

Najaarscongres Vereniging van Grondbedrijven

## Versnellen van de woningbouw in moeilijker tijden

**Met een beoogde productie van honderdduizend nieuwe woningen per jaar tot 2030 staat Nederland voor een zware opgave. Het Rijk en de lagere overheden moeten samen met woningcorporaties, private ontwikkelaars en bouwers alles uit de kast halen om deze doelstelling te halen. Het najaarscongres van de Vereniging van Grondbedrijven boog zich over de vraag wat de overheden beter of meer kunnen doen om de woningbouw aan te jagen. Die vraag is extra relevant nu de economische omstandigheden verslechteren. Er dreigt zelfs een dip in de productie.**

*Tekst: Kees Hagendijk*

Het congres heeft het motto 'Bouwen, Bouwen, Bouwen' meegekregen. Ontleend aan een Kamerlid dat hiermee de woningbouwopgave populistisch versmalde tot een kwestie van de mouwen opstropen en niet praten maar doen. Maar hoe dan? Met die hamvraag worstelen alle betrokken partijen. Eens te meer nu zich nieuwe "grote onzekerheden" aandienen, zoals VvG-voorzitter en congresmoderator **Adrian Los** het nog ietwat eufemistisch noemt. Inflatie, hypotheekrente en bouwkosten die oplopen en aanhoudende personele tekorten, verzwaren de woningbouwopgave aanzienlijk. Kort na het begin van het congres komt daar het nieuws bij dat de Raad van State de bouwvrijstelling voor stikstof heeft vernietigd. **Marja Appelman**, directeur Woningbouw bij het ministerie van BZK, is haar presentatie begonnen met de verzekering dat het Rijk voorbereid is op dit worstcasescenario, en reageert opmerkelijk luchtig op het nieuws: "Geen paniek, wel balen." Volgens de topambtenaar zullen projecten tot honderd woningen niet veel hinder ondervinden van de opheffing van de bouwvrijstelling, behalve veel administratief extra werk. Voor grotere woningbouwprojecten zal er meer gerekend moeten worden, met gebruik van intern salderen en mogelijk ook via het stikstofregistratiesysteem (SSRS).

De doelstelling van 100.000 woningen per jaar is gebaseerd op uitvoerig onderzoek en volgens Appelman "beslist geen politieke retoriek en ik vrees zelfs nog aan de bescheiden kant". De rijksoverheid heeft niet voor niets de term volkshuisvesting gerehabiliteerd. Artikel 22 van de grondwet is weer afgestoft en de boodschap daarvan duidelijk op het netvlies gebracht: de overheid dient zorg te dragen voor voldoende woningen van voldoende kwaliteit. De hiervoor benodigde regiefunctie van het Rijk krijgt met de 'Wet versterking regie op de volkshuisvesting' de nodige body.

Twee derde van de woningproductie dient te vallen in categorie betaalbaar. Dat betreft specifiek sociale huur, middenhuur (tot €1.000 p/m) en koopwoningen tot de (huidige) NHG-grens. Met een totale toevoeging van bijna 80.000 wooneenheden is er vorig jaar redelijk goed gepresteerd, aldus Appelman. Haar grootste zorg is de economische tegenwind die nu opsteekt. Gemeenten en ook andere partijen moeten een dip in de productie zien te voorkomen. Meebewegen met de markt lost

**Met opmerkingen [CJH1]:** Betekent dit dat de huidige NHG-grens als financiële grens gaat gelden en dat deze niet mee beweegt als de NHG omhoog zou gaan? Anders zou ik '(huidige)' schrappen.

het probleem zeker niet op. Met de provincies zijn inmiddels afspraken gemaakt over realistische productieaantallen. Via onder meer de Woondeals (proces- en prestatieafspraken) en de Woningbouwimpuls (nog €1,25 miljard te verdelen dit jaar en de aankomende jaren) stimuleert het Rijk de provinciale, regionale en lokale productie. Op lokaal niveau is het zaak dat gemeenten corporaties en private ontwikkelaars bij de uitwerking van de Woondeals betrekken. De MIRT-gelden leveren een bijdrage aan de realisatie van de benodigde infrastructuur. De regeling Flex- en Transformatiewoningen injecteert nog eens 100 miljoen euro, al is die inmiddels ver overtekend. Daarnaast wordt een garantieregeling voor een tweede exploitatietermijn van de flexwoningen opgetuigd om het risico van een te korte beschikbaarheid van de locatie af te dekken.

