

RAIN TRANSI TIE

De transitie van de
Zuid-Limburgse
woningmarktmarkt

De transitie van de
Zuid-Limburgse
woningmarkt

IN

TRAN

SI

TIE

COLOFON

Auteur:

ing. L. (Leo) Teunissen [cohort 2012, MUAD]
Docent Built Environment, Zuyd Hogeschool
email: leo.teunissen@zuyd.nl

Begeleider:

drs. M.H. (Marius) Kiers
Strategisch adviseur bij ARCADIS
Programmamanager MUAD

Opleiding:

Master of Urban & Area Development [MUAD]

Beoordelaar:

dr. ir. T. (Theo) de Bruijn
Lector Duurzame Leefomgeving Saxion Hogeschool

Jaargang:

2013-2014, periode 7/8 Afstuderen

Datum:

18 november 2014

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord / **11**
Samenvatting / **14**

Hoofdstuk 01

- 1.0 **Inleiding / 17**
- 1.1 Aanleiding / **17**
- 1.2 Probleem- en doelstelling / **19**
- 1.3 Onderzoeksvragen en strategie / **20**
- 1.4 Onderzoeksopzet / **23**
- 1.5 Leeswijzer / **25**

Hoofdstuk 02

- 2.0 **Context van de verordening wonen Zuid-Limburg / 27**
- 2.1 De woningmarkt (1945 – 2007) / **28**
- 2.1.1 De woningmarkt (2008 – heden) / **29**
- 2.2 Demografische ontwikkelingen / **30**
- 2.2.1 Gevolgen van de demografische ontwikkelingen / **33**
- 2.3 Grondmarkt / **36**
- 2.4 Van bestrijden naar begeleiden in krimp of anticipeerregio's / **38**
- 2.5 Ontwikkelingen in de regio (corop) Zuid-Limburg / **40**
- 2.5.1 Demografische ontwikkelingen (zuid-)limburg / **41**
- 2.5.2 Woningmarkt Zuid-Limburg / **43**
- 2.6 De verordening wonen Zuid-Limburg / **44**
- 2.7 Juridische inkadering verordening / **46**
- 2.7.1 Juridische kaders toezeggingen gemeenten / **47**

Hoofdstuk 03

- 3 **Speelveld van de commerciële projectontwikkelaar / 51**
- 3.1 Gebiedsontwikkeling de nieuwe realiteit / **52**
- 3.2 Actoren bij gebiedsontwikkeling / **56**
- 3.2.1 Overheid (provinciaal en gemeentelijk) / **58**
- 3.2.2 Woningcorporaties / **61**
- 3.2.3 Beleggers / **63**
- 3.2.4 Projectontwikkelaars / **65**

Hoofdstuk 04

- 4 **Overheid versus marktpartijen op de woningmarkt / 69**
- 4.1 Zuid-Limburg ("Limburg, je zult er maar wonen") / 71
- 4.1.1 Verordening Wonen Zuid-Limburg / 72
- 4.1.2 Het creëren van voorzienbaarheid / 76
- 4.1.3 Participatie / 78
- 4.2 Zeeland ("Welkom in Zeeland") / 81
- 4.3 Groningen ("Er gaat niets boven Groningen") / 85
- 4.4 Nordrhein-Westfalen ("Dein Nordrhein-Westfalen") / 87
- 4.4.1 Stadtumbau West / 91
- 4.4.2 Internationale Bau Ausstellung (IBA) / 92
- 4.5 Conclusies verordening Wonen Zuid-Limburg & benchmarking / 93
- 4.5.1 Impact van de verordening op de markt / 97

Hoofdstuk 05

- 5 **Strategieën in het toekomstige speelveld / 99**
- 5.1 Strategie wijziging noodzakelijk / 99
- 5.2 Strategieën voor ontwikkelaars in Zuid-Limburg / 103
- 5.2.1 Input marktpartijen Zuid-Limburg / 103
- 5.2.2 Input klankbordgroep / 104
- 5.3 Afwegingskader voor een duurzame strategie / 107
- 5.4 Conclusies duurzame strategie / 110

Hoofdstuk 06

- 6 **Conclusie en aanbevelingen / 117**
- 6.1 Conclusie duurzame strategie projectontwikkelaars / 117
- 6.2 Aanbevelingen / 120
- 6.2.1 Aanbevelingen aan de marktpartijen / 120
- 6.2.2 Aanbevelingen aan de provincie Limburg / 121

Nabeschouwing (epiloog & reflectie) / 123

Geraadpleegde bronnen / 130

Bijlagen (niet openbaar)

- I Gespreksverslagen Limburg (Zuid-Limburg)
- II Gespreksverslagen Zeeland (Zeeuws-Vlaanderen)
- III Overige gespreksverslagen (Oost Groningen – Nordrhein Westfalen)
- IV Input voor bepalen duurzame strategieën
 - Deel A: Input vanuit de interviews met Zuid-Limburgse ontwikkelaars
 - Deel B: Input vanuit de klankbordgroep

NON SCHOLAE, SED VITAE DISCIMUS¹

Niet voor de school, maar voor het leven leren wij¹

¹ Latijnse spreuk welke is afgeleid van een oorspronkelijk spreuk van de Romeinse filosoof Lucius Annaeus Seneca (4 v.chr. – 65 n.chr.), namelijk 'non vitae, sed scholae discimus'

VOORWOORD

“De laatste loodjes wegen het zwaarst”. Een vaak gezegd gezegde en voor mij persoonlijk de afgelopen maanden de werkelijkheid bij het afronden van mijn studie Master Urban & Area Development [MUAD]. Maar met gepaste trots ligt voor u mijn proeve van bekwaamheid in de vorm van een afstudeerscriptie. Het onderwerp is de transitie van de Zuid-Limburgse Woningmarkt en daaraan gekoppeld de toekomstbestendigheid van de commerciële projectontwikkelaar. Geen enkel onderzoek zal over glad gestreken paden lopen en dat was in mijn onderzoek niet anders. Een studie afronden met een masterthesis, naast het opvoeden van twee kleine kinderen van nu 6 en 4 jaar oud, het runnen van het huishouden samen met mijn vrouw die ook een drukke baan heeft, het onderhouden van je sociale leven, uiteraard je eigen werk en als klap op de vuurpijl een flinke aanbouw is geen vanzelfsprekendheid geweest. Nu ontstaat wellicht onterecht de indruk dat het allemaal kommer en kwel was de afgelopen periode. Ik kan oprecht zeggen dat de studie en het voor u liggende onderzoek mij veel hebben gebracht. De afgelopen 2,5 jaar zijn uiterst leerzaam geweest. Vele actuele colleges, leerzame vaardigheidstrainingen en complexe maar vooral interessante onderzoeksprojecten zijn de revue gepasseerd. Maar ook het nieuwe netwerk van collega studenten, lectoren en periode coördinatoren ervaar ik als zeer waardevol en een mooi fundament voor de toekomst. Daarnaast heb ik veel opgedane kennis direct kunnen toepassen in mijn werk als docent / onderzoeker aan de faculteit Bèta Sciences and Technology, opleiding Bachelor of Built Environment aan Zuyd Hogeschool in Heerlen.

Circa 3 jaar geleden mede als gevolg van prestatieafspraken tussen de hogescholen en het ministerie van Onderwijs over onder andere het opleidingsniveau van docenten, werd mij de kans geboden om een masterstudie te gaan volgen. In eerste instantie werd deze specifieke prestatieafspraken sceptisch ontvangen bij collega's in het werkveld. Want, ben of wordt je met een mastertitel nu wel of geen betere docent? Met mijn achtergrond als bouwkundig ingenieur met een voorliefde voor gebiedsontwikkelingen in de gebouwde omgeving viel de keuze al snel op een vakinhoudelijk master, namelijk de Master Urban & Area Development. Gelukkig was vrijwel direct na aanvang van de studie de twijfel verdwenen en vervangen door een sterke intrinsieke motivatie om de masterstudie met een goed gevolg te gaan afronden. Met veel plezier ben ik iedere donderdag met de trein, samen met een collega, van

Heerlen naar Utrecht gereisd, met de wetenschap dat er een leerzame middag met actuele thema's op het programma stond, aangevuld met een hoop interactie tussen gastdocent en medeleerlingen. Ik kan oprecht zeggen dat ik als gevolg van deze studie meer inzicht en diepgang heb gekregen in de ter discussie staande materie. En een ander betekent tevens een positieve invloed op mijn kwaliteiten als docent. Voorbereid voor de nabije toekomst, waar in de onderwijswereld tal van veranderingen op stapel staan en enthousiast, sluit ik de studie af. En ondanks de hobbels op de weg ben ik een voorstander van een leven lang leren, want stil staan betekent mijn inziens achteruitgang, vandaar “non scholae, sed vitae discimus”.

In willekeurige volgorde wil ik bedanken, Maurice Dereij mijn collega bij Zuyd. We hebben het samen toch maar mooi gedaan! Bedankt voor je gezelschap tijdens de tientallen ritten in de trein naar Utrecht en terug naar huis. Zuyd Hogeschool voor de mogelijkheid om deze studie te volgen en te faciliteren. Uiteraard mijn begeleider vanuit de MUAD, Marius Kiers. De rust zelve in mijn ogen en een echte analyticus die daarnaast beschikt over een groot coachend vermogen. Eigenschappen waar ik dankbaar gebruik van heb gemaakt. Mijn ouders voor de nodige extra opvang van onze kinderen Bente en Tijn in de afgelopen periode. En mijn vader voor het, als buitenstaander, meelesen van het rapport en het stellen van kritische vragen. En 'last but not least' mijn vrouw Nadja. Ik kan niet de juiste woorden vinden om je te bedanken ik zal je namelijk ten alle tijden tekort doen. Daarom een simpel maar welgemeend dankjewel voor je steun en liefde!

Tenslotte rest het mij om u veel leesplezier toe te wensen. Ik ben altijd bereid met u in gesprek te gaan over het onderwerp van deze scriptie. Ik daag u zelfs uit, want een positieve en constructieve discussie ervaar ik als zeer waardevol.

Met vriendelijke groet,

Leo Teunissen
Stein, november 2014

CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG

**WAT IS VOOR EEN COM
ONTWIKKELAAR VAN K
DE VRIJE SECTOR DE
GEGEVEN DE PROVINC
'WONEN ZUID-LIMBUR
VOLHOUDBAAR TE BLI
DE REGIONALE WONIN
ZUID-LIMBURG?**

**AMMERCIEËLE PROJECT-
OOPWONINGEN IN
BESTE STRATEGIE OM,
IALE VERORDENING
G', DUURZAAM /
JVEN WERKEN IN
GMARKT VAN**

SAMENVATTING

Decennia lang waren positieve groei modellen de onderliggende motor van de Nederlandse economie en was de term groeidenken diepgeworteld in de Nederlandse samenleving. De economische crisis, startend in 2008, heeft gezorgd voor een ongekeerde transitie van de samenleving. Maar ook een ander fenomeen is, parallel aan de financiële crisis, verantwoordelijk voor dat er anders wordt gedacht over de toekomst. Ten gevolge van demografische ontwikkelingen treedt in Limburg, met name Zuid-Limburg krimp op. De bevolkingsomvang zal gaan dalen en tegelijkertijd heeft de Zuid-Limburgse regio te maken met vergrijzing en ontgroening. Deze demografische ontwikkelingen hebben invloed op tal van sectoren en beleidsgebieden. Onder andere op de Zuid-Limburgse woningmarkt zijn de gevolgen van demografische ontwikkelingen merkbaar. Het aanbod van woningen is groter dan de vraag. Het gevolg is een onbalans in de woningmarkt. Deze leegstand heeft onder andere een ongunstige invloed op de bouwmarkt en de leefomgeving. Naast een kwantitatief probleem ontstaat ook op termijn een kwalitatief probleem.

Een en ander heeft geleid tot ingrijpen van de provinciale overheid in Limburg op de woningmarkt. Om de demografische ontwikkelingen in goede banen te begeleiden heeft de provincie Limburg de Verordening Wonen Zuid-Limburg opgesteld, die hard ingrijpt in de markt. Kort gezegd: voor elke nieuwe woning moet een andere gesloopt worden en daarnaast moeten er aan een aantal criteria worden voldaan alvorens de overheid instemt met het plan. Deze verordening is van toepassing op alle plannen waarvoor nog geen omgevingsvergunning voor is afgegeven (nieuwe en zachte plannen). Zelfs zogenaamde 'harde' plannen staan onder druk doordat er in toekomst via het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) bouwtitels kunnen worden ontstemd. De verordening is dermate belangrijk maar ook belastend voor de projectontwikkelaars dat in dit onderzoek daar apart aandacht is besteed. Doel van het onderzoek is om de Zuid-Limburgse projectontwikkelaars een strategisch toekomstperspectief te bieden, omdat hun voortbestaan in het geding is gekomen. Hieraan is de navolgende centrale onderzoeksvraag gekoppeld.

Wat is voor een commerciële projectontwikkelaar van koopwoningen in de vrije sector de beste strategie om, gegeven de provinciale verordening 'Wonen Zuid-Limburg', duurzaam / volhoudbaar te blijven werken in de regionale woningmarkt van Zuid-Limburg?

Het onderzoek is als volgt aangepakt. Allereerst is er een theoretisch kader opgesteld. Door middel van een literatuurstudie zijn de achtergronden van het tot stand komen van de verordening inzichtelijk gemaakt. Vervolgens is het speelveld van de projectontwikkelaars in de gebiedsontwikkeling in kaart gebracht. Interviews met marktpartijen en de overheid zijn de input geweest om de effecten van de verordening te achterhalen. Daarnaast zijn een drietal vergelijkbare krimpgebieden geanalyseerd. Hoe gaat de overheid in deze gebieden om met het gegeven krimp? Tot slot hebben interviews en een bijeenkomst met een klankbordgroep van ter zake kundige personen uit het werkveld aan de basis gestaan voor het ontwerpen van een viertal toekomstige strategieën. Deze zijn in een afwegingsmatrix met elkaar vergeleken om zodoende de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden.

Met betrekking tot de Verordening Wonen Zuid-Limburg moet worden geconcludeerd dat deze nogal solistische door de beleidsmakers van de provincie Limburg is opgesteld. De provincie heeft nauwelijks gebruik gemaakt van de specifieke expertise van de ontwikkelaars. Daardoor is er vrijwel geen rekening gehouden met de belangen en mogelijkheden van de marktpartijen (lees: de projectontwikkelaars). De ontwikkelaars hadden en hebben nauwelijks de kans om creatieve en inspirerende mogelijkheden in te brengen met betrekking tot het oplossen van de problematiek op de woningmarkt. Want dat er iets moet gebeuren zijn alle betrokken partijen het over eens en de marktpartijen vinden dat de problemen worden aangepakt op regionaal niveau een goede ontwikkeling.

