Plancapaciteit Overijssel

Een analyse van de kwantiteit, kwaliteit en haalbaarheid van woningbouwplannen

Economisch Instituut voor de Bouw

Het auteursrecht voor de inhoud berust geheel bij de Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. Overnemen van de inhoud (of delen daarvan) is uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van het EIB. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Oktober 2018

Plancapaciteit Overijssel

Een analyse van de kwantiteit, kwaliteit en haalbaarheid van woningbouwplannen

Nicole van Egmond-Smit
Bart Meuwese
Diane Stiemer

Economisch Instituut voor de Bouw

Inhoudsopgave

Conclusies op hoofdlijnen 7

1 Inleiding 16

2 Onderzoeksopzet en methode 18

3 Vraag en aanbod op de woningmarkt in Overijssel 20
3.1 Vraag en aanbod op de woningmarkt 20
3.1.1 Plancapaciteit 21
3.2 Kwaliteit van vraag en aanbod 21

4 Belemmeringen rond het geplande woningaanbod 26
4.1 Projecten met belemmeringen 26
4.1.1 Projecten in de regio 27
4.1.2 Projecten op inbreidings- en uitbreidingslocaties 28
4.1.3 Grote en kleine projecten 29
4.1.4 Bestuurlijk zachte en harde plannen 31
4.1.5 Plannen met zowel beleidsmatige als financiële belemmeringen 31
4.2 Aard van belemmeringen 32
4.2.1 Beleidsmatige belemmeringen 32
4.2.2 Financiële belemmeringen 32
4.3 Mogelijkheden tot versnellen van planaanbod 33
4.4 Nieuwe ontwikkelingen: capaciteitsproblemen en gasloos wonen 34
4.4.1 Capaciteitsproblemen 34
4.4.2 Gasloos wonen 35
4.5 Conclusie: haalbaarheid van het planaanbod 36

5 Beleidsimplicaties 38
5.1 Regionale opgave rond kwantiteit en kwaliteit woningaanbod 38
5.2 Inventariseren en hard maken van zacht aanbod 39
5.3 Verruimen van financiële ruimte via programmeringsinstrumenten 40
5.4 Regelgeving rond gasloos bouwen vereist samenwerking gemeenten en marktpartijen 41
5.5 Monitoring grote projecten 41
5.6 Ladder motiveren op basis van relatie plancapaciteit en feitelijk aanbod 41
5.7 Belangrijke opgave rond organiseren van meer (arbeids)capaciteit 42

Bijlage A Ledenlijst klankbordgroep 43

Conclusies op hoofdlijnen

In opdracht van Bouwend Nederland Regio Oost en de Provincie Overijssel is onderzoek gedaan naar de kwantiteit, kwaliteit en haalbaarheid van de woningbouwplannen voor de periode 2018-2028. Het onderzoek heeft als doel om oorzaken te identificeren die een tijdige oplevering van het planaanbod belemmeren en oplossingsrichtingen te formuleren om deze weg te nemen. Daarnaast gaat het onderzoek in op de afstemming tussen de kwaliteit en kwantiteit van vraag en aanbod. De analyse is uitgevoerd op basis van een steekproefonderzoek bestaande uit 54 plannen en tien interviews met projectleiders. De resultaten zijn tussentijds meerdere malen getoetst tijdens regionale bijeenkomsten met gemeenten en marktpartijen. De resultaten staan gepresenteerd in dit rapport.

Plancapaciteit redelijk in verhouding met uitbreidingsvraag op provincieniveau

In de periode 2018 tot en met 2028 betreft de uitbreidingsvraag in Overijssel ongeveer 23.000 huishoudens (CBS, zie tabel 1). Hiertegenover staat een totaal gepland netto aanbod van bijna 32.000 woningen (gecorrigeerd voor sloop en inclusief ongeveer 40% zachte plancapaciteit[1]). Tot de harde plancapaciteit worden de plannen gerekend met een onherroepelijk bestemmingsplan en plannen met een uitwerkingsplicht. Plannen met een wijzigingsbevoegdheid worden tot de zachte plannen gerekend. Afgezet tegen de vraag is het totale geplande aanbod in Twente beduidend ruimer dan in West-Overijssel (168% tegenover 121%). De spanning tussen vraag en aanbod is het grootst in de stedelijke gemeenten in West-Overijssel, waar vergeleken met de steden in Twente sprake is van duidelijk minder gepland hard aanbod.

Tabel 1 **Huishoudensgroei en netto plancapaciteit in Overijssel, Twente, West-Overijssel, stedelijke en landelijke gemeenten, 2018-2028**

	Vraag	Netto aanbod		Ratio netto aanbod/vraag (%)	
	Huishoudens-groei	Netto harde plancapaciteit	Totale netto plancapaciteit	Netto harde plancapaciteit /vraag	Totale netto plancapaciteit /vraag
Overijssel	22.900	19.300	31.500	84	138
Twente	8.300	8.300	13.900	100	168
Landelijk	4.500	4.400	7.000	97	155
Stedelijk	3.800	3.900	6.900	102	183
West-Overijssel	14.600	11.000	17.600	75	121
Landelijk	4.700	4.400	7.000	93	149
Stedelijk	9.900	6.600	10.600	67	107

Bron: CBS, Planmonitor Wonen Overijssel, bewerking EIB

[1] De zachte plancapaciteit is op provincieniveau niet inzichtelijk. Voor het onderzoek is de omvang van de zachte plancapaciteit op basis van een steekproef ingeschat op gemiddeld circa 40% van de totale plancapaciteit.

De kwaliteit van de woningvraag over de beschouwde periode laat zich typeren door een relatief omvangrijke vraag naar grondgebonden woningen in het particuliere segment. Deze trend wordt vooral ingegeven door de vergrijzing in het komende decennium. De toekomstige groep ouderen zal in grotere mate dan de huidige groep ouderen beschikken over grondgebonden woningen en koopwoningen, waarin zij naar verwachting veelal blijven wonen. Hoewel er jaarlijks zeker oudere huishoudens verhuizen, is de mobiliteit op de woningmarkt beduidend geringer vergeleken met jongere huishoudens. Hierdoor komen deze woningen maar beperkt beschikbaar voor de doorstroom van jongere huishoudens. Rekening houdend met deze dynamiek bestaat de uitbreidingsvraag voor ongeveer drie kwart uit koopwoningen, voornamelijk grondgebonden (tabel 2). Het resterende deel van de vraag betreft appartementen, voor het overgrote deel in de vrije huursector. De vraag naar gereguleerde huurwoningen neemt in alle regio's af.

Het geplande woningaanbod bestaat voor ongeveer drie kwart uit koopwoningen en grondgebonden woningen, waarmee het aanbod redelijk in balans is met de vraag. Regionaal loopt de afstemming tussen vraag en aanbod meer uiteen. Zo wordt in de steden van Twente in het aanbod voor ongeveer de helft ingezet op appartementen, terwijl de uitbreidingsvraag naar dit woningtype ongeveer een kwart van het totaal beslaat. Opvallend is dat in de stedelijke gemeenten in West-Overijssel relatief meer grondgebonden woningen gepland staan: het aanbod ligt hiermee redelijk in balans met de vraag.

Tabel 2 **Confrontatie kwalitatieve woningvraag en netto plancapaciteit in Overijssel, Twente, West-Overijssel, 2018-2028**

	Uitbreidingsvraag		Netto plancapaciteit	
	Grondgebonden woningen (%)	Koop-sector (%)	Grondgebonden woningen (%)	Koop-sector (%)
Overijssel	**73**	**74**	**75**	**70**
Twente	69	72	70	65
Landelijk	71	73	85	80
Stedelijk	68	69	50	50
West-Overijssel	77	76	80	75
Landelijk	84	82	95	85
Stedelijk	74	73	70	70

Bron: EIB

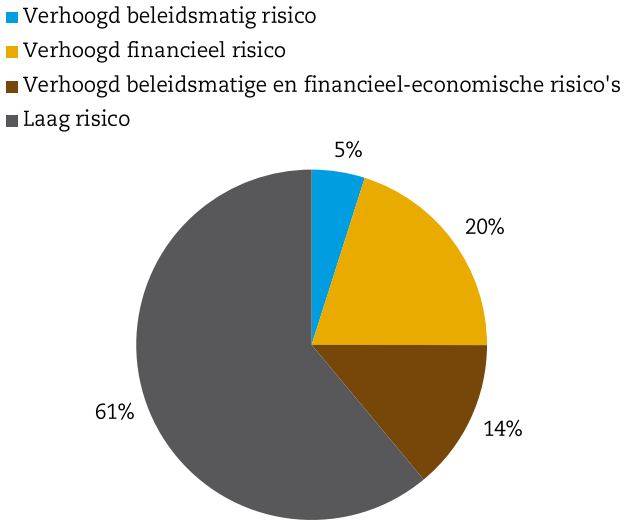
Belemmeringen vormen voor 40% van de plannen een risico op vertraging

Belemmeringen zorgen bij ongeveer 40% van de plannen in Overijssel voor een verhoogd realisatierisico (figuur 1). Dit betreft bijna 45% van het geplande aantal woningen. Een verhoogd risico is gedefinieerd als plannen met een verwachte vertragingsduur van zes maanden of langer en daarnaast plannen met zowel financiële als beleidsmatige belemmeringen. Ongeveer 25% van de plannen kent een verhoogd realisatierisico vanwege enkel beleidsmatige of financiële knelpunten. Daarnaast wordt bijna 15% van de plannen geconfronteerd met zowel beleidsmatige als financiële belemmeringen.

Het aandeel plannen met een verhoogd risico is in Twente hoger dan in West-Overijssel (respectievelijk ongeveer 45% en 35%). Het aantal woningen in plannen met een verhoogd realisatierisico loopt tussen de regio's sterker uiteen: in Twente beslaan de plannen met een verhoogd risico ongeveer 60% van het woningaanbod en in West-Overijssel ongeveer 30%. Het

regionale verschil in realisatierisico's wordt vooral verklaard door verschillen in de aanbodsamenstelling, waarbij in Twente een omvangrijker aandeel van het planaanbod op inbreidingslocaties staat, waar belemmeringen frequenter spelen dan op uitbreidingslocaties.

Figuur 1 **Planaanbod met laag en verhoogd realisatierisico naar aard van belemmeringen, in procenten**



Bron: EIB

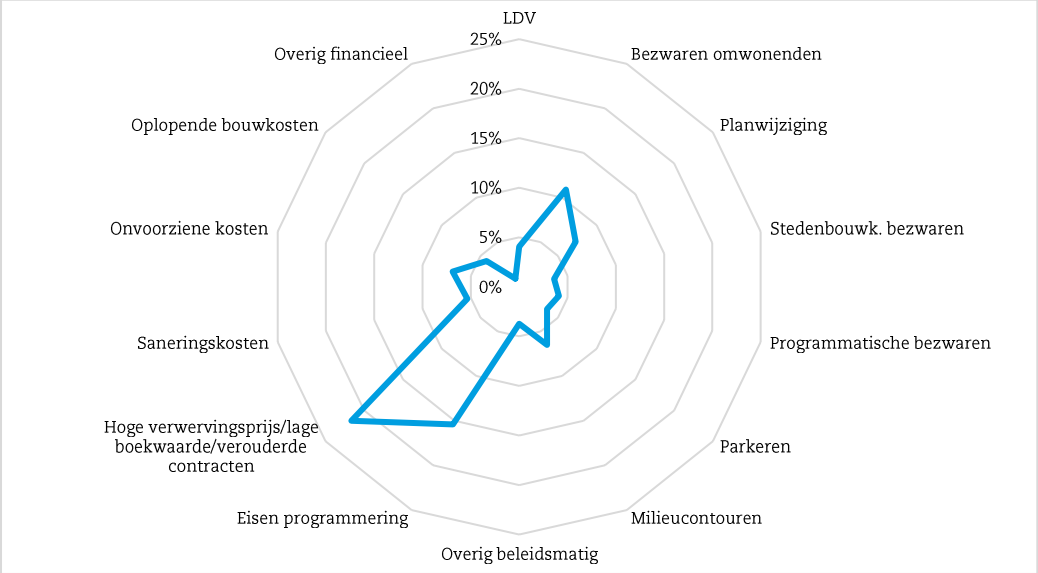
Financiële belemmeringen spelen vaker dan beleidsmatige belemmeringen

In de praktijk ondervinden plannen financiële en/of beleidsmatige belemmeringen, waarbij financiële belemmeringen vaker voorkomen dan beleidsmatige belemmeringen (respectievelijk ongeveer 35% en 20% van de plannen). De belangrijkste financiële knelpunten manifesteren zich in de vorm van omvangrijke verwervingsprijzen van bouwgrond, (onvoorziene) oplopende kosten en eisen van de programmering die de financiële haalbaarheid van plannen drukken (figuur 2). Beleidsmatig zijn de belemmeringen vooral als bezwaren van belanghebbenden te kwalificeren, welke veelal leiden tot planwijzigingen. Daarnaast speelt de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' vooral in de vorm van programmatische bezwaren aangaande het maximaal programmeren van de woningbehoefte een rol. Hierbij worden knelpunten ervaren doordat plannen geen doorgang krijgen vanwege een gebrek aan 'Ladderruimte'. Onderstaand wordt de aard van de belangrijkste belemmeringen nader besproken.

Belangrijkste financiële knelpunten: hoge verwervingsprijzen, programmeringseisen en onvoorziene kosten

Financiële belemmeringen bij woningbouwplannen in Overijssel komen veelal voort uit hoge verwervingsprijzen of verouderde contracten (ongeveer 20% van de plannen, zie blauwe lijn in figuur 2). Het gaat bijvoorbeeld om locaties die voor of tijdens de crisis zijn aangekocht en in de huidige markt lastig rendabel zijn te realiseren. Deze plannen vergen daardoor aanpassing aan de huidige markt in de vorm van bijvoorbeeld het afstemmen van de programmering aan de huidige woningvraag. Mede hierdoor worden programmeringseisen rond bestaande plannen relatief frequent genoemd als financiële belemmering (ruim 15% van de plannen). Onvoorziene kosten vormen daarnaast een factor die de voortgang van projecten bemoeilijkt, bijvoorbeeld in de vorm van omvangrijke saneringsopgaven (ruim 5% van de plannen) of kosten die gerelateerd zijn aan bijvoorbeeld parkeeroplossingen of geluidshinder (ruim 5% van de plannen).

