrekken van voldoende kwalitatief hoogwaardige inleenkrachten. Dat heeft er vermoedelijk te maken dat de kleinere gemeenten meer versnipperde inzet vragen. Waar een grote gemeente al snel genoeg werk heeft voor een planeconoom of plantoetsers, kan de vraag zich bij een kleine gemeente beperken tot enkele dagen per week. Dat is minder aantrekkelijk voor externe partijen. Ook lijkt het er op dat de kleine en middelgrote steden met een grote bouwopgave het meeste last hebben van capaciteitsproblemen.

De groeiende capaciteitstekorten zijn overal in de bouwsector voelbaar. Projecten komen niet van de grond omdat personeel en materiaal voor bouwers onvoldoende aanwezig zijn. Dit betekent dat verdere verhoging van de woningproductie lastig is. Bovendien lopen de bouwkosten scherp op.

Ook de netwerkbedrijven, verantwoordelijk voor bijvoorbeeld de hoofdnetten van de stroomvoorziening, kampen met capaciteitstekorten en hebben daardoor vertraging bij het aansluiten van nieuwbouwwoningen.

De provincie kan:



- Inventariseren welke gemeenten welke behoefte hebben⁴, en op basis daarvan de vraag bundelen zodat een aantrekkelijke propositie voor marktpartijen ontstaat.
- Een pool van flexibel in te zetten specialisten opzetten, aan te leveren door de provincie zelf en door externe inhuur, en tijdelijk uit te lenen aan de gemeenten.
- Overwegen in een dergelijke flexibele pool (een deel van) de kosten op zich te nemen, om het voor de gemeenten nog laagdrempeliger te maken deel te nemen.
- De kennis- en expertisefunctie van de provincie verder versterken (zoals op het gebied van de energietransitie), waar gemeenten met specifieke vragen terecht kunnen.

6.3 Programma, behoefte en aantallen staan ter discussie

Bij meerdere gesprekken is aangegeven dat gemeenten moeite hebben met het strikt moeten werken met de woningbouwaantallen (die nog beleefd worden als de oude contingenten). In het algemeen is de wens van regio's en gemeenten om de aantallen losser te laten. Hierbij wordt aangetekend dat de markt toch niet meer bouwt dan de daadwerkelijke behoefte. Daarnaast is flexibiliteit in programmering gewenst.

Een aantal afwegingen hierbij zijn:

- De WBR is niet up-to-date, waardoor de huidige reële vraag niet in dit systeem past. De update van 2019 zou hierbij helpen.
- Het is moeilijk met een volle planvoorraad om te gaan met zich aandienende kansen. Wanneer interessante mogelijkheden voor binnenstedelijke/-dorpelijke transformaties zich onverwacht voordoen, maar het programma 'dichtgesmeerd' is, zouden kansen verloren gaan. De door de provincie aangedragen oplossing van 'achteraf verrekenen' wordt niet als oplossing gedragen. De gemeenten zijn bang dat ze als het ware 'gestraft' worden in hun aantallen in de toekomst door nu problemen aan te pakken.
- Regionale afstemming wordt als waardevol beschouwd, echter de kans dat gemeenten moeten concurreren bestaat. Daarnaast zijn niet alle regiogrenzen zo hard te stellen. Verschillende gemeente geven aan dat verschillende kernen binnen hun gemeente eigenlijk tot andere regio's zouden kunnen behoren.
- Gemeenten geven aan dat ze veelal aan de eigen behoefte zouden kunnen voorzien. Door de vraag en daadwerkelijke aankopen van buiten, bestaat het risico, dat met de huidige programmering eigen inwoners toekomstig in gedrang komen bij het zoeken naar woningen.
- De ladderonderbouw per project wordt door gemeenten als onnodig tijdsintensief gezien. De provincie vindt dit paradoxaal, omdat een door de provincie aanvaarde regionale woonvisie waarin het project is opgenomen, nog maar een hele beperkte ladderonderbouw nodig heeft

⁴ In de gesprekken die we met gemeenten voerden hebben we hier aandacht voor gehad, echter bleek het voor gemeenten lastig om hier direct concrete invulling aan te geven. Tijdens een verdere inventarisatie zou er oog moeten zijn voor: wat is de kwalitatieve en kwantitatieve vraag en hoe levert de inzet van een capaciteitspool een bijdrage aan de verstedelijkingsopgave? Een structurele oplossing moet het einddoel zijn.



