



Vlottrekken Bouwprojecten

Samenvattende rapportage

Opdrachtgevers:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
en Bouwend Nederland

Februari 2015



Vlottrekken Bouwprojecten

Samenvattende rapportage over zestig stagnerende projecten

Opdrachtgevers: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
en Bouwend Nederland

De projectgroep Vlottrekken Bouwprojecten van het Watertorenberaad:
Antoinette van Heijningen (projectleider, Urbancore)
Ewoud Dekker (Ecorys)
Damo Holt (Rebel Group)
Geurt van Randerat (Site)

www.watertorenberaad.nl

Communicatieadvies en redactie: Pieter Maessen (Maessen Beleidscommunicatie)



Watertorenberaad

Inhoud

Hoofdpijnen en adviezen	4
1. Over dit rapport	7
2. Actuele kennis	8
2.1 Actualiseer de marktkennis	8
2.2 Verbeter de kennis over regelgeving en procedures	9
2.3 Verlaag de financieringsdrempels	11
2.4 Speel in op nieuwe structuren en trends	13
3. Samenwerking en structuur	14
3.1 Herzie ontwikkelscenario's	14
3.2 Kleine aantallen en maatwerk	14
3.3 Flexibiliseer de samenwerkingsovereenkomst	15
3.4 Flexibiliseer het bestemmingsplan	17
3.5 Programmeer op basis van marktvraag in de hele regio	18
4. Houding – vertrouwen als basis	20
4.1 Bouwen aan vertrouwen	20
4.2 Zoek context en medestanders	23
4.3 Actieve rol van de gemeente	24
5. Bijlagen	26
Bijlage 1: <i>Betrokken experts</i>	26
Bijlage 2: <i>Grondbeleid nieuwe stijl</i>	26

Hoofdpijnen en adviezen

Dit rapport richt zich tot gemeenten én ondernemers. Het gaat erover wat zij afzonderlijk en met elkaar kunnen doen om de bouwproductie op de vele plaatsen waar die stagneert, op gang te krijgen. De analyse en de adviezen zijn gebaseerd op een groot aantal praktijkgevallen dat het afgelopen jaar is onderzocht. Daarmee geeft dit rapport een goed beeld van de problematiek van stagnerende bouwprojecten in Nederland.

Er zijn drie hoofdpijnen:

- Het ontbreken of niet toepassen van actuele kennis en inzichten: de sector blijkt zich erg traag aan de nieuwe tijd aan te passen, wellicht ook doordat er zo'n groot verloop onder de professionals is geweest. Er wordt nog vaak op oude routines gekoerst, met een achterhaald beeld van de markt.
- De samenwerkingsvormen en afspraken tussen de gemeenten enerzijds en de ontwikkelaars anderzijds. Ook hier geldt dat nog wordt gewerkt met verouderde overeenkomsten, waarin zaken zijn afgesproken die geen basis in de reële wereld meer hebben en waarin flexibiliteit ontbreekt.
- Het ontbreken van vertrouwen en openheid. Om problemen op te lossen, zul je met elkaar het gesprek moeten aangaan en je moeten verplaatsen in de bestuurlijke kwesties van de ene en de bedrijfs-economische opgaven van de andere partij. De traditionele tegenstelling tussen publiek en privaat is fnuikend, vertrouwen geven is heel effectief.

Hieronder werken we deze drie hoofdthema's verder uit en we sluiten dit overzicht af met enkele adviezen. In het rapport zelf vindt de lezer veel voorbeelden waarin hij/zij wellicht situaties herkent uit zijn eigen omgeving. Bij elk knelpunt geven we ook een oplossingsrichting.

Actuele kennis

De vastgoedmarkt is de afgelopen jaren ingrijpend en blijvend veranderd. Het ontwikkelen én delen van actuele kennis over het realiseren van bouwprojecten is belangrijker dan ooit. In veel projecten die in de problemen zitten, zien we echter dat de belangrijkste vraag niet meer wordt gesteld: waarom wordt dit project ontwikkeld? Is het plan van enkele jaren terug misschien achterhaald? Is de grondprijs te hoog voor de prijs die je voor een woning kunt vragen? Bouw je misschien woningen die niet te verkopen zijn? Zowel ondernemers als gemeenten houden te lang vast aan onrealistische programma's.

Echte klanten

Om bouwproductie weer op gang te krijgen, moeten gemeenten en ondernemers op zoek naar de echte woonvraag van hun inwoners. In vrijwel heel Nederland is sprake van een vragersmarkt. De aansluiting van het aanbod op de vraag luistert heel nauw en er is dus een andere aanpak nodig dan vóór de crisis. Een logisch advies is om het ontwikkelproces om te draaien. Een ondernemer moet niet beginnen met het ontwikkelen van woningen, maar met het vinden, activeren en organiseren van klanten. Er staan in dit rapport vele manieren om met potentiële klanten in contact te komen.

Achterhaalde procedures

Regelgeving en beleid veranderen vrijwel permanent, vaak met de intentie om bouwprocessen te versnellen. Maar overheden doen weinig moeite om de doelgroepen van die regels te informeren over de steeds wijzigende inhoud. Anderzijds kunnen ook ondernemers meer moeite doen om hun kennis te verdiepen en nieuwe ontwikkelmogelijkheden te benutten.

Financieringsdrempels

Financieringsdrempels zijn vaak nog te hoog voor deze moeilijke tijden. In meerdere projecten zijn we afspraken tegengekomen die geen rekening ermee houden dat de markt heel anders in elkaar zit dan vóór 2008. Nog steeds eisen gemeenten dat grond ruim van te voren wordt betaald en dat leges en hoge afdrachten worden voldaan nog voordat er een woning is verkocht. Een andere belangrijke drempel zijn de soms onrealistische hoge grondwaarden die gemeenten nog hanteren.

Daarnaast komt het voor dat een gemeente de kosten van algemene voorzieningen (sport, cultuur) probeert af te dekken met extra winst op de grondexploitatie van één ontwikkelproject. Dat drijft de prijs van nieuwe woningen omhoog waardoor opnieuw – en oneigenlijk – een financieringsdrempel voor kopers ontstaat.

Zorg en wonen.

Er zijn maatschappelijke ontwikkelingen die de markt veranderen en nieuwe mogelijkheden scheppen. In het



rapport komen er twee aan de orde: de eerste is de gewijzigde vraag naar woningen als gevolg van het scheiden van wonen en zorg. Dat heeft consequenties voor de vraag naar bepaalde typen woningen en woon-omgevingen.

Collectief particulier opdrachtgeverschap

De tweede is de geleidelijke groei van het collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO). Deze vloeit voort uit de wens van eigenaren en huurders om meer zeggenschap te hebben over hun woning en de samenstelling van hun woonomgeving. Ook groepen ouderen die later voor elkaar willen zorgen, kiezen steeds vaker voor CPO.

Samenwerking en structuur

Woningprojecten ontwikkelen is in de praktijk een proces van samenwerking tussen overheden en ondernemers. Beide tonen zich echter nog te weinig flexibel als het gaat om het aanpassen aan de nieuwe marktomstandigheden, terwijl ze juist 'meebewegende afspraken' zouden moeten maken.

Het projectdenken zal moeten veranderen in procesdenken. Vooral bij projecten met kleinere aantallen woningen adviseren wij een omgekeerd ontwikkelproces: neem de klant als vertrekpunt en ga vandaaruit kijken welke woningen gebouwd én verkocht kunnen worden.

Transparantie

De vraag is dan ook: hoe kan een project, ondanks de onzekerheid, wél worden gerealiseerd? Cruciaal is dat van beide kanten de boeken open op tafel komen. Volledige transparantie is essentieel om elkaar te vertrouwen. Hierbij hoort ook het respecteren van elkaars bestuurlijke belangen en financiële marges en het elkaar iets gunnen.

Bestemmingsplannen

Wanneer partijen nieuwe afspraken maken, moeten zij de aantallen woningen, woningtypes, afnamemomenten en prijsniveaus juist niet vastleggen. Zij moeten het vooral eens worden over de maatschappelijke woningvraag waaraan zij willen voldoen en de ruimtelijke context waarin die vraag moet worden beantwoord.

Er moeten dus flexibeler bestemmingsplannen komen. Een reeks adviezen daarvoor is in het rapport opgenomen. Het initiatief voor het aanpassen van een bestemmingsplan

hoeft niet altijd van de gemeente te komen, ook de ondernemer kan dit op de agenda zetten. Gemeenten blijken daarvoor open te staan.

De flexibiliteit moet het mogelijk maken dat ondernemers die echte klanten hebben hun woningen ook kunnen realiseren. En het moet voorkomen dat ondernemers die alleen maar papieren productieplannen hebben, de woningmarkt op slot zetten.

Grondprijzen

Gemeenten moeten meer rekening houden met de prijzen die ondernemers voor grond kunnen betalen. Het is onvermijdelijk dat de ooit vastgestelde grondexploitatie ter discussie komt. Anderzijds zullen ondernemers moeten meedenken met gemeenten, die op bepaalde grond-opbrengsten hebben gerekend. Beide zijden hebben belang bij een open gesprek over dit onderwerp.

Regionale schaal

Daarnaast stellen we vast dat er te weinig wordt gekeken naar de woningmarkt op regionale schaal. De consument moet binnen één regionale woningmarktregio kunnen kiezen uit verschillende typen woningen, locaties en prijsklassen. Maar als alle gemeenten vergelijkbare typen woningen aanbieden, lijkt er wel concurrentie te zijn, maar heeft de consument nog weinig te kiezen. Er is dus afstemming tussen buurgemeenten en projectontwikkelaars nodig om zowel concurrentie als variatie te bieden.

Vertrouwen als basis

Samenwerking gaat op basis van vertrouwen. In veel projecten hebben we aan zowel overheidszijde als de kant van de ondernemers een verouderde, starre houding gezien. Onder druk van problemen hebben sommigen de neiging zich klem te zetten in plaats van aan te passen. In projecten die wel succesvol zijn, zien we dat wederzijds vertrouwen, een gedeelde visie en het aansluiten bij de nieuwe context van groot belang zijn.

Vastgelopen processen kun je openen door zelf in beweging te komen, ook al moet je daarbij misschien de hand in eigen boezem steken. Men vindt vaak dat de ander eerst moet bewegen, maar dat denkt de wederpartij ook. De beste beweging is om open te staan voor de argumenten van de ander. Hoe kan ik de ander helpen zijn belemmeringen/problemen op te lossen?

Rol van gemeenten

De ondernemer wil met een gemeente werken als één ondeelbaar instituut, maar in de praktijk heeft hij vaak te maken met verschillende opvattingen van ambtenaren en bestuurders. Zo iets tast het vertrouwen ernstig aan. Ook komt het voor dat gemeenten en provincies elkaar de Zwarte Piet toespelen over impopulaire standpunten. Dan blijft de ondernemer met de vraag zitten wie er gelijk heeft en hoe hij duidelijkheid krijgt.

Gemeenten kunnen hun rol anders invullen door juist bewust te laten bemiddelen tussen het publieke en het ondernemersbelang. Ook kunnen zij de procesregie met ondernemers op zich nemen. In die nieuwe rol zijn ambtenaren intermediairs tussen enerzijds de gemeente als vertegenwoordiger van het algemeen belang en anderzijds de marktpartijen. Het is dan de taak van de ambtenaren om de verschillende initiatieven die in de gemeente worden ontplooid aan elkaar te koppelen en op deze manier ervoor te zorgen dat er een match wordt gemaakt tussen woningvragers en ontwikkelaars.