Figuur 2 **Percentage plannen met beleidsmatige belemmeringen (rechterhelft) en financiële belemmeringen (linkerhelft) in Overijssel, in procenten**



Bron: EIB

Belangrijkste beleidsmatige belemmeringen: bezwaren belanghebbenden, programmatische bezwaren en milieucontouren

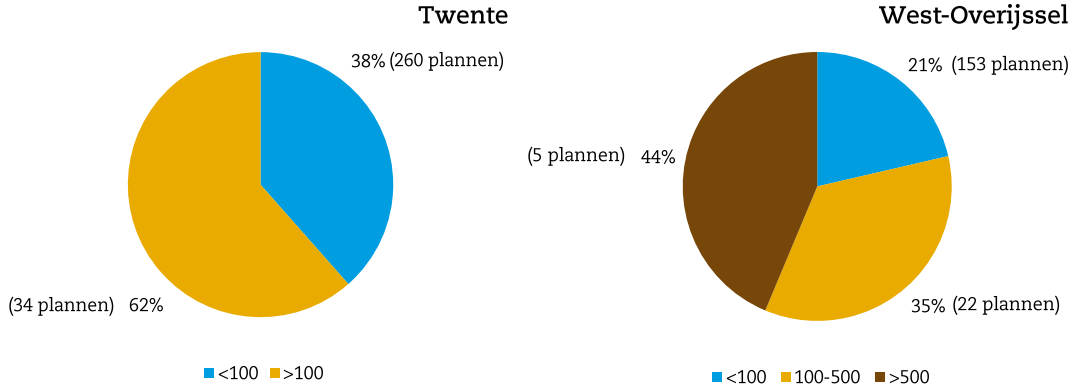
Van de beleidsmatige belemmeringen komen bezwaren van omwonenden relatief het meest voor (ruim 10% van de plannen). Als gevolg van bezwaren of zienswijzen zijn plannen veelal onderhevig aan wijzigingen die de doorlooptijd verlengen (ruim 5% van de plannen). Een aparte categorie van bezwaren betreft milieucontouren. Bezwaren aangaande bijvoorbeeld geluidshinder geven in de praktijk eveneens grond voor zienswijzen (ruim 5% van de plannen) of onvoorziene kosten die de voortgang kunnen belemmeren. De Ladder voor duurzame verstedelijking wordt slechts enkele keren genoemd in de context van relatief grotere projecten op uitleglocaties. Hierbij dient opgemerkt te worden dat vereisten rond het maximaal programmeren van de woningbehoefte in de vorm van programmatische bezwaren als belemmering naar voren komen, welke in samenhang gezien moeten worden met de Ladder. De Ladder vormt vooral een knelpunt rond het hard maken van zachte plannen. Wanneer reeds 100% van de behoefte geprogrammeerd is, kunnen kansrijke locaties niet altijd gerealiseerd worden omdat de Ladderruimte al is ingenomen door harde plancapaciteit, die in de praktijk niet altijd tijdig tot feitelijk aanbod leidt.

Belemmeringen komen relatief vaak voor bij grote plannen

Lange doorlooptijden in combinatie met een relatief groot effect op de leefomgeving van anderen maken dat grote projecten vaak onderhevig zijn aan vertraging (ongeveer 55% van de grote projecten tegenover 35% van de kleine projecten). Hoewel kleine projecten met dezelfde belemmeringen in aanraking komen, spelen deze bij grote projecten frequenter. Het gaat naar verhouding vaak om locaties die in het verleden tegen hoge grondprijzen zijn aangekocht en die op dit moment financieel lastig rendabel te realiseren zijn. Rond het bestuurlijk hard maken van grote plannen geldt dat zij vaker dan kleine projecten worden geconfronteerd met bijvoorbeeld bezwaren rond milieucontouren of bezwaren van omwonenden, welke mogelijk nog leiden tot planwijzigingen. De lange doorlooptijd van grote projecten kan met zich meebrengen dat het plan op den duur enige aanpassing nodig heeft aan de huidige vraag/regelgeving of dat toekomstige fases bijvoorbeeld worden geschrapt.

Omvangrijk aandeel van het planaanbod in enkele grote projecten
De analyse wijst uit dat in zowel Twente als West-Overijssel meer dan de helft van het woningaanbod gepland staat in enkele tientallen projecten. In Twente staat ongeveer 60% van de woningen gepland in ruim 30 projecten (figuur 3). In West-Overijssel nemen vijf plannen bijna de helft van het aanbod voor hun rekening. Gegeven het verhoogde risicoprofiel rond grote plannen betekent dit dat het planaanbod, met name in West-Overijssel, kwetsbaar is aangezien het planaanbod - wat al krap is te noemen - sterk is geconcentreerd in enkele locaties.

Figuur 3 **Aandeel van de harde plancapaciteit gepland in grote en kleine projecten, naar regio**



Bron: Planmonitor Wonen Overijssel, bewerking EIB

Stapeling en diversiteit van belemmeringen zorgen voor knelpunten bij inbreidingslocaties

Net als bij grote projecten worden plannen op inbreidingslocaties geconfronteerd met belemmeringen door hoge verwervingsprijzen. Daarnaast zorgt de complexiteit en het uitvoeren van projecten op drukbezette grond ervoor dat inbreidingslocaties vaker knelpunten ervaren dan uitbreidingslocaties (ongeveer 50% tegenover 30%). Zo stuiten inbreidingslocaties frequenter op onvoorziene saneringskosten of bijvoorbeeld belemmeringen aangaande milieucontouren/parkeeroplossingen. Deze plannen worden gekenmerkt door een stapeling van belemmeringen, wat de complexiteit van het onderliggende probleem vergroot. Bij uitbreidingslocaties spelen eerder knelpunten voortkomend uit de Ladder, bezwaren van omwonenden of financiële belemmeringen door bijvoorbeeld de inpassing van naar verhouding weinig woningen in veel groen/water.

Belemmeringen komen voor bij zowel zachte als harde plannen

Zowel zachte plannen als harde plannen komen in de praktijk in aanraking met financiële belemmeringen. Knelpunten voortkomend uit bijvoorbeeld hoge grondprijzen in het verleden drukken bij zowel hard als zacht aanbod de financiële haalbaarheid. Dit geldt eveneens voor (onvoorziene) kosten rond bijvoorbeeld sanering of parkeeroplossingen. Het belangrijkste verschil tussen hard en zacht aanbod zit in de bestuurlijke horde die zachte plannen moeten nemen om een harde planstatus te krijgen. Hoewel harde plannen in de praktijk zeker ook met beleidsmatige belemmeringen in aanraking komen, spelen deze duidelijk frequenter bij zachte plannen. Zo kunnen zachte plannen vaak nog stuiten op bezwaren van belanghebbenden die mogelijk resulteren in planwijzingen. Ook kunnen programmatische eisen (Ladderruimte) het hard maken van zachte plannen bemoeilijken.

Beleidsimplicaties

Op provincieniveau kan geconcludeerd worden dat de netto plancapaciteit zowel kwantitatief als kwalitatief redelijk aansluit bij de verwachte uitbreidingsvraag. Er is ruimte om enige planuitval of vertraging op te vangen, maar - gegeven de realisatierisico's - is deze ruimte niet groot. Regionaal loopt het beeld echter uiteen.

Urgentie rond het organiseren van extra plancapaciteit in en rond steden West-Overijssel

Het totale aanbod in de stedelijke gemeenten in West-Overijssel beslaat ongeveer 110% van de uitbreidingsvraag (uitgaande van gemiddeld 40% zachte plancapaciteit). Hiermee is het aanbod in het licht van de realisatierisico's als krap te kwalificeren. Bovendien is de helft van de harde plancapaciteit geconcentreerd in vijf plannen. Als gevolg zal op zoek gegaan moeten worden naar extra aanbod. Ongeveer 4.000 woningen zijn nodig om tot een plancapaciteit van ruim 140% van de uitbreidingsvraag te komen, waarbinnen voldoende ruimte bestaat voor planuitval en geanticipeerd kan worden op stagnerende locaties. Meer aanbod zal enerzijds georganiseerd moeten worden door - binnen de ruimte van de Ladder - zachte plannen hard te maken. Het bestaande zachte aanbod lijkt echter niet afdoende, waardoor ook nieuwe locaties georganiseerd moeten worden. Het oppakken van deze opgave vereist een gelijke inzet van marktpartijen en gemeenten.

Herprogrammering in steden Twente

In Twente is de plancapaciteit ruim ten opzichte van de vraag. Echter, de kwalitatieve afstemming tussen vraag en aanbod loopt uiteen in de stedelijke gemeenten. Hoewel het merendeel van de vraag uitgaat naar grondgebonden woningen en het koopsegment, beslaat het aanbod voor ongeveer de helft appartementen en huurwoningen. Het verdient dan ook aanbeveling om rond bestaande plannen enige herprogrammering door te voeren, of bepaalde plannen of fases anders te faseren in de tijd. Daarnaast kan via nieuw aanbod de woningbehoefte opgevangen worden. Herprogrammering zal in veel gevallen een samenwerking tussen marktpartijen en gemeenten vragen, waarbij een gelijke inzet wordt verwacht. Daarnaast kan overwogen worden om bij de kwalitatieve invulling van bestemmingsplannen voldoende ruimte in te bouwen om in de aanbodsamenstelling te kunnen anticiperen op de toekomstige vraagontwikkeling.

Inventariseren en hard maken van zacht aanbod

Op provincieniveau bestaat een goed inzicht in de harde plancapaciteit. Echter, er ontbreekt een overkoepelend beeld van het actuele aanbod in zachte plannen. In het licht van de regionale urgentie rond het organiseren van extra plancapaciteit verdient het aanbeveling om de regionale zachte plancapaciteit te inventariseren, waarna bij kansrijke locaties ingezet kan worden op het bestuurlijk hard maken. In de eerste plaats ligt hier een taak voor gemeenten om de aanvullende woningbehoefte te inventariseren en deze leidend te maken bij de beleidsinzet rond het hard maken van passende, kansrijke locaties. De provincie kan hierbij een monitorende rol innemen door de voortgang op dit dossier op het niveau van regio's te blijven volgen.

Belanghebbenden betrekken bij planontwerp
Het meest voorkomende knelpunt rond het hard maken van zachte plannen zijn bezwaren van belanghebbenden. De sleutel rond het wegnemen van dit type belemmering lijkt vooral te liggen bij het actief betrekken van belanghebbenden in een vroeg stadium van het planontwerp, wat de periode richting een hard plan in veel gevallen netto versneld. Op basis van een risico-inventarisatie kan bepaald worden welke plannen hiervoor in aanmerking komen, waarbij selectiecriteria kunnen uitgaan naar relatief omvangrijke plannen binnen bestaand gebouwd gebied. Rond de communicatie ligt een rol voor zowel marktpartijen als gemeenten, die elkaar goed kunnen aanvullen in de verstandhouding richting belanghebbenden.

Verruimen van de financiële ruimte via programmeringsinstrumenten

Realisatie van plannen op inbreidingslocaties waarbij financiële knelpunten worden ervaren door een hoge boekwaarde of programmeringseisen kan worden bevorderd door aan de hand van programmering, fasering of eventueel planwijziging te onderzoeken hoe de financiële haalbaarheid verruimd kan worden. Meerdere voorbeelden wijzen uit dat plannen na aanpassingen in de programmering weer gecontinueerd konden worden. Vaak gaat het om plannen met een langere doorlooptijd, waarbij het van belang is om voldoende flexibiliteit in het bestemmingsplan op te nemen om via de fasering en programmering te kunnen anticiperen op een veranderende omgeving (zonder het bestemmingsplan te hoeven wijzigen). De praktijk leert dat dit flexibiliteit en inzet van zowel marktpartijen als gemeenten vergt.

In het verlengde hiervan is het zaak om stapeling van programmatische eisen kritisch te bezien. Projecten op inbreidingslocaties komen vaak in aanraking met bezwaren aangaande milieucontouren of bijvoorbeeld parkeeroplossingen. De stapeling en diversiteit van belemmeringen in dichtbevolkt stedelijk gebied leidt hierbij tot extra complexiteit. Om die reden kan onderzocht worden of in de gemeentelijke regelgeving aangaande milieucontouren of parkeernormen mogelijk ruimte zit voor maatwerk bij inbreidingslocaties. Hierbij kunnen bijvoorbeeld accenten aangebracht worden in het licht van de doelgroepen waarvoor gebouwd wordt. De nieuwe Omgevingswet voorziet hierbij in mogelijkheden via bijvoorbeeld het 'Mengpaneel'.

Regelgeving rond gasloos bouwen vereist samenwerking gemeenten en marktpartijen

De nieuwe regelgeving rond gasloos bouwen van nieuwbouwwoningen die per 1 juli 2018 ingaat kan een extra financiële belemmering vormen. Oorspronkelijk zou deze wetgeving ingaan per 1 januari 2019 maar in het voorjaar van 2018 is besloten de invoering een half jaar naar voren te halen. Als gevolg hiervan kunnen per 1 juli 2018 geen omgevingsvergunningen worden aangevraagd voor plannen waarin nog een gasaansluiting was voorzien. Op basis van een steekproef van 35 projecten in Overijssel komt naar voren dat de nieuwe wetgeving voor ruim de helft van de plannen een aanpassing vereist. Van de plannen wordt ongeveer 10% nog wel op het gas aangesloten en voor circa 35% werd al voorzien om deze gasloos te bouwen. Voor een substantieel deel van de plannen kunnen de nieuwe eisen leiden tot vertraging of planuitval, in het bijzonder voor plannen waarbij de financiële haalbaarheid al onder druk staat. Hoewel er nog veel onduidelijk is over de mogelijkheden voor beleidsmakers en eventuele fondsen die worden opgericht voor deze plannen, lijkt de nieuwe wetgeving in de komende tijd tot serieuze uitdagingen te leiden. Van belang is dat gemeenten zicht hebben op de mate waarin plannen hierdoor beïnvloed worden en dit tijdige realisatie van voldoende woningaanbod in de weg staat. Oplossing van dit vraagstuk vereist een samenwerkingsgerichte houding van marktpartijen en gemeenten.

Monitoring van grote projecten

De resultaten van de inventarisatie van het planaanbod laten zien dat met name in West-Overijssel een belangrijk aandeel van de plancapaciteit gepland staat in slechts enkele projecten. In Twente gaat het om ongeveer 60% van de plancapaciteit in ruim 30 plannen en in West-Overijssel om ruim 40% van het aanbod in slechts vijf projecten. Hiermee ligt de urgentie rond het slagen van enkele projecten dus in de regio waar de plancapaciteit al krap is. Aangezien grote projecten relatief vaker een verhoogd realisatierisico kennen dan kleine projecten, is de tijdige oplevering van het beoogde planaanbod afhankelijk van het succes van enkele plannen. Om overzicht te behouden op deze risico's verdient het aanbeveling om de voortgang van de grootste plannen te monitoren in beide regio's. Zo zou halfjaarlijks de status van het plan en mogelijke knelpunten besproken kunnen worden tussen projectleiders van marktpartijen, gemeenten en eventueel de provincie. Hierbij kan de provincie een overkoepelend toezicht behouden op de voortgang van de grootste plannen in de provincie.

Urgentie rond het organiseren van meer (arbeids)capaciteit

De toenemende schaarste op de bouwarbeidsmarkt, oplopende levertijden van materialen en stijgende bouwkosten worden als oorzaak van vertraging relatief weinig genoemd in het onderzoek. Wel wijzen de resultaten en interviews uit dat bijna de helft van de projectleiders zorgen heeft over de huidige ontwikkeling, waarbij de sterkste zorgen uitgaan naar oplopende levertijden en schaarste op de bouwarbeidsmarkt. Hoewel deze factoren momenteel een nog relatief bescheiden rol lijken te spelen bij de voortgang van plannen, kunnen deze bij een aanhoudende ontwikkeling een groter effect gaan sorteren. Hier ligt in eerste instantie een taak bij de sector zelf om tijdig voldoende arbeidscapaciteit te organiseren. Het inzetten op voldoende leerplekken, gunstige voorwaarden en een goed loopbaanperspectief zijn hierbij belangrijke uitgangspunten. Regionale initiatieven van bedrijfsleven en lokale overheden kunnen ook een stimulans geven om de sector onder de aandacht te brengen van nieuwe leerlingen en zij-instromers.