Een en ander heeft tot gevolg dat, door de wijze van het opstellen van de verordening, alsmede door de inhoud van de verordening een groot wantrouwen is ontstaan bij de ontwikkelaars jegens met name de provinciale overheid. Dat is jammer, was niet nodig geweest en werkt contraproductief! De verordening heeft er wel voor gezorgd dat krimp en de gevolgen ervan op de woningmarkt versneld op de agenda is gezet. De ontwikkelaars moeten beseffen dat de woningmarkt in de Zuid-Limburgse regio ten gevolge van krimp aanzienlijk en blijvend is veranderd. Het beleid van de overheid is gericht op een kwaliteitsslag met het transformeren van leegstaand vastgoed en het herstructureren van wijken. Deze veranderingen stelt andere eisen aan de werkwijze en/of strategie van de ontwikkelaar.

Met de verordening heeft de provincie Limburg de regio in een unieke positie gepositioneerd. Het dwingende beleid verschilt behoorlijk van het bijvoorbeeld meer stimulerende beleid van de overheid in de Duitse deelstaat Nordrhein-Westfalen. In de andere onderzochte Nederlandse krimpregio's (Oost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen) kiezen de provinciale overheden meer tussen een combinatie van een regisserende en stimulerende rol op de problematiek op de woningmarkt aan te pakken.

Met betrekking tot het hoofddoel van het onderzoek blijkt het volgende. De gangbare werkwijze van een projectontwikkelaar is als gevolg van de demografische ontwikkelingen en het strikte provinciale overheidsbeleid verledentijd. Een koerswijziging is onomkeerbaar geworden om als ontwikkelaar duurzaam te blijven werken in de Zuid-Limburgse regio!

Er zijn naar aanleiding van een analyse van de interviews en de input van de klankbordgroep een viertal strategieën gedefinieerd:

Strategie A “bouwen in wei” is geen volhoudbare strategie en is gebaseerd op de oude werkwijze van de ontwikkelaars. Om de in het verleden gedane investering (in grond) als nog te verzilveren of het verlies te beperken is deze strategie toch meegenomen in het onderzoek.

Strategie B “transformeren leegstaand vastgoed” is een strategie waarin het project centraal wordt gesteld. Projectontwikkeling nieuwe stijl, waar de afnemer een belangrijke positie inneemt aan het begin van het traject. Door middel van ketenintegratie zal het leegstaande vastgoed een nieuwe functie krijgen.

Strategie C “herstructureren wijken” is een meer procesmatige strategie. Centraal in deze strategie staat het opwaarderen van wijken en een kwaliteitsslag maken op meerdere fronten in de wijken (technisch, sociaal, leefbaarheid, etc.). Gebiedsontwikkeling nieuwe stijl.

Strategie D “creatief en innovatief ondernemen”. Deze strategie biedt meer kansen voor nieuwe spelers op de markt. Het is niet uitgesloten dat ook de traditionele ontwikkelaars deze stap kunnen maken. Maar de verwachting is gelet op de ballast uit het verleden dat deze ontwikkelaars eerder kiezen voor strategie B of C.

Met behulp van een afwegingskader is geconcludeerd dat er geen ‘beste’ strategie is voor een ontwikkelaar om in de toekomst te blijven functioneren. Een nieuwe strategie is het resultaat van een nauw samenspel van interne en externe factoren. Vervolgens wordt een keuze gemaakt, waarop je als bedrijf verder gaat focussen. Keuze maken is belangrijk! Als een bedrijf op alle markten actief probeert te zijn, is de kans groot dat er niet maximaal gepresteerd wordt. En met deze vier strategieën wordt een keuzepalet aan de ontwikkelaars aangeboden.

Tot slot een aantal aanbevelingen voor de marktpartijen en de provinciale overheid. Aan de ontwikkelaars wordt een beknopt procesontwerp / stappenplan aangeboden om van strategie te veranderen. Zodoende wordt de ontwikkelaar in de toekomst een specialist en attractieve partner in het oplossen van krimpvraagstukken in de gebouwde omgeving.

Aan de overheid worden een tweetal aanbevelingen gedaan. Enerzijds een oproep te zoeken naar (politieke) ruimte om een participatietraject op te starten om de bestaande impasse met het werkveld te doorbreken. Daarnaast is er ruis over de cijfers die ten grondslag liggen aan de verordening. Door middel van gezamenlijke joint fact finding kan deze ruis worden weggenomen.

Het onderzoek heeft aangetoond dat er kansen en mogelijkheden liggen voor een Zuid-Limburgse ontwikkelaar om van koers te veranderen en zo volhoudbaar te kunnen blijven werken, ondanks een aantal belemmerende externe factoren zoals de verordening Wonen Zuid-Limburg en de demografische ontwikkelingen!

01 /

INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Nederland is een klein land met een hoge bevolkingsdichtheid, waardoor grond een relatief schaars en dus kostbaar product is geworden. Door de economische groei en welvaart in combinatie met de financiële markt, waar relatief makkelijk aan kapitaal is te komen, bloeide de bouwsector in de jaren tachtig en met name in de jaren negentig en begin tweeduizend als nooit tevoren. Vele partijen in de sector speelden hierop in en investeerden in gronden op strategisch plekken in Nederland, met als doel hierin de nabije toekomst vastgoed op te ontwikkelen (met name woningbouw en utiliteitsbouw).

Het grondbeleid binnen gemeenten werd een nieuw verdienmodel. Maar ook projectontwikkelaars en later ook woningbouwcorporaties vulden de portefeuilles met strategische grondposities. Deze posities werden omgezet in bouwtitels. De grondposities zijn aangekocht met een bepaalde toekomstige verwachtingswaarde en ten tijde van een groeiende economie. De gronden zijn gepositioneerd in het stedelijk weefsel of in de stadsranden of in de buitengebieden.

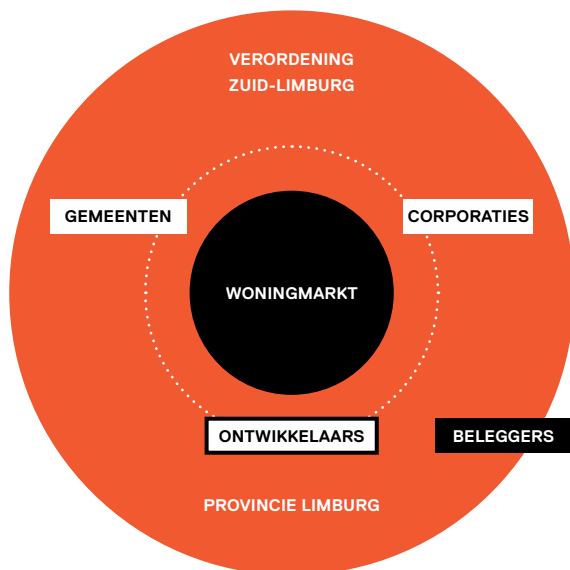
De woningmarkt in Zuid-Limburg is ontwricht. De frictieleegstand neemt toe en heeft al lang het gebruikelijke en wenselijke percentage overschreden. Gevolg hiervan is dat met name in Zuid-Limburg de huidige woningvoorraad de werkelijke woningbehoefte ruimschoots overschrijdt. Demografische ontwikkelingen (bevolkingskrimp, ontgroening en vergrijzing) zorgen ervoor dat als er geen ingreep wordt gedaan in de woningmarkt, het probleem alleen maar hand over hand toeneemt. Het probleem is nog groter, omdat bovendien er in tal van bestemmingplannen een planvoorraad is vastgelegd, waarvan al zeker is dat daaraan geen behoefte meer is. De natuurlijke verhouding tussen vraag en aanbod is ontwricht. Relatief worden er nog te veel woningen gebouwd (bestaande harde bouwtitels) zonder dat er voldoende woningen door middel van sloop aan het aanbod worden onttrokken. Al met al zorgen de demografische ontwikkelingen in combinatie met reeds in ontwikkeling zijnde harde bouwplannen voor nieuwe vraagstukken op de woningmarkt. Hoe kan de Zuid-Limburgse woningbouwmarkt worden hersteld? Deze vraag is door de Provincie Limburg onder andere beantwoord met het instellen van de 'Verordening Wonen Zuid-Limburg'. Later in het rapport wordt er verder inhoudelijk ingegaan op de verordening, maar in kort is de verordening een sturingsmechanisme vanuit de provinciale overheid om grip te krijgen op de zogenaamde nieuwe en zachte bouwplannen. Deze

plannen moeten aan nieuwe kwaliteitscriteria voldoen. Daarnaast is een ontwikkelaar verplicht te slopen (fysiek of middels een bijdrage) alvorens nieuwbouw is toegestaan.

Een enkele probleemeigenaar van het bovenstaand probleem in de Zuid-Limburgse woningmarkt kan niet direct worden aangewezen. Diverse instanties en partijen hebben ieder vanuit hun eigen belang gezien een inbreng bij het oplossen van dit probleem. Bijvoorbeeld de overheid (Provincie Limburg en de gemeenten) heeft er baat bij als het woonklimaat in Zuid-Limburg op peil blijft, door leegstand komt de leefbaarheid in dorpen en wijken in stedelijk gebied in het gedrang. En het gemeentelijk grondbeleid zorgde voor inkomsten in de gemeentelijke begroting. Deze inkomsten zien de gemeenten als sneeuw voor de zon verdwijnen. De 'traditionele' commerciële projectontwikkelaars worden in hun voortbestaan bedreigd. Terwijl deze marktpartijen voor de noodzakelijke vernieuwing van de woningvoorraad zorgen en risicodragend nieuwe energiezuinige en duurzame woningen ontwikkelen. Maar de ontwikkelaars hebben geen bezit om aan de sloopvraag te voldoen. En tot slot de woningbouwcorporaties in de regio. De corporaties hebben veel (verouderd) bezit en leveren een belangrijke bijdrage om de leefbaarheid in de wijk op peil te houden. Maar het werkterrein van de corporaties wordt steeds meer door de regering aan banden gelegd. De investeringskracht wordt geringer, terwijl er wel een opgave ligt om de totale portefeuille te verduurzamen en de wijken leefbaar te houden. Vrij recent heeft de Provincie Limburg bij de overheid een opgave van 5.000 woningen neergelegd om per woning die gesloopt wordt een korting (€ 15.000 per woning) te krijgen op de af te dragen verhuurdersheffing. De corporaties krijgen bovendien een bijdrage vanuit het sloopfonds van de provincie Limburg. Samenvattend: drie partijen met oogwaarschijnlijk alle drie een ander bedrijfsbelang, maar een gezamenlijk belang om de woningmarkt in Zuid-Limburg gezond te maken!

Uiteraard is het aantal partijen betrokken en werkzaam in de woningmarkt groter dan de drie kernpartijen zoals zojuist omschreven. Bijvoorbeeld particulieren en beleggers zijn ook actief op de woningmarkt.

>>



*De commerciële
projectontwikkelaar in
Zuid-Limburg wordt het
meest in haar
voortbestaan bedreigd*

Echter dit onderzoek beperkt zich tot de effecten van de verordening Wonen Zuid-Limburg van de Provincie Limburg op partijen die zich actief bezig houden, als zijnde de corebusiness van het bedrijf, op de woningmarkt met het aankoop van gronden en het daarop ontwikkelen van koopwoningen.

De demografische transitie die in Nederland gaande is, werpt nieuwe vraagstukken op in de woningbouwmarkt in Zuid-Limburg. Dit brengt opgaven mee voor direct betrokkenen, zoals de woningcorporaties, de marktpartijen en de overheden. Het vergt succesvolle beleidsstrategieën en bruikbare nieuwe concepten om deze vraagstukken effectief op te lossen. Samenwerken staat hierbij centraal!

Zoals eerder geschetst zijn er meerdere partijen actief op de woningmarkt. Echter wordt van alle betrokken kernpartijen, gegeven de Verordening Wonen Zuid-Limburg, de commerciële projectontwikkelaar in Zuid-Limburg het meest in haar voortbestaan bedreigd. Uiteraard laat de verordening de andere twee kernpartijen niet ongemoeid, dit blijkt ook wel dat deze beide partijen zienswijzen hebben ingediend op de verordening, tegen de doorvoering ervan. Echter het takenpakket van corporaties en gemeenten is uitgebreider dan aankoop en verkoop van gronden en/of het ontwikkelen van koopwoningen. En of het gerekend kan worden tot de corebusiness van deze ondernemingen is, gelet op alle huidige ontwikkelingen, zelfs maar de vraag.

Kort samengevat: de problemen voor de commerciële ontwikkelaar voortvloeiend uit de provinciale Verordening Wonen Zuid-Limburg zijn:

- Verhoging van de exploitatiekosten als gevolg van bijvoorbeeld de aankoop van sloopcontingenten. Door de Provincie Limburg zal hiervoor een sloopfonds worden ingesteld. Indien er niet fysiek gesloopt kan worden dient €10.000,- per nieuw te bouwen woning in het fonds te worden gestort;
- Kapitaalvernietiging indien harde bouwplannen vervallen t.b.v. of uitgewisseld worden voor, zachte bouwplannen. Er zijn in de planontwikkeling van de harde bouwplannen al kosten gemaakt. Bij het vervallen van de plannen zullen of deze reeds gemaakte kosten moeten worden afgeschreven of worden doorbelast aan de nieuwe zachte plannen;

-
- Extra kosten om aan de kwaliteitseisen te voldoen bij de ontwikkeling van zachte bouwplannen;
 - De bijkomende kosten als gevolg van de verordening moeten worden doorgelegd aan de kopers en dat in een woningmarkt waar de prijzen van nieuwbouwwoningen toch al onder druk staan;
 - Ook de harde plancapaciteit staat onder druk. Nadrukkelijk moet hierbij worden vermeld dat dit nog niet aan de orde is bij deze verordening, maar waar wel duidelijk op wordt gezinspeeld in de Nota van Zienswijzen.
 - De aantrekkelijkheid om te investeren in Zuid-Limburg als gevolg van de Verordening staat onder druk.
 - De Verordening Wonen Zuid-Limburg is een belemmering voor de vrije marktwerking. Overregulering werkt negatief voor nieuwe initiatieven.

1.2 PROBLEEM- EN DOELSTELLING

De centrale onderzoeksvraag luidt derhalve:

Wat is voor een commerciële projectontwikkelaar van koopwoningen in de vrije sector de beste strategie om, gegeven de provinciale verordening ‘Wonen Zuid-Limburg’, duurzaam / volhoudbaar te blijven werken in de regionale woningmarkt van Zuid-Limburg?