Adviezen

- Gemeente: maak een **woonvisie-nieuw-stijl** die de maatschappelijke doelen beschrijft die je wilt bereiken, de locaties en gebieden waar die doelen kunnen worden gerealiseerd en de samenwerkingsprocessen met woningvragers en -ontwikkelaars om de doelen te realiseren.
- Gemeente: kies rigoureuus voor **adaptief programmeren** op basis van doelgerichte prioriteiten, zoals levendigheid, leefbaarheid, welke resultaten wil je beslist wél en welke niet wilt bereiken. De markt weet dan wat de overheid wil en waarin die zal co-investeren, zoals openbare ruimte en infrastructuur.
- Gemeente en provincie: maak **meebewegende afspraken** over projecten en gebiedsontwikkeling: ga ervan uit dat de ontwikkeling in de praktijk anders uitpakt dan vooraf te bedenken is. Vertaal dit in realisatie-afhankelijke afspraken over programma, grondprijs, afdrachten en planning.
- Ondernemer: vraag je af: **is dit project nog vraaggericht**, zowel kwantitatief als kwalitatief? Bedenk dat je een sterke zaak bij de gemeente hebt wanneer je de namen kunt laten zien van de (potentiële) kopers van je project.
- Gemeente en ondernemer: realiseer je dat we thans **kleinere afspraken** maken omdat het anders financieel niet meer te organiseren is. Klein is het nieuwe groot.
- Gemeente: hanteer **realistische grondprijzen** want anders jaag je prijzen op en blokkeer je projecten. Ga na hoe sterk de grondmarkt in je regio sinds 2008 is veranderd.
- Gemeente: stop geen **oneigenlijke kosten in de grondexploitatie** en haal ze eruit als ze erin zitten.
- Gemeente: controleer of een ontwikkelaar zijn ambities kan waarmaken. Bedenk dat je **bouwtitels** van een ontwikkelaar weer kunt **intrekken** als er niet binnen een bepaalde periode is begonnen met de uitvoering van een project.
- Gemeenten en ondernemers: **verdiep je in elkaars werkwijzen en uitdagingen**. Neem in de regio het initiatief tot een bijscholings- en uitwisselingsprogramma voor medewerkers met praktijkcursussen en functieruil om zo inzicht te verschaffen in taal, werkwijze en dilemma's.
- Gemeente: laat een **communicatieprogramma** maken om te zorgen dat ondernemers actief worden geïnformeerd over de actuele stand van het lokale en provinciale beleid en de regelgeving.
- Ondernemers: ga **in gesprek met de gemeente**. Nodig medewerkers van de gemeente uit om je bij te praten over de stand van het beleid, de actuele regelgeving en de besluitvormingsprocessen.
- Gemeenten en ondernemers: neem dit rapport door en **laat je waarschuwen en inspireren** door de praktijkgevallen die we in heel Nederland hebben onderzocht.



1. Over dit rapport

Bouwend Nederland en VNO-NCW hebben het initiatief genomen om zoveel mogelijk bouwprocessen in Nederland weer op gang te brengen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) ondersteunt dit initiatief.

Het Watertorenberaad is een samenwerkingsverband tussen een groot aantal publieke (Ministeries van BZK en IenM, provincies, gemeenten, kennisinstututen), publiek-private (corporaties) en private (beleggers, ontwikkelaars, bouwers, ontwerpers) partijen. Het beraad houdt zich al enkele jaren bezig met nieuwe wegen voor gebiedsontwikkeling. Doordat de deelnemers hun praktijkkennis ter beschikking stellen, kan het beraad denken en doen combineren.

Bouwend Nederland, VNO-NCW en het Ministerie van BZK hebben in de afgelopen twee-en-een-half jaar ruim zestig stagnerende projecten laten onderzoeken en adviseren door een 'vlottrekteam' van het Watertorenberaad. Bij elk project zijn de volgende stappen doorlopen:

- Informatieverzameling en *desk research*.
- Interviews per project met ondernemer(s) en door hen meegevraagde partijen.
- Opstellen van een kansen- en knelpuntenanalyse.
- Een klankbord- en leersessie met ondernemers en experts van het Watertorenberaad, resulterend in projectadviezen.

Een werksessie met gemeenten en provincie over de relatie projecten-gemeenten en kansen en knelpunten daarbij. In ongeveer 70 procent van de gevallen heeft het vlottrekteam weer dynamiek en vooruitgang in het project kunnen creëren. Dit rapport is gebaseerd op de zestig projecten waaraan is gewerkt en bevat de samenvatting van de bevindingen daaruit. Het geeft daarmee een goed beeld van de problematiek van stagnerende bouwprojecten in Nederland.

Naast dit algemene rapport zijn er ten behoeve van de betrokken regiomanager van Bouwend Nederland en de opdrachtgevers openbare deelrapporten per regio gemaakt met een overzicht van de bevindingen in die regio. De afzonderlijke projecten zijn daarin geanonimiseerd. De adviezen die specifiek gericht zijn op de afzonderlijke projecten, worden enkel aan de betrokken initiatiefnemers en gemeenten beschikbaar gesteld. .

2. Actuele kennis

De vastgoedmarkt is de afgelopen jaren sterk en blijvend veranderd. Een combinatie van economische en maatschappelijke ontwikkelingen heeft geleid tot een forse vraagterugval.

In veel projecten leidt dit tot het niet halen van de voorverkooppercentages, doordat klanten niet kunnen of willen afnemen. Ook zijn de traditionele financiers behoudender geworden in het verstrekken van leningen en moet een groter aandeel eigen vermogen worden ingebracht. Daarbovenop komen de wijzigingen vanuit de centrale overheid, zoals het verlagen van de hypotheekrenteaf trek en wijzigingen in de corporatiesector.

Het ontwikkelen én delen van actuele kennis over het realiseren van bouwprojecten is belangrijker dan ooit om de maatschappelijke opgave in te vullen. Gemeenten en ondernemers zullen zich telkens scherp de vraag moeten stellen: waaróm en voor wie ontwikkelen we? Welke vraag naar huisvesting en woningen is er precies in onze gemeente en onze regio? Wie zijn de echte klanten? Hoe kunnen we financieren?

2.1 Actualiseer de marktkennis

In veel projecten zien we dat de belangrijkste eerste vraag niet meer wordt gesteld: waarom wordt een bepaald project ontwikkeld? Is het plan van enkele jaren niet achterhaald? Is de grondprijs niet te hoog voor de prijs die je voor een woning kunt vragen? Bouw je misschien woningen die na zes jaar economische crisis niet meer te verkopen zijn?

We zien projecten waarbij de ontwikkeling wordt gedreven door de ambitie van een gemeente om te groeien en zo haar regionale betekenis te vergroten, terwijl er in feite geen vraag naar meer woningen is.

Een ander motief is de wens van de gemeente om met grondverkoop opbrengsten te krijgen die ze kunnen inzetten op andere beleidsvelden of in elk geval het verlies op grondposities zo veel mogelijk te beperken.

Bij ondernemers komen we plannen tegen die sinds het opstarten in bijvoorbeeld 2008 niet zijn gewijzigd.

Voorbeelden zijn grootschalige appartementencomplexen in kleine dorpskernen, starterswoningen met een veel te hoog prijsniveau en grote aantallen zeer ruime eengezinswoningen op plekken waar de bevolking vergrijsst. Er is een natuurlijke neiging om te lang te blijven hangen in een eenmaal uitgedachte richting.

Ook gemeenten houden te lang aan onrealistische programma's vast.

Zo hebben we twee projecten gezien die, mede vanuit het gemeentelijk beleid ingegeven, waren gericht op de ontwikkeling van appartementen met een oppervlak van 100 m², terwijl er een grotere vraag is naar kleinere en absoluut gezien goedkopere appartementen.

We hebben plannen gezien die niet passen bij de locatie, qua vorm, maatvoering, uitstraling of architectuur en daarmee ook niet door de markt worden opgenomen. In het op elkaar afstemmen van plan en locatie ligt een belangrijke rol voor de gemeente.

Begin daarom bij zowel nieuwe als bestaande projecten met (het actualiseren van) het waarom. Waarom op deze locatie, waarom dit product, waarom deze aantallen, waarom deze ruimtelijke invulling? Het inzichtelijk maken van de actuele marktbehoefte is daarin de eerste stap.

Dit kan bijvoorbeeld een vraag zijn van starters om in het eigen dorp te kunnen blijven wonen, ouderen die langer thuis willen blijven wonen en daarvoor een aangepaste woonvoorziening nodig hebben op een locatie dicht bij de voorzieningen of een zorginstelling die nieuwe huisvesting nodig heeft.

Ontwikkel vanuit een actuele woonvisie

Van belang is dus dat zowel gemeenten als ondernemers plannen – eigenlijk voortdurend – aanpassen aan de actuele marktomstandigheden. Op gemeentelijk of regionaal niveau zou dit moeten leiden tot een actuele woonvisie. In de woonvisie moet de gemeente de behoeften en wensen van haar inwoners op de woningmarkt zo goed mogelijk verwoorden. Daarbij kan zij gebruik maken van een enquête, zoals bijvoorbeeld De Grote Woontest van de stadsregio Rotterdam in 2012, dan wel van de kennis van marktpartijen. Vanuit realistische maatschappelijke, economische en demografische ontwikkelingen beschrijft de woonvisie welke behoeften er bij haar inwoners liggen. Door een overall woonvisie te presenteren faciliteert de gemeente ook de ondernemers om met goede en gevarieerde projectvoorstellen te komen om die vraag in te vullen.



Dit kan voor een gemeente betekenen het herzien van haar visie voor wat betreft aantallen, producttypen, prijsniveaus, groottes, financieringsvorm (koop, vrije sector huur of sociale huur) en concept, zoals zorg-wonen, studentenhuusvesting en gecombineerd wonen en werken. Maar ook dat de plannen passen bij de specifieke eigenschappen van de locatie, inclusief een goede ruimtelijke invulling.

Zo biedt een woonvisie voor ondernemers houvast om specifiek marktonderzoek te doen dat tot concrete projecten kan leiden.

Dit gaat verder dan een makelaarsrapport met een programma, zoals we die bij veel projecten zijn tegengekomen. Een gedegen marktanalyse kent de volgende onderdelen: omgevingsanalyse, vraaganalyse, aanbod-analyse en concurrentie-analyse. Daarin worden vragen beantwoord zoals: waar komen potentiële klanten vandaan (marktgebied), welke demografische (huishoudsamenstelling, leeftijd) en economische kenmerken (inkomensniveaus) hebben ze, wat is het huidige aanbod en wat doet de concurrentie, mede in het kader van regionale afstemming. De ondernemer kan het marktonderzoek, waarin een verbinding kan worden gelegd met de woonvisie, vervolgens gebruiken richting de gemeente, potentiële beleggers en het preciezer benaderen van echte klanten.

Ga op zoek naar echte klanten

In vrijwel heel Nederland is sprake van een vragersmarkt. De aansluiting van het aanbod op de vraag luistert heel nauw en er is dus een andere aanpak nodig dan vóór de crisis.

Er moet veel meer rekening worden gehouden met de wensen en financiële (on)mogelijkheden van klanten. Klanten zijn zich veel bewuster geworden van de risico's: hun huis kan in waarde dalen of zelfs onverkoopbaar blijken. Mede daardoor kiezen klanten vaker voor een bewezen woningproduct tegen een prijs waarvoor niet maximaal hoeft te worden geleend.

Een logisch advies is om het ontwikkelproces om te draaien. Een ondernemer moet niet beginnen met het ontwikkelen van woningen, maar met het vinden, activeren en organiseren van klanten.

Dit geldt zeker voor de ontwikkeling van woningen in regio's met een lage vraagdruk. Maar ook voor de ontwikkellocaties in kleinere kernen gaat dit nadrukkelijk op: mensen verhuizen vaak maar over korte afstanden, dus het grootste aantal klanten woont in de buurt. Te vaak zien we dat gemeenten en

ondernemers vanuit een wensgedachte rekenen op een grote regionale of zelfs landelijke aantrekkingskracht. Uit verhuisgegevens blijkt echter vaak dat de desbetreffende markt een zeer lokale is.