Ladder motiveren op basis van relatie plancapaciteit en feitelijk aanbod

Een breed gedragen knelpunt onder gemeenten en marktpartijen betreffen de restricties rond het maximaal programmeren van de woningbehoefte, voortkomend uit de Ladder voor duurzame verstedelijking. Hoewel de Ladder in de enquête relatief weinig expliciet wordt genoemd, zijn programmatische bezwaren in de praktijk veelal terug te brengen tot de Ladder: de Ladder wordt hiermee dus indirect aangehaald in de vorm van programmatische bezwaren. Uit de interviews met projectleiders komt duidelijk het beeld naar voren dat uitgangspunten rond het maximaal programmeren van de woningvraag in harde plancapaciteit de totstandkoming van zowel harde als zachte plancapaciteit bemoeilijkt. Zo wordt kansrijk zacht aanbod onvoldoende hard als gevolg van Ladderruimte die wordt ingenomen door andere projecten, waarbij geen aandacht is voor mogelijke vertraging van plannen of uitval. Ook het ontwikkelen van nieuw aanbod wordt beperkt wanneer niet voldoende zachte plannen hard gemaakt kunnen worden. Wanneer bij planuitval of stagnatie pas begonnen wordt met het hard maken van zacht aanbod, kan pas na een half decennium de eerste bouwvergunning aangevraagd worden, waarna de eerste woning ook nog enige tijd op zich laat wachten. Om flexibel en vooral tijdig te kunnen anticiperen op tegenvallers rond de feitelijk aanbodontwikkeling ligt het in de rede om ook tijdig te beginnen met het hard maken van zachte plannen. Hierbij is het van belang dat provincies en gemeenten in de omgang met de Ladder de ruimte die er ligt benutten, waarbij het zaak is om de woningbehoefte helder te onderbouwen op basis van de relatie tussen planaanbod en feitelijk aanbod. Deze uitgangspunten rond behoeftemotivatie zouden bijvoorbeeld in visiestukken van de provincie verankerd kunnen worden.

In de huidige praktijk wordt tussen provincie en gemeenten afgesproken om maximaal 100% van de vraag te voorzien in harde plancapaciteit. Wanneer dit beleid wordt gehandhaafd, is het evenwel van belang om snel te kunnen anticiperen wanneer harde plancapaciteit niet van de grond komt. Hiertoe is het van belang om zicht te hebben op goede zachte locaties die snel hard gemaakt kunnen worden. Zoals eerder genoemd is het op provincieniveau monitoren van de zachte plancapaciteit hiervoor van belang.

1 Inleiding

Op verzoek van Bouwend Nederland Regio Oost en de Provincie Overijssel heeft het Economisch Instituut voor de Bouw onderzoek gedaan naar de kwantiteit, kwaliteit en haalbaarheid van woningbouwplannen in Overijssel in de periode 2018-2028. Het onderzoek wordt uitgevoerd tegen de achtergrond van zeer geringe productievolumes van woningen tijdens de crisis, waardoor in Nederland bijna een decennium lang het woningaanbod achterbleef bij de huishoudensgroei. In het gunstige economische klimaat van vandaag en de omvangrijke demografische druk op de woningmarkt bestaat er behoefte aan inzicht in de mogelijkheden om tijdig voldoende nieuw aanbod te realiseren. Hiertoe heeft het EIB voor de provincie Overijssel en Bouwend Nederland een onderzoek uitgevoerd naar de woningbouwplannen die in Overijssel gepland staan in het komend decennium. Het doel van het onderzoek betreft het in kaart brengen van belemmeringen die de voortang van woningbouwplannen in de weg staan. De resultaten staan uitgeschreven in de onderliggende rapportage en bieden grond voor aangrijpingspunten gericht op het tijdig opleveren van nieuw woningaanbod.

Onderzoeksopzet
Om inzicht te krijgen in de mate waarin belemmeringen spelen bij de totstandkoming van woningbouwplannen, zijn 54 plannen onderzocht aan de hand van een enquête onder projectleiders van gemeenten en marktpartijen. In totaal vertegenwoordigen de projecten ruim 10.000 geplande woningen, ongeveer een derde van de totale harde plancapaciteit in de Planmonitor Wonen. Naast informatie over belemmeringen en kenmerken van plannen is gemeenten en marktpartijen gevraagd naar de zachte plancapaciteit. Aanvullend zijn tien interviews afgenomen met projectleiders van marktpartijen en gemeenten om meer duiding te geven aan de uitkomsten van de enquête. De resultaten van het onderzoek zijn gepresenteerd op regionale bijeenkomsten, georganiseerd door de provincie en Bouwend Nederland, waarvan de bevindingen zijn meegenomen bij de uitwerking van het rapport.

Leeswijzer
De indeling van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 bespreekt de onderzoeksopzet en de gehanteerde methode. Hoofdstuk 3 geeft inzicht in de verwachte woningvraag op het niveau van de provincie en regio's, zowel kwantitatief als kwalitatief, en geeft een confrontatie tussen vraag en aanbod. Hoofdstuk 4 gaat in op de type projecten met belemmeringen, de aard van belemmeringen, mogelijkheden om deze weg te nemen en de mate waarin capaciteitsproblemen spelen bij de voortgang van projecten. Het laatste hoofdstuk biedt aangrijpingspunten voor beleid om belemmeringen weg te nemen en tijdig voldoende woningbouw te realiseren.

2 Onderzoeksopzet en methode

De doelstelling van het onderzoek betreft het identificeren van belemmeringen die de voortgang van woningbouwplannen in de weg staan en het aanrijken van oplossingsrichtingen gericht op het tijdig realiseren van nieuw aanbod. Inzicht in belemmeringen die spelen rond de staande plancapaciteit zijn vaak enkel zichtbaar voor de betrokken projectleiders bij gemeenten en/of marktpartijen. Het identificeren van de relevante belemmeringen vergt dan ook een analyse op het niveau van concrete plannen. Om in een eerste fase van het onderzoek de type belemmeringen te identificeren is gekozen om aan de hand van een enquête een representatieve selectie van woningbouwplannen te analyseren. Deze enquête is uitgezet bij projectleiders die vanuit gemeenten en/of marktpartijen betrokken zijn. Een bijkomend argument om op het niveau van gemeenten informatie op te halen is het gegeven dat de Planmonitor Wonen Overijssel enkel de bestuurlijk harde plancapaciteit monitort en niet de bestuurlijk zachte plancapaciteit, welke enkel inzichtelijk is bij gemeenten. Aangezien zachte plannen onderdeel zijn van de totale plancapaciteit is het van belang deze te betrekken bij het onderzoek.

Een tweede fase van het onderzoek is ingericht om de achtergrond van de geïdentificeerde belemmeringen nader te onderzoeken. Interviews geven hierbij de mogelijkheid om door te vragen op de achterliggende context en ontstaansgeschiedenis van de meest voorkomende belemmeringen. Hierbij is gekozen om tien interviews te organiseren met de betrokken projectleiders van gemeenten/marktpartijen. Om de resultaten van beide fases van het onderzoek te toetsen en om draagvlak te creëren voor het onderzoek zijn drie bijeenkomsten georganiseerd met een klankbordgroepbijeenkomst, bestaande uit een vertegenwoordiging van gemeenten, provincie en marktpartijen.

Fase 1: Een steekproef van 54 woningbouwplannen
De belemmeringen rond woningbouwplannen en de kwalitatieve samenstelling van het aanbod zijn op basis van 54 woningbouwplannen in kaart gebracht. Deze plannen bevatten ruim 10.000 woningen, ongeveer een derde van de harde plancapaciteit in de Planmonitor Wonen van de provincie. Bij de uitvoering van het onderzoek bleek dat het opvragen van informatie over plannen omwille van bijvoorbeeld lopende onderhandelingen tussen marktpartijen en gemeenten in de praktijk lastig kan zijn. De informatie is om die reden veelal opgevraagd onder voorwaarde dat de onderliggende projecten niet bij naam genoemd worden in de publicatie. Om die reden is een lijst van alle onderzochte projecten niet opgenomen in de rapportage. Projecten worden in de rapportage enkel bij naam genoemd na toestemming van de betrokken partijen. Bij het samenstellen van de steekproef is een representatieve spreiding van plangrootte (aantal woningen), locatie, bestuurlijke status en een regionale spreiding leidend geweest. De verhoudingen van de steekproef zijn getoetst op basis van de verhoudingen van de harde plancapaciteit zoals geregistreerd in de Planmonitor Wonen Overijssel. De spreiding van de zachte plancapaciteit op deze variabelen is op provincieniveau niet bekend. Bij deze plannen is verondersteld dat deze een soortgelijke spreiding kennen als de harde plancapaciteit.

Oververtegenwoordiging van grote plannen
Om in het onderzoek uitspraken te kunnen doen over grote plannen (plannen met meer dan 100 woningen) is het van belang om voldoende grote plannen te selecteren. Hierdoor ligt het aandeel grote plannen in de steekproef hoger dan werkelijk het geval is. Hierdoor kunnen uitspraken over alle plannen vertekend worden door de oververtegenwoordiging van grote plannen (en ondervertegenwoordiging van kleine plannen) in de steekproef. Om uitspraken op het niveau van alle plannen hiervoor te corrigeren, worden de resultaten gewogen naar de grootteklasse van projecten. De spreiding van de overige variabelen binnen de steekproef ligt in lijn met de werkelijke verhoudingen onder harde woningbouwplannen.

Enquête over kwalitatieve samenstelling planaanbod en realisatierisico's
De enquête die is uitgezet onder projectleiders bij gemeenten en marktpartijen gaat in op 1) algemene projectkenmerken (zoals aantallen woningen, woningtypen, prijsklassering etc.), 2) beleidsmatige risico's en 3) de financiële haalbaarheid van een plan. De projectkenmerken zijn relevant om een goed beeld te krijgen van de kwalitatieve samenstelling van het planaanbod, welke nodig is bij de confrontatie met de kwalitatieve woningvraag. De overige vragen gaan in op de risico's die in de praktijk een belemmering rond de voortgang vormen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen beleidsmatige risico's (denk aan programmatische eisen of milieucontouren) en de financiële haalbaarheid (bijvoorbeeld hoge verwervingskosten die de rentabiliteit van een plan drukken). Ook is gevraagd naar de verwachte vertragingsduur die wordt veroorzaakt door de belemmering. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen plannen met een vertragingsduur van minder dan een half jaar en plannen met een vertragingsduur van een half jaar of langer. Deze opdeling is later gebruikt bij de totstandkoming van het risicoprofiel van de plancapaciteit, waarbij onder meer plannen met vertraging van een half jaar of langer een verhoogd realisatierisico krijgen aangemerkt.

De enquêteresultaten geven een breed overzicht van de aanbodsamenstelling en de belemmeringen die de voortgang van plannen in de weg staan. Een enquête heeft echter minder de voorkeur bij het achterhalen van specifieke achterliggende factoren die belemmeringen in de context van verschillende type projecten veroorzaken. Hiervoor is fase twee van het onderzoek ingericht.

Fase 2: verdiepende analyse van belemmeringen in de vorm van tien interviews
Rondom de belemmeringen die in de eerste fase zijn geïnventariseerd zijn tien interviews ingericht met als doel het analyseren van de ontstaansgeschiedenis van belemmeringen en de gevolgen ervan. Inzicht in het ontstaan van diverse belemmeringen geeft eveneens richting aan mogelijke oplossingen om deze weg te nemen. De meest genoemde belemmeringen in de eerste fase vormde hierbij het onderwerp van interview.

De resultaten uit beide fases zijn op drie momenten getoetst en besproken met een klankbordgroepbijeenkomst bestaande uit een vertegenwoordiging van gemeenten, provincie en marktpartijen. Een deelnemerslijst van de klankbordgroep is opgenomen in bijlage A. Tijdens de eerste bijeenkomst is de doelstelling van het onderzoek besproken en van gedachten gewisseld over de opzet en uitvoering. De tweede en derde bijeenkomst zijn georganiseerd rond de tussentijdse resultaten van de eerste en tweede fase van uitvoering.

3 Vraag en aanbod op de woningmarkt in Overijssel

Dit hoofdstuk bespreekt vraag en aanbod op de woningmarkt in Overijssel over de periode 2018 tot en met 2028. De gepresenteerde resultaten geven inzicht in de toereikendheid en de kwaliteit van het geplande woningaanbod in het licht van de woningvraag. De resultaten worden in de eerste plaats besproken op provincieniveau. Daarnaast wordt het beeld naar landelijke en stedelijke regio's in Twente en West-Overijssel gepresenteerd. In de eerste paragrafen wordt de uitbreidingsvraag (huishoudensgroei) afgezet tegen het geplande aanbod. Het tweede deel gaat in op de kwaliteit van vraag en aanbod.

3.1 Vraag en aanbod op de woningmarkt

In de periode 2018 tot en met 2028 komen er in Overijssel ongeveer 23.000 huishoudens bij (CBS, tabel 3.1). De groei zit met bijna 15.000 huishoudens voor het merendeel in West-Overijssel. In Twente stijgt het aantal huishoudens over deze periode met ongeveer 8.000. Op provincieniveau is de vraag sterk geconcentreerd in stedelijke gemeenten[2]: van de 23.000 huishoudens komen er ongeveer 14.000 bij in de steden. Waar de groeiverhouding landelijk/stedelijk in Twente redelijk gelijk is verdeeld, slaat de groei in West-Overijssel met ongeveer twee derde nadrukkelijker neer in de steden.

In de periode 2030-2040 vlakt de huishoudensgroei af (gemiddelde groei van 0,1% per jaar in Overijssel), waarbij in West-Overijssel het aantal huishoudens nog licht blijft toenemen, terwijl het huishoudensaantal in Twente in deze periode stabiliseert. De uitbreidingsopgave in beide regio's ligt met andere woorden voornamelijk in het komend decennium.

Tabel 3.1 Huishoudensgroei en netto plancapaciteit in Overijssel, Twente, West-Overijssel, stedelijke en landelijke gemeenten, 2018-2028

	Vraag	Netto aanbod		Ratio netto aanbod/vraag (%)	
	Huishoudens-groei	Netto harde plancapaciteit	Totale netto plancapaciteit	Netto harde plancapaciteit /vraag	Totale netto plancapaciteit /vraag
Overijssel	22.900	19.300	31.500	84	138
Twente	8.300	8.300	13.900	100	168
Landelijk	4.500	4.400	7.000	97	155
Stedelijk	3.800	3.900	6.900	102	183
West-Overijssel	14.600	11.000	17.600	75	121
Landelijk	4.700	4.400	7.000	93	149
Stedelijk	9.900	6.600	10.600	67	107

Bron: CBS, Planmonitor, bewerking EIB

[2] De volgende gemeenten zijn in deze studie als stedelijk aangemerkt: Almelo, Deventer, Enschede, Hengelo, Kampen en Zwolle.

3.1.1 Plancapaciteit

De netto plancapaciteit (het geplande woningaanbod gecorrigeerd voor sloop en inclusief zachte plannen) in de periode 2018-2028 omvat bijna 32.000 woningen (tabel 3.1). Het woningaanbod toont dezelfde regionale accenten als de verwachte huishoudensgroei. Het belangrijkste deel van het aanbod staat gepland in de steden, waar over de beschouwde periode de huishoudensgroei het sterkst geconcentreerd is. De omvang van het aanbod lijkt - rekening houdend met een natuurlijke planuitval van gemiddeld ongeveer 30%[3] - in de meeste gebieden voldoende. Enkel in de stedelijke gemeenten in West-Overijssel lijkt het aanbod aan de krappe kant. Planuitval in de steden van West-Overijssel zal dan ook sneller uitdagingen opleveren rond het realiseren van tijdig voldoende aanbod. Verder dient opgemerkt te worden dat de ratio plancapaciteit en uitbreidingsvraag tussen gemeenten sterk uiteen kan lopen. Hierbij dient in ogenschouw genomen te worden dat een zeer royale plancapaciteit betekent dat een deel hiervan niet binnen afzienbare tijd tot stand zal komen en dus voor een langere periode wordt blootgesteld aan marktrisico's.