NB. In combinatie met deze onderzoeksvraag is een grondige bestudering van de effecten van de Verordening Wonen Zuid-Limburg noodzakelijk.

Deze masterthesis kent de navolgende doelstelling:

Het doel van deze afstudeerscriptie is een strategisch advies uit te brengen aan commerciële projectontwikkelaars actief in de regio Zuid-Limburg. Het advies zal gericht zijn op welke strategieën een projectontwikkelaar kan volgen om gegeven de Verordening Wonen Zuid-Limburg een actieve bijdrage te kunnen (blijven) leveren aan een gezonde woningmarkt waar vraag en aanbod in balans zijn. De centrale onderzoeksvraag, afgeleid van de situatie- en probleemschets, sluit naadloos aan op de doelstelling, namelijk een toekomstperspectief / handreiking te bieden aan de Zuid-Limburgse projectontwikkelaars.

Ondanks dat in de probleemstelling ervan uit wordt gegaan dat de Verordening Wonen Zuid-Limburg als vertrekpunt wordt genomen bij het uitwerken van een nieuwe duurzame strategie voor de projectontwikkelaar is het belangrijk om te achterhalen wat de positieve en negatieve effecten zijn van de verordening voor de marktpartijen (lees: ontwikkelaars). Uit een verkennend onderzoek voorafgaande deze rapportage is namelijk gebleken dat de provinciale overheid en de marktpartijen een duidelijk andere visie hebben over de oplossing van de problematiek op de woningmarkt. De effecten zullen mede input geven voor het ontwerpen van een nieuwe strategie.

>>

*De Provincie tracht
middels de verordening,
de woningmarkt in
Zuid-Limburg terug in
balans te brengen*

1.3

ONDERZOEKSVRAGEN EN STRATEGIE

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden wordt er gewerkt met een aantal deelvragen. De deelvragen hebben een volgordelijkheid en hebben een nauwe samenhang met elkaar en leiden zoals gezegd uiteindelijk tot de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

01

Welke achtergronden / facetten hebben een rol gespeeld bij het tot stand komen van de Verordening Wonen Zuid-Limburg, opgesteld door de Provincie Limburg?

De verordening is direct gekoppeld aan de huidige en toekomstige problemen op woningmarkt in Zuid-Limburg. Nu is de woningmarkt niet een op zich zelf staande markt, maar er is sprake van een vervlechting van meerdere markten, namelijk een vraag- en aanbodmarkt, een kapitaalmarkt, een grondmarkt en een ontwikkelmarkt. Om de verordening beter te kunnen plaatsen in haar context is het belangrijk om diezelfde context allereerst in kaart te brengen. Deze context is namelijk de input / de verantwoording voor de beleidsmakers van de Provincie Limburg om deze verordening op te stellen. Het wat is de juridische context van de verordening.

- Bij de beantwoording van deze deelvraag van het onderzoek zal gebruik worden gemaakt van een verklarend onderzoek op basis van deskresearch (literatuurstudie).

02

Wat is de rol, belang van de kernactoren (provincie – gemeenten – corporaties – ontwikkelaars) in het proces van de Zuid-Limburgse woningmarkt en wat is de meerwaarde van de ontwikkelaar in dit proces?

Op de woningmarkt is niet alleen de projectontwikkelaar actief. De woningmarkt is een vervlechting van meerdere markten waar meerdere actoren / partijen / organisaties bij betrokken zijn. Om het proces beter te begrijpen is het van belang om in kaart te brengen wat de rol is van de kernactoren afzonderlijk en wat de samenhang is tussen de partijen. Belangrijk is om de toegevoegde waarde van de ontwikkelaar in beeld te brengen. Om van strategie te veranderen in de toekomst is dit gegeven, namelijk de unique selling points

(USP's) het vertrekpunt van een eventuele koerswijziging. Tot slot kunnen de uitkomsten van de actorenanalyse worden meegenomen enerzijds in de interviewvragen (zie deelvraag 03) en anderzijds in de verdere beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

- Bij de beantwoording van deze deelvraag van het onderzoek zal gebruik worden gemaakt beschrijvend onderzoek op basis van deskresearch (literatuurstudie).

03

Wat zijn de effecten van de verordening Wonen Zuid-Limburg voor de ontwikkelaars actief in de regio en welke maatregelen zijn elders op de woningmarkt toegepast in vergelijkbare situaties op regionaal niveau zowel nationaal als internationaal?

De Provincie tracht middels de verordening de woningmarkt in Zuid-Limburg terug in balans te brengen. In deelvraag 01 worden de achtergronden in kaart gebracht die de context beschrijven waarin de verordening tot stand is gekomen. Echter de problemen op de Zuid-Limburgse woningmarkt zijn niet uniek. Interessant is om te kijken wat andere regio's zowel nationaal als internationaal aan maatregelen hebben getroffen en wat kan hiervan geleerd worden (lessons learned). En welke van deze overheidsmaatregelen zijn wellicht bruikbaar / toepasbaar bij het beantwoorden van de hoofdvraag van dit onderzoek. Deze deelvraag geeft tevens input voor de volgende deelvraag van het rapport, namelijk met welke positieve en negatieve effecten, voortvloeiend uit de verordening, dient een ontwikkelaar rekening te houden met het bepalen van een nieuwe strategie.

- Bij de beantwoording van deze deelvraag van het onderzoek zal gebruik worden gemaakt van meerdere onderzoeksstrategieën, namelijk een beschrijvend en vergelijkend onderzoek op basis van deskresearch (literatuurstudie), case studies en interviews met betrokken partijen.

04

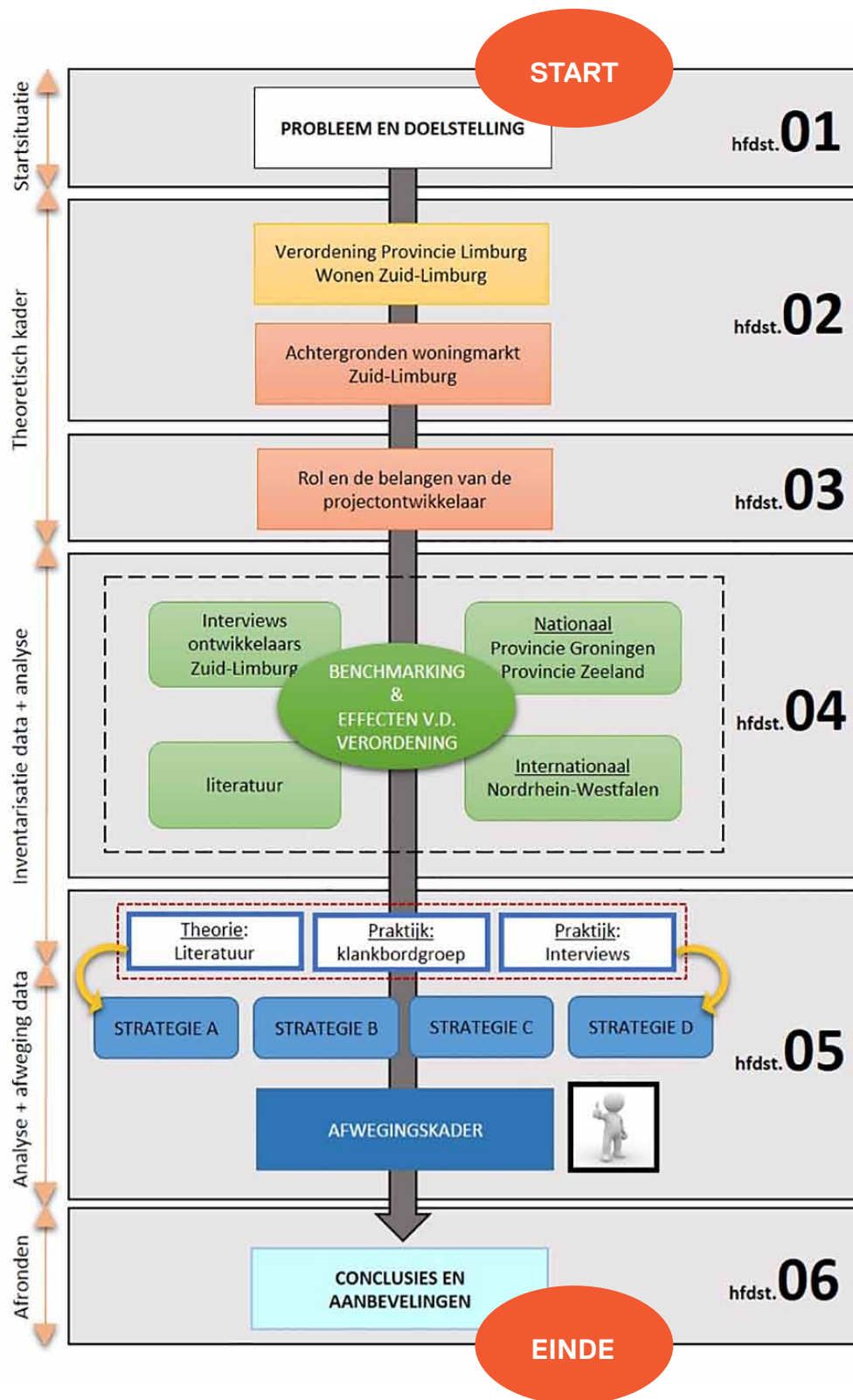
Gegeven de verordening, welke strategieën kunnen er worden onderscheiden en welke afwegingen spelen een rol om uiteindelijk de beste strategie te bepalen om, vanuit het oogpunt van de commerciële projectontwikkelaar, een duurzame bijdrage te leveren aan de woningmarkt in Zuid-Limburg?

Gestart wordt met het inventariseren van een aantal strategieën. Daarnaast staat in deze deelvraag meer centraal welke strategie interessant is voor een commerciële projectontwikkelaar om toe te passen gegeven de provinciale verordening. Hiervoor dienen de strategieën verder te worden geanalyseerd aan de hand een op te stellen afwegingskader. Dit afwegingskader zal in samenwerking met een klankbordgroep worden opgesteld. Welke aspecten / beoordelingscriteria spelen een rol bij de afweging welke strategie voor een ontwikkelaar het beste is om volhoudbaar te kunnen blijven werken in Zuid-Limburg.

- Bij de beantwoording van deze deelvraag van het onderzoek zal gebruik worden gemaakt van meerdere onderzoeksstrategieën, namelijk een ontwerpend onderzoek op basis van deskresearch (literatuurstudie) en het inzetten van een klankbordgroep.

>>

ONDERZOEKSPROCES



Beantwoording centrale onderzoeksvraag

1.4 ONDERZOEKSOPZET

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksmethodiek nader toegelicht aan de hand van het onderstaande model [onderzoeksproces]. De methodiek geeft richting aan het onderzoek, bepaald de route en de noodzakelijke tussenstappen. Het onderzoek zal meerdere onderzoeksfuncties bevatten. Op hoofdlijnen betreft het een ontwerpend onderzoek ("welke strategie is voor de projectontwikkelaar het beste om volhoudbaar te blijven werken"). Om dit te kunnen bepalen is er eerst een verklarend onderzoek noodzakelijk ("de achtergronden van het tot stand komen van de verordening") gevolgd door een meer beschrijvend en evaluerend onderzoek ("het in kaart brengen van verschillende strategieën").

Het onderzoek kan ruwweg in vijf tal fasen worden opgedeeld:

De **eerste fase** is gericht op het in kaart brengen van de probleem- en doelstelling van het rapport. Aan de hand van een situatie- en probleemschets wordt de centrale onderzoeksvraag geformuleerd.

De **tweede fase** is gericht op het vastleggen van de huidige situatie (de 'ist' situatie), door middel van een theoretisch kader. Om het ontstaan van de verordening Wonen Zuid-Limburg beter te begrijpen worden de achtergronden geschetst van de woningmarkt, demografische ontwikkelingen, de grondmarkt en de positie van de beleidsmakers in Limburg. Al deze facetten hebben een rol gehad bij het tot stand komen van de verordening welke is opgesteld door de Provincie Limburg. Daarnaast is het belangrijk in deze fase om nader in te zoomen op de huidige rol van de projectontwikkelaar in Zuid-Limburg. Wat is zijn rol in de woningmarkt en wat zijn, zijn belangen? Om een goed beeld te krijgen van de gehele woningmarkt in het van belang om ook de andere actoren op de woningmarkt zijdelings in kaart te brengen. Echter het onderzoek zal vanuit het perspectief van de commerciële projectontwikkelaar verder worden bekeken. De fase wordt afgesloten met een duidelijke positionering van de verordening en de huidige rol van de projectontwikkelaar en een toelichting waarom de ontwikkelaar in zijn voortbestaan wordt bedreigd.

De **derde fase** staat in het teken van het inventariseren en analyseren van data. Ten eerste zal er naar vergelijkbare gebieden worden gekeken met een min of meer gelijke demografische krimpproblematiek. In Nederland

zal er worden gekeken naar de provincies Zeeland en Groningen. International wordt de Duitse deelstaat Nordrhein-Westfalen nader onderzocht. Wat kan er geleerd worden van de aanpakken in deze gebieden? En in hoeverre in de situatie op de woningmarkt gelijk aan de situatie in Zuid-Limburg? Er zijn dus een drietal onderzoeksgebieden gedefinieerd, voor de benchmarking, die nader worden onderzocht. Deze krimpgebieden worden steeds aan de hand van een aantal vaste facetten omschreven. Te denken valt aan: achtergronden van de problematiek (demografisch en op de woningmarkt) en welke maatregelen zijn er door de overheid genomen. In deze fase wordt tevens de impact van de verordening Wonen Zuid-Limburg op de projectontwikkelaars in kaart gebracht. De impact (effecten) heeft invloed op de toekomstige strategiekeuze van de ontwikkelaar, waar liggen er kansen in de toekomst.

Alle data voor het onderzoek (interviews, literatuurstudie, klankbordgroep) zijn vergaard tussen de periode van maart 2014 en oktober 2014.

In de **vierde fase** is de output van vorige fase de noodzakelijk input om verder te gaan. Er wordt gestart met het analyseren van de in de vorige fasen verzamelde gegevens (o.a. de interviews). Zijn deze data bruikbaar voor het onderzoek. Met andere woorden in hoeverre zijn de strategieën bruikbaar in de Nederlandse context en dan specifiek in de huidige situatie in Zuid-Limburg. Na de analyseren van de gegevens gaat de fase verder met het opzetten van een afwegingskader. Door middel van dit kader is het de bedoeling om diverse interessante strategieën objectief tegen elkaar af te wegen. Hiervoor is onder andere de input nodig uit de eerdere fasen. Het afwegingskader wordt mede bepaald door middel van het inzetten van een klankbordgroep bestaande uit ter zake kundige mensen uit het werkveld. In deze fase staat de doelstelling van het rapport centraal door middel van de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

De laatste fase, **fase vijf**, van het onderzoek wordt afgesloten met conclusies (de 'soll' situatie) die volgen uit de vorige hoofdstukken om zodoende de centrale onderzoeksvraag van het onderzoeksrapport te kunnen beantwoorden.