(zeker binnen BSD). Bij plannen buiten BSD en buiten de regionale woonvisie stelt de provincie de vraag of die plannen überhaupt doorgang moeten vinden.

- Het oplossen van de aanvullende vraag naar huisvesting door statushouders, maar ook tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten en studenten werkt beknellend op de woningmarkt.
- Gemeenten die in het verleden van het Rijk een grote bovenregionale woonopgave hebben gekregen, zoals in de Zuidplas, geven aan dat in deze plannen versnellingsmogelijkheden liggen die niet worden benut, omdat dan de beschikbare plancapaciteit tot 2025 te snel zou worden uitgenut.

De provincie kan:

- De bestaande werkwijze tegen het licht houden, waarbij de volgende uitgangspunten kunnen gelden:
 - Flexibiliteit in de fasering van projecten en het toevoegen van nieuwe projecten moet mogelijk zijn;
 - De aanpak moet meer letten op kwalitatieve aspecten in plaats van alleen woningaantallen;
 - Projecten binnen BSD en nabij hoogwaardig openbaar vervoer moeten eenvoudiger doorgang kunnen vinden;
 - De focus moet meer naar de gerealiseerde productie en minder naar de planvoorraad;
 - De onderliggende huishoudensprognoses moeten vaker worden uitgevoerd, waardoor ze beter inspelen op de actuele ontwikkelingen in de woningmarkt en op de gerealiseerde productie.
- Bestuurlijke afspraken uit het verleden omtrent woningbouwplannen periodiek tegen het licht houden en wellicht voorzien van een ‘houdbaarheidsdatum’ voor uitvoering.

6.4 Hardnekkige leegstand en complexe transformatie blijven lastig

In algemene zin is het leegstandsprobleem minder groot dan enkele jaren geleden. De vraag naar commercieel vastgoed nam door de groeiende economie toe en transformatie naar woningen heeft in de afgelopen jaren veel leegstaand vastgoed uit de markt gehaald.

Er geldt echter nog hardnekkige plan- en locatiespecifieke leegstand die opgelost moet worden. Ook blijft vitaliteit van binnensteden en dorpscentra een aandachtspunt; hardnekkige leegstand kan hier een negatieve invloed op uitoefenen.

Ook wordt aangetekend dat het almaar laten transformeren van kantoren naar kleine wooneenheden mogelijk een te grote voorraad kleine appartementen oplevert, die toekomstig niet per se een aantrekkelijk woonproduct vormen. Ook het werken met leegstandsverordeningen wordt soms als ingewikkeld ervaren.

De provincie kan:



- Het bestaande programma Slim Ruimtegebruik voortzetten, en daarbij de bestaande leegstands- en transformatiekaarten actualiseren, zodat ze beter aansluiten op de huidige situatie.
- De mogelijkheden van het gebruik van leegstandverordeningen breder onder de aandacht van de gemeenten brengen en gemeenten die hierin geïnteresseerd zijn, helpen bij de toepassing zoals nu al in een aantal gemeenten gebeurt.

6.5 Gemeentelijke ambities en beleid kunnen vertragen

Enkele gemeenten geven aan dat wisselende (gemeentelijke) beleidsambities op het gebied van sociale woningbouw, duurzaamheid, parkeernormen en dergelijke tot vertraging kunnen leiden.

Duurzaamheidsbeleid wordt vervolgens van toepassing verklaard op alle nieuwbouwplannen. Plannen die al grotendeels zijn uitgewerkt, moeten herzien worden om aan nieuwe wensen te voldoen. Binnen gemeenten komen soms concurrerende ruimteclaims voor. Dit geldt vooral voor de sterk verstedelijkte gebieden, waar weinig 'open ruimte' meer voorhanden is.