Bestuurlijk hard en zacht aanbod

Het gepresenteerde aanbod beslaat zowel bestuurlijk hard als zacht aanbod. Tot hard planaanbod wordt het aanbod gerekend waarvoor het bestemmingsplan is vastgesteld en dat onherroepelijk is. Ook uitwerkingsplichten worden tot de harde plancapaciteit gerekend. Wijzigingsbevoegdheden worden daarentegen tot zachte plannen gerekend.

Bestuurlijk zachte plannen dienen vanuit initiatief tot ontwerp nog een bestuurlijk traject af te leggen alvorens het bestemmingplan vastgesteld en onherroepelijk is. Het zachte aanbod omvat om die reden zowel plannen die al ver in de ontwerpfase zitten - en mogelijk bijna bestuurlijk hard worden - als plannen die zich nog in de initiatieffase bevinden.

Het aanbod gepland in bestuurlijk harde plannen staat geregistreerd in de Planmonitor van de provincie. Het bestuurlijk zachte aanbod is daarentegen niet via de Planmonitor inzichtelijk en is in dit onderzoek aan de hand van een enquête ingeschat. Op basis van inzicht in de zachte plancapaciteit van 14 gemeenten en marktpartijen is het gemiddeld percentage zachte plannen geschat op ongeveer 40% van de totale plancapaciteit. Zachte plannen betreffen zowel plannen die inzichtelijk zijn voor gemeenten als plannen die marktpartijen voorzien maar nog niet bekend zijn bij gemeenten. Dit laatste aanbod betreft maar een bescheiden aandeel in het gehele woningaanbod, veruit de meeste locaties in zachte plannen lijken voor gemeenten goed zichtbaar.

3.2 Kwaliteit van vraag en aanbod

Naast een kwantitatieve analyse gaat dit onderzoek in op de kwaliteit van vraag en aanbod. Meer specifiek wordt gekeken naar welke segmenten, woningtypen en regio's de vraag uitgaat en in welke mate het aanbod hierop aansluit.

De analyse van de vraagontwikkeling naar segmenten en woningtypen steunt op eerder onderzoek van het EIB naar de kwalitatieve woningvraag in Twente (EIB, 2017). In de studie over Twente zijn kwalitatieve woningvraagprognoses gemaakt, waarbij de methodiek onder meer steunt op de regionale demografische ontwikkeling in de komende decennia: meer specifiek de ontwikkeling van het aantal, de leeftijd, het opleidingsniveau en de samenstelling van huishoudens. Het in de tijd doorschuiven van verschillende leeftijdscohorten met elk hun eigen kenmerken heeft als gevolg dat de samenstelling van een populatie van huishoudens in een regio verandert en hierdoor ook de woningvraag. Dit worden cohort effecten genoemd. De kwalitatieve woningvraagprognose baseert zich op deze ontwikkeling en daarnaast de mobiliteit op de woningmarkt van verschillende groepen en de historische woonpatronen die bij deze groepen horen. Deze woonpatronen zijn in de tijd vrij constant en geven zo een indruk van het gedrag van verschillende groepen huishoudens op de woningmarkt in de toekomst.

[3] Tijdens interviews met projectleiders bij gemeenten komt naar voren dat de historische natuurlijke planuitval naar schatting ongeveer 30% betreft van het harde en zachte planaanbod.

Voor West-Overijssel is een dergelijke studie recent niet uitgevoerd. Op basis van dezelfde methodiek en uitgangspunten die gehanteerd zijn in de studie over Twente is voor dit onderzoek een globale scan gemaakt van de vraagontwikkeling op het niveau van West-Overijssel, met een uitsplitsing naar stedelijke en landelijke regio's.

De kwalitatieve samenstelling van het planaanbod is afgeleid uit de informatie die is opgehaald over de onderzochte woningbouwplannen. Van de onderzochte plannen is geïnventariseerd in welke segmenten de woningen staan gepland (koop- of huursegment), welke woningtypen het betreft (grondgebonden of appartementen) en in welke prijsklasse de woningen zich bevinden.

Vergrijzing belangrijke factor bij ontwikkeling woningvraag
In het komende decennium wordt de ontwikkeling van de woningvraag sterk ingegeven door de vergrijzing. De toekomstige groep ouderen heeft namelijk een andere woningvraag dan de huidige groep ouderen. Waar de huidige groep ouderen vaker woonachtig is in appartementen in de (gereguleerde) huursector, woont de nieuwe groep ouderen - de babyboom generatie - voornamelijk in grondgebonden woningen en in de koopsector. Gegeven de geringe mobiliteit van ouderen op de woningmarkt zullen zij veelal blijven wonen in de woning waarin ze nu al wonen. Dit zegt overigens niet dat ouderen in de praktijk geheel niet verhuizen. Echter, ten opzichte van jongere leeftijdscohorten is de mobiliteit van ouderen op de woningmarkt beduidend geringer. Wanneer de huidige groep ouderen komt te overlijden en de nieuwe groep ouderen hun plaats inneemt, zal als gevolg de samenstelling van de vraag onder ouderen verschuiven en steeds meer uitgaan naar grondgebonden woningen en koopwoningen. In de tijd is overigens al sprake van enige verschuiving van de woningvraag onder ouderen. Waar in 2006 ongeveer 54% van 70-plussers in Overijssel in een gereguleerde huurwoning woonde, lag dit percentage in 2015 nog op 44% (WoON2006/2015). De vraag naar grondgebonden woningen onder ouderen is over dezelfde periode toegenomen van 68% naar 72%. Nu de babyboomgeneratie in het komende decennium geleidelijk volledig tot de groep 70-plussers gaat behoren, zal het aandeel ouderen wonend in de koopsector en in grondgebonden woningen naar verwachting verder oplopen. Hierbij is het van belang om op te merken dat, ondanks het oplopende aantal alleenstaanden (veelal ouderen met een lage mobiliteit op de woningmarkt), dus niet de vraag naar appartementen sterk toeneemt, maar vooral de vraag naar grondgebonden woningen. Immers, grondgebonden woningen komen vanuit ouderen weinig beschikbaar voor de doorstroom. Hierdoor is het van belang om grondgebonden woningen bij te bouwen voor jongere leeftijdscohorten die bij gezinsvorming/-uitbreiding hier vraag naar hebben. De opgave rond de toenemende vergrijzing bevindt zich dan ook weinig rond nieuwbouw voor ouderen, maar zal in toenemende mate aanpassingen van bestaande woningen vragen. Het beleid vanuit onder meer de WMO is er ook op ingericht om ouderen in staat te stellen om zo lang mogelijk zelfstandig te blijven wonen. De ruime grondgebonden woning waar de babyboom generatie veelal in woont, is in veel gevallen ook goed aan te passen aan de woonwensen die horen bij het ouder worden (denk aan het aanbrengen van trapliften, het wegnemen van drempels etc.).

Vraag en aanbod sterk geconcentreerd in particuliere segment
Een eerste gevolg van de veranderende woningvraag onder ouderen is een relatief sterke vraag naar koopwoningen, zowel in Twente als West-Overijssel (tabel 3.2). Ongeveer drie kwart van de uitbreidingsvraag gaat uit naar koopwoningen versus een kwart naar huurwoningen. Binnen het huursegment gaat de uitbreidingsvraag uit naar vrije sector huurwoningen, de vraag naar gereguleerde huurwoningen neemt in alle regio's af. Hierbij worden woningen met een (kale) maandhuur van minder dan € 711 aangemerkt als gereguleerde huurwoningen.

De samenstelling van het aanbod heeft in termen van woningmarktsegmenten op provincieniveau dezelfde accenten als de vraag. Ongeveer drie kwart van het aanbod bestaat uit koopwoningen. Wel voorziet het aanbod, naast koop- en vrije sector huurwoningen, in gereguleerde huurwoningen, wat - ondanks de afnemende vraag naar gereguleerde huurwoningen - niet onlogisch is. Immers, de gereguleerde huurvoorraad dient in balans te blijven met de vraag door onder meer oude, kwetsbare woningen te vervangen. De vraag naar nieuwe gereguleerde huurwoningen is als gevolg te typeren als een vervangingsvraag in plaats van een uitbreidingsvraag.

Regionaal loopt het beeld meer uiteen. In de stedelijke gemeenten van Twente beslaat de plancapaciteit voor de helft woningen in het koopsegment. Afgezet tegen de vraag - die zich voor bijna 70% bevindt in het koopsegment - lijkt het aanbod dan ook te veel nadruk te leggen op huurwoningen.

Tabel 3.2 Samenstelling vraag en aanbod in Overijssel, Twente, West-Overijssel, stedelijke en landelijke gemeenten naar koop- en huursector (%), 2018-2028

	Vraag			Planaanbod		
	Koop	Huur	Totaal	Koop	Huur	Totaal
Overijssel	73	27	100	70	30	100
Twente	72	28	100	65	35	100
Landelijk	73	27	100	80	20	100
Stedelijk	69	31	100	50	50	100
West-Overijssel	76	24	100	75	25	100
Landelijk	82	18	100	85	15	100
Stedelijk	73	27	100	70	30	100

Bron: EIB

Vraag en aanbod gericht op grondgebonden woningen

Een tweede ontwikkeling die in gang wordt gezet door de vergrijzing is een naar verhouding sterke vraag naar grondgebonden woningen (tabel 3.3). De toekomstige groep ouderen - veelal woonachtig in grondgebonden woningen - zal in de regel blijven wonen waar ze wonen. Deze woningen komen als gevolg maar beperkt beschikbaar voor de doorstroom. Om de vraag naar grondgebonden woningen onder jongere leeftijdscohorten te accommoderen, gaat de uitbreidingsvraag met name uit naar dit woningtype. Als gevolg bestaat de uitbreidingsvraag voor ruim 70% uit grondgebonden woningen.

De appartementen die de huidige groep ouderen in het gereguleerde huursegment achterlaten bij overlijden, worden maar deels opnieuw bewoond door jongere leeftijdscohorten. Hier speelt mee dat de extra vraag naar appartementen zich met name in de particuliere sector bevindt. Ondanks de afnemende vraag naar appartementen in de gereguleerde sector is er derhalve nog altijd een uitbreidingsvraag naar appartementen in de vrije sector en het koopsegment. Deze vraag zal mogelijk deels opgevangen kunnen worden door appartementen uit de gereguleerde sector te liberaliseren[4]. Daarnaast zullen ook appartementen in het particuliere segment moeten worden bijgebouwd. De vraag naar appartementen manifesteert zich in zowel Twente als West-Overijssel sterker in stedelijke gemeenten dan in landelijke.

Het aanbod sluit in de samenstelling van woningtypen op provincieniveau goed aan op de vraag. Ongeveer drie kwart van het aanbod beslaat grondgebonden woningen en het resterende

[4] In onderzoek van het EIB naar de kwalitatieve woningvraag in Twente (2017) is geïllustreerd welke potentie de gereguleerde woningvoorraad heeft om geliberaliseerd te worden. Het gaat hierbij vooral om het kwalitatief hoogwaardige deel van de gereguleerde voorraad. De doelgroep in deze woningen is in Twente divers, bestaande uit onder andere ouderen zonder kinderen, waardoor ook een deel van de bewoners maar beperkt mobiel is op de woningmarkt. Bovendien speelt mee dat deze groep weinig prikkels heeft om te verhuizen uit een kwalitatief hoogwaardige huurwoning tegen een gunstige huurprijs. Om die reden is het lastig om het potentieel van dit deel van de voorraad voor liberalisatie in te schatten.

kwart betreft appartementen. In West-Overijssel ligt de nadruk in het aanbod in zowel landelijke als stedelijke gemeenten sterk op grondgebonden woningen. Dit is eveneens het geval in landelijke gemeenten in Twente. Opvallend is dat in de stedelijke gemeenten in Twente het aanbod voor ongeveer de helft uitgaat naar grondgebonden woningen, waarmee de programmering in deze gemeenten dus minder aansluiting vindt op de kwalitatieve woningvraag.

Tabel 3.3 Samenstelling vraag en aanbod in Overijssel, Twente, West-Overijssel, stedelijke en landelijke gemeenten naar woningtype (%), 2018-2028

	Vraag			Planaanbod		
	Grond-gebonden	Apparte-menten	Totaal	Grond-gebonden	Apparte-menten	Totaal
Overijssel	73	27	100	75	25	100
Twente	69	31	100	70	30	100
Landelijk	71	29	100	85	15	100
Stedelijk	68	32	100	50	50	100
West-Overijssel	77	23	100	80	20	100
Landelijk	84	16	100	95	5	100
Stedelijk	74	26	100	70	30	100

Bron: EIB

Onzekerheden rond prognoses

De prognoses kennen een beperkte mate van onzekerheid: de trends die in gang worden gezet met de vergrijzing zullen met grote waarschijnlijkheid plaatsvinden. Bij de gepresenteerde prognoses zijn wel enkele aannames gemaakt, die met name ingaan op de ontwikkeling rond het vrije huursegment. Zo is aangenomen dat onder het huidige beleid de vraag onder de verschillende cohorten enigszins verschuift richting vrije huursector woningen. Indien dit echter niet het geval is en de woonpreferenties onder cohorten onveranderd blijven, dan neemt de vraag naar gereguleerde woningen minder sterk af dan geprognosticeerd (wat overigens nog steeds betekent dat de vraag naar woningen uit het gereguleerde huursegment naar verwachting afneemt). De vraag naar koopwoningen neemt daarnaast verder toe, waardoor de uitbreidingsvraag voor een nog belangrijker deel uitgaat naar koopwoningen.

Daarnaast kwam tijdens de georganiseerde bijeenkomsten in het kader van dit onderzoek naar voren dat, met het toenemend aantal alleenstaande ouderen, mogelijk de vraag naar appartementen zou toenemen. Hierbij geldt dat vooralsnog de verhuisgeneigdheid onder ouderen vergeleken met andere cohorten nihil is gebleken, waardoor zij veelal blijven wonen in de (grondgebonden) woning waarin ze op dit moment wonen. Een substantiële verschuiving in de samenstelling van de vraag van toekomstige ouderen zou dan ook vooral veroorzaakt moeten worden door veranderende woonpatronen onder de huidige jongere cohorten met een hogere mobiliteit op de woningmarkt, die deze woonpreferentie vervolgens meenemen als ze ouder worden. Hiervoor lijkt weinig aanleiding te bestaan: de woonpatronen van verschillende typen huishoudens en leeftijden blijken in de tijd vrij stabiel te zijn. Niettemin kan indicatief geïllustreerd worden wat een toenemende vraag naar appartementen onder ouderen zou betekenen voor de uitbreidingsvraag. Indien de vraag naar grondgebonden woningen als gevolg van een hogere verhuismobiliteit onder ouderen 3%-punt afneemt ten gunste van de vraag naar

appartementen, dan bestaat de vraag naar grondgebonden woningen nog steeds het merendeel van de uitbreidingsvraag. In landelijke en stedelijke gemeenten in Twente gaat het om ruim 60% van de vraag en in West-Overijssel gaat de vraag in stedelijke en landelijke gemeenten in dit geval voor ruim 70% uit naar grondgebonden woningen. Ook in dit geval gaat dus het merendeel van de vraag in zowel Twente als West-Overijssel uit naar dit woningtype.