>>



1.5 LEESWIJZER

De opbouw van het rapport is als volgt:

Hoofdstuk 1

In hoofdstuk 1 wordt de aanleiding van het rapport omschreven. Wat is het probleem en wie de probleem-eigenaar? Hieruit wordt vervolgens een centrale onderzoeksvraag gedestilleerd en de doelstellingen geformuleerd. Aan de hand van een onderzoeksopzet wordt vervolgens de stappen van het onderzoek nader toegelicht.

Hoofdstuk 2

In hoofdstuk 2 wordt de context van de Verordening Wonen Zuid-Limburg omschreven. Hoe moeten we de verordening plaatsen in de huidige tijdsgeest? Om een helder beeld te krijgen van het huidige speelveld is het belangrijk om terug te kijken op de woningmarkt. Hoe zit de woningmarkt in elkaar. En aangezien de woningmarkt een vervlechting is van meerdere markten wordt op de deelmarkten verder ingezoomd. Wellicht de belangrijkste pijler voor de verordening zijn de demografische ontwikkelingen in Zuid-Limburg. Ook deze ontwikkelingen en de gevolgen hiervan zullen nader worden beschouwd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de inhoudelijke behandeling van de verordening en de juridische inkadering ervan.

Hoofdstuk 3

Het volgende hoofdstuk zal het speelveld van de projectontwikkelaar in kaart worden gebracht. Omdat gebiedsontwikkeling om een integrale en multidisciplinaire benadering vraagt zal er een actorenanalyse worden gemaakt. Omwille van de tijd en de verdere afbakening van het onderzoek zullen alleen de kernpartijen (corporatie – belegger – provinciaal en lokale overheid – projectontwikkelaar) aan bod komen in de verdiepingsslag. Wat zijn bij deze actoren de meest actuele trends & ontwikkelingen met betrekking tot gebiedsontwikkeling? Alvorens de actoren nader te beschouwen zal eerst in dit hoofdstuk de geschiedenis van gebiedsontwikkeling 1.0 tot en met 3.0 nader worden toegelicht.

Hoofdstuk 4

Hoofdstuk 4 staat in het teken van de effecten van de verordening Wonen Zuid-Limburg centraal en een benchmarking van andere vergelijkbare krimpregio's (nationaal en internationaal). Wat zijn de positieve en negatieve effecten van de verordening Wonen Zuid-Limburg en parallel hieraan is de verordening het

geëigende instrument om de problemen om de woningmarkt op te lossen? In het eerste deel van hoofdstuk 4 zal de Verordening Wonen-Limburg aan de hand van drie thema worden behandeld, namelijk:

- de inhoud van de verordening Wonen Zuid-Limburg;
- het creëren van voorzienbaarheid;
- en de mate waarin participatie een rol heeft gespeeld tot het totstandkoming van de verordening.

De input voor dit deel zijn interviews met direct betrokken partijen. Namelijk enerzijds de beleidsmakers (lees: de Provincie Limburg) en anderzijds de voor dit onderzoek gedefinieerde probleemeigenaren (lees: projectontwikkelaars).

Door middel van een benchmarking in andere vergelijkbare regio's zal worden bekeken hoe de overheid in collega krimpgebieden omgaan met het bestrijden of begeleiden van de gevolgen van de bevolkingsafname. Achtereenvolgens zullen de gebieden in Zeeland, Groningen en de Duitse deelstaat Nordrhein-Westfalen worden behandeld.

Hoofdstuk 5

In hoofdstuk 5 staat de beantwoording van het centrale onderzoeksvraag en de doelstelling van dit rapport centraal. Wat is voor een projectontwikkelaar in Zuid-Limburg, gegeven de verordening een volhoudbare strategie om in de regio te kunnen blijven ondernemen? Eerst wordt via het Ansoff strategiemodel theoretisch bepaald welke strategische keuzes een ontwikkelaar in de toekomst moet maken om duurzaam te kunnen blijven werken. De strategieën van de ontwikkelaars, verkregen via interviews, worden vervolgens met elkaar vergeleken en zijn aan een klankbordgroep, bestaande uit het professionals uit het werkveld, voorgelegd. Deze input heeft geleid tot een viertal strategieën die door middel van een multi-criteria en een (sterkte-zwakke) analyse is bepaald welke strategie een gedegen strategie is voor de toekomst.

Hoofdstuk 6

De conclusies en aanbevelingen worden in hoofdstuk 6 omschreven en het rapport wordt afgesloten met een epiloog / reflectie van de onderzoeker.

Bijlagen

Tot slot: op verzoek van de geïnterviewden is de verslaglegging van de interviews vertrouwelijk van aard. Derhalve zijn de bijlagen behorende tot dit verslag niet openbaar.



02 /

CONTEXT VAN DE VERORDENING WONEN ZUID-LIMBURG

Decennia lang zijn vrijwel alle bouwontwikkelingen in Nederland gebaseerd en verantwoord op basis van groeicijfers. Te denken valt aan groei in de economie, groei in welvaart, groei in financieringsmogelijkheden en groei in bevolkingsaantallen. Daarnaast is ook de samenstelling van de bevolking veranderd, andere religies en culturen.

De crisis, startend najaar 2008, is achteraf een start geweest voor een ongekennde transitie van de samenleving. Heilige huisjes zijn noodgedwongen overboord gegooid of bleken niet meer te werken. In tegenstelling tot het feit dat in het verleden een crisis werd beëindigd met wederom een groeicurve naar boven ontstaat op dit moment een nieuwe werkelijkheid. Door bijvoorbeeld demografische ontwikkelingen en een toenemende vergrijzing zal de bevolkingsontwikkeling afnemen. Deze negatieve groei wordt in de volksmond krimp genoemd. In de randen van Nederland (de noordelijke en zuidelijke provincies) heeft het thema 'krimp' een structureel en blijvend karakter gekregen op bijvoorbeeld de politieke agenda. Door een afnemende beroepsbevolking zal de economische groeicurve structureel de komende jaren afvlakken. Deze nieuwe werkelijkheid zorgt ervoor dat er breed en op allerlei fronten (economisch, maatschappelijk, cultureel) moet worden gekeken naar duurzame alternatieven. Een voorbeeld van deze nieuwe werkelijkheid is dat er veel kritischer wordt gekeken naar de nieuwbouw van kantoren, woningen en megalomane prestige projecten.

Maar voordat verder in wordt gegaan op het de huidige situatie en de problematiek is het raadzaam om achterom te kijken en te verklaren waarom we anno 2014 staan waar we staan met betrekking tot de woningmarkt in Nederland en specifiek in Zuid-Limburg. Het voert te ver om voor dit onderzoek de hele geschiedenis van de woningmarkt te beschrijven daarom wordt er gestart met terugkijken vanaf de beëindiging van de Tweede Wereldoorlog. De afgelopen decennia is de koers op de woningmarkt een aantal keer gewijzigd of zijn er maatregelen genomen die hebben geleid tot de situatie waar de Nederlandse woningmarkt zich heden in bevindt. De woningmarkt is geen op zichzelf staande markt, maar is een vervlechting van diverse andere markten, zoals de kapitaal-, activa-, ruimte-, grond-, en ontwikkelmarkt. Alle markt tezamen vormen de woningmarkt.

>>

*Deze nieuwe werkelijkheid
zorgt ervoor dat er breed
en op allerlei fronten
(economisch, maat-
schappelijk, cultureel)
moet worden gekeken naar
duurzame alternatieven*

2.1

DE WONINGMARKT (1945 – 2007)

Het verleden: Na de beëindiging van de Tweede Wereldoorlog stond Nederland voor een grote opgave er werd gestart met de wederopbouw. De druk op de woningmarkt nam direct na de oorlog, als gevolg van economische- en bevolkingsgroei, gestaag toe. De voorraad steeg explosief van circa 2,2 miljoen woningen in 1950 naar circa 7,3 miljoen woningen in 2013 (bron: SysWov, systeem woningvoorraad).

Er werd vooral ingezet op het stimuleren van het kopen van een eigen woning. Een hoger percentage huis-eigenaren zou bijdragen aan het vergroten van de woonbeschaving was de redenering. De gedachte was namelijk dat je goed voor je eigen bezit zou zorgen, hetgeen het leefmilieu in de buurten ten goede zou komen. Het percentage koopwoningen was in de jaren '50 in Nederland het laagste van Europa met circa 25%. Als gevolg van stimuleringsmaatregelen van de overheid steeg het percentage eigen woningbezit naar gemiddeld circa 60% anno 2013. Hierbij dient wel een kanttekening te worden geplaatst, het percentage huur-, koopwoningen kan per gemeente sterk verschillen. In de grotere steden in Nederland ligt het percentage eigen woningbezit lager dan in de meer landelijk gelegen en kleinere gemeenten. Zoals gezegd zette de overheid sterk in op het stimuleren van het eigen woningbezit met onder andere de navolgende maatregelen: subsidie op koopwoningen (lees: de voormalige premie A, B en C woningen), garantie van de hypotheek via de gemeente (later vervangen door de huidige Nationale Hypotheekgarantie) en door middel van de hypotheek-renteaftrek. Voor een groot deel van de Nederlanders werd een koopwoning hierdoor bereikbaar en floreerde de woningmarkt door onder andere ook een groeiende economie en de grote vraag naar koopwoningen in deze periode. Tot circa 1980 was de waardeontwikkeling van koopwoningen aanzienlijk. Bijvoorbeeld in de periode tussen 1976 en 1978 groeide de waarde van de koopwoningen met 50%.

De opwaartse spiraal in de woningmarkt werd eind jaren '70, begin jaren '80 ruw verstoord. De tweede oliecrisis leidde de teloorgang in op de woningmarkt. De economie stagneerde waardoor de werkloosheid steeg, de inflatie bleef hoog en de rente op de kapitaalmarkt steeg fors. Een rente van meer dan 10% op een lening waren in die jaren meer de regel dan een uitzondering. De waarde van de woningen daalt in de periode 1979-1983 fors, met circa 30%. Was de gemiddelde koopprijs in 1980 nog €90.000,- per woning,

*De periode 2008 tot heden
staat in het teken van een
grote kentering op de
woningmarkt*

aan het eind van de crisis was de gemiddelde waarde gedaald naar €63.000,-. In de crisisjaren probeert de politiek in te grijpen door onder andere de hypotheek-renteaftrek in te perken. Plannen van professor Hofstra en voormalige staatsecretaris Ad Nootboom om de hypotheekrente af te toppen werden niet ondersteund door de toenmalige regering. Rond 1985 is Nederland uit de crisis, echter het zal nog de nodige jaren duren alvorens het prijspeil van voor de crisis weer is bereikt. Dit is omstreeks 1993 uiteindelijk een feit.

De vraag naar woningen bleef in takt en nam alleen maar toe. Sinds begin van de jaren negentig loopt vraag en aanbod niet in de pas. De gevraagde productie, als gevolg van demografische, sociaal-, en economische groei, werd niet door de marktpartijen gerealiseerd / gehaald. Als gevolg van een dalende rente op de hypotheekmarkt, de introductie van de Nationale Hypotheekgarantie en door nieuwe producten op de financiële markt die fiscaal werden ondersteund (lees: de aflossingsvrije en spaar- en beleggingshypotheek) en het meenemen van een partnerinkomen bij het verstrekken van een hypotheek, nam de vraag en druk op de koopmarkt alleen maar toe. Een direct gevolg hiervan was een toenemende schaarste op de koopmarkt, wat weer een positieve waardeontwikkeling voor het gerealiseerde vastgoed tot gevolg had. De waardeontwikkeling op de woningmarkt liep niet meer in de pas met de inflatie. De koopsector floreerde als nooit tevoren er is zelfs sprake van een overspannen markt eind jaren negentig en begin tweeduizend. Er werd gekocht en met de overwaarde van de woning wil de koper een aantal jaar later graag doorstromen naar de volgende stap in zijn of haar wooncarrière. Door middel van deze overwaardensprongen ontstond als het ware een keten van transacties. De overheid stimuleert de aankoop van een eigen woning, echter parallel aan het stimuleringspakket zorgt de 'gespannen' woningmarkt ook voor inkomsten in de overheidsfinanciën, te denken valt aan bijvoorbeeld: de overdrachtsbelasting, het eigenwoningforfait en grondopbrengsten.

2.1.1 DE WONINGMARKT (2008 – HEDEN)

De periode 2008 tot heden staat in het teken van een grote kentering op de woningmarkt. De kredietcrisis startend in 2007, maar vooral de ondergang van de Amerikaanse financiële dienstverlener Lehman Brothers september 2008 luidde een wereldwijde economische crisis in met directe gevolgen voor de Nederlandse woningmarkt. De directe oorzaak van de kredietcrisis is

het financiële beleid van de Amerikaanse banken. Deze banken verstrekten in het recente verleden leningen tegen historisch lage rentes aan huizenkopers die met hun kortlopende lage hypotheekrente onvermijdelijk in betalingsproblemen kwamen nadat de rente op een relatief korte termijn flink was gestegen. De kredietcrisis stond in haar kinderschoenen. De Amerikaanse hypotheekpakketten werden doorverkocht aan andere banken wereldwijd, waardoor de olievlek van de economische crisis zich snel uitbreidde naar onder andere Europa. De Nederlandse regering moest een aantal banken met staatsteun financieel flink ondersteunen opdat deze niet failliet zouden gaan.

De woningmarkt is direct gekoppeld aan de kapitaal-, en arbeidsmarkt. Als gevolg van de economische crisis en stijgende werkloosheid is er sprake van een dalend consumentenvertrouwen. Potentiële nieuwe kopers op de woningmarkt zijn voorzichtig en willen zekerheid op de arbeidsmarkt alvorens toe te treden op de woningmarkt. Daarnaast stagneert de doorstroom op de huizenmarkt, omdat bestaande huizenbezitters onzeker zijn over de toekomstige arbeidsmarkt en willen geen nieuwe financiële verplichtingen aangaan. Bestaande huizenbezitters, die willen verkopen, krijgen de woningen niet verkocht. De waardedaling die dit tot gevolg heeft zorgt voor restschuld bij eventuele verkoop en vele hypotheeken komen onder water te staan. Hetgeen betekent dat de afgesloten hypotheekschuld hoger is dan de werkelijke waarde van het huis.