Ook zien we dat gemeentelijk beleid te star wordt toegepast. Bijvoorbeeld: 30% sociale woningbouw in ieder project, ook als dat gelet op specifieke projectkenmerken of de samenstelling van de buurt niet nodig is. Hierbij speelt ook dat de sociale woningvoorraad onevenwichtig is verdeeld over de provincie, en dat het niet altijd gemakkelijk is sluitende regionale afspraken te maken over de productie van sociale huurwoningen.

Daarnaast speelt in sommige gemeenten dat de bestuurders een focus hebben op projecten die binnen hun bestuursperiode tot zichtbare resultaten leiden, en onvoldoende prioriteit geven aan complexere projecten met een langere doorlooptijd.

Burgerparticipatie en –inspraak hebben grote invloed op besluitvormingsproces gemeenteraden. Dit werkt niet altijd versnellend. In sommige gemeenten lijkt het er ook op dat de bestuurders – in de waarneming van betrokkenen bij een project – hun oor wat te gemakkelijk laten hangen naar klagende insprekers. Naarmate een groter deel van de bouwproductie binnenstedelijk wordt, is het des te belangrijker hier een modus in te vinden.

Marktpartijen herkennen dit beeld en vragen met name om meer voorspelbaarheid. Het primaat van de gemeente om op het gebied van ruimtelijke ordening, woonbeleid, mobiliteit en dergelijke beleid te formuleren wordt door niemand betwist, maar veel wijzigingen in beleid frustreren de voortgang van gebiedsontwikkeling en woningproductie.

De provincie kan:

- In de reguliere bestuurlijke overleggen met de gemeenten signalen van contraproductief gemeentelijk beleid bespreekbaar maken.
- Een kennisbank met 'best practices' opzetten om de kennisdeling te bevorderen.
- De beschikbaarheid van de energietransitieadviseurs van de provincie breder bekend maken.



- Mobiliteitsadviseurs inzetten op dezelfde wijze als de bestaande energietransitieadviseurs.

6.6 Strategisch gedrag bij ontwikkelaars en bouwers

Over het algemeen is in de provincie een goede mix van lokale en nationale ontwikkelaars actief. Vooral de nationaal opererende ontwikkelaars worden er soms van verdacht aan ‘cherry picking’ te doen. Zij hebben door hun brede projectenportefeuille en beperktere lokale verankering de mogelijkheid om de meest gunstige projecten als eerste op te pakken. De ontwikkelaar temporeert dan de minder aantrekkelijke projecten in marktdruk of omvang.

Het is lastig voor individuele gemeenten om hiermee om te gaan en de ontwikkelaar te bewegen, te beginnen met het daadwerkelijk realiseren van goedgekeurde en gereedstaande plannen. Het gezamenlijk optrekken tegen deze partijen, of het opschalen van problemen naar (provinciaal) bestuurlijk niveau, worden gezien als oplossingsrichtingen. Een marktpartij die in de ene gemeente iets nodig heeft van het gemeentebestuur, kan worden gevraagd in een andere gemeente een project vlot te trekken.

Anderzijds merken marktpartijen op dat gemeenten voorrang geven aan ‘eigen projecten’, waardoor hun ontwikkelingen vertraging oplopen.

De provincie kan:

- Op hoog ambtelijk niveau, dan wel bestuurlijk in gesprek gaan met die ontwikkelaars en bouwers die op provinciale schaal actief zijn en de urgentie van het vraagstuk agenderen.
- Dergelijke gesprekken structureel op een ontspannen, transparante en integere wijze voeren, om onderling begrip en kennis over elkaars uitdagingen te delen.
- Bevorderen dat gemeenten bij het benaderen van marktpartijen voor het maken van prestatieafspraken meer onderling overleggen en samenwerken.
- Bij gemeenten de noodzaak van versnelling nogmaals benadrukken, en aangeven dat daarbij het bevoordelen van ‘eigen’ wenselijke projecten boven marktinitiatieven niet bevorderlijk is.