Met het marktonderzoek als basis, waarin kansrijke doelgroepen worden benoemd, kan een verdiepingsslag worden gemaakt. Als voorbeeld: het aantal eenpersoonshuishoudens in de oudere leeftijds-categorieën neemt de komende jaren sterk toe, maar het aantal passende woningen (bv. kleiner dan gemiddeld, gelijkvloers en dicht bij voorzieningen) is beperkt. Dit kan aanleiding zijn om juist deze doelgroep op te zoeken en gericht te bevragen. Vraag niet alleen naar de wensen, maar vooral ook naar de huidige knelpunten die worden ondervonden. Belangrijk daarbij is de financiering: hoeveel kan de klant nog lenen? Welke problemen worden daarin ondervonden en hoe kan de klant daarbij worden geholpen? Biedt een woonlastengarantie mogelijkheden?

Mogelijkheden om in contact te komen met potentiële klanten zijn:

- contacten met geïnteresseerden van eerdere projecten;
- buurttafels, inloopavonden of bijeenkomsten van buurt- en sportverenigingen;
- woonwensenonderzoek of -enquête;
- online consumentenpanels en social media;
- onderzoeksgroepen, focusgroepen, co-creatie-groepen;
- organiseren van een gebruikersbeurs met omringende eigenaren en bewoners;
- suggesties vragen bij gemeente of wijkvereniging.

2.2 Verbeter de kennis over regelgeving en procedures

Overheid: communiceer actief en eenduidig

Overheidspartijen zijn in de vastgelopen projecten vaak niet duidelijk over hun besluiten, procedures en standpunten. Gemeenten en provincies coördineren hun posities niet goed en communiceren onvoldoende met de ondernemers.

Van een gemeente mag worden verwacht dat gemaakte keuzes, ambities en beleid (Wat mag wel? Wat mag niet?) actief en eenduidig worden bekendgemaakt aan ondernemers op wie die bepalingen van toepassing zijn. Dan wordt het voor ondernemers gemakkelijker om aansluiting te zoeken bij de ambities en het beleid van een gemeente.

Datzelfde geldt voor de provincie: bij meerdere projecten bleek dat er bij de ondernemers onduidelijkheid was over het vigerende beleid en de rol van de provincie.

Zowel gemeente- als provincieambtenaren zeiden ons dat zij bij hun contact met de ondernemers niet altijd namens hun hele organisatie konden spreken. Daarmee kan een ondernemer natuurlijk niet verder en overheden moeten dergelijke onduidelijkheden eerst intern oplossen.

Sommige gemeenten en provincies hebben al loketten en experts die voor ondernemers kunnen werken. Datzelfde geldt voor de Rijksoverheid met onder meer het Expertteam Eigenbouw. Het blijkt dat veel lagere overheden en ondernemers onvoldoende op de hoogte zijn van deze loketten. Meer publiciteit en actieve voorlichting kan de bekendheid vergroten.

Het blijkt voor ondernemers vaak niet duidelijk hoe de publieke verhoudingen binnen één gemeente of tussen een provincie en een gemeente liggen. Dat kan zowel gaan over de formele bevoegdheden als over de informele bestuurlijke en ambtelijke krachtsverhoudingen. Het afgeven van verschillende boodschappen over hetzelfde onderwerp door een wethouder, raadsleden of ambtenaren maakt het er voor ondernemers niet makkelijker op. Datzelfde geldt voor de mandaten die binnen een gemeente bestaan en waar de ondernemer geen zicht op heeft.

In diverse projecten hebben we geadviseerd om als gemeente en ondernemer gezamenlijk op zoek te gaan naar mogelijkheden waarop een project wél kan worden gerealiseerd. Er liggen mogelijkheden in het toepassen van de coördinatie-regeling, het vergroten van de bekendheid met de ladder voor duurzame verstedelijking en vooral op het gebied van informatie en communicatie.

Ook het aanstellen van een gemeentelijk of regionaal accountmanager kan het ontwikkelproces versnellen. De accountmanager kan de ondernemer begeleiden bij de interpretatie en toepassing van het instrumentarium, maar ook wegwijs maken in de gemeentelijke organisatie: waar moet je zijn voor milieuvraagstukken of subsidieaanvragen? Gemeenten en provincies kunnen hun beleid begrijpelijker maken met behulp van casuïstiek. Ook onduidelijke formuleringen en overdreven gebruik van jargon in brieven en documenten zijn onnodige complicaties in het communiceren van overheidsbeleid.

Toepassen coördinatie-regeling

Met de coördinatie-regeling (art. 3.30 van de Wet op de ruimtelijke ordening) kan een gemeente processen versnellen. Hiermee hoeft een mogelijk beroep gericht tegen een omgevingsvergunning niet eerst aan de rechtbank te worden voorgelegd. Dat scheelt vaak meer dan een jaar. Ook brengt de co-ordinatie-regeling met zich mee dat de Raad van State binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift dient te beslissen op het beroep. Ook dat betekent weer een winst van ongeveer een half jaar. In de huidige economische tijden, nu vaak de onherroepelijkheid van de vergunning samenvalt met de financiering, dient dan ook altijd de toepassing van deze regeling te worden overwogen.

Ondernemer: spijker je kennis bij

Ondernemers zeggen ons dat regelgeving een belangrijk knelpunt is bij de ontwikkeling van een project, maar wij hebben vastgesteld dat het ondernemers in veel gevallen ontbreekt aan actuele kennis over regelgeving en over de mogelijkheden om daarmee flexibel om te gaan. Ondernemers kunnen zich daar beter in verdiepen dan ze nu doen.

Uit een onderzoek voor het Ministerie van BZK blijkt dat procedures in de praktijk maar tot weinig vertraging hoeven te leiden. De knelpunten die er anno 2015 nog zijn, worden aangepakt door onder meer de nieuwe Omgevingswet, het omgevingsplan en de coördinatie-regeling (zie kader hierboven).

Ondernemers weten onvoldoende wat regelingen als 'Ruimte voor ruimte' inhouden, welke mogelijkheden 'bestaand bebouwd gebied' of de 'rode contour' met zich meebrengen. In meerdere projecten waren ondernemers en gemeenten onvoldoende op de hoogte van de (ruimere) toepassingsmogelijkheden van het instrumentarium. In Noord-Holland bleek de rol van de Adviescommissie Ruimtelijke Ordening niet duidelijk te zijn.

We zijn een project tegengekomen dat de status van Rijksmonument had, maar waar in het ontwikkelproces geen rekening met die status was gehouden. Dat lijkt dan een groot obstakel te worden, maar niet alles bij een monument is even belangrijk. Het kan goed zijn dat een schil wel monumentaal is, maar het interieur niet.



2.3 Verlaag de financieringsdrempels

Kasstromen van gemeenten en ontwikkelaars synchroniseren

In meerdere projecten zijn we afspraken tegengekomen die geen rekening ermee houden dat de markt van ontwikkelaars en bouwers heel anders in elkaar zit dan vóór 2008. Nog steeds eisen gemeenten dat grond ruim van te voren moet worden betaald en dat leges en (hoge) afdrachten moeten worden voldaan nog voordat er een woning is verkocht of er überhaupt zicht is op een klant. Veel ondernemers kunnen die afdrachten niet doen, waardoor zij de beoogde ontwikkeling niet kunnen realiseren. Om projecten toch van de grond te krijgen, moet het moment van inkomende en uitgaande kasstromen veel dichterbij elkaar worden gebracht. Hier ligt een belangrijke rol voor de gemeente.

Leveringsvoorwaarden kunnen worden aangepast, waardoor een ondernemer de grond pas hoeft af te rekenen wanneer een woning is verkocht. Datzelfde geldt voor leges of afdrachten. Ook kan het aanpassen van de afnamevolgorde of het faseren van de afnameaantallen aan de hand van de actuele marktvaartgang in een project brengen leiden. Om de gemeente tegemoet te komen, die ook rentelasten heeft, kan de ondernemer deze lasten overnemen. Vaak betekent dit wel dat de samenwerkingsovereenkomst moet worden aangepast.

Te hoge grondwaarden

Een andere belangrijke drempel zijn de soms onrealistische hoge grondwaarden die gemeenten nog hanteren. De verminderde vraag naar nieuwbouw op veel plekken in Nederland zou terug moeten komen in een lagere grondprijs.

Marktconformiteit moet het uitgangspunt zijn bij de grondprijzen. Dit betekent dat een residuele grondwaardeberekening op basis van actuele waarden de basis moet zijn en niet in het verleden bepaalde of overeengekomen prijzen.

Wat betreft grondafname biedt een uitgestelde of gefaseerde grondaankoop mogelijkheden, zoals de grond afrekenen bij daadwerkelijke verkoop. Daarnaast kan de grond in erfpacht of dynamische erfpacht (ingroei op basis van actuele waarde) worden uitgegeven.

In één van de gemeenten zijn bijvoorbeeld de grondprijzen aangepast op basis van een residuele berekening. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt over het tijdstip van betaling van

de grond, waardoor er geen grote voorinvestering gedaan hoefde te worden. De ondernemer had zelf het initiatief genomen door kleinere woningen te ontwikkelen (waar wél vraag naar was), renteloze leningen tot een bepaald percentage van de koopsom te verstrekken en Koopgarant te bieden. Met echte klanten achter zich is vervolgens het gesprek geopend met de gemeente en zijn aanpassingen gedaan.

Oneigenlijke kosten aan projecten toerekenen

In de goede tijden waarbij gebiedsontwikkelingen mooie grondexploitaties en winsten lieten zien, zijn er in vele plannen algemene voorzieningen opgenomen die gefinancierd zouden kunnen worden uit die winsten. Vaak ging het om sport- of cultuurvoorzieningen die altijd met een exploitatietekort draaien. Door de tekorten af te wenden op het nieuwbouwproject ontstonden er twee oneigenlijke situaties.

Ten eerste is het niet eerlijk alleen de kopers van een nieuwbouwwoning met deze extra kosten op te zadelen. Bedrijfseconomisch nog belangrijker is dat de beoogde extra inkomsten de grondprijs opdrijven. Dat dwingt de projectontwikkelaar om woningen in een duurder segment aan te moeten bieden dan wat de markt kan opnemen en het leidt indirect tot het opstuwende van alle prijzen op de lokale woningmarkt.

Wij zijn twee gevallen van deze oneigenlijke kostenafwenteling en prijsopdrijving tegengekomen. Het is niet verwonderlijk dat beide plannen zijn gesneuveld. Marktpartijen worden onder deze omstandigheden in een moeilijke positie gebracht: moeten ze eerlijk zeggen wat zij haalbaar vinden of een bestuurlijk wenselijk antwoord geven en dan later maar zien hoe het uitvalt? Deze projecten zijn gesneuveld door toekomstige tegenvallers die vooraf inschatbaar waren.

Gelukkig zijn we ook gevallen tegengekomen waarbij dit soort oneigenlijke verrekening uit de grondexploitatie is verwijderd.

Het is iets anders als gemeenten van alle marktpartijen een gelijke bijdrage voor algemene gebiedsoverstijgende voorzieningen vragen. Een 'fonds bovenwijkse voorzieningen' is een verdedigbaar instrument. Alle grondexploitaties in de gemeente dragen dan in gelijke mate bij. De besteding van het fonds wordt openbaar verantwoord dat is iets anders dan het wegmoffelen van tekorten in één relatief klein project.

Ondernemers kunnen particulieren helpen

De particuliere klanten van projectontwikkelaars hebben soms problemen met financiering, bijvoorbeeld omdat zij er niet in slagen hun oude woning te verkopen. Ondernemers kunnen die klanten helpen door bijvoorbeeld het bieden van een renteloze lening voor een deel van de aankoopssom, door begeleiding richting een starterslening, het bieden van Koopgarant, het tegen voorwaarden overnemen van de oude woning of het bieden van een inruilgarantie als de woning nog niet is verkocht bij oplevering van de nieuwe woning. Zie het kader met de Menukaart verleidend verkoopinstrumentarium.

Maatschappelijke ontwikkelingen veranderen de context waarin de bouwsector moet werken, maar wij stellen vast dat die nieuwe context nog niet overal goed is doorgedrongen. Hier komen twee structuurveranderingen en trends aan de orde: eerst het scheiden van wonen en zorg, daarna het collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO).