Waar het in de jaren voor 2008 makkelijk was om geld te onttrekken aan de kapitaalmarkt om een koopwoning te financieren raakte tijdens de economische crisis het financieringsklimaat in mineur. Dat de kapitaalmarkt voor 2008 makkelijk toegankelijk was, blijkt wel uit het feit dat Nederland de hoogste hypotheekschuld heeft per hoofd van de bevolking van heel de wereld, namelijk €650 miljard in totaal. Dit enorme bedrag is ongeveer de helft van de totale waarde van alle woningen. Maar zoals gezegd was het vanaf 2008 moeilijker om een financiering te krijgen bij een bank. De financieringsregels werden aangescherpt, bijvoorbeeld door het verlagen van de woonquote (maximale deel van het inkomen dat je aan een hypotheek kunt besteden).

Een andere oorzaak voor de kentering op de woningmarkt is de bewustwording van de (toekomstige) demografische ontwikkelingen op landelijke en regionaal niveau. Naast de economische crisis komen ook demografische thema's in de periode vanaf 2008 langzaam op de politieke en maatschappelijke agenda

>>

*Thema's zoals
de bevolgingskrimp,
de vergrijzing en
de ontgroening krijgen
steeds meer aandacht
bij de Nederlandse
bestuurders.*

te staan. Thema's zoals de bevolgingskrimp, de vergrijzing en de ontgroening krijgen steeds meer aandacht bij de Nederlandse bestuurders. Jarenlang was bevolgingskrimp een blinde vlek bij politici en bestuurders. De samenleving werd in Nederland steeds bewuster van het feit dat de bevolking niet meer zal groeien, maar in de toekomst zal gaan dalen. In delen van Nederland is deze trend zelfs al enkele jaren geleden ingezet (bijvoorbeeld in Limburg is sinds 1998 de bevolgingskrimp al een feit). In de volgende paragrafen volgt een inhoudelijke verdieping op de demografische ontwikkelingen in Nederland alvorens terug te keren naar de huidige situatie en ontwikkelingen op de woningmarkt.

2.2 DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN

Blijkens een studie² uitgevoerd door het Planbureau voor de Leefomgeving zal het nationaal beeld zijn, dat er sprake is van demografische groei. Deze groei wordt niet direct gekenmerkt door een grote aanwas van de bevolking, maar meer een groei in het aantal huishoudens. Hoe de feitelijke bevolkingsgroei zich gaat ontwikkelen is onzeker. Feit is wel dat het aantal kinderen wat in Nederland geboren wordt afneemt. Kreeg de Nederlands vrouw in de jaren '60 nog gemiddeld 3,2 kinderen, gedurende de daarop volgende jaren nam dit gemiddelde af naar circa 1,7 kinderen in 2012. De sterke daling van het geboortecijfer was met name het geval in de jaren zeventig en tachtig. Als de natuurlijke bevolkingsaanwas, het sterftcijfer niet meer kan compenseren is er sprake van bevolgingskrimp.

Er wordt door de overheid rekening gehouden met verschillende scenario's met betrekking tot bevolkingsgroei. Bij een laag groeiscenario wordt er rekening gehouden met een negatieve natuurlijke aanwas (geboortecijfer – sterftcijfer) welke wordt gecompenseerd met een positief migratiesaldo. Daartegenover staat dat bij een hoog groeiscenario er rekening wordt gehouden met sociaal culturele verandering waardoor er bijvoorbeeld een toename is van het gemiddeld aantal kinderen per gezin en/of met internationale ontwikkelingen waardoor het migratiecijfer sterk stijgt en de emigratie afneemt. Gelet op de huidige ontwikkeling ligt echter in de lijn der verwachting dat er na 2040 in Nederland een stabilisatie optreedt of een afname van de bevolking.

Samen met de bevolkingsgroei verandert ook de leeftijdsopbouw van de bevolking. Dit als gevolg van

² Demografische ontwikkelingen 2010-2040: ruimtelijke effecten en regionale diversiteit (2013), Planbureau voor de Leefomgeving

een afnemende natuurlijke bevolkingsaanwas en door de vergrijzing van de generatie geboren na de Tweede Wereldoorlog. Door de toename van het aantal senioren zal ook de participatie op de arbeidsmarkt de komende jaren sterk wijzigen. Er zal een landelijk daling zijn van de verhouding 65 plussers versus potentiële beroepsbevolking van 1 op 4 naar 1 op 2 in 2040, met allerlei gevolgen van dien. Bijvoorbeeld is de verwachting een tekort op de arbeidsmarkt.

De samenstelling van de bevolking verandert de komende jaren ook sterk. Er zal door de vergrijzing een toename zijn van het aantal oudere huishoudens. Maar ook als gevolg van de individualisering van de maatschappij neemt het aantal eenpersoons huishoudens toe. Met andere woorden zal het aantal huishoudens sterker en langer toenemen dan de in een eerdere alinea omschreven bevolkingsomvang. Deze ontwikkeling is uitermate belangrijk (lees: gunstig) voor de woningmarkt.

De studie van het Planbureau voor de Leefomgeving wijst tevens uit dat er sterke regionale verschillen waarneembaar zijn met betrekking tot de demografische ontwikkelingen. De demografische cijfers aangaande bevolkingsgroei, aantal huishoudens, etc. verschillen per COROP aanzienlijk. Nederland is ingedeeld in COROP gebieden (afkorting voor: COördinatiecommissie Regionaal OnderzoeksProgramma) en is een regionaal niveau tussen provincie en gemeenten in. Deze indeling wordt gebruikt voor analytische doeleinden. Onder andere gebruikt het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) deze indeling voor regionaal onderzoek. In het rest van het verslag zal de term COROP worden vervangen door regio.

Op regionaalniveau zijn een drietal gebiedstypen te onderscheiden, te weten:

- > Stadsgewesten
- > Krimp- of anticipeergebieden
- > Overig Nederland

Veel jongeren trekken na het afronden van de middelbare school voor een vervolgstudie naar de **stadsgewesten**. Vaak vinden de jongeren na het afronden van hun studie hier ook hun eerste baan en blijven dus wonen in deze regio en keren niet meer terug naar de regio waar ze zijn opgegroeid. Onder andere door deze migratie groeit de bevolking in deze stadsgewesten. Door werk gedreven vinden ook vaak immigranten de weg naar de stadsgewesten. De immigranten in de steden hebben van oudsher relatief grote gezinnen.

Door al deze ontwikkelingen wonen in de stedelijke regio's veel kinderen en jong volwassenen. Wat weer gunstig is voor de (toekomstige) arbeidsparticipatie in deze regio's. Dit beeld is duidelijk zichtbaar in de Randstad en de grotere stadsgewesten, zoals Groningen, Arnhem, Nijmegen en Eindhoven. Een negatieve uitzondering op de bovenstaande bevindingen zijn de stadsgewesten in Zuid-Limburg (de regio's Parkstad, Westelijk Mijnstreek en Maastricht & Heuvelland). Als gevolg van krimp is in deze contreien een ander beeld zichtbaar. Over de specifieke situatie in Zuid-Limburg zal later in het verslag verder op in worden gegaan.

De **anticipeergebieden**, waar in de toekomst een krimpscenario wordt verwacht en de krimpgebieden waar de dalende demografische ontwikkeling al een feit is, hebben te maken met onder andere ontgroening. En dan niet een ontgroening in de zin van dalende geboortecijfer, maar meer als gevolg van het wegtrekken van de jongeren naar de stadsgewesten als gevolg van studie en werk. Omdat in deze gebieden relatief weinig hoogopgeleide banen te vinden zijn, komen deze jongeren na het afronden van de studie meestal niet meer terug. Met als direct gevolg dat het gemiddelde opleidingsniveau daalt en de gemiddelde leeftijd van de bevolking stijgt. De vergrijzing blijft prominent aanwezig in deze regio's. De anticipeer- en krimpgebieden zijn vooral terug te vinden in dunbevolkte regio's aan de randen van Nederland. Voorbeelden zijn de regio's Eemsdelta, Oost-Groningen en Zeeuws Vlaanderen. Zuid-Limburg en dan meer specifiek Parkstad Limburg neemt hier een bijzondere positie in, want ondanks een meer stedelijk karakter zijn hier dezelfde demografische ontwikkelingen gaande als in de meer dunbevolkte gebieden in de periferie van Nederland.

Het derde gebiedstype '**overig Nederland**' heeft weer ander demografisch kenmerken. Deze gebieden kennen geen grote concentraties van opleidingen en banen waardoor een migratie van jongeren uit Nederland opgang komt richting deze gebieden. Daar tegenover staat dat deze gebieden niet te maken krijgen met een uitstroom van jongeren naar de stadsgewesten. Overig Nederland is meer de buffer- c.q. overgangszone tussen de stadsgewesten en de krimp- en anticipeergebieden. Overig Nederland wordt gekenmerkt door een mix van gemeenten, namelijk een aantal kleinere stedelijke gemeenten en plattelandsgemeenten. In de stedelijke gemeenten is nog wel een groei waarneembaar als gevolg van studie en werk. In de plattelandsgemeenten is de groei beperkt op enkele gunstig gelegen gemeenten na die een lichte groei kennen als gevolg van een overloop vanuit de Randstad.

>>

*De waarneembare
demografische krimp
is niet alleen een
nationaal, maar ook
een Europees probleem*

Verder kan gesteld worden dat de gemiddelde huishoudsomvang in deze regio's het grootst is van Nederland, hierdoor kent dit gebiedstype een relatief jonge bevolking. Echter is de verwachting mede door een daling van het geboortecijfer de omvang meer richting het landelijk gemiddeld van 2,20 (in 2012) gaat, waardoor ook het aantal jongeren zal dalen in de toekomst.

Al met al kan worden gesteld dat de verschillen in Nederland steeds groter worden. Enerzijds de Randstad en de overige stadsgewesten en anderzijds de minder verstedelijkte krimp- en anticipeergebieden. Krimp en vergrijzing zullen prominent aanwezig zijn en aanhouden aan de dunbevolkte randen van Nederland. Daartegenover staan de steden (lees: stadsgewesten) die met een dichte en jonge bevolking de komende jaren zullen blijven groeien.

Zoals aangegeven zijn er op nationaal niveau sterke verschillen waarneembaar met betrekking tot demografische ontwikkelingen. Maar is demografische krimp nu alleen een nationaal probleem? Het antwoord hierop is even kort als bondig, namelijk nee. Ook Europees gezien zijn demografische ontwikkelingen gaande die ervoor zullen zorgen dat de bevolking in de Europese Unie zal vergrijzen en zal gaan dalen. Maar net zoals in Nederland zijn ook Europees gezien sterke verschillen waarneembaar. Met name grote delen van Oost-Europa hebben te maken met een krimpende bevolking. In Duitsland daalt het inwoneraantal al enige jaren. Steden zoals Leipzig, Dresden en Berlijn, maar ook de regio's van het Ruhrgebied en Baden Württemberg in Duitsland kampen met de gevolgen van krimp en ontgroening. Maar ook buiten de Europese grenzen op wereldschaal bekeken, zijn er landen, regio's en steden aan te duiden waar problemen zijn ontstaan op bijvoorbeeld de woningmarkt als gevolg van een krimpende en vergrijzende bevolking. Veel in het nieuws geweest en nog steeds, is de Amerikaanse stad Detroit waar het inwonersaantal drastisch is afgenomen de afgelopen tientallen jaren van 2 miljoen inwoners in 1950 naar 0,7 miljoen inwoners in 2010. Maar ook aan de andere kant van de wereld in het oosten heeft een land als Japan al jaren te kampen met de gevolgen van krimp. Ondanks deze demografische overeenkomsten zijn er ook genoeg verschillen te ontdekken. Ieder land en regio kent een bepaalde context en die kunnen behoorlijk verschillen per krimpgebied. Te denken valt aan verschillen op economische, politiek en cultureel gebied. Al deze facetten hebben invloed hoe er met de ontwikkelingen worden omgegaan. Feit blijft wel dat met in achtneming van en gegeven de context, lering kan

³ Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland (2010), Planbureau voor de Leefomgeving

worden getrokken hoe de beleidsmakers en daaraan gekoppeld de marktpartijen omgaan met het thema krimp en de woningmarkt buiten Nederland.

2.2.1 GEVOLGEN VAN DE DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN:

Er is in de vorige alinea's al voorzichtig aan gerefereerd, maar al deze demografische ontwikkelingen hebben gevolgen op tal van sectoren/beleidsgebieden in Nederland.

Uit een beleidsstudie van het Planbureau van de Leefomgeving³ en uit onderzoek van Kenniscentrum van bevolkingsdaling blijkt dat de demografische ontwikkelingen (lees: bevolkingskrimp) in Nederland vergaande consequenties heeft voor toekomstige (ruimtelijke) ontwikkelingen in diverse domeinen. Meegenomen moet worden dat zoals eerder in dit rapport is toegelicht, 'demografische krimp' meerdere aspecten kent (samenstelling van de bevolking, aantal huishoudens, vergrijzing, ontgroening, omvang beroepsbevolking, etc.) en dat regionaal in Nederland sterke verschillen waar te nemen zijn. Van groeiregio's via anticipeerregio's naar structurele krimpregio's. Echter heeft krimp onder andere gevolgen voor de leefomgeving, de mobiliteit, de arbeidsmarkt en de woningmarkt.

Woningmarkt: de ontwikkeling met betrekking tot de demografie hebben direct gevolgen voor de woningmarkt. Daarbij moet vooral worden gekeken naar de ontwikkeling van het aantal huishoudens, meer dan naar de afname van de bevolking. Krimp op de woningmarkt kan worden teniet gedaan door de toename van het aantal (eenpersoons)huishoudens. Hier komt wel een kwalitatieve inhaalslag om de hoek kijken op de woningmarkt. Is de huidige woningmarkt geschikt voor de veranderde woonwensen? Te denken valt bijvoorbeeld aan de vergrijzing en de hieraan gekoppelde woonbehoefte. Het nationale beeld is dat op een aantal regio's na het aantal huishoudens de komende jaren nog zal toenemen. Daalt echter het aantal huishoudens in combinatie met een bevolkingskrimp (in de volksmond dubbele krimp genoemd) dan zal de woningmarkt verschuiven van een gespannen naar een ontspannen woningmarkt. Anders gezegd van een aanbod naar een vraaggerichte woningmarkt. Bij een ontspannen markt zijn meer dan voldoende woningen beschikbaar met als direct gevolg dat de woningprijzen zullen dalen. Het tegenovergestelde, meer vraag dan aanbod, is van toepassing op een gespannen woningmarkt. Bij een

vragersmarkt gaat kwaliteit boven kwantiteit. Een ander gevolg van krimp (huishoudens en bevolking) is dat een overschot op de aanbodmarkt tot leegstand leidt en per definitie treedt dit op bij de meest onaantrekkelijke woningvoorraad. Woningen met een slechte ligging, welke in een slechte onderhoudsstaat verkeren of gelegen zijn in een slechte wijken / buurten. Toch kan een daling van het aantal huishoudens ook een positief effect hebben, maar dan met name in een gespannen markt. Hierdoor wordt de druk op de woningmarkt weggenomen, wat zorgt voor meer keuzevrijheid een daling van de verkoopprijzen en op de huurmarkt kortere wachtlijsten.