### **Versnellen**

Er zijn heel veel plannen, maar de uitdaging zit in het sneller komen tot realisatie. Duidelijk is dat de grootste tijdswinst te halen valt in de planfase. Uit twee studies naar versnelling in de bezwaar- en beroepsprocedures is gebleken dat de mogelijkheden in deze procedures beperkt zijn. Appelman verwacht dat door bijvoorbeeld het parallel schakelen van onderzoeken in de planvormingsfase tijdswinst is te boeken. In opdracht van het ministerie is de handreiking 'Vertraging woningbouw voorkomen met grondbeleid' uitgebracht. Deze richt zich op het beperken van vertraging na het vaststellen van plannen. Tot de voorgestelde maatregelen behoort het opnemen van een fasering in de anterieure overeenkomst met een boetebepaling voor het niet behalen van mijlpalen. Verder: een bouwplicht bij gronduitgifte en het instrument van onteigenen. Via een instant digitale enquête laten de congresgangers weten vooral gebruik te maken van actief grondbeleid (25%), de bouwplicht (21%) en het voorkeursrecht (13%).

Het Rijksvastgoedbedrijf draagt actief bij aan de woningbouwopgave met de transformatie van rijksvastgoed zoals gevangenissen en kazernes. Verder heeft het RVB 2.000 flexwoningen ingekocht die het snel aan gemeenten kan leveren.

### **Waardesprong**

Verder wijst Appelman op een lopend onderzoek naar het tegengaan of beperken van speculatiewinst op grond. Hoe blijft de waardesprong in het publieke domein? Bestaat daarvoor lokaal toereikend instrumentarium? De gemeentelijke groundbedrijven worden bij dit onderzoek betrokken. Maatregelen op dit punt liggen politiek wel gevoelig omdat ze raken aan het eigendomsrecht. De congresgangers zien mogelijkheden in subsidies, naast andere suggesties als baatbelasting, erfpacht, minder regels en meer grond (buitenstedelijk).

Tot slot toont de directeur Woningbouw van het ministerie zich niet pessimistisch. Nu de minister duidelijkheid heeft gegeven over de afbakening van het segment middenhuur (tot €1.000) voor de uitbreiding van het woningwaarderingsstelsel, zijn de beleggers wellicht weer gerustgesteld. Wat hierbij ook een gunstige factor is: anders dan tijdens de vorige crisis is de vraag naar woningen nu heel groot.

### **Kies en stick to the plan**

Namens de Stec Groep gaat directeur Innovatie **Esther Geuting** in op twee onderzoeken die door haar onderzoeks- en adviesbureau zijn verricht naar mogelijkheden om de woningproductie te versnellen. Bekend is dat een woning ontwikkelen van het eerste idee tot de sleuteloverdracht gemiddeld tien jaar duurt. Hiervan gaat zo'n drie tot vier jaar op aan het opstellen van het bestemmingsplan. De eerste fase van voorbereiding en onderzoek blijkt "best wel een chaos". Het beeld dat uit een rondvraag onder honderd gemeenten naar voren komt, is dat plannen gemakkelijk worden omgegooid en dat er moeite bestaat met kiezen. "Twintig grutto's of vijfduizend woningen blijkt wel eens een lastige keuze te zijn. Want vogelaars komen inspreken in de gemeenteraad, maar woningzoekenden hoor je daar niet." Opvallend is verder dat gemeenten nauwelijks gebruik maken van de coördinatierегeling, terwijl die bedoeld is om meer snelheid te kunnen maken.

Stick-to-the-plan en stel prioriteiten, zijn dus de eerste vereisten om meer tempo in de woningbouw te brengen, aldus Geuting. Vermijd in ieder geval om met een bestemmingsplan nieuw beleid op te tuigen. De sectorale benadering en daarbij op elk beleidsveld een tien willen halen, helpt ook niet. Het stellen van bovenwettelijke eisen – het stapelen van ambities – leidt later in het proces vaak tot vertraging vanwege de benodigde onderzoeken en bezwaar- en beroepsprocedures. Veel meer standaardiseren – recyclen van tekst – kan helemaal geen kwaad en dat is wat anders dan visieloosheid. De visie zit in de keuzes die je maakt; het kenbaar maken wat je echt wil. "Ga naar de kern en laat de rest los!"