6.7 De rol van woningcorporaties in (her)ontwikkeling is sterk veranderd

De rol van woningcorporaties in de verschillende gemeenten varieert. Sommige corporaties hebben nog investeringsruimte, andere zitten aan hun grenzen, mede door de verhuurdersheffing. De verduurzamingsopgave van de corporaties in hun bestaande voorraad wordt ook gezien als concurrerend met nieuwbouwontwikkelingen.

Daarnaast zijn de DAEB-/niet-DAEB-regelingen beperkend, onder andere voor de versnelling van de bouw van middeldure huurwoningen. Ook de harde regels over operatiegebieden van corporaties knellen, waarbij sommige voorheen belangrijke corporaties, regio's nu verlaten om zich op hun kernregio te focussen. Enig versnipperd bezit in niet-kernregio's wordt dan niet als strategisch beschouwd en staat laag op de prioriteitenlijst.



Tenslotte kennen sommige gemeenten zorginstellingen die een grote mix van diverse typen bewoners binnen nieuwbouwprojecten ambiëren. Dit leidt dikwijls tot problemen met het draagvlak voor nieuwbouw.

De provincie kan:

- Bij het Rijk aandringen op versoepeling van de regio-afspraken voor woningcorporaties in situaties waar dat aantoonbaar knellend uitpakt.

6.8 Overlastgevende bedrijven

Bij de verkleuring van bedrijfsterreinen naar meer gemengde milieus waar ook woningbouw mogelijk is, vormen overlastgevende bedrijven logischerwijze een knelpunt. Veelal hebben bedrijven een hogere hindernorm geclaimd dan feitelijk wordt gebruikt. De norm telt echter bij de toetsing van woningbouwplannen. Aangezien er in de provincie een tekort is aan terreinen die geschikt zijn voor bedrijven in de hogere milieu categorieën (HMC, vanaf milieuklasse 4), is het begrijpelijk dat die bedrijven niet staan te trappelen de niet gebruikte milieuruimte in te leveren.

Soms is het mogelijk tegen bescheiden kosten de milieuhinder (denk aan geluid, geur of stof) te verminderen, waarna woningbouw toch mogelijk is. In andere gevallen moet relocatie van de overlastgevende bedrijven tenminste worden overwogen.

De provincie kan:

- Coördineren bij het aanwijzen van regionale bedrijventerreinen voor de relocatie van overlastgevende bedrijven, waarbij een goede afweging wordt gemaakt tussen de belangen van wonen enerzijds en economie anderzijds.
- Overwegen de bewezen succesvolle aanpak in bijvoorbeeld Utrecht, Overijssel en Noord-Brabant deels of geheel over te nemen, bijvoorbeeld door het opzetten van een expertisecentrum bedrijfsterreintransformatie.

6.9 Infrastructuur en parkeren

Veel projecten zijn afhankelijk van verbeteringen in infrastructuur, zowel voor de auto, de fiets als het openbaar vervoer. Wanneer besluitvorming daarover uitblijft, is het niet verantwoord om verder te gaan met de planontwikkeling. Er zijn gemeenten die op zich voldoende ruimte hebben om te bouwen en daarmee de vraagdruk vanuit de steden kunnen helpen oplossen, maar dit terecht verbinden aan besluitvorming over infrastructuurprojecten die buiten hun directe invloedssfeer ligt.

Ook op een hoger schaalniveau spelen infrastructurele knelpunten. Enkele regio's kennen nog programmacapaciteit, maar deze capaciteit kan niet ingezet worden zolang geen verbetering van infrastructuur plaats heeft gevonden. Hierbij is het wel van belang dat eventuele opvang van overdruk door programmatische invulling verder, niet tot een extreme vergroting van woon-werkverkeer leidt door functionele concentratie van wonen en werken.



FAKTON CONSULTANCY

Wanneer verbeteringen in HOV plaatsvinden, kan dit ook de noodzaak om hoge parkeernormen te hanteren mitigeren. Hiervoor zijn inmiddels goede voorbeelden van een reductie van de parkeernormen voor binnenstedelijke woningbouwprojecten nabij HOV-haltes in combinatie met flankerend beleid.