Inspelen op vraag naar zorgwoningen

Hoewel zorgbehoevende mensen langer thuis zullen moeten blijven wonen, zien we dat vooral in de (toekomstige) krimpgebieden gemeenten heel voorzichtig zijn om nieuwe kleinschalige woonzorgvoorzieningen toe te staan. Er zijn mooie initiatieven om de verouderde verzorgingshuizen te vervangen, maar die worden nogal eens tegengehouden omdat ze niet in het jaren geleden vastgestelde woningprogramma passen.

Ook hier geldt dus dat de gemeenten flexibel naar hun programma moeten kijken. Ze moeten in kaart brengen wat hun eigen inwoners wensen en de kleine initiatieven een kans geven. Ook corporaties moeten met deze omslag van grootschalig naar kleinschalig meegaan.

Er zijn ook andere instrumenten die de gemeente kan inzetten om te zorgen dat de gevraagde woningen beschikbaar komen. Ze kunnen nagaan of ze in plaats van individuele woningaanpassingen ook collectieve aangepaste voorzieningen kunnen laten realiseren.

Menukaart verleidend verkoopinstrumentarium

Wat kunnen ondernemers doen om particuliere aspirant-kopers over de streep te trekken?

- hulp bij het verkopen van de oude woning: woningpresentatie en -styling, courtage verkoop oude woning overnemen, helpen met verhuur eigen woning (Leegstandswet);
- dubbele woonlasten afdekken, overbruggings-krediet of -garantie; restschuldfinanciering;
- 'Te woon' in de markt zetten: consument kan kiezen tussen koop en huur;
- inruilgarantie, teruggeefgarantie of ontbindingsgarantie voor de nieuwe woning;
- gratis hypotheekadvies, bijvoorbeeld over een generatiehypotheek;
- vroegkoopkorting;
- starterslening, overbruggingslening, ingroei-lening;
- gespreide betaling van het aankoopbedrag, waardoor de hypotheek ook gefaseerd in kan gaan;
- ingroei-eigendom: de koper wordt pas op termijn volledig eigenaar van het huis;
- woning- of kavelveiling bij afslag (met bodemprijs);
- variaties grond: erfpachtcanon, dynamische erfpacht (ingroei-model of aanpassing door de tijd heen naar draagkracht), betaling uitsmeren over enkele jaren; woonlasten- of betaalbaarheids-garantie (wonen inclusief energie- en andere lasten); onderhoudsaanbod over een aantal jaren;
- een verhuisservice die alles regelt;
- koperscheques, kortingen bedingen bij leveranciers;
- variatie aanbieden bij inbouwpakketten: keuken, badkamer of andere opties;
- casco opleveren dat koper zelf kan inrichten of als nieuwbouw-kluswoning;
- aanbieden comfort-woonconcept met een compleet woondienstverleningspakket met bijvoorbeeld klusservice, boodschappendienst, domotica, zorg-op-afroep of autodelen.



2.4 Speel in op nieuwe structuren en trends

Daarnaast is het belangrijk doorstroming aantrekkelijk te maken. Daarmee komen grote woningen, waarin maar één of twee personen wonen, vrij voor gezinnen, waardoor geen nieuwe wijken met eengezinswoningen tot stand hoeven te komen.

Zorgwonen schept nieuwe vraag in de markt

Het scheiden van wonen en zorg schept nieuwe kansen voor de bouwsector. Mensen willen zelf bepalen hoe ze in de toekomst willen wonen: individueel of geclusterd in een wijk of een groepscomplex. De vraag naar kleinschalige woonconcepten zal toenemen, met veel aandacht voor de kwaliteit van de woning en de mogelijkheden om eventuele zorgbehoefte zelf in te vullen.

In het hoge segment van de markt ontstaan overal op mooie locaties riante zorgvilla's en appartementencomplexen, zelfs met invullingen tot op butlerniveau. Voor de middeninkomens zal een soortgelijke vraag geaccomodeerd moeten worden. De private beleggersmarkt speelt hier nog onvoldoende op in, al neemt het aantal initiatieven nu snel toe.

Van ouderwets verpleeghuis naar all inclusive wonen en zorg

Sommige corporaties bezien samen met gemeenten of zij woon- en zorgcomplexen met geclusterde diensten kunnen aanbieden, bijvoorbeeld bij renovatie van een oud complex.

Zieltoegende serviceflats worden door corporaties aangepakt en corporaties gaan samenwerking aan met zorgaanbieders en gemeenten om service en dienstverlening in hun reguliere appartementen-complexen aan te gaan bieden.

Oude verzorgingshuizen worden zo omgebouwd in het kader van scheiden wonen en zorg en leveren naast wonen nu zorg en diensten. Een all inclusive-concept wordt dit genoemd.

Collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO)

In het onderzoek kwamen we verscheidene projecten van collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO) tegen die vanuit een gemeente of een ondernemer waren geïnitieerd. Wij zijn echter ervan overtuigd dat de basis van een succesvol CPO-project moet liggen bij een spontaan of bewust gecreëerd collectief van individuen. Een opgelegd CPO-initiatief van een gemeente maakt weinig kans te slagen.

De organisatie van de potentiële geïnteresseerden is natuurlijk van groot belang. Daarnaast gaat het om een goede business case, waarin zaken terugkomen als het woonconcept en de financiële (on)mogelijkheden van zowel de individuele geïnteresseerden als het collectief. Hoeveel willen en kunnen de deelnemers investeren of betalen aan woonlasten? Vanwege beheersbaarheid, inzichtelijkheid en aansprakelijkheid is het goed om de financiële zaken, zoals het eigendom en het beheer van het complex, zelfstandig te organiseren van de groep die het initiatief heeft genomen.

Wat kan de gemeente voor een collectief doen?

Op basis van een business case kan mee worden gezocht naar een passende locatie. Bied ondersteuning om binnen het beleid door de regels en procedures heen te komen. Bepaal of je mogelijk afwijkende voorwaarden, zoals lagere grondprijzen of een later betaalmoment, kunt bieden.

Wat betreft de financiering kan de gemeente, misschien samen met de corporatie, een achtervangconstructie of garantie bieden, zodat investeerders willen meewerken.

Maar vooral: leg niet te strikte regels op die alle creativiteit, eigenheid en diversiteit uit het project halen. CPO is bij uitstek gericht op het kunnen verwezenlijken van bijzondere woonwensen.

Expertteam Eigenbouw rijksoverheid

De rijksoverheid heeft een expertteam eigenbouw dat mogelijk hulp kan bieden. Informatie: <http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/stedenbeleid/eigenbouw/expertteam-eigenbouw>

Het Watertorenberaad heeft in opdracht van de gemeente Amsterdam een werkschrift gemaakt dat bestemd is voor (vergaande) bewonersinitiatieven. Het werkschrift, *Bouw je eigen buurt* is te vinden via www.watertorenberaad.nl.

3. Samenwerking en structuur

Woningprojecten ontwikkelen is in de praktijk een proces van samenwerking tussen overheden en ondernemers. Beide tonen zich echter – zo hebben wij gezien – weinig flexibel als het gaat om het aanpassen aan de nieuwe markt-omstandigheden. Op verschillende niveaus en aspecten zullen ze hun samenwerking en programmering moeten herzien.

Overheden zullen – liefst in overleg met ondernemers – hun woonvisies en ontwikkelscenario's kritisch tegen het licht moeten houden. Daarbij gaat het om het vinden van een antwoord op de actuele vragen die in het vorige hoofdstuk zijn behandeld.

Omdat de markt zo onzeker is zullen gemeenten hun bestemmingsplannen flexibeler moeten maken. Zij moeten onder meer rekening houden met de prijzen die ondernemers voor grond kunnen betalen. Anderzijds zullen ondernemers moeten meedenken met gemeenten, die op bepaalde grondopbrengsten hebben gerekend.

Daarnaast stellen we vast dat er te weinig wordt gekeken naar de woningmarkt op regionale schaal. Zonder afstemming tussen buurgemeenten en projectontwikkelaars binnen één woningmarktregio, vindt onnodige concurrentie plaats.

3.1 Herzie ontwikkelscenario's

Bij veel projecten is niet duidelijk voor welke klant welk product op welke termijn kan worden gerealiseerd. Kortom: er is onzekerheid. Bij ondernemers zien we hierdoor een spagaat ontstaan tussen de gemaakte afspraken en de financiële haalbaarheid van het project. Voor gemeenten geldt dat de opgave die er is, zoals huisvesting van jonge gezinnen, niet wordt ingevuld en/of dat er geen gronden worden verkocht. De vraag is dan ook: hoe kan een project, ondanks de onzekerheid, wel worden gerealiseerd?

Hieronder geven we adviezen over het anders inrichten van de samenwerkingsovereenkomst en het bestemmingsplan. De stap die hieraan vooraf gaat is het in nauw overleg tussen de gemeente en ondernemer opstellen van ontwikkelscenario's.

Neem daarbij ook het nulscenario mee: wat gebeurt er als we niets doen? Bekijk gezamenlijk welke invullingen tegemoet komen aan de ontwikkelkaders van zowel de

gemeente als de ondernemer. Betrek hierbij de specifieke locatie-eigenschappen en strategische, programmatische, financiële en stedenbouwkundige invalshoeken. Een SWOT-analyse is een goed instrument om overzicht te creëren.

3.2 Kleine aantallen en maatwerk

Laat huishoudens hun privédroom realiseren is het advies dat we meerdere ondernemers hebben gegeven. Het verkopen van grote aantallen dezelfde woningen binnen een korte tijd zien we op veel locaties niet meer gebeuren. Woningontwikkeling gaat nu bijna per stuk, er moet individueel maatwerk worden geleverd.

Als voorbeeld: de financiële mogelijkheden van starters zijn relatief gering. Door kleinere woningen mogelijk te maken die gemakkelijk uitgebouwd kunnen worden, kunnen ze misschien wel worden verkocht.

Dit vraagt andere (proces)vaardigheden van ondernemers dan vroeger. Ook vraagt dit een faciliterende rol van gemeenten en het minder gedetailleerd vastleggen van het afsprakenkader. In te veel projecten hebben we van beide partijen nog steeds een aanbodgerichte houding gezien.

We hebben in meerdere projecten het advies gegeven de jongere generatie naar voren te schuiven. Die zit niet met de ballast van oude patronen en lijkt veel klantgerichter dan vroeger gebruikelijk was. Laat het ontwikkelen over aan jongere medewerkers of ambtenaren. Zoek er een partner bij die bij uitstek goed is in klantgestuurd ontwikkelen. Dit laatste geldt zeker voor ondernemers die vóór de crises in de ontwikkeling van projecten zijn gerold, zoals bouwbedrijven. Verschillende ondernemers hebben aangegeven dat ze wel terug willen naar hun kerncompetentie – bouwen –, maar dat ze financieel gebonden zijn aan hun grondposities.



Klein is het nieuwe groot, samen kleine stapjes zetten

Van vierhonderd naar zestien woningen, van dure koop naar goedkope, van koop naar huur. Langjarige samenwerking vraagt om echt samenwerken in partnerschap

In dit voorbeeld gaat het om een mooi gevarieerd woningbouwplan van vierhonderd woningen en appartementen dat in vijftien jaar in fases moet worden gerealiseerd. Er is een flexibel bestemmingsplan opgesteld en van de door de gemeente met twee ontwikkelaars afgesloten overeenkomst is de inkt net droog. De eerste fase van het plan met vijftig woningen is begonnen, maar dan...

Door de nieuwe marktsituatie loopt de vraag naar de geplande duurdere koopwoningen fors terug, terwijl er volgens de ontwikkelaars nog wel veel vraag is naar (goedkope) huurwoningen. Maar in de overeenkomst is afgesproken dat de gemeente huurwoningen zélf mag laten bouwen door haar eigen woningbedrijf.