Naast de cultuuromslag bij gemeenten in de geschetste zin geeft Geuting het instrument van de *dispute resolution* in overweging. In Groot-Brittannië bestaan daar goede ervaringen mee. Als je er in een gebiedsontwikkeling samen echt niet uitkomt, laat je een onafhankelijke arbiter de lastige noten kraken. Het kan als stok achter de deur al invloed uitoefenen, zoals ook het onteigeningsrecht maar zelden daadwerkelijk wordt ingezet.

### **Rode draden**

In opdracht van BZK heeft adviesbureau Rebel het rapport 'Versnellen processen woningbouw' opgesteld. Het betreft een gewogen synopsis van drie bestaande onderzoeksrapporten (waaronder een van de Stec Groep) en drie interviews met deskundigen. Hieruit zijn tien rode draden getrokken, licht Hein Schouwenaars toe. De oogst van 150 maatregelen die versnelling van de woningbouw kunnen bevorderen zijn gethematiseerd en gewogen naar snelle toepasbaarheid en effectiviteit.

Tot de thema's – de rode draden – behoren onder andere personele capaciteit, prioriteit, project- en procesplanning, samenwerking en regie. De begrensde ruimte van dit verslag staat niet toe om enigszins representatief in te gaan op de analyses en de oplossingen. Om enkele punten aan te stippen: Veel gemeenten werken aan te veel projecten tegelijk; het ontbreekt aan focus. Vertraging treedt vaak op door gebrekkige planning en 'onvoorziene' tegenvallers in de procedure. Bovenwettelijke eisen gaan vaak gepaard met micromanagement in de gemeenteraad. Een projectleider met een groot mandaat kan hier een oplossing zijn. Gemeenten blijken vaak hun beleid nog niet op orde te hebben voor de gevraagde woningbouwproductie. Bijvoorbeeld hoe ze het

kostenverhaal willen aanpakken of hoe de woningbouw in de waterhuishouding ingepast moet worden. Het stapelen van ambities is een bekend probleem: het project blijkt ten slotte financieel niet haalbaar en vervolgens wordt er heel lang over gedaan om overal wat water bij de wijn te doen. Wat de onderhandelingscultuur betreft zou het goed zijn als projectontwikkelaars elkaar (via de Neprom) aanspreken wanneer een van hen dwars gaat liggen wanneer hij zijn zin niet krijgt. Een cultuur van samenwerken aan maatschappelijke doelen, in plaats van onderling wantrouwen, moet meer op de voorgrond komen te staan.

De instrumenten en procedures van ruimtelijke ordening zijn niet de belangrijkste oorzaak van vertraging, heeft Schouvenaars kunnen vaststellen. Wel is het aan te raden een actieve houding aan te nemen tegenover bezwaarmakers, ook nog als het juridische traject al is ingegaan. Een opvallende suggestie is: laat woningzoekenden een vakbond oprichten om zich nadrukkelijk te mengen in de inspraak in de gemeenteraad en bij de tervisielegging van plannen. Schouvenaars geeft tot slot als tip mee: "Zeg minimaal één keer per maand tegen een collega: 'Je idee is goed, maar we gaan het niet doen, want we moeten snelheid maken.'"

Het belang van de woningzoekende wordt in een afsluitende discussierondje ook nog eens door Marja Appelman onderstreept met de retorische vraag: "Moet natuur altijd zwaarder wegen?" Vanuit de zaal laat een deelnemer een dissonant geluid horen met de waarneming dat woningbouw momenteel wel erg domineert ten koste van de kantoor- en bedrijfsbouw. De opmerking vindt breed instemming: wonen heeft ook werken nodig. Wat de woningbouwopgave toch weer wat complexer maakt.