Bij veel gemeenten is dit nog een onbekend terrein en hierdoor wordt soms nog vastgehouden aan starre normen, zoals CROW, die onvoldoende rekening houden met specifieke situaties. Omdat gebouwde parkeeroplossingen veelal financieel niet uit kunnen, kan een flexibele aanpak daadwerkelijk leiden tot het vlot trekken van projecten.

De provincie kan:

- De bekendheid van 'best practices' vergroten door hierin een informerende rol te vervullen.
- Een analyse maken van de nog beschikbare vervoerscapaciteit op HOV-lijnen en knooppunten om juist daar woningbouw te intensiveren.
- Het budget voor openbaar vervoer-investeringen vergroten op locaties waar veel woningen worden gebouwd dicht bij HOV, om dergelijke ontwikkelingen te stimuleren.
- Een kritische analyse maken van cruciale infrastructuurprojecten – vanuit het standpunt van woningproductie – en de investeringsagenda hierop laten aansluiten.



7. OVERZICHT VAN DE OPLOSSINGSRICHTINGEN

Uit het voorgaande hoofdstuk blijkt duidelijk dat er niet één magische oplossing is die alle knelpunten als sneeuw voor de zon doet verdwijnen. Gebiedsontwikkeling is namelijk per definitie complex en tijdrovend, zeker wanneer dat plaatsvindt in een dichtbevolkt deel van het land waar de druk op de ruimte groot is. Daarnaast wordt, zoals eerder benoemd, de kwalitatieve opgave steeds groter, wat ook een bredere complexiteit met zich meebrengt.

De vier belangrijkste problemen waaraan de provincie direct iets kan doen, zijn evenwel duidelijk:

- Het besluitvormingsproces binnen de provincie;
- Capaciteitsproblemen in de gehele ontwikkelketen en bouwkolom, specifiek bij gemeenten;
- De manier van toewijzen van plancapaciteit over de regio's;
- Financiële tekorten bij complexe, veelal binnenstedelijke, projecten.

Dit zijn de door de gemeenten in gesprekken meest genoemde knelpunten. Bij de eerste drie knelpunten is sprake van een projectoverstijgend niveau. Wanneer daarvoor effectieve oplossingen worden gevonden, heeft dat een positieve impact op alle gemeenten.

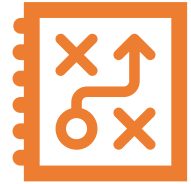
Het vierde knelpunt is per definitie projectspecifiek. Wanneer een methodiek wordt ontwikkeld die gelijkwaardige afwegingen maakt tussen projecten, kan worden bereikt dat het budget efficiënt wordt verdeeld en de grootst mogelijke impact wordt bereikt.

Onze aanbevelingen richten zich primair op het oplossen van deze vier knelpunten. Daarnaast zijn er diverse aanbevelingen die betrekking hebben op overige knelpunten.



7.1 OPLOSSINGSRICHTING 1: STROOMLIJN DE BESLUITVORMING BINNEN DE PROVINCIE

De provincie heeft een rol bij ruimtelijke ontwikkelingen, en die rol wordt alleen maar groter naarmate de druk op de ruimte groter wordt en we meer binnenstedelijk gaan bouwen. Dit vraagt bijvoorbeeld vaker om afwegingen tussen verschillende 'ruimteclaims', zoals woningbouwlocaties en bedrijventerreinen. Er is veel ruimte voor verbetering van het besluitvormingsproces binnen de provincie, specifiek op ambtelijk niveau. Een versnelling van deze processen zou verschillende belemmeringen wegnemen.



| Gevraagde actie | Actiepartners | Effect / impact |
|--|---------------|---------------------------------------|
| Verbeter beschikbaarheid en bekendheid van de 'één-loket' -werking, met name voor marktpartijen. | | Stroomlijnen van het afwegingsproces. |
| Houd de afwegingssystematiek tegen het licht. Zoek en benut de ruimte binnen het beleid (Verordening ruimte). Maak gebruik van een standaard 'balanced scorecard'. | | Stroomlijnen van het afwegingsproces. |
| Maak een duidelijke escalatieladder voor de interne besluitvorming. | | Stroomlijnen van de besluitvorming. |



7.2 OPLOSSINGSRICHTING 2: ORGANISEER EEN FLEXIBELE CAPACITEITSPOOL

Alle gemeenten hebben te kampen met een sterke toename van het aantal projecten waaraan gewerkt wordt. Daarnaast groeit door de kwalitatief veranderde opgave de vraag naar tijd en kennis per project. In sommige gemeenten, met name de grotere, lukt het nog wel om extra capaciteit in te huren, maar over het algemeen geldt dit als knelpunt.