De ontwikkelaars hebben eenzijdig een overeenkomst gesloten met een concurrerende woningstichting voor de koop van vijftig huurwoningen in het totale plan. De gemeente weigert daarmee akkoord te gaan. Het is de bekende druppel die de verhoudingen verstoort. Want hoewel het om een recent plan gaat, heeft de gemeente hieraan voorafgaand al verschillende andere wensen van de ontwikkelaar goedgekeurd: een beetje verdichten, goedkoper bouwen, een volgende fase met maar zestien woningen en allemaal ten koste van de gezamenlijke grondopbrengst.

In een situatie als deze is het belangrijk persoonlijke relaties te verdiepen. Het is niet te verwachten dat de markt weer als vanouds wordt, het zal moeilijk blijven. Om die reden is het van groot belang dat partijen elkaar ook echt als partner zien en zich zo gedragen.

Van de gemeente mag worden verwacht mee te denken over veranderde omstandigheden. Ondernemers moeten begrijpen dat ze niet vrij willekeurig in het plan kunnen schuiven en andere partners erbij kunnen halen. Je bent tot elkaar veroordeeld zolang deze overeenkomst loopt.

Deze partijen moeten gaan werken aan een flexibel planning-programmering-procesmodel met bandbreedtes. Alles moet bespreekbaar zijn, rekening houdend met de wettelijke randvoorwaarden en de genomen publiekrechtelijke besluiten. De grondslag voor de samenwerking is openheid naar elkaar en vertrouwen.

3.3 Flexibiliseer de samenwerkingsovereenkomst

Oude afspraken ter discussie stellen

We hebben gezien dat de vrijheid voor de koper nog betrekkelijk gering is. In veel gevallen zijn ondernemers al jaren met projecten bezig en proberen ze via relatief geringe aanpassingen de woningen alsnog verkoopbaar te maken. Daarbij stuiten ze op de bepalingen van het bestemmingsplan en de samenwerkingsovereenkomst en laten zich daardoor beperken, terwijl het beter zou zijn met de gemeente het gesprek over dat plan aan te gaan.

Uitzichtloos plan voor binnenstedelijk project na heroverweging toch een succes

In het centrum van een middelgrote stad in de Randstad is een project aan de orde van 260 appartementen verdeeld over verschillende woontorens in verschillende prijsklassen, met 11.000 m² winkel-ruimte, leisure en een kinderdagverblijf. Ondergronds parkeren is gepland onder het gehele complex met op een deel van het parkeerdek een prachtige binnentuin, grenzend in een sloepenhaven.

De gemeente stelt eisen aan de minimale oppervlakte van de appartementen waardoor een groot deel van de markt niet meer bereikbaar is, vreemd genoeg juist dat deel waarvan zowel de ondernemer als de medewerkers van gemeente denken dat daar realisatiemogelijkheden liggen.

In het project hangen alle ontwikkelingen met elkaar samen en dat maakt uitvoering onmogelijk. Acht jaar is de ontwikkelaar al bezig met dit project, veel kosten zijn al gemaakt, maar vasthouden aan het concept biedt geen oplossing. Wat wél blijkt te werken is het beginnen met een schone lei, het project faseerbaar en opknipbaar maken, de markt opnieuw beschrijven en daarnaar handelen.

Feitelijk wist deze ondernemer dat hij het project opnieuw op moest zetten, maar hij had een paar vreemde ogen nodig die hem klip en klaar vertelden wat hij zelf al wist. Inmiddels heeft hij het project conform de adviezen omgevormd, het gesprek met de gemeente heropend, zijn de gemeentelijke eisen losgelaten en ziet de ontwikkelaar weer een duidelijk realisatieperspectief.

Om vraaggericht te kunnen bouwen hebben ondernemers medewerking van de overheid nodig, maar gelukkig hebben we vaak gehoord dat gemeenten daaraan willen meewerken en dat ze bereid zijn de consequenties onder ogen te zien. Het vereist in veel gevallen het aanpassen van de samenwerkingsovereenkomst (SOK) of het bestemmingsplan.

In veel projecten passen de gemaakte afspraken niet meer bij de marktomstandigheden. Deze afspraken hebben vooral te maken met programmatische invulling, fasering, grondprijzen en afdrachten (leges en bovenplanse kosten).

Zo hebben we plannen gezien waarin de prijsniveaus en daarmee de grondprijzen veel te hoog lagen als gevolg van het type woning dat was vastgelegd in de SOK. Omdat de vastgelegde prijzen nooit kunnen worden gerealiseerd, kan de onder-nemer niet voldoen aan de afnameverplichting, maar kan de gemeente ook nooit de grond verkopen.

Wanneer gesproken wordt over het in fasen uitvoeren van een project, zien we parkeren regelmatig terug als knelpunt: de gemaakte afspraken belemmeren de voortgang van het hele project. Zo hebben we een project gezien waarin het hele programma, bestaande uit ruim honderd appartementen verdeeld over vier bouwblokken, ineens moet worden gerealiseerd in verband met de bouw van de parkeergarage. De voorinvestering in de parkeergarage is zo groot, en de afzet is zo onzeker, dat de ondernemer in het geheel niet kan starten met de bouw.

Daarnaast hebben we projecten en overeenkomsten gezien, waarin sprake is van een kluwen van gestapelde eisen, vaak aangevuld met veel onderlinge afhankelijkheden. Geen van de partijen heeft nog goed inzicht in het project, inclusief het waarom en voor wie. Het gebrek aan personele continuïteit, als gevolg van reorganisaties van de afgelopen jaren bij zowel gemeenten als ondernemers, heeft dit alleen maar verslechterd.

Inzicht in het project en transparantie tussen gemeenten en ondernemers over ieders belangen zijn cruciaal om de bestaande afspraken te vernieuwen. Bezie kritisch de vaak door de tijd heen opgestapelde set aan eisen, plannen en projecten. Wat is er écht nodig? Onderscheid noden van wensen en maak inzichtelijk wat voor wie van belang is en onder welke randvoorwaarden. De marktvrage is ook hierbij altijd leidend.

Open gesprek over grondopbrengsten

Een groot aantal gemeenten zei ons wel in gesprek te willen met ondernemers over een aanpassing van de afspraken, maar dat ondernemers zelf de eerste stap moeten zetten. Daarbij blijkt financiële zekerheid, oftewel het realiseren van grondopbrengsten, een belangrijk punt voor gemeenten.

Ondernemers zijn zich niet altijd bewust van het feit dat het aanpassen van de afspraken leidt tot teruglopende opbrengsten voor de gemeente. Het aankloppen bij de gemeente voor enkel een lagere grondprijs, het blijven vasthouden aan toegezegde contingents of uitonderhandelde voordeeltjes heeft daarom geen zin.

Zowel deze lasten als lusten moeten openlijk worden besproken. Mocht dit niet meteen lukken, dan biedt het aanstellen van een gezamenlijk geaccepteerde onafhankelijk derde een uitweg. Een concreet uitzicht op de start van een (deel)project kan beide kanten over de streep trekken om het open gesprek aan te gaan.

Alternatieve financieringsvormen

Het verkennen van alternatieve financieringsvormen door de ondernemers in samenwerking met de gemeenten verdient tevens aanbeveling. Zet bijvoorbeeld een kredietunie of financieringscoöperatie op. Onderzoek of een stapeling kan plaatsvinden van bijvoorbeeld particulier (spaar)vermogen, eigen vermogen, bancaire financiering, eigen financieringsfaciliteit van de bouwer, gunstige financiering vanuit de gemeente, diverse subsidiemogelijkheden, etc.

Grondbeleid-nieuwe-stijl

Het Watertorenberaad heeft een nota opgesteld over grondbeleid-nieuwe-stijl. Een samenvatting staat in bijlage 2.

Flexibele programmering

Ontwikkelscenario's, zoals hierboven beschreven, kunnen input leveren voor her-programmering van een SOK. Het beschrijven van het nulscenario (Wat gebeurt er als we niets doen?) helpt om de alternatieven in beeld te krijgen. Bij de programmatische invulling moeten de aantallen woningen, woningtypes, afnamemomenten en prijsniveaus juist niet worden vastgelegd. Partijen moeten het wél eens worden over wanneer en op basis van welke principes keuzes worden gemaakt. Neem daarbij ook een houdbaarheidstermijn voor de realisatie op.



Fasering

Het in de tijd uitsmeren van projecten (faseren) beperkt onder andere de afzet- en financieringsrisico's, waardoor de ontwikkelaar sneller een begin met een project kan maken. Hij kan beter tegemoet komen aan de actuele markt vraag en hij kan kleinere aantallen klanten bedienen op het moment dat ze willen kopen. Doordat de afzetrisico's worden verkleind, zijn financiers en beleggers ook eerder geneigd in te stappen.

Fasering komt ook tegemoet aan de vaak aanwezige twijfel bij gemeenten over de economische uitvoerbaarheid van een omvangrijk programma. Daarbij moeten de voorinvesteringen in bijvoorbeeld bouw- en woonrijp maken, infrastructuur, parkeren, groen, leges en afdrachten ook naar rato worden gedaan.

3.4 Flexibiliseer het bestemmingsplan

Het bestemmingsplan wordt vaak als knelpunt ervaren. In een aantal gevallen gaat het echter niet om het plan zelf, maar om het ontbreken van inzicht in de toepassingsmogelijkheden van het plan.

Het gedetailleerd vastleggen van projecten in het bestemmingsplan heeft tot gevolg heeft dat minder goed op de markt kan worden ingespeeld. In de huidige markt, waarin *time-to-market* van cruciaal belang is, leidt dit ertoe dat projecten helemaal niet meer tot stand komen.

In één van de projecten was het bestemmingsplan precies afgestemd op het ontwerp. Door de veranderde markt-omstandigheden was het plan in de huidige vorm niet meer haalbaar en moest het worden aangepast, waardoor de bestemmingsplanprocedure opnieuw moest worden doorlopen.

Ook hebben we in een project een spagaat gezien tussen enerzijds de markthaalbaarheid en anderzijds subsidie-mogelijkheden. Omdat de markt veranderde, moest het bestemmingsplan worden aangepast, maar als gevolg van de lange doorlooptijd kon daardoor geen beroep worden gedaan op een cruciale tijdsgebonden subsidie voor monumenten.

Een starre houding van gemeenten kan eveneens tot stagnatie leiden. In één van de gemeenten werd bijvoorbeeld nadrukkelijk vastgehouden aan de woningbouw-

programmering en was er geen ruimte voor andere ontwikkelingen, ook niet toen de ondernemer een klant daarvoor had.

In een ander project wees de gemeente naar de provincie, terwijl de provincie aangaf dat het bestemmingsplan een gemeentelijke zaak is.

In de meeste gevallen zijn we gemeenten tegengekomen die graag willen mee-werken aan een bestemmingsplanwijziging. Van groot belang daarbij is de markt-haalbaarheid: als een plan haalbaar is, en dit wordt aangetoond door de ondernemer, dan zijn gemeenten bereid mee te werken. Dit betekent wel dat het ontwikkelproces moet worden omgedraaid.

Adviezen voor een flexibel bestemmingsplan

Flexibiliteit in een bestemmingsplan inbouwen kan op verschillende manieren:

- **Globaal bestemmen.** Neem in het bestemmingsplan globale vlekken op met maximale plankaders over de meest elementaire onderdelen, zoals parkeernorm of maximale hoogte.
- **Gefaseerd bestemmen.** Stel, in plaats van het gehele gebied ineens te bestemmen, kavelbestemmingsplannen vast op basis van concrete initiatieven.
- **Meervoudig bestemmen.** Ken een meervoudige bestemming toe. Let daarbij wel op dat het verkrijgen van een meervoudige bestemming tot veel tijd/onderzoek en meerdere procedures kan leiden. Ook moet het in lijn zijn met het provinciaal beleid.
- **Opnemen wijzigingsbevoegdheid.** Neem een wijzigingsbevoegdheid op in het bestemmingsplan die sneller in procedure kan worden gebracht.
- **Opnemen prestatie-eisen.** Neem prestatie-eisen op (bv. 'geluidsreductie met 10 decibel') in plaats van eisen op maatregelniveau ('aanleggen zes meter hoge geluidswal').
- **Privaatrechtelijke aanvullingen.** Aanvullend aan het globale bestemmingsplan kunnen meer gedetailleerde afspraken privaatrechtelijk worden vastgelegd in een anterieure overeenkomst. Wijzigingen kunnen privaatrechtelijk gemakkelijker worden gemaakt en de gemeente heeft zekerheid over de richting van de ontwikkeling.
- **Negatief bestemmen.** Om duidelijkheid te geven over de huidige en/of toekomstige bestemmingsmogelijkheden kan het principe van 'negatief bestemmen' worden gehanteerd: maak duidelijk welke bestemming vanuit de gemeente absoluut onwenselijk is.