Leefomgeving: een dalend aantal huishoudens heeft direct gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Zoals in de vorige paragraaf aangegeven, gaat deze daling gepaard met leegstand en vaak slaat die leegstand neer in de meest kwetsbare wijken en buurten. Leegstand is negatief voor de uitstraling en het imago. De kans staat op een negatieve spiraal naar beneden door bijvoorbeeld verval van de woningen en de openbare ruimte plus voorzieningen die onder druk komen te staan. Het gevoel van onveiligheid zal toenemen. Kapitaalkrachtige huishoudens zullen de wijk verlaten waarbij de vicieuze cirkel naar beneden verder wordt ingezet. Dit scenario zal zich de komende jaren slechts in enkele regio's in Nederland voordoen, vanwege het feit dat het aantal huishoudens blijft groeien.

Ook de samenstelling van de huishoudens speelt een rol bij de fysieke leefomgeving. Onder de samenstelling worden verschillende indicatoren verstaan, te weten: (leeftijd, inkomen, achtergrond, opleidingsniveau, etc.). Bij een buurt met alleen huurwoningen zijn de gevolgen van demografische krimp groter dan bij een buurt voornamelijk met alleen koopwoningen. Achterliggende gedachten is dat eigenaren meer betrokken zijn bij de directe fysieke leefomgeving en bereid zijn hierin te investeren (met denk en/of mankracht). Echter kan demografische krimp ook positief uitwerken op de leefomgeving. Door leegstand gevolgd door sloop ontstaat er ruimte voor investeringen c.q. opknappen van nieuwe ontstane openbare ruimten. In acht dient te worden genomen dat investeren in openbare ruimte ook betekent investeren in het op peil houden van de openbare ruimte. Maar de bedreiging van een daling van het aantal huishoudens biedt ook nieuwe aanknopingspunten voor ruimtelijke ontwikkelingen.

Het voorzieningenaanbod volgt vaak dezelfde tendens als de demografische ontwikkelingen. Krimp zorgt voor een daling van het voorzieningenniveau is het algemene

>>

beeld. Dit is slechts ten dele waar. Ook moet in ogenschouw worden genomen het veranderde consumentengedrag. Denk hierbij voorbeeld aan de opkomst van internetwinkels. Het online consumentenbestedingen is de afgelopen 10 jaar explosief gestegen (bron: www.tritac.nl). Demografische ontwikkelingen spelen slechts een marginale rol bij het verdwijnen van dit soort voorzieningen. Er moet een link worden gelegd naar de veranderde leefstijlen, de toegenomen mobiliteit en de opkomst van internetwinkels. Waar wel sprake van een causaal verband is, is tussen de ontgroening (minder jeugd) en het aantal onderwijsinstellingen. Minder kinderen betekent ook minder vraag naar onderwijs. Problematisch wordt het als de laatste buurtvoorziening (lees: school en/of winkel) verdwijnt. Hiermee komt de bereikbaarheid van de basisvoorzieningen onderdruk te staan en dit heeft ook gevolgen voor de sociale cohesie in de wijk. Maar ook de aantrekkelijkheid van de wijk voor nieuwe bewoners komt hierdoor sterk onder druk te staan. Op zoveel gebieden (sociaal – fysiek – economisch) ontstaan er problemen dat het haast niet meer is te achterhalen in welke volgorde de gebeurtenissen elkaar opvolgen en wat de oorzaken en gevolgen van al deze ontwikkelingen zijn.

Mobiliteit: diverse onderzoeken (o.a Harms 2003a) wijst uit dat de demografische ontwikkelingen slechts beperkt invloed hebben op de mobiliteit. Het is niet zo dat door de bevolkingskrimp het fileprobleem in Nederland vanzelf wordt opgelost. Het verkeers- en vervoersbeleid van de gemeenten, de toegenomen welvaart, de wegecapaciteit zijn van groter belang bij de fileproblematiek. Krimp is dus geen echte relevante indicator voor het filevraagstuk, maar er spelen wel andere demografische ontwikkelingen een rol bij de verkeersdruk, met name het aantal huishoudens en de samenstelling van de bevolking. De vergrijzing zet de komende 20 jaar flink door en daarmee een daling van de potentiële beroepsbevolking. Meer ouderen leidt niet automatisch tot minder mobiliteit. Onder deze doelgroep is het rijbewijsbezit hoog en dat zorgt aan de ene kant minder woon-werkverkeer, maar aan de andere kant voor meer recreatief verkeer. Dit kan een verlichting geven op de autowegen tijdens spitsuren het aantal verkeersbewegingen zal zich meer gaan uitspreiden over de gehele dag.

Arbeidsmarkt: ook de demografische ontwikkelingen zijn de komende jaren van invloed op de arbeidsmarkt. Zo zal de potentiële beroepsbevolking gaan dalen in de 'gezonde' regio's in de toekomst als gevolg van bevolkingskrimp, maar in de krimpregio's als gevolg van bevolkingsontgroening- en krimp. Met andere worden

4 Derks W., Hovens P., Klinkers L. Structurele bevolkingsdaling, een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers (2006)

een tekort aan arbeidskrachten, waardoor het in bepaalde regio's moeilijk worden om aan kwantitatief en kwalitatief geschikt personeel te komen. Deze nadelige gevolgen door daling van de beroepsbevolking kan deels worden gecompenseerd door het vergroten van de arbeidsparticipatie en/of door een toename van de arbeidsproductiviteit. Zonder regionale sturing is de verwachting dat er concurrentie ontstaat tussen stedelijke gemeenten onderling om geschikte arbeidskrachten en dus werkgelegenheid. Een daling van de beroepsbevolking hoeft niet automatisch te leiden tot een verlaging van de werkloosheidscijfers. Arbeidsvraag- en aanbod spelen hier tenminste een even belangrijke rol in.

Al deze (demografische) ontwikkelingen zorgen voor een aardverschuiving op de toekomstige woningmarkt en in sommige regio's in Nederland op de huidige woningmarkt. Met grote gevolgen voor de bestuurders van Nederland. In het rapport Structurele Bevolkingsdaling⁴ wordt dit nader aan de orde gesteld. Onderzoeker W. Derks omschrijft het afscheid nemen van het groeidenken voor de bestuurders en marktpartijen als een 'rouwproces' dat in 5 fasen wordt doorlopen:

1

Eerst volgt de **confrontatie** met de demografische cijfers waarin de bevolkingsdaling wordt aangetoond;

2

Daarna volgt de fase van **ontkenning** en afwijzing ("bij ons in de gemeenten speelt dit niet") vrijwel direct gevolg door verzet;

3

De fase van **verzet** krijgt vorm door nog meer te gaan bouwen en in te spelen op migratie. Het spel om nieuwe inwoners zorgt voor onderlinge concurrentie tussen gemeenten en/of regio's;

4

Daarna volgt de fase van berusting en **acceptatie**. Van bestrijden naar begeleiden;

5

En het proces wordt afgesloten met het maken van **nieuw beleid** waarin de demografische ontwikkeling (realistische bevolkings- en huishoudensprognoses) het nieuwe uitgangspunt vormt.

Het verzet tegen de demografische ontwikkelingen en de hieraan gekoppelde teruggang in inwonersaantallen in een gemeente heeft meerdere oorzaken. Allereerst zijn alle ontwikkelingen in Nederland de afgelopen tientallen jaren gebaseerd en verantwoord op basis van groeicijfers. Denken in groeimodellen was het DNA van Nederland. Ten tweede is er een grote kans op een deuk in het (politieke) imago. Kunnen de politieke beloften nog worden waargemaakt? Bijvoorbeeld de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk of het toevoegen van voorzieningen voor de inwoners van de gemeente. Wat ook meespeelt, is dat groei wordt gezien als voortuitgang en dus wordt krimp als een achteruitgang ervaren. Om de twee laatste redenen van verzet te verklaren, namelijk de gemeentefinanciën en het voorzieningenniveau van een gemeente, is het interessant om de grondmarkt en de koppeling met de gemeentefinanciën nader te beschouwen.

>>

Denken in
groeimodellen
was het DNA van
Nederland

*In 2010 was de
gemeentelijke begroting
gemiddeld voor 15%
afhankelijk van de
grondexploitatie*

2.3 GRONDMARKT

Voerde de overheid voor de Tweede Wereldoorlog een actief grondbeleid ten behoeve van de aanleg van infrastructurele werken ((spoor)wegen, kanalen, etc.). Als gevolg van de toenemende vraag op de woningmarkt na de Tweede Wereldoorlog begon de overheid in deze sector ook een actief grondbeleid te voeren. Bij een actief grondbeleid verwerft de gemeente zelf de te ontwikkelen gronden. Het verwerven van de gronden kan door middel van vrijwillige verkoop al dan niet met een gemeentelijke voorkeursrecht (WVG), via grondruil of sinds halverwege de 19-de eeuw ook door onteigening indien er geen koopovereenkomst tot stand komt. Door het actieve grondbeleid koopt de overheid veelal agrarische grond aan, maakt deze bouwrijp en verkoopt de grond door aan woningcorporaties en bouwbedrijven. Om de naoorlogse woningnood in te dammen ontstaat er een gouden driehoek (Kam 2007). De woningbouwcorporaties bouwden en exploiteerden de woningen, de rijksoverheid verstrekke subsidies voor de bouw van de woningen en tot slot leverden de gemeenten de gronden aan tegen vaste en relatief lage prijzen. Volgens het artikel uit Ruimte en Maatschappij van de dr. E. Buitelaar⁵ is de reden dat veel gemeenten voor een actief grondbeleid kozen veelzijdig, te weten:

- Het grondbeleid is direct gekoppeld aan het ruimtelijk beleid. Door actief grondbeleid hebben de gemeenten een **sturingsmechanisme** in handen bij ruimtelijke ontwikkelingen in haar gemeenten;
- Door middel van actief grondbeleid kunnen de gemeenten gemaakte **plankosten** (te denken valt aan: bouwrijp maken, aanleg van de openbare ruimte, etc.) **doorberekenen** naar de ontwikkelende partijen. In de WRO 2008 is dit financiële argument wettelijk ingekaderd als een gemeente niet de grondexploitatie voert;
- Een ander financieel argument is de **afroaming van de baten**. Tussen de kosten en de opbrengsten ontstaat een aantrekkelijke positieve marge. Het actieve grondbeleid werd een inkomstenbron voor de gemeenten. Toekomstige baten werden opgenomen in de gemeentelijke begrotingen. In 2005 kwam 12% van de inkomsten van een gemeenten uit het grondbeleid (Korthals Altes 2008). In 2010 was de gemeentelijke begroting gemiddeld voor 15% afhankelijk van de grondexploitatie;

⁵ Buitelaar E. Grenzen aan het gemeentelijk grondbeleid (2009)

⁶ Bossema A., Kroon C. , Heuvink G. Ruimte en Advies, naar een transparante grondmarkt (2008)

- Tot slot speelt een **welvaarts- economische argument** een rol. Het is de 'taak' van een gemeente om actief grondbeleid te voeren voor bijvoorbeeld het aanleggen van infrastructuur, bedrijventerreinen, sociale woningbouw, etc. om de welvaart en het voorzieningenniveau in de gemeente op peil te houden.

Tot eind jaren tachtig had de Nederlandse overheid min of meer een monopolypositie op de grondmarkt. Er was een sterke sturing vanuit de overheid. De winst die de grond opleverde (lees waardevermeerdering van landbouw- naar bouwgrond) vloede terug naar onder andere de gemeenschap in de zin van openbare voorzieningen. Vanaf eind jaren '80, begin jaren '90 verandert de grondmarkt. Als gevolg van de toenemende welvaart (stijging van het nationaal inkomen) en de toenemende ruimtedruk (vraag en aanbod op de gespannen woningmarkt) krijgen steeds meer commerciële marktpartijen invloed op de stedelijke locatieontwikkelingen.

Sinds de nota's Volkshuisvesting in de jaren negentig (1989) en de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX 1992) kwam er meer aandacht voor de bouw van koopwoningen en gaf de rijksoverheid de marktpartijen om grote rol om hierin mee te participeren. De overheid liet als het waren de teugels meer vieren. Door deze meer vrije marktwerking zagen projectontwikkelaars, beleggers en bouwbedrijven kansen voor het verwerven van grondposities in gebieden die in de toekomst waarschijnlijk werden bestemd als woningbouw. Hierdoor verkregen deze marktpartijen sterke (onderhandeling)posities bij stedelijke fysieke ruimtelijke ontwikkelingen. De ontwikkelaars speelden in op de waardevermeerdering van de toekomstige bouwgronden en op de continuïteit van de organisatie door middel van het bouwclaimmodel. De invloed van ontwikkelaars nam sterk toe door enerzijds het strategisch grondbezit maar anderzijds was de overheid steeds meer afhankelijk van de marktpartijen voor de financiering van de bouwprojecten. De grondkosten stegen in de periode 1990 – 2008 explosief als gevolg van de vrijemarktwerking in combinatie met de grote woonbehoefte (lees: krapte op de woningmarkt). De stijgende huizenprijzen in deze periode zijn eerder het gevolg van de sterke stijging van grondprijzen (1995 - 2002 een stijging van 400%) dan de stijging van de bouwkosten van een woning (1995 - 2002 een stijging van 60%). Het grondbeleid binnen gemeenten was een nieuw verdienmodel geworden. Maar ook projectontwikkelaars en later ook woningbouwcorporaties vulden de portefeuilles met strategische

grondposities. Deze posities werden omgezet in bouwtitels.