### **Expertteam**

Gemeenten (soms ook provincies, woningcorporaties en private ontwikkelaars) kunnen voor hun complexe woningbouwopgave een beroep doen op het Expertteam Woningbouw, vertelt vertegenwoordiger **Jos Feijtel**. De experts komen graag langs om hun praktijkervaring te delen. Naast een eenmalig gratis dagdeel advies, kan voor een periode van 6 tot 8 maanden een beroep op de experts worden gedaan. Deze projectbegeleiding kost maximaal €12.000, waarvan twee derde wordt betaald door BZK. "De problemen van oplopende rente en bouwprizen en dergelijke kunnen wij niet voor u oplossen, maar onze experts kunnen wel helpen om elk gaatje te benutten voor versnelling." Het gaat om kwesties als mogelijke Didam-arrestgevallen, winkels omzetten naar woningen, een exploitatiemodel voor flexwoningen, complex grondeigendom enzovoorts. De experts kunnen binnen de gemeentelijke organisatie ook van nut zijn als 'vreemde ogen' die net wat meer overtuigingskracht hebben als er moeilijke keuzes gemaakt moeten worden.

### **Twee derde betaalbaar**

Gebiedsontwikkelaar **José van der Plas** heeft een wat persoonlijk getint verhaal over de gezamenlijke belangen van publiek en privaat bij de woningbouwopgave. Na een carrière bij de gemeente Eindhoven stapte ze over naar BPD Gebiedsontwikkeling. Een stap die in haar oude werkomgeving met argwaan werd bekeken, maar die voor Van der Plas een kwestie is van jezelf challengen en een andere bril opzetten. "Als marktpartij heeft BPD dezelfde ambitie als de publieke partij: ook wij streven naar twee derde betaalbare woningen. Die ambitie leeft in het hele bedrijf." BPD heeft een Woningfonds

opgericht om woningen te ontwikkelen in het middenhuursegment tussen sociaal en vrije markt (tussen de €750 en €1.000 per maand). "Financieel best moeilijk, maar het lukt wel. Daar zijn we trots op."

BPD is goed voor 15% van de woningbouwproductie in Nederland. En wil daar niet op inleveren. Er bestaan daarom parallellen met de publieke kant: "Ook wij moeten de productie opschalen. En we ondervinden veel dezelfde uitdagingen, zoals personeelstekort en de noodzaak om ons proces te optimaliseren." Industriële, seriematige bouw is nadrukkelijk in beeld gekomen. Al moet het enthousiasme daarvoor nog groeien, omdat dat een andere manier van werken vraagt en nog niet iedereen binnen en buiten het bedrijf ervan overtuigd is dat het mooie woningen oplevert.

Van der Plas doorbreekt de vooropgestelde consensus van het congres dat woningbouw boven alles voorrang moet krijgen. "Ik geloof daar niet zo in. Bedrijfsgebouwen moeten ook. Duurzaamheid moet ook. Ik houd liever vast aan integrale gebiedsontwikkeling waar woningbouw onderdeel van is." En passant plaats ze ook een vraagteken bij de woningbouwafspraken 2022-2030 tussen het Rijk en de provincies: "Wordt daardoor één woning meer gebouwd? Er zit veel voorwaardelijks in, dus dan kan men elkaar straks de schuld geven als de aantallen niet lukken."

#### **Geen boeven**

De tekenen van een economisch kerend tij zijn onmiskenbaar, signaleert Van der Plas. Woningen worden al minder goed verkocht dan een paar maanden geleden. BPD kan weliswaar dankbaar leunen op de financiële slagkracht van moederbedrijf Rabobank, maar dat zijn en blijven wel bankiers. Door blijven bouwen zonder gezonde businesscase is niet aan de orde. Bovendien stelt de Woningborggarantie een harde grens: 70% voorverkoop is vereist. "Als we op dit moment per se betaalbare woningen in de binnenstad willen ontwikkelen, dan worden het kleine kippenhokken – zijn die straks dan nog wel in trek?" Wat de samenwerking met de gemeente betreft is vertrouwen de sleutel. "Ontwikkelaars zijn ook mensen, geen boeven. Laten we met elkaar in gesprek gaan en ons over en weer kwetsbaar durven opstellen: wat maakt dit project voor jou moeilijk?" Een op die leest geschoeide samenwerking kan zelfs leiden tot een 'stadshuwelijk', zoals BPD de nauwe samenwerking met verschillende woningcorporaties in het land heeft gedoopt.