Zo kan bijvoorbeeld worden aangegeven dat expliciet met de binnenstad concurrerende grootschalige detailhandel niet kan worden gerealiseerd aan de rand van de binnenstad. Dit geeft de ondernemer ook houvast in de ontwikkelrichting. Zoek daarbij actief overleg met de provincie over haar visie en richtlijnen. Op deze wijze is in de beginfase geen compleet bouwplan nodig om het bestemmings-plan te maken.

Bestemmingsplan door ondernemers

Overigens kunnen ondernemers zelf ook bestemmings-plannen met de nodige flexibiliteit voorstellen. Dat gebeurt steeds meer als vorm van dienstverlening naar de gemeente. Het heeft als voordeel dat de ondernemer zelf mee kan sturen.

3.5 Programmeer op basis van marktpraak in de hele regio

Ongefundeerd en verward optimisme

In veel gebieden zien we woningbouwprogramma's die zijn gebaseerd op, achteraf gezien, veel te optimistische prognoses over de woningvraag in die regio. In de afzonderlijke bestemmingsplannen is de plancapaciteit vastgelegd, waardoor we zowel provincies als gemeenten zijn tegengekomen die vasthouden aan deze harde contingentering en programmering. Ook willen deze overheden niet tornen aan de toegewezen aantallen woningen of aan de locaties die woningen toegewezen hebben gekregen.

Vanuit de gemeenten heerst het gevoel niet terug te kunnen komen op toegewezen aantallen omdat dan een schadevergoeding moet worden betaald, de afzetmogelijkheden op eigen grond worden beperkt of omdat het niet past binnen de contingentering van de provincie.

Daarnaast zien we ook ondernemers die blijven vasthouden aan gegunde woningen, terwijl een groot deel van die plannen niet op korte termijn kan worden gerealiseerd.

Door deze rigide opstelling aan zowel publieke als private zijde zijn we locaties en kernen tegengekomen waar helemaal niets meer wordt ontwikkeld. Partijen houden elkaar gevangen in bestaande afspraken en plannen, waardoor ondernemers die wel kansen zien, geen projecten kunnen realiseren.

In enkele gemeenten, regio's en provincies zien we een actievere overheidsrol om projecten vlot te trekken. Zo heeft de gemeente Breda in kaart gebracht wat de hardheid van projecten is, op basis waarvan beslissingen worden gemaakt welke projecten voorrang krijgen. Twee à drie keer per jaar voert de gemeente een scan uit om te bezien hoe deze plannen vorderen.

Als een project niet tot stand komt, stuurt de gemeente een uitnodiging om te praten over knelpunten en oplossingen.

In een aantal regio's in Noord-Holland worden tussen gemeenten afspraken gemaakt over de woningbouwprogrammering.

De provincie Limburg is bezig met een nieuwe omgevingsvisie. Daarin wil zij samen met markt-partijen tot nieuwe afspraken komen over de plancapaciteit, zodat deze meer in overeenstemming is met de bevolkingsontwikkeling.

Flexibiliseer op de schaal van de regio

Om ervoor te zorgen dat de aanwezige opgave wordt ingevuld moeten gemeenten meer de regie nemen in het programmeren en prioriteren van projecten. Dit begint met het in regionaal verband inzichtelijk maken van de geprognosticeerde plannen, zowel kwantitatief als kwalitatief, inclusief haalbaarheid en realisatie-termijn. Door de ondernemers hier vervolgens gezamenlijk op te laten reageren via een marktconsultatie kan de status van de projecten worden meegewogen. Op deze manier kunnen kansrijke projecten voorrang krijgen volgens het principe 'wie kan, die mag'. Ondernemers die vanuit een actuele marktbehoefte en/of echte klanten ontwikkelen, worden op deze manier beloond met een hogere prioritering.

Dit betekent ook dat projecten buiten de boot vallen. Ondernemers die geen klanten hebben, verliezen daarmee op termijn hun toewijzing. Enkele gemeenten passen dit al toe.

Bestaande afspraken tussen gemeenten en ondernemers moeten worden vernieuwd en geflexibiliseerd, waarbij woningen in tranches worden toegewezen en een houdbaarheidstermijn op de gemaakte afspraken wordt gezet.

Vanwege het regionale karakter kan de provincie een coördinerende procesrol op zich nemen bij het organiseren van de rondetafelgesprekken en het trekken van conclusies.



Daarnaast kan de provincie zich meer richten op de kwalitatieve vragen (welke woonmilieus hebben we in welke regio's nodig?), in plaats van te bepalen welk aantal woningen waar moet worden gerealiseerd. Het daadwerkelijk programmeren van de aantallen woningen ligt bij de gemeente.

Onnodige concurrentie binnen de regio

Hoe dringend die coördinatie nodig is bleek telkens weer wanneer we vaststelden dat ondernemers en gemeenten allemaal met hun eigen agenda bezig zijn.

Veel projecten lijken erg op elkaar terwijl de context (locatie en behoefte) van de vraag duidelijk verschilt. Zelden hebben we gezien dat ondernemers elkaar opzoeken om krachten en klanten te bundelen en in gezamenlijkheid meerdere locaties op elkaar af te stemmen, zonder dat de ontwikkeling in een onderonsje verdeeld wordt. De concurrentie wordt verder versterkt doordat de gemeente, of andere gemeenten in de regio, op andere locaties hetzelfde programma voor ogen hebben of hebben vastgelegd in bestemmingsplannen.

Bij meerdere projecten zien we dat ondernemers in dezelfde kern of regio zich op dezelfde doelgroepen richten en daarvoor hetzelfde type product in dezelfde prijsklasse aanbieden, zoals twee-onder-één-kap-woningen voor tweeverdieners met een bovengemiddeld tot hoog inkomen. Financieel gezien zijn deze projecten op papier interessant. Echter: in de praktijk heeft geen van de ondernemers voldoende klanten om te beginnen met de bouw.

Door niet alleen kennis te hebben van elkaars plannen, maar ook met andere ondernemers in het marktgebied in overleg te gaan, kan per project specifiek worden ingespeeld op een bepaalde behoefte. Op deze wijze wordt een divers aanbod voor verschillende doelgroepen gecreëerd en hebben alle projecten een betere afzet.

Een andere oplossing kan liggen in het uitruilen van programma's tussen verschillende locaties. Dit vereist wel dat ondernemers boven hun eigen project uitstijgen en met elkaar afstemmen en waar nodig samenwerken, via bijvoorbeeld een gezamenlijke grondexploitatie of andere vorm van participatie. De gemeente kan hierin een faciliterende rol spelen.

4. Houding – vertrouwen als basis

In veel projecten hebben we aan zowel overheidszijde als de kant van de ondernemers een verouderde, soms starre houding gezien. Onder druk van problemen hebben sommigen de neiging zich vast te zetten in plaats van aan te passen. In projecten die wel succesvol zijn, zien we dat wederzijds vertrouwen, een gedeelde visie en het aansluiten bij de nieuwe context van groot belang zijn.

Aanpassen betekent dat je de andere spelers goed kent, met hen communiceert en hen vertrouwt. Partijen moeten in elkaars keuken mogen kijken. Ze moeten initiatieven durven nemen, ook als ze het gevoel hebben dat ze zich daarmee kwetsbaar maken. Net als angst is prestige een slechte raadgever. In een open relatie kun je naar elkaar toegroeien en congruente belangen tot hun recht laten komen. Gemeenten kunnen hun rol anders invullen door ambtenaren bewust te laten bemiddelen tussen het publieke en het ondernemersbelang. Ook kunnen zij de procesregie met ondernemers op zich nemen.

4.1 Bouwen aan vertrouwen

Schijnzekerheid

Er zijn nog steeds gemeenten en ondernemers die vasthouden aan schijnzekerheden. Optimistisch ingeboekte verkoopcijfers, florissante grondopbrengsten, men houdt elkaar voor de gek. In de masterclasses voor nieuwe wethouders in de drie zuidelijke provincies hebben wij een oproep gedaan aan de nieuwe wethouders om – als dat nodig is – meteen orde op zaken te stellen. Hetzelfde is aan de hand bij marktpartijen. Zeker de beursgenoteerden moeten voorzichtig opereren en houden liever een mythe in stand dan dat ze afboeken, uithuilen en opnieuw beginnen.

Openheid, transparantie

Cruciaal is dat van beide kanten de boeken open op tafel komen. Volledige transparantie is essentieel om elkaar te vertrouwen. Hierbij hoort ook het respecteren en gunnen van elkaars belangen en marges. Openheid voorkomt dat er verkeerde aannames worden gedaan, verhullend gedrag optreedt en verrassingen ontstaan. Ook geeft dit inzicht in de pijnpunten aan beide zijden.

Dit proces moet bestuurlijk goed worden afgestemd. De effecten op bestaande besluiten moeten inzichtelijk worden gemaakt en gedeeld met het college en de gemeenteraad. Voor de politiek is dit van belang, niet het minst omdat vaak

een wijziging van het bestemmingsplan nodig is.

Opnieuw beginnen in een open proces

Ons advies is dus om in ambtelijk en bestuurlijk overleg met een schone lei te beginnen, ballast uit het verleden achter te laten en scherp naar heden en nabije toekomst te gaan kijken. Vastgeroeste afspraken omzetten in flexibele meebewegende afspraken vraagt van partijen dat men elkaar echt vertrouwt en de ander in de eigen keuken laat kijken. Dat kan alleen in een open planproces en met een open boekhouding.

Programma's herzien

Vaak draait het om de woningbouwprogrammering. Voor een marktpartij is het van belang dat hij voor de continuïteit van het bedrijf weet wat hij kan omzetten. Dus eenmaal vastgelegde afspraken over aantallen en bouwproductie worden niet gemakkelijk losgelaten. Men durft dat gewoonweg niet omdat men er in het verleden zo hard voor heeft moeten knokken. Vanuit de gemeenten geldt hetzelfde, zij wil zekerheid over de grondopbrengst.

In Limburg maakt de provincie een nieuwe omgevingsvisie. Ze wil met de markt afspraken maken over de programmering en het schrappen van een groot aantal bouwlocaties. De harde plancapaciteit moet een houdbaarheidsdatum krijgen. Dat is een logische stap voor een krimpregio, zeker omdat het eerdere systeem altijd tot een overmaat aan plancapaciteit leidde. Dat was toen een bewuste keuze om te zorgen dat in elk geval werd gebouwd. Nu de situatie andersom is, is het niet passend om de marktpartijen deze mismatch waarvoor provincies en gemeenten verantwoordelijk zijn in hun schoenen te schuiven.

Van provincies en gemeenten mag worden verwacht dat ze zich goed bewust zijn van de – soms benarde – positie van de ondernemingen. Alternatieve oplossingen moeten met de marktpartijen samen bedacht worden. Geeft de markt de kans om met alternatieven te komen en creatief te zijn. Waar wel aan heroverweging wordt gedaan, neemt de overheid soms te veel tijd om tot nieuwe afspraken te



Afspraken over Vinexlocatie niet uitvoerbaar. Oplossing: afspraken even loslaten en op kleinere schaal en met open boeken opnieuw beginnen.

Dit voorbeeld gaat over de tweede fase van een Vinexlocatie. Betrokken partijen: gemeente, twee ontwikkelaars/bouwers en een corporatie. De gemeente heeft de grond destijds van de ontwikkelaars overgenomen, waarbij de ontwikkelaars hebben moeten inleveren op de aankoop prijs. In een hoofdlijndocument is geregeld dat de ontwikkelaars in ruil daarvoor het recht hebben circa 1.500 woningen te realiseren. Maar de verkoop van woningen is in de afgelopen jaren teruggefallen.