In 2008 wordt door het Kadaster de Nieuwe Kaart⁶ van Nederland gepresenteerd. De kaart geeft een totaaloverzicht van de geplande ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. Hieruit blijkt dat 13% van de gebieden die gericht zijn op projectontwikkeling (de zogenoemde rode plannen) in handen zijn van de projectontwikkelaars. Dertien procent lijkt relatief weinig, maar niet als in ogenschouw wordt genomen dat het hier om zeer strategische posities gaat. Rond 2008 werd bij ongeveer 85% van de nieuwbouwwoningen de grond uitgegeven door ontwikkelaars en niet door de gemeenten. In de Nieuwe Kaart van Nederland is voor wat betreft de eigendomsverhouding binnen rode plannen nog wat diversiteit te herkennen. Zo is het bedrijfsgrondbezit in Limburg met 51% relatief hoog en het grondbezit van de overheid met 28% nationaal gezien relatief laag.

De bovenstaande ontwikkelingen zorgden voor een verschuiving in het grondbeleid bij de gemeenten. Er onderstonden publiek- private samenwerkingen, waarin gemeenten en ontwikkelaars gezamenlijk verantwoordelijk waren voor de exploitatie van bestemde gronden. De laatste jaren wordt als gevolg van alle recente ontwikkelingen steeds vaker een faciliterend (passief) grondbeleid gevoerd. De gemeente laat de grondverwerving en de uitgifte over aan derden, maar heeft invloed op de bestemming en inrichting middels een aantal bestuursinstrumenten zoals bijvoorbeeld het bestemmingsplan. De gemeente stelt alleen de kaders voor de ontwikkeling.

De recente ontwikkeling op economisch (recessie) en demografisch vlak speelt de grondbedrijven parten. Nu de afzet van woningen achterblijft bij de verwachtingen zorgt dit direct voor een negatieve invloed op de grondexploitatie resultaten. De verwachte toekomstige grondopbrengsten die al in de gemeentelijke begrotingen waren opgenomen zullen geen waarheid worden, waardoor gemeenten genoodzaakt zijn om af te schrijven op hun grondposities. Dit geldt niet alleen voor gemeenten, maar ook de marktpartijen hebben grond aangekocht met de verwachting om in de toekomst hierop te ontwikkelen en financieel te profiteren van de waardeontwikkeling (lees: een verdienmodel).

>>

2.4

VAN BESTRIJDEN NAAR BEGELEIDEN
IN KRIMP OF ANTICIPEERREGIO'S

Terug naar de gevolgen van demografische ontwikkeling op de woningmarkt en de bestuurlijke aanpak. In het rapport van het Planbureau voor de leefomgeving⁷ worden twee strategieën omschreven om in te zetten bij de gevolgen demografische ontwikkelingen en dan specifiek krimp. Een krimp bestrijden strategie of een krimp begeleiden strategie. Bestrijden door middel van het stimuleren van vraag en/of aanbod. Hierdoor wordt getracht de (beroeps)bevolking en het aantal huishoudens te vergroten. Bij de strategie begeleiden is krimp veelmeer een vast gegeven en hierdoor moet vraag en/of aanbod op elkaar af te stemmen. Het bestrijden of begeleiden van de ontwikkelingen op de woningmarkt kan niet geheel los worden gezien van economische ontwikkelingen (wonen volgt werk of werk volgt wonen).

Bij **krimp bestrijden** wordt het woning arsenaal uitgebreid. Het idee hierachter is om de vraagkant te stimuleren. Een andere strategie is om nieuwe woonconcepten te introduceren om nieuwe doelgroepen aan te trekken en de woningvraag te verruimen. Een voorbeeld is bijvoorbeeld Blauwe Stad in Groningen, waar in de gemeente Oldambt 1500 luxe dure woningen zouden moeten verrijzen voor de senioren doelgroep vanuit de Randstad. Echter dit project is in 2010 een stille dood gestorven. Een andere strategie behorende bij het bestrijden van krimp is om het gebied meer onder de aandacht te brengen middels landelijke campagnes. "Limburg je zult er maar wonen" (www.zuidlimburg.nl) is een slogan die is ingezet om het woon- en werkklimaat van de provincie naar een hoger niveau te tillen. Op economisch vlak zal bij bestrijden worden getracht al dan niet in samenwerking met het bedrijfsleven arbeidsaanbod te vergroten om nieuwe werknemer aan te trekken met als direct gevolg dat wonen werk volgt. Demografische groei wordt gekoppeld aan economische groei. Uit onderzoek⁸ blijkt echter dat er met name in de perifere regio's geen causaal verband staat tussen beleid gericht op bevolkingsgroei automatisch leidt tot economische groei. Maar ook een beleid gericht op werkgelegenheidsgroei (bijvoorbeeld aanleg bedrijven-terrein) leidt maar ten dele tot de gewenste bevolkingsgroei in deze krimpregio's.

Bij **krimp begeleiden** staat de erkenning van de demografische krimp als onomkeerbaar gegeven centraal. Met als gevolg het aanpassen / matigen van nieuwbouwplannen. Enerzijds is dus het reduceren van nieuwbouwplannen het devies, maar anderzijds wordt

*Bij krimp begeleiden
staat de erkenning van
de demografische krimp
als onomkeerbaar
gegeven centraal*

⁷ Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland (2010), Planbureau voor de Leefomgeving

⁸ Graaf, T. de, Van Oort F., Boschman S. (2008), Woon- en werkdynamiek in Nederlandse gemeenten, Ruimtelijk planbureau.

er ook ingestoken op het verdunnen van de bestaande woningvoorraad door sloop en herstructureringsopgaven. Deze maatregelen sluit aan bij de afnemende vraag en voorkomen leegstand. Gelijker tijd ontstaan er kansen voor kwaliteitsverbetering van de woningvoorraad en de leefomgeving. Meer ruimte voor nieuwe woningen voor nieuwe doelgroepen en meer ruimte voor groen in de openbare leefomgeving. Economische maatregelen om de krimp te begeleiden is bijvoorbeeld het verhogen van de arbeidsparticipatie en –productiviteit. Een andere strategie is om regionaal het aantal bedrijventerreinen en de locatie ervan op elkaar af te stemmen. Tot slot kan bijvoorbeeld het regionaal aanwezige arbeidspotentieel door middel van omscholing beter aansluiting vinden bij de huidige arbeidsvraag. Omscholen is bij begeleiden effectiever dan te proberen de benodigde werknemers te overtuigen zich te vestigen in een krimp- of anticipeerregio.

Uit de beleidsstudie van het Planbureau wordt geconcludeerd dat het voor krimpregio's raadzaam is om het

krimpproces op zowel de woningmarkt als op economisch vlak te begeleiden. De voordelen zijn het voorkomen van leegstand, het afkomen van de waardevermindering van de gehele woningmarkt, het uitbannen van onderlinge concurrentiestrijd in de zoektocht naar nieuwe inwoners. Met andere woorden begeleiden doet recht aan de demografische en fysiek ruimtelijke realiteit. Tot slot wordt geadviseerd om het beleid inzake thema's als wonen, slopen, werk, etc. regionaal op te stellen. Bovenstaande geldt in grote mate voor de anticipeerregio's. Voorkomen is beter dan genezen!

Zuid-Limburg is een regio die het rouwproces van het afscheid nemen van groeidenken heeft doorlopen en is op dit moment in de laatste fase beland. Het vormen van nieuw beleid. Om te kunnen begrijpen waarom de koers is gewijzigd van bestrijden naar begeleiden is het belangrijk om specifiek in te zoomen op de huidige en toekomstige onomkeerbare ontwikkelingen in de regio Zuid-Limburg.

>>

STRATEGIEËN

	Krimp Bestrijden	Krimp Begeleiden
Woningmarkt	• Uitbreiden van de woningvoorraad • Toestaan van een tweede woning • Toestaan functieverandering voormalige boerderijen • Versterken van het woonimago • Stimuleren van nieuwe woonconcepten	• Stimuleren van sloop en herstructurering • Matigen en temporiseren van nieuwbouw • Regionaal afstemmen
Regionale economie	• Versterken van het werkimago van de regio, gericht op het aantrekken van nieuwe werknemers Te denken valt aan: • Aantrekken van nieuwe bedrijvigheid • Uitbreiden van detailhandelsplannen • Uitbreiden van onderwijsaanbod	• Stimuleren van sloop en herstructurering van winkelgebieden • Reduceren van nieuwbouwprogramma's voor winkelgebieden • Verhogen van arbeidsparticipatie onder vrouwen en ouderen • Verhogen van de arbeidsproductiviteit door te investeren in innovaties • Aanpassen en regionaal afstemmen van het bedrijventerreinen programma • Ontwikkelen van specifieke opleidingen om bestaande arbeidsaanbod

Figuur 1: strategieën voor de woningmarkt en regionale economie bij demografische krimp (bron: PBL van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland)

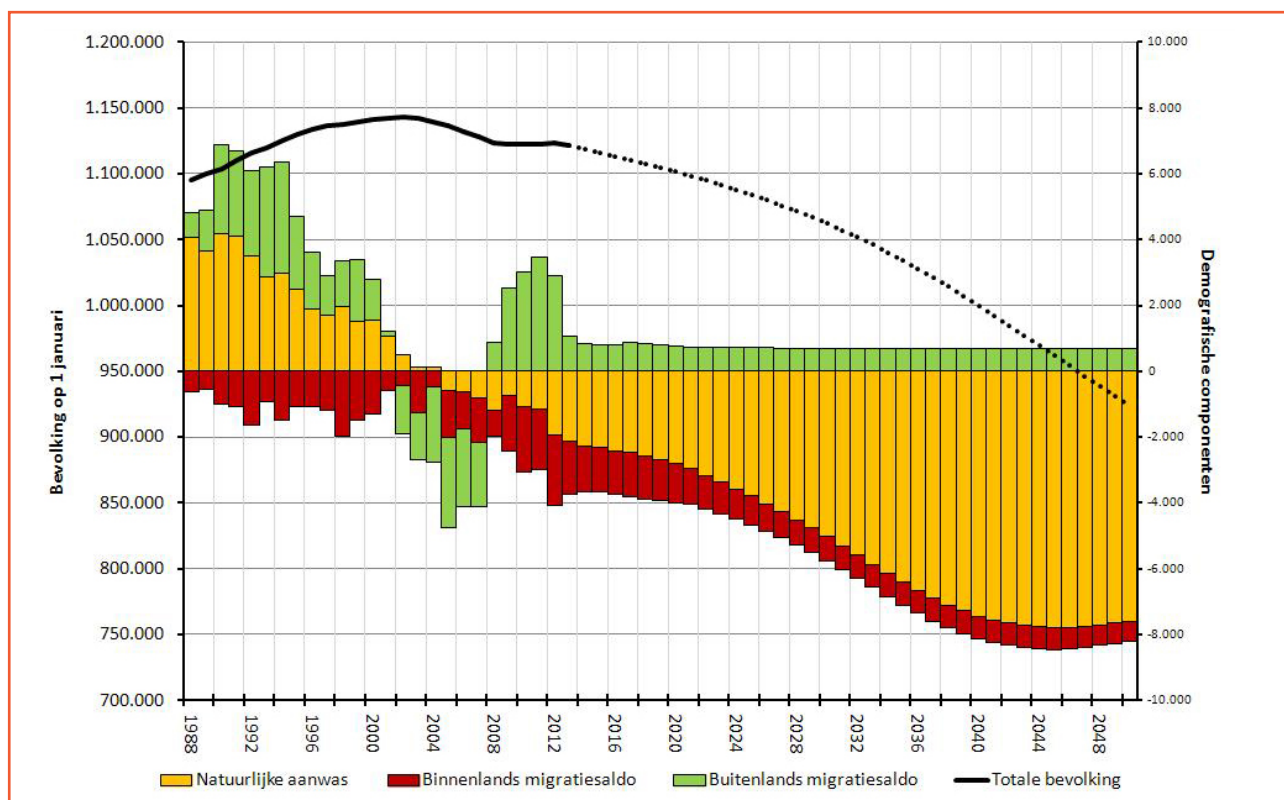
2.5 ONTWIKKELINGEN IN DE REGIO (COROP) ZUID-LIMBURG

Om het focus-gebied van het onderzoek verder af te baken is het noodzakelijk om het COROP gebied verder uit te splitsen in regio's en de bijbehorende gemeenten (zie figuur 2).

COROP	WOONREGIO'S	GEMEENTEN
	1 / Westelijke Mijnstreek	Sittard-Geleen Stein Beek Schinnen
	2 / Parkstad Limburg	Heerlen Onderbanken Brunssum Kerkrade Landgraaf Nuth Simpelveld Voerendaal
	3 / Maastricht en Heuvelland	Maastricht Meerssen Eijsden-Margraten Valkenburg aan de Geul Gulpen-Wittern Vaals

Figuur 2: onderverdeling van het COROP gebied Zuid-Limburg

9 Etil: "Na stabilisatie daalt de bevolking weer in Limburg". Persbericht 2013



Figuur 3: Bevolkingsontwikkeling incl. demografische componenten 2008-2050 (bron Etil)

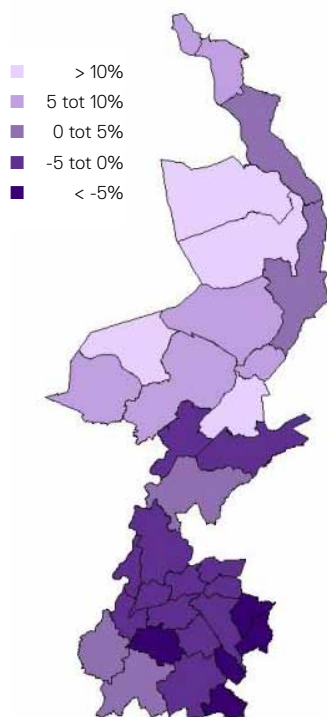
2.5.1 DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN (ZUID-)LIMBURG

De Provincie Limburg telt 1.122.000 inwoners dat zal als gevolg demografische krimp de komende jaren sterk afnemen naar ongeveer 923.000 inwoners in 2050 (zie figuur 3). Dit blijkt uit een persbericht⁹ van onderzoeksbureau Etil. Van alle Limburgers woont circa 60% in Zuid-Limburg, 25% in Noord-Limburg en de overige 15% in Midden-Limburg. De top van de bevolkingsomvang in Limburg is reeds jaren geleden gepasseerd dat was omstreeks 1997. Het huidige inwonersaantal van Zuid-Limburg bedraagt 605.865 (peildatum 31-12-'12).