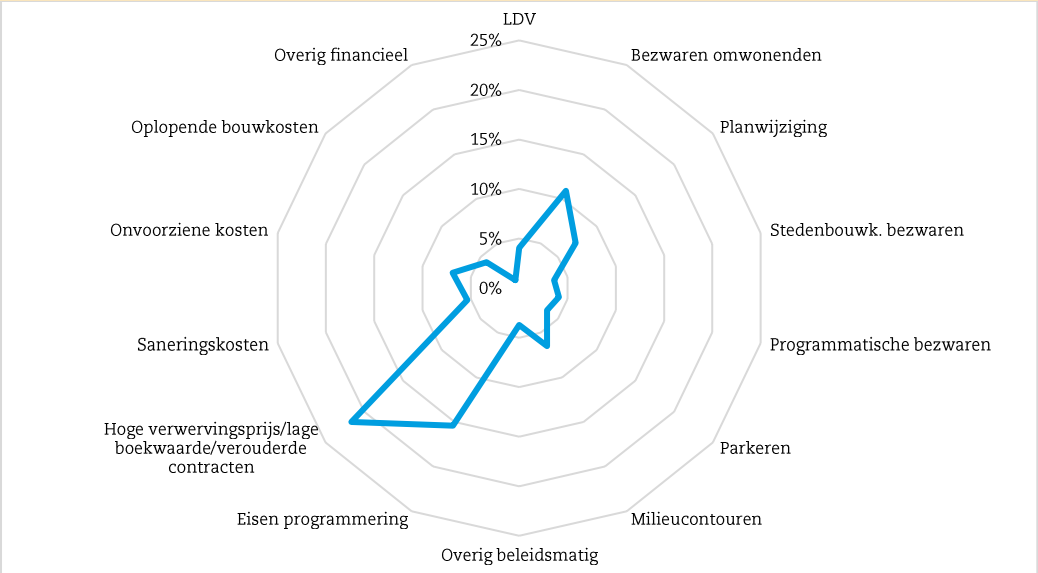
4 Belemmeringen rond het geplande woningaanbod

Dit hoofdstuk bespreekt de belemmeringen die de realisatie van het planaanbod in de weg kunnen staan. In de eerste plaats wordt een overzicht gegeven van de belemmeringen die in het onderzoek naar voren komen. Daarna gaat het hoofdstuk in op het type projecten dat veelal belemmeringen ervaren en de samenhang met de aard van de verschillende belemmeringen. Tot slot wordt besproken welke effecten recente regelgeving en oplopende capaciteits-problemen in de markt hebben op de haalbaarheid van plannen.

4.1 Projecten met belemmeringen

Deze paragraaf bespreekt het type projecten dat in de praktijk onderhevig is aan belemmeringen. Om deze projecten in samenhang met de verschillende belemmeringen te beschouwen, wordt onderstaand eerst een globaal overzicht gegeven van het type belemmeringen dat in Overijssel voornamelijk een rol van betekenis speelt. Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit dat de enquête een momentopname is. Het is dan ook mogelijk in latere stadia van de projecten alsnog belemmeringen in plannen worden ervaren die eerder onvoorzien waren. Andersom kunnen verwachte belemmeringen in de praktijk minder hardnekkig uitpakken dan tijdens het moment van meten werd gedacht. Zo kunnen bijvoorbeeld bezwaren van omwonenden in de praktijk meevallen, waardoor het bestemmingsplan sneller vastgesteld kan worden en de bouw eerder kan starten.

Figuur 4.1 Percentage plannen met beleidsmatige belemmeringen (rechterhelft) en financiële belemmeringen (linkerhelft) in Overijssel, in procenten



Bron: EIB

Algemeen beeld belemmeringen
Bij ongeveer 40% van de plannen in Overijssel worden in de praktijk belemmeringen ervaren die de voortgang naar verwachting gedurende een periode van zes maanden of langer vertragen. Deze plannen bestempelen we in dit onderzoek als plannen met een verhoogd realisatierisico. De belemmeringen zijn beleidsmatig of financieel van aard (zie respectievelijk de rechter- en linkerhelft van figuur 4.1). Ook plannen die te maken hebben met zowel beleidsmatige als

financiële belemmeringen worden gerekend tot plannen met een verhoogd realisatierisico. Bij deze plannen gaat het enerzijds om een stapeling van belemmeringen. Daarnaast varieert de aard van belemmeringen, wat de complexiteit van het knelpunt vergroot.

Financiële belemmeringen komen in de praktijk vaker voor dan beleidsmatige (Bijna 50% van de plannen tegenover 20%). De blauwe lijn in figuur 4.1 geeft weer hoe vaak welke belemmeringen rond plannen in de praktijk spelen. Zo geldt bij ruim 20% van de plannen dat een hoge verwervingsprijs, een hoge boekwaarde of verouderde voorwaarden rond bijvoorbeeld grondafname de financiële haalbaarheid van plannen in de huidige marktomstandigheden onder druk zet. Bij ongeveer 15% van de plannen gaat het om programmeringseisen die de financiële haalbaarheid bemoeilijken. Onder financiële belemmeringen vallen daarnaast omvangrijke (onvoorziene) kosten die de rendabiliteit van het onderliggende plan verslechteren, waarbij het meestal gaat om saneringskosten, oplopende bouwkosten of andersoortige onvoorziene kosten, zoals kosten rond gevelisolatie of parkeeroplossingen.

Beleidsmatige belemmeringen spelen vooral bij zacht planaanbod en bestaan veelal uit bezwaren van belanghebbenden, afkomstig van omwonenden of bezwaren aangaande milieucontouren. Als gevolg van deze bezwaren zijn plannen in het traject van bestuurlijk zacht naar hard veelal nog onderhevig aan belemmeringen door planwijzigingen. 'De Ladder voor duurzame verstedelijking'[5] wordt expliciet genoemd bij enkele plannen op uitbreidingslocaties, maar is in die hoedanigheid niet het meest voorkomende knelpunt rond plannen met een bestuurlijk zachte status. Indirect komt de Ladder naar voren in de vorm van uitgangspunten rond het maximaal programmeren van de woningbehoefte, waardoor kansrijke locaties in de praktijk mogelijk niet hard worden omdat er geen 'Ladderruimte' beschikbaar is. Programmatische bezwaren en de Ladder dienen dus in samenhang beschouwd te worden.

4.1.1 Projecten in de regio

Bijna 45% van de plannen in Twente kent een verhoogd realisatierisico, tegenover ongeveer 35% van de plannen in West-Overijssel (tabel 4.1). Hierbij gaat het in Twente frequenter om zowel beleidsmatige als financiële belemmeringen. Dit wordt voor een belangrijk deel verklaard door verschillen in de aanbodsamenstelling. Vergeleken met West-Overijssel staat in Twente een omvangrijker deel van het planaanbod gepland op inbreidingslocaties: in Twente gaat het om ongeveer 75% van de plancapaciteit en in West-Overijssel om iets meer dan 60%. Woningbouw-projecten binnen bestaand bebouwd gebied worden in de praktijk - vanwege o.a. het effect op de leefomgeving van anderen of omvangrijke (onvoorziene) kosten - frequenter met belemmeringen geconfronteerd dan plannen op uitbreidingslocaties. Naast bestuurlijk harde plancapaciteit lijkt eveneens de zachte plancapaciteit in Twente frequenter gepland op inbreidingslocaties dan in West-Overijssel. Doordat bezwaren van belanghebbenden vooral in het bestuurlijke traject van het hard maken van zachte plannen op inbreidingslocaties spelen, komen deze bezwaren in Twente vaker voor dan in West-Overijssel.

Beide regio's hebben te maken met verouderde woningbouwplannen die voor de crisis tegen een relatief hoge prijs zijn aangekocht en jarenlang hebben stilgelegen, waarbij het vaak om relatief grote projecten op inbreidingslocaties gaat. Veel van deze projecten vinden inmiddels weer doorgang, maar ondervinden nog vertraging door de nodige aanpassing in het licht van de huidige vraag of regelgeving.

Projecten in landelijke en stedelijke gemeenten
Realisatierisico's spelen eerder in stedelijke gemeenten dan in landelijke gemeenten (respectievelijk ongeveer 50% en 35% van de plannen, zie tabel 4.1). Het aandeel plannen met een verhoogd beleidsmatig risico ligt in beide regio's ongeveer op hetzelfde niveau. Daarentegen treffen plannen in stedelijke gemeenten frequenter financiële belemmeringen dan in landelijke gemeenten. Dit wordt verklaard doordat in stedelijke gemeenten de projecten

[5] De Ladder is van toepassing op woningbouwplannen die worden aangemerkt als nieuwe stedelijke ontwikkeling. Bij een nieuwe stedelijke ontwikkeling is een motivatie nodig waaruit blijkt dat er kwantitatieve ofwel kwalitatieve behoefte aan de woningen bestaat. Indien de woningbouwontwikkeling gepland staat buiten bestaand stedelijk gebied, dient gemotiveerd te worden waarom niet binnen bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

gemiddeld groter zijn en vaker op inbreidingslocaties staan gepland. Deze plannen hebben in de praktijk een groot effect op de leefomgeving van anderen en worden om die reden relatief vaak geconfronteerd met bezwaren. In landelijke gemeenten komen dergelijke plannen beduidend minder vaak voor.

Tabel 4.1 Plannen met een verhoogd realisatierisico naar stedelijke/landelijke gemeenten en regio, in procenten

	Plannen met een verhoogd realisatierisico (%)
Overijssel	39
Regio	
Twente	43
West-Overijssel	34
Stedelijk	51
Landelijk	34

Bron: EIB

4.1.2 Projecten op inbreidings- en uitbreidingslocaties

De hoge verwervingsprijzen van grond en daarnaast de complexiteit bij het ontwikkelen en uitvoeren van projecten op drukbezette grond maken dat inbreidingslocaties vatbaarder zijn voor belemmeringen dan plannen op uitbreidingslocaties. Van de harde plancapaciteit op inbreidingslocaties kent ongeveer 50% van de plannen een verhoogd realisatierisico, tegenover bijna 30% van de harde plannen op uitbreidingslocaties (tabel 4.2). Financieel staan projecten op inbreidingslocaties meer onder druk door omvangrijkere verwervingskosten (ongeveer 20% van de inbreidingsplannen), waarbij het vaak gaat om locaties die tijdens de crisis tegen hoge grondprijzen zijn aangekocht en momenteel lastig rendabel zijn te realiseren. Daarnaast spelen (onvoorziene) oplopende kosten rond bijvoorbeeld sanering, gevelisolatie of parkeeroplossingen bij inbreidingslocaties relatief frequenter een rol (bijna 15%) dan op uitbreidingslocaties.

Bij zachte plannen op zowel inbreidings- als uitbreidingslocaties[6] geldt dat deze net als bij harde plannen knelpunten kunnen ervaren door hoge verwervingsprijzen uit het verleden. Zachte inbreidingslocaties lopen daarnaast vaker dan uitbreidingslocaties aan tegen oplopende kosten rond sanering of programmatische eisen in de vorm van bijvoorbeeld parkeernormen. Zachte plannen op uitbreidingslocaties kunnen bijvoorbeeld financiële knelpunten ervaren door een landschappelijke inpassing in naar verhouding veel groen en water tegenover weinig woningen. Beleidsmatige belemmeringen rond zachte plannen sluiten aan bij de financiële knelpunten. Bij het hard maken van zachte plannen op inbreidingslocaties bestaan vaker bezwaren rond parkeernormen, milieucontouren of stedenbouwkundige bezwaren. De Ladder voor duurzame verstedelijking en bezwaren van omwonenden komen bij zowel inbreidings- en uitbreidingslocaties voor.

[6] Opgemerkt dient te worden dat de steekproef op het niveau van zachte plannen op uitbreidingslocaties dun is, waardoor niet met voldoende betrouwbaarheid een schatting gemaakt kan worden van het aandeel plannen met een verhoogd realisatierisico.

Tabel 4.2	Plannen met een verhoogd realisatierisico naar inbreidings-, uitbreidingslocaties, bestuurlijke status en regio, in procenten	
	Inbreiding	Uitbreiding
Bestuurlijk harde plannen		
Overijssel	53	29
Twente	60	43
West-Overijssel	43	20
Bestuurlijk zachte plannen	57	*

* Onvoldoende waarnemingen

Bron: EIB

4.1.3 Grote en kleine projecten

Lange doorlooptijden in combinatie met een relatief groot effect op de leefomgeving maken dat grote projecten (>100 woningen) frequenter in aanraking komen met belemmeringen dan kleine projecten (ongeveer 55% van de grote plannen en 35% van de kleine plannen, zie tabel 4.3). Doordat grote projecten veelal in meerdere fases in de tijd gepland staan, worden deze plannen gedurende een lange periode blootgesteld aan marktrisico's. Het afstemmen van plannen op de huidige vraag en regelgeving, of het anticiperen op verouderde contracten/hoge verwervingskosten, zorgt hierbij veelal voor vertraging. Hier speelt mee dat latere fases vaak nog het traject van bestuurlijk zacht naar hard moeten doormaken, waardoor belemmeringen die bij deze transitie spelen (bezwaren/planwijzigingen) zich meerdere malen kunnen voordoen. Ook kan het voorkomen dat latere planfases bijvoorbeeld uitvallen, wat de financiële druk op het resterende plandeel vergroot.

Regionaal loopt het percentage grote projecten dat vertraagt sterk uiteen. In Twente wordt ongeveer 70% van de grote projecten belemmerd, tegenover bijna 40% in West-Overijssel (tabel 4.3). Het gegeven dat grote plannen in Twente vaker op inbreidingslocaties gepland staan dan in West-Overijssel is hiervoor een verklaring. De stedenbouwkundige complexiteit van deze locaties in combinatie met het effect op de leefomgeving van omwonenden zorgen op deze locaties sneller voor belemmeringen. Hoewel in West-Overijssel grote projecten eveneens frequenter met belemmeringen in aanraking komen dan kleine projecten, lopen de verschillen toch minder sterk uiteen vergeleken met Twente.