Met name de middelgrote en kleinere gemeenten geven aan dat het lastig is voldoende personeel te werven, zeker omdat het dikwijls niet duidelijk is wanneer en hoe lang specifieke vakdisciplines benodigd zijn.

| Gevraagde actie | Actiepartners | Effect / impact |
|--|----------------------------|--|
| Inventariseer welke gemeenten welke capaciteitsbehoefte hebben. | Gemeenten | Helder beeld van de vraag op korte en middellange termijn. |
| Zet een pool van flexibel in te zetten interne en externe specialisten op. | Gemeenten Adviesbureaus | Vergroten van de capaciteit bij gemeenten. |
| Overweeg (een deel van) de kosten voor deze capaciteit te dragen. | Gemeenten | Verlaging van de drempel voor deelname voor gemeenten Grotere inzet van beschikbare capaciteit. |



7.3 OPLOSSINGSRICHTING 3: MODERNISEER DE TOEWIJZING VAN PLANCAPACITEIT

Regionale afstemming van woningbouwplannen is waardevol, maar de huidige werkwijze is niet voldoende actueel en onvoldoende flexibel. Het gevoel bij gemeenten en marktpartijen is dat hiermee kansen worden gemist en onvoldoende goed kan worden ingespeeld op de behoeften van de huidige marktsituatie.

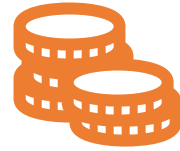


| Gevraagde actie | Actiepartners | Effect / impact |
|---|--------------------------------|--|
| Zorg voor meer up-to-date huishoudensprognoses (eenvoudiger, doeltreffender met frequentie beter aansluitend op discussies plancapaciteit). | Onderzoeksbureaus Gemeenten | Actuelere prognoses Groter draagvlak prognoses. |
| Flexibiliseer de wijze van omgang met behoefteramingen. | Gemeenten | Minder frustratie en vertraging Groter draagvlak afspraken. |
| Verbeter de kwalitatieve lading van de uitvraag over plancapaciteit. | Gemeenten | Betere sturing op plancapaciteit. |



7.4 OPLOSSINGSRICHTING 4: STEL EEN INTELLIGENTE KNELPUNTENPOT BESCHIKBAAR

Door de gemeenten werd over het algemeen niet specifiek gevraagd om geld. Dit strookt met onze veronderstelling dat geld niet het belangrijkste knelpunt is, omdat door de aantrekkende vastgoedmarkt de financiële haalbaarheid in brede zin is verbeterd.



Toch kan het nuttig zijn een knelpuntenpot beschikbaar te stellen, op voorwaarde dat het geld nuttig wordt besteed aan die plannen waarbij de impact het grootste is. Dat zijn die projecten waarbij een daadwerkelijk financieel knelpunt snelle uitvoering in de weg staat. Het is belangrijk om gemeenten vroeg en op een uitnodigende wijze te vragen mee te denken over deze knelpuntenpot.

Om op projectniveau betekenisvolle ingrepen te kunnen doen, zou deze pot een bedrag in de orde grootte van enkele miljoenen euro's moeten bevatten. Verder is het belangrijk dat een toetsingskader wordt bepaald waarmee het geld uit de knelpuntenpot terecht komt bij die projecten waar sprake is van een financieel knelpunt dat niet binnen de scope van het project kan worden opgelost, en waarmee dit specifieke project en mogelijk andere projecten worden vlot getrokken.