#### **Schip met geld enteren**

Nijmegen heeft jaren geleden bijtijds een omgevingsvisie gemaakt en daarin de locaties voor woningbouw aangewezen. Hiernaast is een gebiedsdekkend ambitiedocument gelegd. "Wij waren dus beleidsmatig en planmatig goed voorbereid op de grote woningbouwvraag", vertelt strategisch stedenbouwkundige **Wander Hendriks**. Wonen en werken worden waar nodig en mogelijk gecombineerd. Eind 2021 lag het ontwikkelplan voor de locatie Winkelsteeg op tafel. "Toen het schip met geld voorbij kwam konden we dat meteen enteren voor de eerste 1.500 woningen", doelt Hendriks op het binnenhalen van WBI-subsidie. Omdat de marktsituatie snel veranderde en tot sterke inkrimping van de woningplattegronden zou leiden (van 40 naar 25 m<sup>2</sup>), is voor de eerste 500 woningen de keuze gemaakt voor flexwoningen. In het Station Goffert-gebied is WBI-subsidie voor

circa 1.000 woningen gekaapt. Vijftig procent daarvan moet betaalbaar zijn, waarvoor Nijmegen €280.000 als grens aanhoudt.

Als je grote plannen maakt zoals Nijmegen doet, moet je die niet te vroeg laten uitlekken, legt moderator Adrian Los aan Hendriks voor. Hoe is dat gedaan? "Wij hadden een planning gemaakt en werken aan producten met een verschillend abstractieniveau. Hierdoor wisten wij precies wanneer en op welke grond wij ons voorkeursrecht moesten vestigen."

### **Industriële bouw**

Industriële bouw als versneller staat al enige tijd in de belangstelling en wordt al op enige schaal toegepast. Voor directeur Theo Opdam van bouwbedrijf Plegt-Vos mag dat wel een hogere vlucht gaan nemen. Vanaf 2017 is het bedrijf met in eigen fabrieken gefabriceerde grote gebouwcomponenten gaan werken. Opdam illustreert de noodzaak van de overgang van gefragmenteerd naar geïntegreerd bouwen aan de hand van een eenvoudig toilet in een woning. Om die in situ te realiseren zijn elf disciplines nodig die 22 verschillende bewerkingen moeten uitvoeren. In de fabriek kan dit veel efficiënter en sneller. Plegt-Vos kan een complete woning (grondgebonden of appartement) samenstellen op basis van grote componenten uit de fabriek: binnenwanden, balken, daken, kozijnen, afgewerkte gevels, badkamers en installatie skids. Zo kunnen woningen goedkoper, sneller en beter worden gerealiseerd.

Met een aantal plaatjes van afgeleverde woningbouwprojecten weerlegt Opdam het nog rondwariende vooroordeel van lelijke fabriekswoningen. Uiteraard heb je bij fabriekscomponenten te maken met een paar parameters, maar het valt Opdam op dat jongere architecten geen moeite hebben om binnen die beperking voldoende ontwerpvrijheid te vinden.

Met fabrieksbouw is op twee punten winst te behalen. Het levert een aanzienlijke milieuwinst op, vooral dankzij minder transportbewegingen. 35% minder CO<sub>2</sub>-uitstoot ligt binnen bereik en als beton wordt vervangen door hout kan dat oplopen naar 80%. In de tweede plaats kunnen de bouwkosten dankzij productie-efficiëntie met 20% dalen (rapport van McKinsey uit 2017). Wel zal er verderop in de bouwkolom ook iets moeten veranderen. Als de grondprijs residueel berekend blijft worden, profiteert alleen de grondeigenaar van kostenbesparing. "Daarin moeten we elkaar zien te vinden om nog grotere stappen met de kosten te kunnen zetten."

Met de overweging dat er bij de gemeentelijke grondbedrijven wellicht ook nog fragmentatie valt weg te nemen, sluit voorzitter Adrian Los het congres af. "En laten we er alles aan doen om de woningproductie op peil te houden. We willen geen dip!"