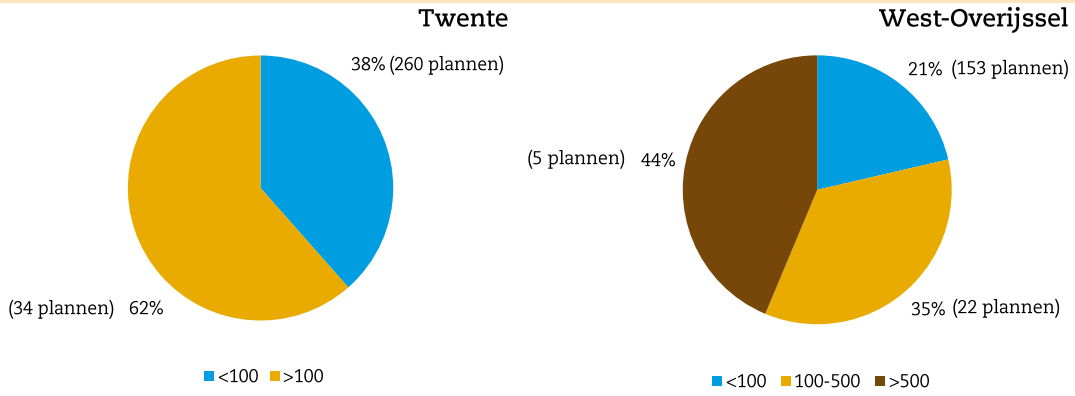
Tabel 4.3 **Plannen met belemmeringen naar kleine/grote projecten en regio, in procenten**

	<100	>100
Overijssel	**37**	**53**
Regio's		
Twente	40	71
West-Overijssel	33	38
Bestuurlijke status		
Hard	35	28
Zacht	48	67

Bron: EIB

Urgentie rond een tijdige uitvoering van grote projecten
De spreiding van het woningaanbod over kleine en grote projecten laat zien dat een omvangrijk aandeel van het geplande woningaanbod bij een tijdige uitvoering afhankelijk is van de risico's die rond slechts enkele projecten spelen. Figuur 4.2 illustreert dit aan de hand van de bestuurlijk harde plancapaciteit. Zowel in Twente als in West-Overijssel staat veruit het belangrijkste deel van de harde plancapaciteit gepland in projecten bestaande uit meer dan 100 woningen. In West-Overijssel gaat het om bijna 80% van de plancapaciteit in 27 plannen, waarbij bijna 45% van het aanbod staat gepland in vijf projecten met meer dan 500 woningen per plan. In Twente gaat het om ongeveer 60% van het aanbod in ruim 30 plannen. Er bestaat hierdoor, met name in West-Overijssel, een grote urgentie rond het slagen van grote projecten, om zo een belangrijk deel van het aanbod tijdig te kunnen realiseren.

Figuur 4.2 **Aandeel van de harde plancapaciteit gepland in grote en kleine projecten, naar regio**



Bron: EIB

4.1.4 Bestuurlijk zachte en harde plannen

In het bestuurlijk traject van zachte plannen hard maken spelen - naast financiële belemmeringen - vaak nog beleidsmatige belemmeringen een rol. Het gaat hierbij vooral om bezwaren van belanghebbenden die nog kunnen leiden tot planwijzigingen (al dan niet via juridische procedures). In de meeste gevallen gaat het om bezwaren van omwonenden (ongeveer 30% van de zachte plannen). Daarnaast komen ook stedenbouwkundige bezwaren vaak voor (20%) en bezwaren aangaande parkeren en milieucontouren (beide type bezwaren bij ongeveer 10% van de zachte plannen). Programmatische bezwaren zijn vaak terug te brengen tot belemmeringen die worden veroorzaakt door uitgangspunten rond het 100% programmeren van de woningbehoefte (10% van de plannen). Zo komt het in de praktijk voor dat kansrijke zachte plannen niet hard worden gemaakt vanwege beperkte Ladderruimte.

Harde plannen komen daarentegen weinig in aanraking met beleidsmatige belemmeringen (wat niet wil zeggen dat er in het geheel geen beleidsmatige belemmeringen spelen). De knelpunten rond deze plannen zijn eerder financieel van aard. Dezelfde financiële belemmeringen spelen overigens evengoed bij zachte plannen. Zo zijn er minstens zoveel zachte plannen op inbreidingslocaties die financieel moeilijk uit kunnen vanwege hoge verwervingsprijzen of zachte plannen met knelpunten rond saneringsopgaven. Als gevolg kan geconcludeerd worden dat in beginsel de bestuurlijke status weinig te maken heeft met de financiële haalbaarheid van een plan.

Het belangrijkste verschil tussen bestuurlijk harde en zachte plannen zit dus vooral in het gegeven dat zachte plannen vaak nog een beleidsmatige horde moeten nemen om tot een onherroepelijk bestemmingsplan te komen. Doordat zachte plannen met beide typen belemmeringen in aanraking komen, ligt het percentage zachte plannen met belemmeringen hoger dan bij harde plannen: respectievelijk gaat het om ongeveer 55% van de zachte plannen tegenover 30% van de harde plannen (tabel 4.4). Regionaal liggen deze percentages in Twente hoger dan in West-Overijssel, wat met name het gevolg is van het naar verhouding omvangrijke aantal zachte plannen op inbreidingslocaties in Twente.

Met het gegeven dat de totale plancapaciteit in Overijssel voor ongeveer 40% bestaat uit zachte plannen, betekent dit dat een niet te verwaarlozen aandeel van het woningaanbod in projecten staat gepland die in de praktijk relatief vatbaar zijn voor belemmeringen. Deze plannen kunnen nodig zijn in het licht van harde plannen die in de praktijk sterk vertragen, maar wel Ladderruimte innemen.

Tabel 4.4 Plannen met belemmeringen naar bestuurlijke status en regio, in procenten

	Zacht	Hard
Overijssel	**54**	**31**
Twente	59	35
West-Overijssel	48	27

Bron: EIB

4.1.5 Plannen met zowel beleidsmatige als financiële belemmeringen

Bij ongeveer 10% van de plannen zorgen zowel beleidsmatige als financiële belemmeringen voor vertraging. Het merendeel betreft bestuurlijk zacht aanbod, waarbij de Ladder voor duurzame verstedelijking een belemmering vormt. Andere beleidsmatige knelpunten die

frequent spelen zijn bezwaren van omwonenden of bezwaren aangaande milieucontouren en planwijzigingen. Doordat dit vaak plannen zijn binnen bestaand bebouwd gebied, haken de financiële knelpunten veelal aan bij de aard van de belemmeringen die op deze locaties spelen.

Door de stapeling van belemmeringen en de complexe problemen die spelen rond deze plannen zijn deze specifieke projecten in de analyse als plannen met een verhoogd realisatierisico aangemerkt, ongeacht de verwachte vertraging die wordt toegekend aan de beleidsmatige ofwel financiële risico's.

4.2 Aard van belemmeringen

4.2.1 Beleidsmatige belemmeringen

Bezwaren en planwijzigingen
Van de beleidsmatige belemmeringen komen bezwaren van belanghebbenden in de praktijk het meest voor. Het gaat het meest frequent om bezwaren van omwonenden, maar ook stedenbouwkundige bezwaren en bezwaren aangaande parkeren of milieucontouren (geluidhinder) komen relatief vaak voor. Deze knelpunten spelen zo goed als alleen een rol bij bestuurlijk zachte plannen, waarbinnen de belangen van derden mogelijk nog onvoldoende geborgd zijn in het planontwerp.

Ladder voor Duurzame Verstedelijking en programmeringseisen
Bij 10% van de bestuurlijk zachte plannen wordt de Ladder als knelpunt genoemd, waarbij het gaat om plannen van een relatief grote omvang op uitleglocaties. Dit aandeel is relatief bescheiden vanwege de omvangrijke concentratie van zachte plancapaciteit op inbreidingslocaties, waar de Ladder weinig knelpunten geeft zolang er voldoende woningbehoefte is voor nieuwe harde plannen. Langs deze weg wordt de Ladder indirect wel aangehaald in het licht van de uitgangspunten rond maximaal programmeren. Zo spelen programmatische eisen beleidsmatig vooral een knelpunt rond zachte plannen die niet hard kunnen worden gemaakt vanwege een gebrek aan Ladderruimte. Een voorbeeld is een plan dat voor twee van de drie fases bestuurlijk hard is en uitgevoerd wordt, waarna de laatste fase omwille van het maximaal programmeren voorlopig niet tot stand zal komen (wat een negatief effect kan hebben op de rendabiliteit van het gerealiseerde deel van het plan). Gemeenten ervaren deze regelgeving veelal als belemmerend bij de totstandkoming van kansrijk zacht aanbod. Zo wordt veelvuldig genoemd dat de Ladder er vanuit gaat dat de harde plancapaciteit in alle gevallen op tijd opgeleverd wordt, waarbij dus geen rekening gehouden wordt met substantiële vertraging of uitval. Het tijdig kunnen anticiperen vereist dan ook dat er voldoende plannen hard gemaakt worden, zodat tijdig ingespeeld kan worden op stagnatie rond bestaande harde plancapaciteit. Indien bij planuitval of ernstige vertraging pas begonnen moet worden met deprogrammering en het hard maken van nieuwe plannen, dan duurt het al gauw een half decennium alvorens de eerste bouwvergunning aangevraagd kan worden, waarna de eerste woning pas nog enkele jaren later kan worden opgeleverd.

4.2.2 Financiële belemmeringen

Hoge verwervingsprijzen en verouderde voorwaarden
Het meest voorkomende financiële knelpunt manifesteert zich rond locaties die tijdens of nog voor de crisis zijn aangekocht tegen hoge marktprijzen en tijdens de crisis langdurig stilgelegen hebben. Als gevolg van de gedaalde grondprijzen tijdens de crisis zijn veel van deze locaties afgeboekt, waardoor deze in een aantrekkende markt al snel weer financieel rendabel kunnen worden ontwikkeld. Echter, dit is niet bij alle locaties het geval, waardoor een te hoge boekwaarde van de grond nog altijd een knelpunt vormt rond de financiële haalbaarheid van deze locaties, ondanks de aantrekkende economie en woningmarkt. In deze lijn komen ook belemmeringen naar voren die veroorzaakt worden door oude contracten of voorwaarden. Er zijn voorbeelden van marktpartijen die grond afnemen tegen contractueel afgesproken prijzen, die in de tijd ongunstig uitpakken. Zo kan het voorkomen dat een locatie om deze reden deels niet goed loopt, terwijl een ander plandeel wel rendabel is omdat de gemeente hier posities heeft en de grond niet afneemt tegen dezelfde voorwaarden. Plannen die al lang lopen, moeten vanwege de langdurige blootstelling aan marktrisico's op termijn vaak aan de vraag of

regelgeving worden aangepast. Zo komt het voor dat de programmering andere zwaartepunten nodig heeft of dat de uitvoering in aanraking komt met bijvoorbeeld aangescherpte regelgeving (denk bijvoorbeeld aan asbestsanering). Ter illustratie, als gevolg van de crisis werden bij een plan enkele fases geannuleerd, waardoor de resultaten van de bovenwijkse voorzieningen drukken op de resterende programmering (zie kader). Bij andere plannen wordt de oplossing niet gezocht in planuitval maar in de fasering, waarbij woningen die meer opbrengen eerst gerealiseerd worden en het plan hierdoor minder vertraging oploopt.

Case: Eschmarke in Enschede

In de praktijk blijkt dat plannen met een lange doorlooptijd een groter risico lopen. Zo is bij het woningbouwproject 'Eschmarke' in Enschede een deel van de programmering geannuleerd om de vraag en het aanbod voor heel Enschede in kwantitatieve zin weer in evenwicht te brengen. Begin jaren negentig bestond dit plan uit bijna 5.000 woningen. Tijdens de crisis bleek de vraag naar woningen minder dan eerder mee rekening werd gehouden. Door oude contracten en verplichtingen die de gemeente is aangegaan met verschillende marktpartijen lopen de kosten bij de gemeente op en heeft de gemeente geen mogelijkheden om de grond te verkopen. Inmiddels wordt gekeken of de vraag naar woningen, die weer is toegenomen, op een gedeelte van de Eschmarke kan landen.

Eisen programmering beperken de opbrengstcapaciteit
Een financieel knelpunt dat in de praktijk eveneens relatief frequent speelt, haakt aan bij programmeringseisen die druk uitoefenen op de financiële haalbaarheid van het plan. Dat komt in veel gevallen door verouderde afspraken/bestemmingsplaneisen rond relatief grote projecten binnen stedelijke gemeenten. Zo zijn er voorbeelden van bestemmingsplannen waarin voor de crisis is vastgelegd om twee-onder-1-kap-woningen te bouwen, terwijl er op dit moment meer vraag is naar rijwoningen.

Onvoorziene kosten
Voor 17% van de plannen vormen (onvoorziene) oplopende kosten een financiële belemmering, waarbij de belangrijkste kosten bestaan uit saneringskosten. Andere extra kosten kunnen voortkomen uit parkeeroplossingen of bijvoorbeeld aanpassingen van gevels naar aanleiding van geluidsnormen. Saneringskosten spelen vooral bij relatief grote projecten binnen stedelijke gemeenten. Door de complexiteit van deze projecten en locaties gaan onvoorziene kosten veelal nog gepaard met programmeringseisen die de opbrengst drukken of verouderde voorwaarden die een rol spelen bij de haalbaarheid van het plan in de huidige markt.

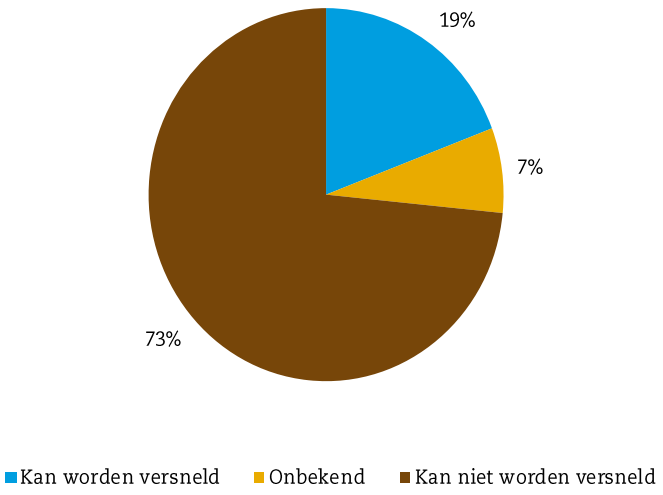
4.3 Mogelijkheden tot versnellen van planaanbod

Van plannen waarbinnen geen beleidsmatige belemmeringen worden ondervonden, is onderzocht in hoeverre deze versneld tot uitvoering gebracht kunnen worden. Voor ongeveer 20% van de plannen blijkt het mogelijk om woningen versneld te realiseren, voor ongeveer 75% van de plannen is dit echter geen optie (figuur 4.3). De huidige marktontwikkelingen in de bouw zijn hiervoor de belangrijkste verklaring. Bij de helft van de partijen die aangeven dat de uitvoering niet versneld kan worden, vormt een tekort aan capaciteit, zowel van arbeidskrachten als materialen, hiervoor een verklaring. Daarnaast zijn programmeringseisen en afspraken met gemeenten rond de fasering voor bijna 20% van de projecten een reden dat de uitvoering niet versneld kan worden. Voor ongeveer 30% van de projecten spelen overige redenen een rol: bestemmingsplannen moeten nog worden hard gemaakt, de woningverkoop moet nog starten en afspraken tussen gemeenten en marktpartijen moeten nog vastgelegd worden. Deze processen kennen veelal een vastgestelde termijn, bijvoorbeeld de terinzagelegging van bestemmingsplannen van zes weken, en kunnen niet altijd versneld worden.

Bij de plannen die mogelijk wel versneld kunnen worden, geven projectleiders veelal aan dat dit in belangrijke mate afhangt van de marktomstandigheden en de snelheid waarmee woningen verkocht worden. Zo wordt bijvoorbeeld bij een plan bestaande uit meerdere fases aangegeven dat - indien de markt zo blijft - de woningen in latere fases circa twee jaar eerder opgeleverd

kunnen worden. Daarnaast moet versnelling ook passen binnen de samenwerking/afstemming tussen aannemers en onderaannemers. Tot slot zijn er voorbeelden van plannen die naar verwachting sneller tot uitvoering komen omdat in een vroeg stadium afstemming is geweest met omwonenden, op basis waarvan geen verdere zienswijzen verwacht worden.