De gemeente heeft fors geïnvesteerd in de grondaankopen en voorbereidingskosten. De ontwikkelaars hebben te weinig productie en zien de haalbaarheid van het project in gevaar komen. Wachten is kostbaar door onder andere de lopende rentes.

Er is een basis van vertrouwen en een goede samenwerking tussen gemeente en ondernemers, maar het vinden van een gezamenlijke oplossing blijkt lastig. Beide partijen hebben enerzijds het gevoel gevangen te zitten in de overeenkomst die ze in de goede tijd hebben opgesteld. Anderzijds blijven beide partijen daardoor vasthouden aan het hoofdlijndocument.

Overheid en ondernemers kennen van elkaar niet alle ins en outs. De gemeente wil graag naar een op-lossing, maar weet niet hoe. Ondertussen houdt ze bij gebrek aan alternatief vast aan de overeenkomst en de onderliggende grondexploitatie. Ook is er een gedetailleerd stedenbouwkundig plan op alle deelgebieden, maar dat zal alleen met heel veel vertraging ooit tot stand kunnen komen.

De vraag is hoe het kan dat een gemeente bereid is naar haar gevoel alle medewerking te geven, dat partijen echt wel willen ontwikkelen, maar toch niets gebeurt. Dat komt doordat steeds wordt teruggesproken op de oude afspraken en ze hier niet los van komen. Ook is het moeilijk een oplossing te vinden als je niet precies weet hoe het belang van de ander er uitziet.

De oplossing is om het hoofdlijndocument niet te ontbinden, maar het even ter zijde te leggen voor betere tijden. Vervolgens moeten beide partijen met een deellootatie opnieuw aan de slag te gaan, maar dan met open boeken van ondernemers en gemeente en met wederzijdse bereidheid om water bij de wijn te doen.

komen, waardoor kleine bouwproducties onnodig worden tegengehouden.

In Gelderland zijn vier kleine projecten met een productiecapaciteit van 10 à 15 woningen in bestaand gebied om die reden tegengehouden. Men was er nog niet uit t.a.v. de uitleglocaties met honderden woningen en daardoor werden een aantal kleine bouwondernemingen onnodig stilgezet.

In beweging komen

Vastgelopen processen kun je openen door zelf in beweging te komen, ook al moet je daarbij misschien de hand in eigen boezem steken. Men vindt vaak dat de ander eerst moet bewegen ('want ik heb al zo vaak bewogen, nu doe ik het echt niet meer...'), maar dat denkt de weder-

partij ook. De beste beweging is om open te staan voor de argumenten van de ander. Hoe kan ik de ander helpen zijn belemmeringen/problemen op te lossen?

Onduidelijke rol van overheden

De ondernemer wil ervanuit gaan dat de gemeente één on-deelbaar instituut is. De praktijk is helaas regelmatig anders, doordat ambtelijke diensten en wethouders verschillende informatie en signalen afgeven. Het 'ontslakken'¹ binnen de gemeente (sneller, goedkoper en flexibeler acteren) kan voor meer duidelijkheid zorgen en vooral eenduidigheid.

¹ Het Expertteam Ontslakken van de Actieagenda Bouw (www.ActieagendaBouw.nl) heeft de afgelopen jaren een aantal gemeenten begeleid in de vereenvoudiging van de gemeentelijke beleidsregels.

We zijn tegengekomen dat een ondernemer denkt te weten hoe een gemeente zijn plan beoordeelt, maar dat hij helemaal niet in gesprek is met die gemeente.

De ondernemer bleek zijn mening te baseren op een aantal warrige en tegenstrijdige brieven die hij zonder nader contact verkeerd is gaan interpreteren.

Ook komt het voor dat verschillende functionarissen binnen een gemeente een spelletje lijken te spelen. Wat te denken van een projectleider die zegt: 'Alles kan als de markt iets goeds voor onze bewoners te bieden heeft. Aanpassen bestemmingsplan is geen probleem.' Dat klinkt goed, ware het niet dat de directeur van de projectleider zegt: 'Het moet beslist binnen het huidige bestemmingsplan' en de wethouder zegt: 'Ach, het is allemaal strategie.'

Ook provincies vullen hun rol op verschillende manieren in, de een geeft meer ruimte aan gemeenten dan de ander. Er zijn provincies die met gemeenten mee proberen te werken en marktpartijen faciliteren door regelmatig het gesprek met ze aan te gaan en bij zaken te betrekken. Maar we kwamen ook detailacties tegen, zoals twee provincies die zich actief bemoeien met plannetjes van minder dan vijf woningen, dat doet ons denken aan de dakkapellen-discussie en geeft geen correct beeld van de taakverdeling in de overheidswereld.

Ook komt het nog voor dat gemeenten en provincies elkaar de Zwarte Piet toespelen. Een ondernemer wist ons te verzekeren dat hij door de gemeente naar de provincie was verwezen met een vraag over prioritering en uitbreidingsmogelijkheden. Maar het is de gemeente die de verdeling maakt van het woningbouwprogramma over haar gemeente. Kennelijk liep deze gemeente weg voor haar verantwoordelijkheid om keuzen te maken.

Ondernemer zit klem tussen gemeente en provincie. Bemiddeling brengt een oplossing op tafel.

De initiatiefnemers van dit project hebben de locatie van ruim twee hectare in augustus 2008 aangekocht voor de ontwikkeling van het programma van ca. 150 appartementen. Sindsdien eet het project rente.

Het gebied ligt aan de rand van de bestaande stad, maar buiten bestaand bebouwd gebied. De gemeente beschikt over een ruimtelijk kader waarin deze ontwikkeling is toegestaan, maar de provincie wil dat eerst nut en noodzaak wordt aangetoond om hier te bouwen. Ook een onafhankelijke advies-commissie van de provincie spreekt zich tegen uit.

De ondernemers passen het plan aan, laten er een nieuwe stedenbouwkundige blik over gaan die voor een betere aansluiting bij de historie van de stad zorgt. De gemeente vindt echter dat dit niet meer past in haar ruimtelijke kader en de provinciale commissie is ook nog steeds niet voor. De uitvoering van het plan gaat de ondernemers intussen meer geld kosten dan het opbrengt. Ook een nieuwe politieke samenstelling van de gemeenteraad brengt geen oplossing.

Er zit niets anders op dan de partijen informeel met elkaar te laten praten. Eerdere formele besprekingen met wethouders en gedeputeerden hebben niets opgeleverd. Na verkennende gesprekken met gemeente en provincie stemmen beide partijen in met een informele werksessie.

Deze zaak laat duidelijk zien hoe ondernemers in een spagaat kunnen komen als gemeente en provincie ieder een eigen koers varen. Ook zien we dat bij overheden het gevoel ontbreekt dat marktpartijen op een gegeven moment echt een oplossing nodig hebben als er eenmaal veel geld in een project is gestoken. Voor de landelijke ontwikkelaar was dit een van zijn grootste grondverwervingen, die sinds 2008 doortikte in zijn balans. Het ging al lang niet meer om winst maken maar om verlies beperken.



4.2 Zoek context en medestanders

Zoek zakenpartners

Kijk als ondernemer voortdurend naar je eigen rol en die van eventuele bestaande en of nieuwe partners. Veel bouwers zijn in de crisisjaren ook ontwikkelaars geworden en komen er door schade en schande achter dat er eerst nog iets moet worden bedacht en georganiseerd voordat ze met de bouw kunnen beginnen.

Als iets moeizaam gaat, kan het heel effectief zijn om een partner of adviseur in een project te betrekken. Dat kan helpen als het gaat om inhoudelijke expertise op niches, ontwikkelkracht, nieuwe energie of de lengte van de financiële polsstok.

Ook inhoudelijk kan het effectief zijn een project met nieuwe partners in een bredere context te zien: zoek afstemming en complementariteit, bijvoorbeeld met eigenaren van retailfuncties of met maatschappelijke voorzieningen.

Communiceer met investeerders

Een aantal ondernemers gaf aan naar investeerders te zoeken, maar bleek geen projectprospectus te hebben opgesteld. In een dergelijke prospectus wordt kort en bondig beschreven wat er wordt verkocht, met welke bijzondere kwaliteiten, welke investering nodig is en wanneer de investering moet worden gedaan. Ook komt aan de orde wanneer de investeerder zijn geld terugkrijgt, met hoeveel rendement en welke financiële risico's hij loopt. Het middel van de prospectus is onmisbaar om potentiële investeerders en beleggers tot actie te verleiden.

Een geschikt project komt niet van de grond: zoek nieuwe partners om de basis te verbreden

In een dorp zijn veel bezwaren tegen een plan om 45 appartementen in twee relatief hoge torens te ontwikkelen. De locatie is nu niet bebouwd. Door de ligging bij een winkelcentrum en een gezondheidscentrum is het in principe een goede, centrale plek in het dorp. De vraag naar appartementen is echter klein. De ontwikkelaar past het plan aan tot een appartementengebouw van zes lagen, maar het verzet blijft bestaan.

De ondernemer heeft in de voorfase een makelaar gesproken en een corporatie die in deze landelijke omgeving geen appartementen wilde bouwen, maar had zijn plan toch doorgezet. Om de zaak vlot te trekken moet de ondernemer actief de markt gaan bewerken, dus veel gesprekken voeren in de omgeving met potentiële bewoners, makelaars, verenigingen, beleggers en de gemeente. Ook zijn zorginstellingen interessant.

Een meevaller is dat de gemeente een nieuwe structuurvisie voor het centrum wil maken. Hierdoor gaan er voor dit gebied allerlei gesprekken komen waarbij ook de mogelijkheden voor deze locatie in beeld komen. De ondernemer krijgt het advies hier met een actieve en open houding op aan te sluiten. Pak de kans om ook andere voorzieningen dan woningen te realiseren. De gemeente heeft een gedachte over uitruil van functies en is zeer bereidwillig. In dit groene dorp zijn nauwelijks nog bouwmogelijkheden te vinden dus er liggen wel degelijk kansen, 'maar je ziet die pas als je het door hebt'.

4.3 Actieve rol van de gemeente

De beste rol die de gemeente kan oppakken is het weer-geven van kaders en het bijeenbrengen van ontwikke-lende partijen. Niemand zit op een volledig terugtrede-nde overheid te wachten. Ondernemers vragen juist om een betrokken overheid, – het inzetten van het organiserend vermogen van gemeenten is van groot belang.

Door het hele land zien we gemeenten die deze rol goed oppakken. Het gefaseerde ontwikkelproces, zoals hieronder in het kader weergegeven, is door één van deze gemeenten uitgewerkt.

In een andere gemeente worden ondernemers actief onder-steund. Zo wijst deze gemeente ondernemers die een grond-positie hebben op partijen die huisvesting zoeken, wordt het gemeentelijk netwerk opengesteld door grondeigenaren mee te nemen naar bijeenkomsten en gaat de gemeente in gesprek over de wensen van de zittende partijen. Daarnaast werkt de gemeente op een hoger schaalniveau actief aan het verbeteren van het imago van het betreffende gebied.

Bemiddelen tussen gemeente en ondernemers

In die nieuwe gemeentelijke rol zijn ambtenaren meer een intermediair tussen enerzijds de gemeente en anderzijds de marktpartijen. Daarbij proberen de ambtenaren de verschillende initiatieven die in de gemeente worden ontplooid aan elkaar te koppelen en op deze manier ervoor te zorgen dat er een match wordt gemaakt tussen mogelijke gebruikers en ontwikkelaars.

Deze meer faciliterende kan gemeentebreed worden toegepast, waardoor initiatiefnemers zo veel mogelijk worden doorverwezen naar de afdeling grond/vastgoed. De betrokken ambtenaar legt daarbij niet alleen contacten, hij geeft tevens advies over de procedurele mogelijkheden, zoals een aanpassing van het bestemmingsplan, productaanpassingen of het later betalen van de grond.