| Gevraagde actie | Actiepartners | Effect / impact |
|---|----------------------|--|
| Stel fondsen beschikbaar voor een knelpuntenpot. Haak aan bij woningbouwfonds van het Rijk. | | Wegnemen financiële barrières voor 'quick-wins'. |
| Ontwikkel een strikt afwegingskader voor de toekenning van gelden. | Gemeenten | Borging draagvlak en onderbouwing door gelijke afwegingen. |
| Nodig gemeenten uit met concrete financiële knelpunten langs te komen. | Gemeenten | Verlaging van de drempel voor deelname voor gemeenten. |



7.5 OVERIGE OPLOSSINGSRICHTINGEN

Buiten de hiervoor behandelde vier 'grote' oplossingsrichtingen, bestaan nog oplossingen voor sub- en bredere problemen, waarbij niet alleen de provincie een rol kan spelen. Deze worden hier behandeld.

| Gevraagde actie | Actiepartners | Effect / impact |
|--|---|--|
| Vervul een liaison-functie richting waterschappen, waarbij zij vroeger in gebiedsontwikkelingstrajecten betrokken worden. | Gemeenten Waterschappen Nutsbedrijven | Creëren van vraagbeeld op korte en middellange termijn bij derden Anticipatie derden op opgave. |
| Versoepel de regels omtrent bouwen in en om molenbiotopen binnen bestaand stads- en dorpsgebied. | Gemeenten Belangenverenigingen Molenstichtingen | Wegnemen belemmering (sterk voor aantal specifieke gemeenten). |
| Voeg een 'houdbaarheidsdatum' toe aan bestuurlijke afspraken. Zorg gelijktijdig voor wegbestemmen van onbenutte ruimte. | Gemeenten | Wegnemen van 'oude' mogelijkheden die huidige mogelijkheden in de weg staan. |
| Zet het programma Slim Ruimtegebruik voort en kom met updates van leegstands- en transformatiekaarten . | Gemeenten Adviesbureau | Inzicht in kansen Inzicht in stand van zaken leegstandsvermindering. |
| Breng het gebruik van leegstandsverordeningen onder de aandacht en help gemeenten die geïnteresseerd zijn bij de toepassing hiervan. | Gemeenten | Kennisdeling tot vermindering problematische leegstand. |
| Besprek in bestuurlijke overleggen signalen van contraproductiviteit van gemeentelijk beleid . | Gemeenten | Inzicht bij gemeenten in impact van beleid op woningbouw. |
| Stel een kennisbank 'best practices' in op gebied van energie en mobiliteit. | Gemeenten | Ervaring van gemeenten centraal verzamelen en delen. |
| Maak het werk van de energietransitieadviseurs breder bekend . | Gemeenten | Verbetering relatie energietransitie en versnelling woningbouw. |
| Zet mobiliteitsadviseurs in op dezelfde wijze als energietransitieadviseurs. | Gemeenten | Verbetering relatie mobiliteitsvraagstukken en versnelling woningbouw. |



FAKTON CONSULTANCY

| | | |
|--|---------------------------|--|
| Ga structureel het gesprek aan met ontwikkelaars en bouwers die op provinciale schaal actief zijn. | Marktpartijen | Urgentie woningbouw benadrukken en medewerking aan versnelling verkrijgen. |
| Vergroot de samenwerking tussen gemeenten bij het maken van prestatieafspraken. | Gemeenten | Kennisdeling en vergroting onderhandelingskracht gemeenten. |
| Benadruk het belang van versnelling van de woningproductie bij gemeenten. | Gemeenten | Minder voorrang verlenen aan 'eigen' projecten. |
| Lobby bij het Rijk om soepel om te gaan met regio-afspraken woningcorporaties. | Rijk Woningcorporaties | Betere spreiding van inzet van slagkrachtige woningcorporaties over provincie. |
| Zet een expertisecentrum bedrijfsterreintransformatie op. | | Kennisdeling en wegnemen belemmeringen. |
| Vergroot het budget voor OV-investeringen bij woningbouwlocaties met veel programma dicht bij HOV. | | Stimuleren woningbouw dicht bij HOV. |
| Voer een analyse uit op kritische infrastructurele projecten in relatie tot woningproductie. | Gemeenten | Inzicht in investeringen infrastructuur in relatie tot woningbouw. |