Figuur 4.3 Aandeel plannen naar de mogelijkheid om te versnellen



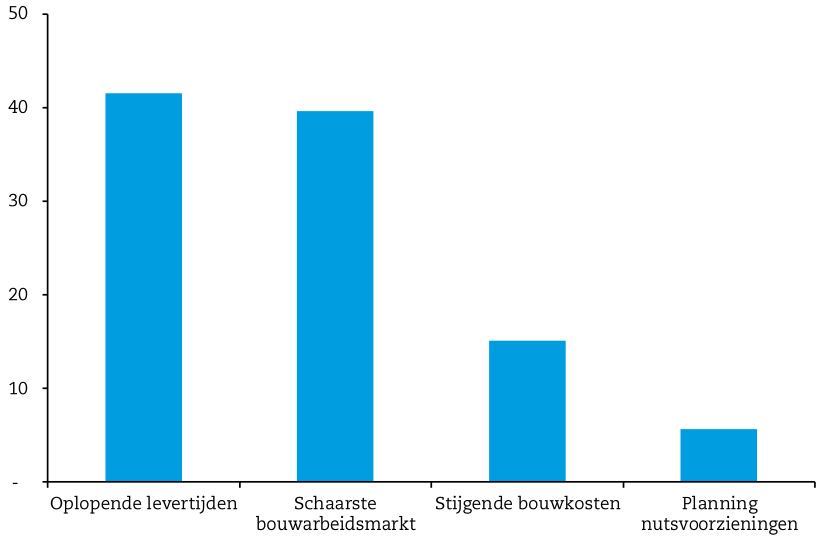
Bron: EIB

4.4 Nieuwe ontwikkelingen: capaciteitsproblemen en gasloos wonen

4.4.1 Capaciteitsproblemen

Capaciteitsproblemen in de markt worden weinig specifiek als een oorzaak voor langdurige vertraging aangemerkt. Wel geeft ongeveer de helft van de projectleiders aan zich zorgen te maken over de huidige ontwikkeling. De belangrijkste knelpunten die hierbij genoemd worden zijn schaarste op de bouwarbeidsmarkt en oplopende levertijden (figuur 4.4). Beide knelpunten worden door ongeveer 40% van de projectleiders genoemd. Daarnaast geeft 15% van de projectleiders aan zich specifiek zorgen te maken over de oplopende bouwkosten. Het op elkaar aan laten sluiten van de bouw en het organiseren van nutsvoorzieningen wordt door ruim 5% aangemerkt als een toenemende uitdaging. Hoewel het beeld is dat capaciteitsproblemen dus tot op heden weinig als een groot realisatierisico beschouwd worden, blijkt dat de ontwikkeling door projectleiders wel als urgent wordt gezien. Bij verder oplopende schaarste is het niet uitgesloten dat capaciteitsproblemen een sterker effect sorteren op de voortgang van plannen. Rond het organiseren van extra capaciteit ligt een belangrijke taak voor de sector zelf, om tijdig via opleidingen en verdere opschaling in de nodige capaciteit te kunnen voorzien.

Figuur 4.4 Genoemde capaciteitsproblemen door projectleiders, in procenten



Bron: EIB

4.4.2 Gasloos wonen

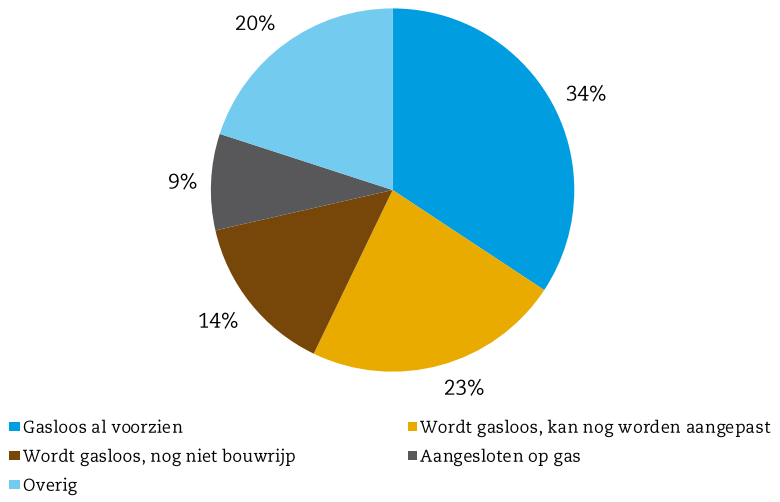
In het voorjaar van 2018 is besloten om per 1 juli 2018 de aansluitplicht van nieuwbouw-woningen op het aardgasnet te laten vervallen. Dit betekent dat vanaf 1 juli geen omgevingsvergunningen meer worden afgegeven voor woningbouwplannen die niet gasloos zijn, behalve als daar door gemeenten een uitzondering voor wordt gemaakt. Eerder werd voorzien dat deze wet per 1 januari 2019 zou ingaan. Aangezien deze met een half jaar naar voren is gehaald, gaven verschillende ontwikkelaars tijdens een klankbordgroep bijeenkomst aan hier in de praktijk belemmeringen door te ervaren. Voor de provincie Overijssel is geïnventariseerd in welke mate dit voor de plannen in de steekproef van toepassing is. Van 35 plannen is een reactie ontvangen. Hoewel de nieuwe wetgeving voor een derde van de plannen niet tot problemen leidt, aangezien al was voorzien om gasloos te bouwen, moet toch 57% van de plannen aangepast worden (de som van 23%, 14% en 20%, zie figuur 4.5). Voor negen procent van de plannen was al een omgevingsvergunning aangevraagd en kan het plan niet meer aangepast worden. De meeste plannen waarbinnen problemen worden ervaren als gevolg van de nieuwe wetgeving hebben een harde bestuurlijke status. Harde plannen zijn vaak al verder uitgewerkt en zullen dus vaker aangepast moeten worden. Toch is er ook een aantal zachte plannen dat aangepast moet worden.

De additionele kosten van aanpassingen komen vaak voor rekening van de ontwikkelende partijen die aangeven deze kosten niet altijd te kunnen doorberekenen aan de kopers. De meerkosten voor alternatieven voor de gasaansluiting worden geschat op € 20.000 - € 25.000 per woning. Ook voor particuliere kopers van kavels leidt de nieuwe wetgeving tot fors hogere kosten. Plannen die verder ontwikkeld zijn, zullen meer aanpassing vergen wanneer gasloos bouwen nog niet was voorzien. De kosten zullen dan hoger zijn en eventuele investeringen in bijvoorbeeld het bouwrijp maken van de grond, zijn vaker voor niets geweest. Ook zijn er plannen waarbinnen goedkope woningen moeten worden gerealiseerd als onderdeel van de programmering, maar waarvan de maximale prijs niet meebeweegt met de toenemende kosten van alternatieven voor de gasaansluiting. Dit heeft een direct effect op het rendement van de ontwikkelende partij, terwijl dit na de eerste verkoop wel de marktprijs van de woning kan verhogen. De hogere kosten kunnen leiden tot financiële belemmeringen, in het bijzonder voor

plannen waarbinnen de financiële ruimte al beperkt is. Net als andere financiële belemmeringen kan dit mogelijk leiden tot vertraging of planuitval.

Hoewel enkele gemeenten op dit gebied vooroplopen, zullen de meeste gemeenten hier pas recent beleid voor zijn gaan ontwikkelen. De manier waarop gemeenten omgaan met de nieuwe wetgeving verschilt soms sterk en loopt uiteen van het gezamenlijk opstellen van oplossingen tot weigeren mee te werken aan aanpassing van bestemmingsplannen. Gegeven de omvang van de opgave zal een samenwerkingsgerichte houding van gemeenten en marktpartijen belangrijk zijn voor tijdige ontwikkeling van plannen en realisatie van voldoende woningaanbod. Wanneer gemeenten plannen in late stadia van de ontwikkeling alsnog door willen laten gaan, bijvoorbeeld om voldoende woningbouw te garanderen, kan dit alleen wanneer het college van burgemeester en wethouders hier 'om zwaarwegende redenen van algemeen belang' toe besluit. Hier kan echter ook bezwaar en beroep tegen worden aangetekend. Vooralsnog is de indruk echter dat gemeenten sterk inzetten op gasloos bouwen en aanpassing van bestaande projecten.

Figuur 4.5 Oplossingsrichtingen voor nieuwe wetgeving rond gasloos wonen



Bron: EIB

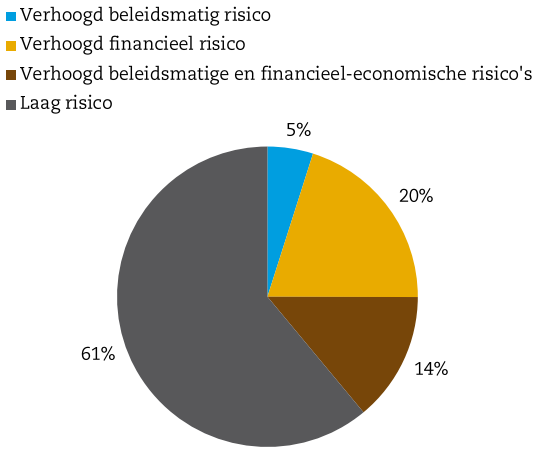
4.5 Conclusie: haalbaarheid van het planaanbod

De analyse wijst uit dat ongeveer 40% van het planaanbod een verhoogd realisatierisico kent (figuur 4.6). Belemmeringen zijn in de meeste gevallen financieel van aard, waarbij hoge verwervingsprijzen uit het verleden, programmeringseisen of onvoorziene kosten veelal de oorzaken zijn waardoor plannen financieel lastig te realiseren zijn. Deze oorzaken worden bij zowel bestuurlijk zachte als harde plannen genoemd, waarmee de bestuurlijke status van een plan dus weinig zegt over de financiële knelpunten. Beleidsmatig komen belemmeringen vooral voor bij bestuurlijk zachte plannen die in het traject naar een harde planstatus nog veelal worden geconfronteerd met bezwaren van omwonenden, stedenbouwkundige bezwaren, milieucontouren of de Ladder voor Duurzame verstedelijking. De Ladder komt expliciet relatief weinig naar voren als belemmering, maar moet in verband gezien worden met programmatische bezwaren die in de praktijk voor kansrijke zachte locaties een horde opwerpen doordat er geen of weinig Ladderruimte beschikbaar is. Bezien naar projecten gaat het vooral om plannen op inbreidingslocaties met relatief veel woningen. Hierbij gaat het vaak om projecten op locaties die al enige tijd geleden (voor of tijdens de crisis) zijn aangekocht en mogelijk nog steeds niet bestuurlijk hard zijn ofwel tijdens de crisis zijn stilgelegd en inmiddels

- na enige aanpassing - geleidelijk weer voortgang krijgen. Regionaal ligt het aandeel plannen met een verhoogd realisatierisico hoger in Twente dan in West-Overijssel (respectievelijk ongeveer 45% en 35%). Hoewel het planaanbod in Twente relatief ruim lijkt ten opzichte van de vraag, lijken risico's rond uiteindelijke realisatie zich hier dus vaker te manifesteren dan in West-Overijssel. Dit is het gevolg van het omvangrijke aandeel planaanbod binnen bestaand bebouwd gebied.

De resultaten wijzen hiermee uit dat - in het licht van planuitval of vertraagde oplevering - voor een aanzienlijk deel van het planaanbod nog additionele inspanningen nodig zijn om plannen tijdig op te leveren. Zeker in de steden van West-Overijssel is het planaanbod in het licht van deze realisatierisico's als krap te kwalificeren.

Figuur 4.6 Planaanbod met laag en verhoogd realisatierisico naar aard van belemmeringen, in procenten



Bron: EIB

5 Beleidsimplicaties

Gegeven de analyses uit voorgaande hoofdstukken worden onderstaand beleidsimplicaties geformuleerd. Deze aanbevelingen hebben als doel om op provincie- en regioniveau aangrijpingspunten te bieden voor (1) het afstemmen van het aanbod op de kwantitatieve en kwalitatieve woningvraag en (2) gerichte inzet op het wegnemen van de belangrijkste belemmeringen.

5.1 Regionale opgave rond kwantiteit en kwaliteit woningaanbod

Een eerste conclusie van dit onderzoek is dat de plancapaciteit in beginsel redelijk in balans is met de kwalitatieve en kwantitatieve woningvraag. Het aanbod heeft enige ruimte om in het licht van planuitval/vertraging de uitbreidingsvraag op te vangen, maar deze ruimte is niet groot. Kwalitatief legt het aanbod op provincieniveau dezelfde nadruk als de woningvraag. Wel zijn er belangrijke regionale verschillen op te merken bij de afstemming tussen vraag en aanbod.

Extra plancapaciteit in en rond steden West-Overijssel
Het totale aanbod in West-Overijssel beslaat momenteel ongeveer 120% van de uitbreidingsvraag (uitgaande van gemiddeld ongeveer 40% zachte plancapaciteit), wat krap is in het licht van planuitval en het aandeel plannen met een verhoogd realisatierisico. Met name in en rond de stedelijke gemeenten is de harde plancapaciteit onvoldoende om de uitbreidingsvraag te accommoderen. Een eerste beleidsimplicatie is dan ook om in deze regio extra plancapaciteit te organiseren: ongeveer 4.000 woningen aan plancapaciteit is nodig om op een plancapaciteit van ruim 140% van de vraag uit te komen en zodoende rekening te houden met planuitval/vertraging. Indien in dit geval ongeveer 30% van de plannen substantieel vertraagt of deels uitvalt, dan zou de resterende plancapaciteit nog steeds de woningvraag kunnen opvangen. Hierbij ligt een belangrijke opgave rond het hard maken van bestuurlijk zachte plannen. Naast het hard maken van zachte plannen dienen ook nieuwe locaties ontwikkeld te worden. De stedelijke gemeenten in samenwerking met de betrokken marktpartijen in deze regio hebben hierbij het voortrouw. Lopende initiatieven tonen overigens dat de urgentie van de opgave wordt gezien en opgepakt in bijvoorbeeld 'de Zwolse aanpak' (zie kader), waarbij ontwikkelaars, bouwers, makelaars en overheden de handen ineenslaan om onder andere de woningbouwproductie in de komende jaren te versnellen.

'De Zwolse aanpak'

Het Zwols Concilium is een samenwerkingsverband van marktpartijen, woningcorporaties, gemeente en de provincie, waarin ingezet wordt op het realiseren van voldoende en kwalitatief hoogwaardige en betaalbare woningen. Tot de kernactiviteiten van het Consilium behoort het monitoren van de woningmarkt in de gemeente Zwolle, belemmeringen worden gesignaleerd en er wordt geholpen deze te voorkomen. Doordat de gemeente bijvoorbeeld op voorhand duidelijke kaders schept voor de woningbouw, wordt marktpartijen en corporaties de ruimte geboden deze creatief en uniek in te vullen. Marktpartijen en corporaties op hun beurt ondersteunen de gemeente in het realiseren van woningbouwambities door kwaliteit, maatwerk en snelheid te bieden en geven waar nodig advies. Door gebruik te maken van de gezamenlijke kennis en transparant te zijn over plannen, praktijk, middelen en inzet, wordt beoogd om de doorlooptijden van projecten te versnellen en zo tot en met 2020 400 extra woningen te bouwen.