Als een gemeente en ondernemer een gemeenschappelijk zakelijk belang hebben, kan ook een gezamenlijke proces-voering worden opgezet.

Bemiddelen tussen buurt en ondernemers

De overheid kan ook veel meer een bemiddelende rol innemen tussen de buurt en andere belanghebbenden enerzijds en ondernemers anderzijds. Uit een sessie kwam naar voren dat veel gemeenten een dergelijke rol van partijen bij elkaar brengen zien zitten.

Als voorbeeld: de gemeente nodigt samen met de ondernemer de buurt uit om in gesprek te gaan over de (her)ontwikkeling van een locatie. Soms is het beschikbaar stellen van een gemeentehuis of dorps huis als neutraal terrein al voldoende om een gesprek te arrangeren.



Een gefaseerd ontwikkelproces

In één van de onderzochte gemeenten is een manier van werken ontwikkeld met een gefaseerd ontwikkelproces en een stappenplan. Het doel is het spreiden van kosten en risico's.

Essentie

De gemeente maakt onderbouwde ruimtelijke afwegingen die voor iedereen zoveel mogelijk gelijk zijn. Vandaar een procedure als vorm. De gemeenteraad wordt meegenomen in alle deelstappen.

De gemeente neemt de initiatiefnemers mee in de volgorde van de stappen om te voorkomen dat zij onnodige acties ondernemen of te vroeg investeringen doen en de gemeente achteraf met de rode pen door het plan moet gaan.

De gemeente neemt ook de omgeving zo snel mogelijk mee in alle stappen. Vroegtijdige participatie zorgt voor sturing op de planinhoud, acceptatie en gevoel van transparantie.

Twee beginvragen

Er zijn twee beginvragen.

- Waarom dit (functie, programma van eisen, impact op de omgeving)?
- Waarom daar (hoe groot is de locatie, waarom deze locatie en zijn er alternatieven)?

Als de gemeente na een eerste scan met ruimtelijk fingerspitzengefühl denkt dat het een realistisch plan is, dan vraagt zij de raad om een krediet voor een verder uitgewerkt voorstel. Als de raad het plan onrealistisch ('een kerncentrale in een woonwijk') vindt, dan stopt alles hier.

Mag het worden onderzocht, dan geeft de initiatiefnemer in een SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) plan aan wat de antwoorden zijn op de vragen 'waarom dit?' en 'waarom daar?' De gemeente maakt op haar beurt een toetsingskader dat aangeeft binnen welke bandbreedte het plan zou kunnen worden gerealiseerd. Uiteraard vindt er tussentijds overleg plaats waardoor tijdens de planontwikkeling al duidelijk wordt of bepaalde aanpassingen nodig zijn. Participatie maakt ook onderdeel uit van deze stappen. Soms wordt de participatie zelfs nog verder naar voren om de gemeenteraad met voldoende kennis te laden.

Ontwikkelings- en realisatieovereenkomst

De gemeenteraad geeft aan of zij het toetsingskader vaststelt en of de gemeente de ontwikkelingsovereenkomst moet aangaan met de initiatiefnemer. Zo ja, dan maakt de initiatiefnemer een ontwikkelingsplan. Dat is een officieuze goede ruimtelijke onderbouwing die bij de latere WABO-vergunningsaanvraag nodig is. Dit product hergebruik je dus in de latere wettelijke procedure. Ook dit ontwikkelingsplan toetst de gemeente. Bij dit alles zitten de latere plantoetsers van de WABO-vergunning om tafel zodat een initiatiefnemer geen verrassingen krijgt tijdens de procedure. Bij het ontwikkelingsplan gaat het over meer details zoals de parkeertoets, bodemonderzoek en historisch onderzoek.

Stel nu dat een initiatief is gestrand na de startovereenkomst, dan heeft de ontwikkelaar in elk geval niet veel achteraf overbodige onderzoeken en investeringen hoeven te doen. Dat bespaart risico en tijd.

5. Bijlagen

Bijlage 1: Betrokken experts

Michiel van Baars	Ministerie van BZK	Henk Kieft	KAW
Bert Broekhuizen	Ministerie van BZK	Bart Kroesbergen	More for you
Ewoud Dekker	Ecorys (Watertorenberaad)	Monique Lammens	Rho
Arjan Ekelenkamp	Gemeente Zwolle	Valentijn Leijh	Boekel de Neree
Jos Feijtel	zelfstandig	Adrian Los	Gemeente Nieuwegein
Therus Gieling	Gieling Consultancy	Wilco Otte	EZ Stedebouw
Nora van de Griend	Gemeente Breda	Christine Oude Veldhuis	zelfstandig
Tineke Groenewegen	Blauwhoed	Joop Quist	Ministerie van BZK
Antoinette van Heijningen	Urbancore (Watertorenberaad)	Geurt van Randeraat	Site (Watertorenberaad)
Damo Holt	Ecorys (Watertorenberaad)	Hans Savelkouls	Ministerie van BZK
Roderick van Houwelingen	Houwvast	Jan Willem Stevens	Lefier
Jos van Jole	Rho	Marcel Tankink	KAW
Paul Jorna	zelfstandig	Pim van der Ven	Juli Ontwerp en Advies
Renske Keijzer	Rho	Bart Visser	Syntrus Achmea
Marco Kerstens	BMC	Koen Westhoff	Rebel group
Bart Kesselaar	Havensteder	Enno Zuidema	EZ Stedebouw

Bijlage 2: Grondbeleid nieuwe stijl

Hier volgt een samenvatting van de Nota Grondbeleid Nieuwe Stijl van het Watertorenberaad. De volledige nota is beschikbaar via www.watertorenberaad.nl.

a) Inhoudelijke koersbepaling: langetermijnambities centraal, zonder te programmeren:

- Bepaal met de raad de inhoudelijke – kwalitatieve – langetermijndoelen voor de gemeente. Wat wil deze gemeente zijn en bereiken, ook binnen de regio? Leg ruimtelijke accenten maar programmeer niet. Van het ‘wat’ naar het ‘waarom en hoe’. Dit kan worden vastgelegd in een ontwikkelingsvisie.
- Afhankelijk van de regionale woningvraag verschuift in veel gevallen de noodzaak van kwaliteits-toevoeging via uitleglocaties naar een dominantere opgave in het verbeteren of zelfs overreind houden van de bestaande stad. In groeiregio's zal het echter ook gaan over uitbreiding van de bestaande voorraad of een combinatie van beiden.

b) Procesmatige koers: meebewegen met ontwikkelingen via een handelingsleidraad en spelregels die door de gemeenteraad zijn vastgesteld:

- Handelingsleidraad met spelregels vaststellen: klant (eindgebruiker) voorop, maatwerk, acceptatie intrinsieke onzekerheid, beslissingscriteria, het verminderen van stapeling en verkokering van beleid en eisen ('ontslakken').
- Ruimte aan initiatiefnemers. Overheid stelt zich flexibel op. Inrichten op andere competenties. Co-creatie (ontwikkelen met en door eindgebruiker) als principe voorop stellen, leidt mogelijk ook tot grotere multiplier.
- Het huidige instrumentarium maakt meer mogelijk dan vaak wordt gedacht: bied experimenteerruimte.
- Steeds meer privaatrechtelijk regelen in plaats van publiekrechtelijk. Dat is flexibeler maar stelt hogere eisen aan samenwerking. Goede borging van democratisch belang via raadscontrole op principes is noodzakelijk.
- Toegevoegde waarde gemeente verandert van het aankopen en bouwrijp maken van bouwgrond naar makelen en schakelen: 'stadsontwikkeling zonder grex'. Bestaande kennis en kunde binnen grondbedrijf is en blijft relevant, indien nodig nieuwe competenties aan boord brengen.



c) **Consequentie voor aansturing en rolneming: raad op afstand maar toch dichtbij, strakke procesregie:**

- Raad: blijvend sturen op hoofdlijnen, maar ook dichterbij blijven: strakke informatievoorziening. Debat over ruimtelijke doelen op outcome-niveau en de rol van grondbeleid daarbij. Daarvoor is handelingsruimte nodig. Het opstellen van kaders kan voorkomen dat 'alles kan en mag'.
- College: sturen op het 'waarom en hoe' in plaats van 'wat'. Durf wel te kiezen voor bepaalde ontwikkelingen die minimaal vereist zijn. Laat ruimte voor nieuwe initiatiefnemers. Verleid partners, organiseer investerend vermogen. Duidelijkheid bieden over publiek-publieke samenwerking en procesgang.
- Ambtelijke organisatie: strakke procesregie op plan-ontwikkeltraject in specifieke arena's. Nauwe samenwerking tussen zowel account-, wijk-, project- als gebiedsmanagement, beleid, marketing, verkoop/ gronduitgifte en juridische zaken. Belang van goede intake en management van verwachtingen.
- Markt en maatschappij krijgen – echt – de ruimte, toegevoegde waarde overheid ligt in dienstverlening. Maar ook spelregels voor initiatiefnemers: committeren aan procesbeginselen, inclusief transparantie.

d) **Concrete vertaling van deze principes in een nota grondbeleid:**

- Het grondbeleid kaderstellend inzetten, daarbinnen situationeel grondbeleid voeren aan de hand van een handelingsleidraad. Per initiatief/project beredeneerd kiezen welk type beleid (actief of /faciliterend) gevoerd wordt. Het 'actief-faciliteren' (actief meedoen zonder grondposities in te nemen) speelt een belangrijke rol in het grondbeleid-nieuwe-stijl.
- Hoe vorm te geven aan 'actief-faciliterende' houding overheid: het in netwerken, innovatieve inzet RO-/ grondinstrumentarium, functieregie, etc. actief ondersteunen van ontwikkelingen. Situationeel te bepalen. Uitgaande van combinatie kwalitatieve inhoudelijke doelen en financiële sturing.
- Ander model grondbedrijf: in toenemende mate geen terugverdienoptie/kostenverhaal meer c.q. lastiger te verwezenlijken. Wordt eigenlijk een gewone gemeentelijke dienst waar ook (maatschappelijke) investeringen gedaan worden die niet direct worden terugverdiend.

- Kleine locaties met kortere exploitatieperioden, tijdelijke exploitaties, etc. ten behoeve van 'behapbare' ontwikkelingen oftewel in klant, tijd, zekerheid en geld/ financiering te overziene ontwikkelingen.
- Berekening grondexploitatie meer in bandbreedtes. Maak scenario's expliciet, wat zijn mogelijke routes naar welk einddoel? Op die manier grip krijgen op langjarige onzekerheden.
- Meebewegende afspraken (bijvoorbeeld exploitatie-overeenkomsten, exploitatieplannen/kostenverhaal) en herijken wordt de norm. Anterieure afspraken worden on going. Dit geldt ook voor het naar rato maken van plankosten, aanleggen van infrastructuur en (bovenplanse) voorzieningen, etc.
- Financieel inregelen van afspraken via bijvoorbeeld een voorzieningenfonds; of zelfs juist via planbaten-bijdrage achteraf.
- Meer flexibiliteit en verleiding inbouwen betekent ook iets voor risicomanagement en randvoorwaarden: om kunnen gaan met onzekerheid.
- Meer verleidend instrumentarium inzetten, zoals bijvoorbeeld pitches, prijsvragen, open calls, etc. Dat is iets anders dan aanbestedingen. Niet alleen op geld, juist ook op partnerschap (zonder voorgoed te zijn uitgeleverd aan een partij; optie tot open raamovereenkomsten). Van aanbesteden naar gezamenlijk investeren.
- Alternatieve investeringsmodellen: dienstverlening aan de bestaande stad (bijvoorbeeld wijkbedrijf, buurt-beheerbedrijf, duurzaamheidsbedrijf), kapitaliseren maatschappelijke baten: maatschappelijke business case centraal stellen. Dit vertaalt zich in (grote) geldstromen binnen en rondom gemeente. Dit zit niet allemaal bij het grondbedrijf, maar ook bij andere onderdelen van de gemeente.