Herprogrammering in steden Twente
In Twente is de omvang van de plancapaciteit gunstig ten opzichte van de vraag. Opgemerkt dient te worden dat sommige gemeenten een zeer ruime plancapaciteit kennen in verhouding tot de vraag. Dit kan ertoe leiden dat niet alle plannen binnen afzienbare tijd tot stand kunnen

komen en gedurende een langere periode blootgesteld staan aan marktrisico's (bijvoorbeeld een veranderende vraag of regelgeving). Naast de kwantiteit van het planaanbod gaat het onderzoek in op de kwaliteit van vraag en aanbod. De kwalitatieve woningvraag gaat in Overijssel voor het merendeel uit naar grondgebonden woningen en het koopsegment. Op het niveau van regio's lijkt het aanbod redelijk in balans met de vraag te liggen. Enkel in de stedelijke gemeenten in Twente lijkt de plancapaciteit een te grote nadruk te leggen op appartementen en woningen in het huursegment (in tegenstelling tot de stedelijke gemeenten in West-Overijssel). Het verdient dan ook aanbeveling om in de bestaande programmering te onderzoeken waar mogelijkheden liggen om het aanbod meer af te stemmen op de vraag, via bijvoorbeeld herprogrammering. Hierbij kan gedacht worden aan een andere fasering van bepaalde woningtypen en/of woningen in het koopsegment in bestaande plannen. Bij de programmering van nieuw aanbod kan hierop afgestemd worden door de kwalitatieve vraag, die nog onvoldoende geborgd is in nieuwe plannen, te vestigen. Daarnaast kan overwogen worden om bij de kwalitatieve invulling van bestemmingsplannen voldoende flexibiliteit in te bouwen in de aanbodsamenstelling om te kunnen anticiperen op de vraagontwikkeling.

5.2 Inventariseren en hard maken van zacht aanbod

Op provincieniveau bestaat aan de hand van de planmonitor goed inzicht in de kwantiteit van de plancapaciteit. Voor wat betreft bestuurlijk zachte plannen ontbreekt een overkoepelend inzicht in de omvang en kansen van zachte plannen. In het licht van de urgentie rond het organiseren van extra plancapaciteit verdient het aanbeveling om de zachte plancapaciteit zowel kwantitatief als kwalitatief te inventariseren, waarna bij kansrijke locaties ingezet kan worden op het bestuurlijk hard maken. Ook van de harde plancapaciteit in de huidige planmonitor is het relevant om – naast kwantiteit - inzicht te krijgen in de kwalitatieve samenstelling. De provincie zou hierbij een overkoepelend overzicht op de plancapaciteit kunnen behouden door bijvoorbeeld de planmonitor aan te vullen met zachte plannen.

Belanghebbenden betrekken bij planontwerp
Uit de analyse komt naar voren dat in het bestuurlijke traject van het vaststellen van bestemmingsplannen deze veelal in aanraking komen met bezwaren/zienswijzen die leiden tot planwijzigingen en het plan kunnen vertragen. Het gaat hierbij veelal om plannen op inbreidingslocaties met relatief veel woningen. Uit de gevoerde interviews en meerdere voorbeelden komt naar voren dat dit type belemmering voor een belangrijk deel weggenomen kan worden via een goede communicatie richting belanghebbenden, door bijvoorbeeld participatietrajecten waarbinnen de belangen van omwonenden en anderen geïnventariseerd worden en voldoende geborgd worden in het ontwerp (zie kader). Hoewel deze trajecten in de praktijk steeds vaker worden afgelegd, lijkt er bij zowel marktpartijen als gemeenten nog ruimte voor verdere intensivering. Het ligt hierbij in de rede om niet elk zacht plan te voorzien van een integraal participatietraject. Op basis van een risico-inventarisatie van zacht planaanbod kan bepaald worden bij welke plannen deze inzet noodzakelijk lijkt. Plannen die hier in beginsel voor in aanmerking komen zijn relatief grotere binnenstedelijke projecten die een belangrijk effect sorteren op de directe leefomgeving van anderen. Uit de interviews komt naar voren dat samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen van belang is bij dergelijke trajecten. De verstandhouding tussen gemeenten en marktpartijen met bijvoorbeeld omwonenden is niet dezelfde en kan als zodanig in de communicatie elkaar goed aanvullen.

Case: Prinsenpoort in Zwolle

Een project dat al tijdenlang stillag door bezwaren van omwonenden en waar de gemeente de projectontwikkelaar een zogenaamde 'snelkookpan' heeft laten toepassen, is Prinsenpoort in Zwolle. Door de stakeholders en de belangrijkste thema's te identificeren konden gerichte workshops worden georganiseerd onder aanvoering van experts op verschillende deelterreinen, waarna op basis van input binnen enkele weken een ontwerp is opgesteld waar bewoners zeer tevreden mee waren. Een dergelijk traject is echter wel kostbaar en daarmee ook afhankelijk van de financiële haalbaarheid van het project.

5.3 Verruimen van financiële ruimte via programmeringsinstrumenten

De belangrijkste financiële knelpunten spelen rond relatief grote projecten op inbreidingslocaties. Deze locaties zijn vaak al enige tijd geleden (tijdens of nog voor de crisis) aangekocht en zijn in de huidige markt lastig rendabel te ontwikkelen. Dit kan enerzijds komen doordat sommige locaties niet afgeboekt zijn en de huidige opbrengsten de kosten maar net of onvoldoende dekken. Daarnaast speelt mee dat vanwege de lange doorlooptijd deze plannen veelal opnieuw afstemming nodig hebben op de huidige marktomstandigheden. Bestaande, verouderde programmeringseisen vormen regelmatig een financieel knelpunt rond de huidige haalbaarheid. Uit het onderzoek komt veelvuldig naar voren dat aan de hand van de programmering, fasering of planwijziging de financiële haalbaarheid van plannen kan worden verbeterd (zie kader). Binnen bestemmingsplannen die ruimte bieden om ten tijde van realisatie tussen gemeente en marktpartij af te stemmen hoe het plan eruit komt te zien, is het gemakkelijker om deze instrumenten toe te passen. Hiervoor is van belang dat binnen bestemmingsplannen niet alles op een te gedetailleerd niveau op voorhand wordt uitgewerkt, maar flexibiliteit wordt geboden om in een later stadium een gewenste invulling te geven aan het plan. Grotere plannen met verschillende soorten woningen bieden hier van nature meer mogelijkheden voor. De urgentie waarmee projecten met financiële belemmeringen voortgezet moeten worden en extra inzet vereisen, hangt voor een belangrijk deel af van de ernst van het financiële knelpunt, de actuele staat van het terrein in het licht van eventuele leefbaarheidsproblemen, het belang van het plan in de regionale woningprogrammering en alternatieve plannen die beschikbaar zijn.

Bij het wegnemen van hardnekkige financiële knelpunten moet in ogenschouw gehouden worden dat de oorzaken vaak aanhaken bij risico's die marktpartijen bewust nemen. Uit het onderzoek kwam bijvoorbeeld naar voren dat enkele gemeenten reserves aanhouden ter compensatie van onrendabele toppen. Echter, de inzet van publieke middelen dient goed te worden afgewogen in het licht van de urgentie van de locatie en de maatschappelijke baten die de continuering van het plan met zich meebrengt. De oplossing moet vooral gezocht worden in de vorm van herprogrammering, planwijziging of bovenplanse verevening (waarbij marktpartijen het verlies op een plan kunnen compenseren met winst in andere plannen). Om deze plannen financieel weer meer ruimte te bieden en de mogelijkheden die hiertoe leiden te onderzoeken, is een flexibele inzet en samenwerking van zowel marktpartijen als gemeenten vereist.

Case: Saller in Losser

Vanwege verouderde bestemmingsplannen en een sterke vraag naar nieuwe rijwoningen in de gemeente Losser, hebben de gemeente en de ontwikkelaar afgestemd om latere fasen van het plan naar voren te halen en woningen waar vooralsnog minder vraag naar is later te realiseren. Op deze manier wordt de ontwikkelaar de mogelijkheid gegeven om te voldoen aan de vraag en wordt uiteindelijk hetzelfde plan gerealiseerd. De gemeente is hierin flexibel geweest aangezien de precieze locatie afwijkt van wat eerder was afgesproken.

Ruimte in gemeentelijke regelgeving rond inbreidingslocaties
Een bijkomende constatering rond inbreidingsprojecten is dat deze veelal geconfronteerd worden met meerdere belemmeringen. Naast financiële knelpunten die rond deze locaties spelen (zie vorige punt), komen bij het hard maken van deze plannen vaak nog knelpunten rond parkeeroplossingen of milieucontouren naar voren. Om die reden kan verkend worden waar de gemeentelijke regelgeving op dit terrein verder geoptimaliseerd kan worden om - behoudens publieke doelstellingen die geborgd dienen te worden - ruimte te bieden aan een snelle totstandkoming van plannen op inbreidingslocaties. De nieuwe Omgevingswet biedt hiervoor aangrijpingspunten, in de vorm van bijvoorbeeld regionale accenten op het terrein van milieunormen die met het 'Mengpaneel' aangebracht kunnen worden. Gegeven de doelgroep waarvoor gebouwd wordt (i.e. ouderen/studenten etc.) kunnen bijvoorbeeld accenten in de regelgeving rond milieu/parkeren variëren, waarmee onnodige frictie met regelgeving

voorkomen kan worden. De provincie zou hierbij een overkoepelende rol kunnen aannemen bij het afstemmen van de regelgeving tussen gemeenten.

5.4 Regelgeving rond gasloos bouwen vereist samenwerking gemeenten en marktpartijen

Het naar voren halen van de nieuwe wetgeving rond gasloos bouwen naar 1 juli 2018 kan voor een deel van de projecten een financiële belemmering vormen. Gegeven de omvang van de opgave - zeker de helft van de plannen moet aangepast worden - zal een samenwerkingsgerichte houding van gemeenten en marktpartijen belangrijk zijn voor het tijdig ontwikkelen van plannen. Om realisatie van voldoende woningaanbod te waarborgen moet in kaart worden gebracht welk deel van de plannen hiermee te maken heeft en welke gevolgen de nieuwe wetgeving heeft. Daarnaast moet op korte termijn duidelijk worden welke mogelijkheden gemeenten en marktpartijen hebben om realisatie van deze projecten te stimuleren.

5.5 Monitoring grote projecten

De resultaten geven weer dat zowel in Twente als West-Overijssel een belangrijk aandeel van de plancapaciteit gepland staat in slechts enkele projecten. In Twente gaat het om ongeveer 60% van de plancapaciteit in ruim 30 plannen en in West-Overijssel om ongeveer 45% van het aanbod in slechts vijf projecten. Aangezien grote projecten relatief vaker een verhoogd realisatierisico kennen dan kleine projecten, is de tijdige oplevering van het planaanbod in deze plannen afhankelijk van het succes van enkele plannen. Met name in West-Overijssel speelt dit een rol. Om deze risico's scherp inzichtelijk te houden verdient het aanbeveling om een planmonitor op te zetten voor de grootste plannen in beide regio's. Zo zou halfjaarlijks de status van het plan en mogelijke knelpunten besproken kunnen worden tussen projectleiders van marktpartijen, gemeenten en eventueel de provincie. Hierbij kan de provincie een overkoepelend toezicht houden op de voortgang van de grootste plannen in de provincie. Naast plannen die om kwantitatieve redenen van belang zijn, kan gekeken worden of de voortgang van plannen monitoring behoeft vanwege de urgentie van kwalitatieve aspecten (bijvoorbeeld de invloed op de leefbaarheid van een gebied).

5.6 Ladder motiveren op basis van relatie plancapaciteit en feitelijk aanbod

De Ladder voor duurzame verstedelijking wordt slechts enkele keren expliciet als knelpunt genoemd in de context van enkele grote plannen op uitleglocaties. Indirect komt de Ladder meer naar voren in de vorm van programmatische bezwaren die bestaan rond zacht aanbod. De voortgang van zachte plannen wordt hierbij belemmerd in het licht van de regelgeving rond het maximaal programmeren tot 100% van de woningbehoefte. Niet alleen is extra harde plancapaciteit nodig om tijdig te kunnen voorzien in de uitbreidingsbehoefte, ook werkt deze regelgeving het initiëren van nieuwe plannen tegen. Zo kan het voor marktpartijen weinig interessant zijn om te investeren in nieuwe locaties indien onzeker is of en op welke termijn de plannen uitgevoerd kunnen worden. De Ladder veronderstelt dat alle harde plancapaciteit ook daadwerkelijk leidt tot feitelijk aanbod. Echter, in de praktijk lijdt kansrijk aanbod veelvuldig onder het gegeven dat geen Ladderruimte beschikbaar is, welke door andere (stagnerende) plannen wordt ingenomen. Dit vereist meer aanbod voor een tijdige oplevering van voldoende feitelijk aanbod. Hierbij is het van belang om de ruimte die er ligt binnen de ladder te benutten. De woningbehoefte dient helder onderbouwd te worden op basis van de relatie tussen planaanbod en feitelijk aanbod. Deze uitgangspunten rond behoeftemotivatie zouden bijvoorbeeld in visiestukken van de provincie verankerd kunnen worden.

In de huidige praktijk wordt tussen provincie en gemeenten afgesproken om maximaal 100% van de vraag te voorzien in harde plancapaciteit. Wanneer dit beleid wordt gehandhaafd, is het evenwel van belang om snel te kunnen anticiperen wanneer harde plancapaciteit niet van de grond komt. Hiertoe is het van belang om zicht te hebben op goede zachte locaties die snel hard gemaakt kunnen worden. Zoals eerder genoemd is het op provincieniveau monitoren van de zachte plancapaciteit hiervoor van belang.

5.7 Belangrijke opgave rond organiseren van meer (arbeids)capaciteit

De toenemende schaarste op de bouwarbeidsmarkt, oplopende levertijden van materialen en bouwkosten worden als oorzaak van vertraging weinig genoemd in het onderzoek. Wel wijzen de resultaten en interviews uit dat bijna de helft van de projectleiders zorgen heeft over de huidige ontwikkeling, waarbij de sterkste zorgen uitgaan naar oplopende levertijden en schaarste op de bouwarbeidsmarkt. Hoewel deze factoren momenteel nog relatief bescheiden een rol spelen bij de voortgang van plannen, kunnen deze bij een aanhoudende ontwikkeling een groter effect gaan sorteren. Hier ligt in eerste instantie een taak voor de sector zelf om tijdig voldoende arbeidscapaciteit te organiseren en daarnaast de productiecapaciteit verder op te schalen, waarbij - naast extra handen - innovatie een belangrijke factor is. Ook regionale initiatieven van bedrijfsleven en lokale overheden kunnen de sector onder de aandacht brengen en nieuwe leerlingen en zij-instromers aan trekken. Het inzetten op voldoende leerplekken, gunstige voorwaarden en een goed loopbaanperspectief zijn hierbij belangrijke aandachtspunten.

Bijlage A Ledenlijst klankbordgroep

André ten Vergert	BPD
Anja Herskamp	Gemeente Zwartewaterland
Bouke Timmen	Stec groep
Han de Groot	Bouwend Nederland
Hans van Norel	Bouwend Nederland/ Van Norel bouwgroep
Inge Rietberg	Provincie Overijssel
Kitty Schoorlemmer	Gemeente Deventer
Mathieu van Rooij	Bouwend Nederland
Reginald Lefeu	Gemeente Enschede
Rineke Bugter	Gemeente Raalte
Robert ter Hoek	Bouwend Nederland
Tom Munter	VanWonen
Wietse Douwes	Provincie Overijssel

Economisch Instituut
voor de Bouw

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam

t (020) 205 16 00

eib@eib.nl
www.eib.nl