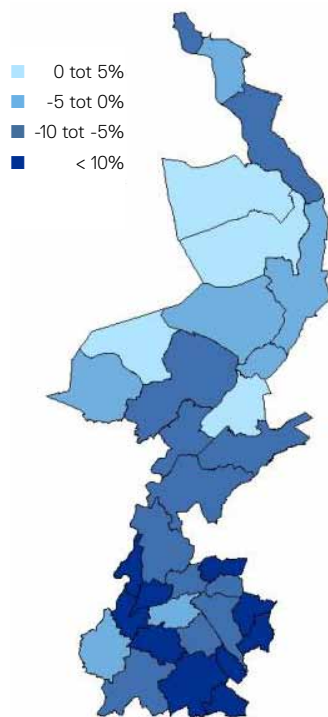
Grofweg zijn er in de demografische ontwikkelingen een drietal perioden te onderscheiden. Een periode van een bevolkingsgroei van de jaren tachtig tot 2001. In de periode van 2002 tot 2008 bevolkingskrimp en in de periode 2009-2012 is als gevolg van een positief migratiesaldo een stabilisatie zichtbaar. Echter de voor de toekomstige periode zijn negatieve demografische ontwikkelingen in bevolkingsaanwas zichtbaar. De bevolkingsdaling van de komende jaren in Limburg komt vooral door de negatieve natuurlijke aanwas, het saldo tussen het geboorte- en sterftecijfer. Als gevolg van de vergrijzing zal de bevolkingsaanwas alleen maar negatief toenemen. De natuurlijke aanwas kan de komende jaren niet worden gecompenseerd met binnenlandse en buitenlandse migratiecijfers.

>>

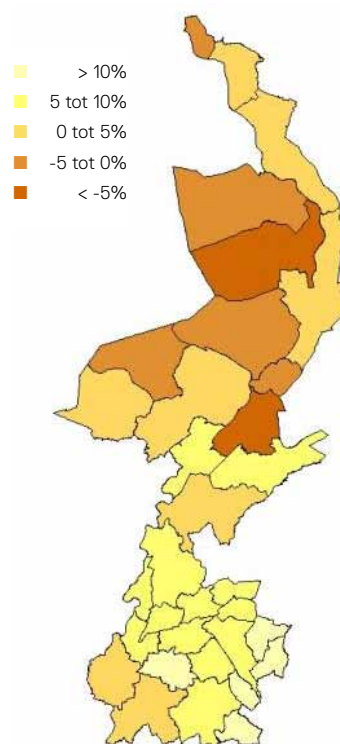
Bevolkingsontwikkeling 2013-2030



Huishoudensontwikkeling 2013-2030



Woningvoorraadbehoefte 2013-2030



Figuur 4: Demografische ontwikkelingen Limburg 2013-2030 (bron: Neimid)

10 Etil, Woningmonitor Limburg 2012, factsheet-boek Provincie Limburg COROP-regio's 2010

11 Bossema A., Kroon C., Heuvink G. Ruimte en Advies, naar een transparante grondmarkt (2008)

Als er verder wordt ingezoomd in Limburg naar de afzonderlijke COROP regio's ontstaat een afwijkend beeld in Zuid-Limburg ten opzichte van Midden- en Noord-Limburg. De zuidelijke regio krijgt te maken tussen 2013 en 2030 met dubbele krimp. Te weten een dalende bevolking en een (lichte) daling in het aantal huishoudens. Wat direct gevolgen heeft voor toekomstige woningvoorraadbehoefte (zie figuur 4).

2.5.2 WONINGMARKT ZUID-LIMBURG

De gevolgen van vergrijzing, krimp, ontgroening en verdunning van huishoudens zijn heden ten dagen merkbaar op de Zuid-Limburgse woningmarkt. Zoals eerder omschreven heeft ook de economische crisis een behoorlijke bijdrage aan de huidige situatie op de woningmarkt.

De verandering in samenstelling van de bevolking (onder andere meer ouderen) betekent dat er andere eisen wordt gesteld aan woningen en aan de directe leefomgeving. Tevens dreigt er een kwalitatief probleem. Meer aanbod dan vraag zorgt voor leegstand en een bovengemiddeld hoge frictieleegstand. Kortom er is met name in Zuid-Limburg een mismatch zowel kwantitatief als kwalitatief tussen vraag en aanbod op de woningmarkt.

Uit de woningmonitor 2012¹⁰ zijn de navolgende belangrijke kwantitatieve data te genereren met betrekking tot de woningmarkt in Zuid-Limburg. De woningvoorraad in Zuid-Limburg bedroeg eind 2012 291.024 woningen verdeeld over circa 45% huurwoningen en 54% koopwoningen. Het percentage koopwoningen ligt in deze regio met circa 5% iets onder het provinciaal percentage en het percentage huurwoningen met 4% net iets boven het provinciaal gemiddelde. Het percentage appartementen is als gevolg van de verstedelijking in deze regio met 28% hoger dan in de rest van de provincie Limburg, die iets meer een landelijk karakter hebben. Ook de WOZ waardes van de woningen fluctueert sterk binnen de zuidelijke regio's. Woningen in Noord-Limburg hebben een gemiddelde WOZ waarde van € 228.400 daartegenover staat een WOZ waarde van € 184.600 in COROP Zuid-Limburg (waarde peildatum 1-1-2011). Het leegstandpercentage bedraagt in Zuid-Limburg met 10.930 leegstaande woningen 3,8% en ligt bijna twee keer zo hoog als een normaal frictieleegstandpercentage van 2%. Een deel van het leegstandpercentage kan worden gecompenseerd in Midden- en Noord-Limburg door een toename

van het aantal huishoudens. Echter Zuid-Limburg kent, als gevolg van het krimpproces, een onttrekkingsopgave in de periode 2013-2020 van meer dan 20.700 woningen.

Zuid Limburg kent een plancapaciteit (netto ontwikkeling) van 12.054 woningen. Bestaande uit 16.806 toevoegingen en -4.752 onttrekkingen. Niet alle toevoegingen zijn harde plannen waarvan dus de bestemmingsplanprocedure (lees: onherroepelijk bestemmingsplan) volledig is afgerond. Namelijk 5.697 woningen kunnen worden bestempeld als hard, de overige woningen 11.109 in totaal zijn zogeheten zachte plannen die in de fase van voorbereiding zitten.

Als er wordt gekeken naar de gerealiseerde doelstelling van de woningvoorraadontwikkeling versus de doelstelling wordt geconstateerd dat in Zuid-Limburg nog teveel woningen in 2012 zijn toegevoegd. Er zijn namelijk 353 woningen gerealiseerd, terwijl de doelstelling was een negatief saldo te realiseren van gemiddeld 800 woningen per jaar.

Het bezit van grond speelt een belangrijke rol bij de ontwikkelingen van ruimtelijke plannen. In de Nieuwe Kaart¹¹ van Nederland zijn deze eigendomsverhoudingen / grondposities zijn geïnventariseerd en vastgelegd. De eigendomsverhoudingen zijn gesplitst in zogenoemde 'rode' (lees: stedelijk) en 'groene' (lees: landelijk) plannen. Naast de beoogde bestemming is ook in commerciële waarde een duidelijk onderscheid tussen beide type plannen waarneembaar. Ook de ligging van deze grondposities is belangrijk. Op de Nieuwe Kaart wordt tevens onderscheid gemaakt tussen posities binnen 'bestaand bebouwd gebied 2000' [bg2000] of erbuiten. Posities binnen stedelijk gebied en binnen de bg2000 contouren kunnen worden vertaald in een hogere grondprijs per vierkante meter. Derhalve is het voor commerciële marktpartijen interessant om gronden te verwerven binnen het stedelijk kader. Voor Limburg laat de Nieuwe Kaart zien dat 18% van de grondposities binnen de 'rode' plannen in bezit zijn van bedrijven specifiek gericht op projectontwikkeling en dat is afgezet tegen alle andere provincies het hoogste percentage. De meeste bedrijven gericht op ontwikkelingen hebben relatief meer grond binnen de bg2000 zone vallen dan daarbuiten. In Limburg is dit percentage als enige provincie in Nederland gelijk. Met andere woorden in Limburg is relatief veel grond in bezit van bedrijven die ontwikkeling beschouwen als zijnde hun corebusiness.

>>

2.6 DE VERORDENING WONEN ZUID-LIMBURG

De achterliggende argumenten om een verordening vast te stellen om de woningmarkt in Zuid-Limburg gezond te maken is in de eerdere paragrafen omschreven. Kort samengevat: De ruimtevraag neemt, door onder andere demografische, sociaal maatschappelijke en economische ontwikkelingen, verder af. In Zuid-Limburg zijn de problemen op de woningmarkt verhoudingsgewijs groter dan in de rest van Nederland. Naast de economische crisis die door heel Nederland waait, zijn er in de Zuid-Limburgse regio een aantal specifieke problemen te benoemen.

- 1 De regio kijkt tegen een vergrijzende en structureel krimpende bevolking aan. Arbeidsmigratie en een lichte toename in het aantal huishoudens is niet voldoende om de dalende tendens een halt toe te roepen.
- 2 Het aanbod correspondeert niet meer met de huidige en toekomstige vraag. De frictieleegstand is 2 keer zo hoog (4%-5%) als in een normale markt wenselijk is. Veel leegstand en de woningen staan lang te koop met een dalende verkoopprijs tot gevolg.
- 3 Het woningvastgoed is in de regio verouderd. De woningen zijn bijvoorbeeld energetisch zwak, voldoen niet aan de huidige woonwensen of zijn niet geschikt voor de nieuwe doelgroep (senioren).

Om de problemen te lijf te gaan heeft de Provincie Limburg vooruitlopend op het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014 'hard' ingegrepen een verordening vastgesteld. Naar zegge van de gedeputeerde van de Provincie Limburg en portefeuillehouder van Volkshuisvesting de heer Koppe: "wij sturen de markt, omdat de markt faalt"¹². Er is een dubbelslot op de woningmarkt in Zuid-Limburg gezet. Om deze transitie naar een gezonde woningmarkt, waarin vraag en aanbod op elkaar zijn afgestemd, te realiseren wordt nieuwbouw direct aan sloop gekoppeld. Met andere woorden er mag niet meer nieuw worden ontwikkeld en gebouwd, zonder bestaand vastgoed te slopen. En alle nieuwe plannen worden tevens aan strenge kwaliteitscriteria getoetst. Daarnaast zijn er in Zuid-Limburg circa 6000 harde bouwtitels. Ondanks dat deze woningen mogen

worden gebouwd (bestemmingsplan en omgevingsvergunningprocedure zijn doorlopen), staat dit aantal zelfs onder druk. Deze bouwplannen zijn bijvoorbeeld deels verouderd en voldoen naar zegge van de overheid niet aan de actuele vraag op de woningmarkt. Al met al staat de woningmarkt onder druk. Kapitaalvernietiging ligt meer dan ooit, met invoering van de verordening, op de loer bij alle betrokken kernpartijen (gemeenten, ontwikkelaars en corporaties). De Provincie hanteert de verordening als strategiemiddel om de krimp en de gevolgen op de woningmarkt in goede banen te begeleiden.

Geciteerd uit de verordening is de doelstelling van de dit beleidsinstrument:

"Met de verordening wordt beoogd te borgen dat de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad op peil blijft en aansluit bij de vraag van de huidige en toekomstige woonconsument. De vitaliteit en de kwaliteit van wonen en leven in Zuid-Limburg wordt hiermee versterkt".

De verordening maakt onderscheid tussen drie typen plannen, te weten harde, zachte en nieuwe plannen. Onder harde plannen wordt verstaan woningen die reeds zijn opgenomen in onder andere reeds door de gemeenteraad en het college van B&W zijn vastgesteld. Bij zachte plannen gaat het om plannen die bij de beleidsmakers wel reeds bekend zijn, maar die nog in de fase van voorbereiding zitten en waarvoor nog geen definitief bestemmingsplan is vastgesteld. Tenslotte zijn er nieuwe plannen c.q. initiatieven waarvan op dit moment nog niks bekend is bij de overheidsinstanties. De Verordening Wonen Zuid-Limburg is alleen van toepassing op de zogeheten zachte plannen en op nieuwe plannen (zie figuur 5).

Een saillant detail is dat een viertal grote projecten worden vrijgesteld van de verordening. 1 project in Sittard, 1 project in Heerlen en 2 projecten in Maastricht. Dit zijn projecten van strategisch belang. Alle vier projecten ligt een gemeentelijke grondexploitatie aan ten grondslag.

>>

¹² Podium redactie Bouwend Nederland, "Koppe: ik wil in elke Limburgs gemeente bouwkranten zien". (2014)

SAMENVATTING VAN DE BELEIDSREGEL 'KWALITEITSCRITEIA NIEUWE WONINGEN ZUID-LIMBURG'

Artikel 1 (slopen)

01.a	De sloop van kwantitatief minimaal hetzelfde aantal woningen als wordt toegevoegd door het nieuwe plan
01.b	Deze eis is niet van toepassing indien: - A Het een herstructureringsproject betreft waarbij de sloop al in een eerdere fase heeft plaatsgevonden heeft; - B Er sprake is van kwantitatieve toevoeging van woningen binnen een bestaand gebouw (met maximaal 10% toename van de bebouwde oppervlakte)
02	Bijdrage aan een sloopfonds in plaatst van fysieke sloop.

Artikel 2 (nieuwbouw)

Aan vier van de 6 onderstaande criteria moet zijn voldaan

Criteria 01	Het plan betreft een inbreidingslocatie, volledig gelegen binnen het bestaand bebouwd gebied
Criteria 02	Het plan is voorzien van een gezamenlijke verklaring van de (woon)regiogemeenten, waarin staat dat het plan bijdraagt aan een versterking van de woonmilieus
Criteria 03	Het plan is voorzien van een gezamenlijke verklaring van de (woon)regiogemeenten, waarin staat dat het plan bijdraagt aan kansrijke woningmarktsegmenten
Criteria 04	Het plan is voorzien van een gezamenlijke verklaring van de (woon)regiogemeenten, waarin staat dat het aantal te realiseren woningen is opgenomen in de regionale woningbouw-programmering
Criteria 05	Het plan betreft een of meer van de volgende situaties: a) Een binnenstedelijke revitaliserings- of herstructureringsproject b) Kwantitatieve toevoeging van woningen binnen een bestaand gebouw (met maximaal 10% toename van het bestaand oppervlak
Criteria 06	Het schrappen van bestaande, harde plancapaciteit van kwantitatief minimaal hetzelfde aantal woningen als wordt toegevoegd door het nieuwe plan.

Artikel 3. (uitzondering)

Projecten van strategisch belang

De verordening is niet van toepassing op de volgende projecten:	1	A2 en Belvédère [Maastricht]
	2	Zitterd Revisited [Sittard]
	3	Maankwartier [Heerlen]

Figuur 5: samenvatting beleidsregel opgesteld door de Provincie Limburg

*Bij gebiedsontwikkelingen
worden tal van afspraken
gemaakt die in
overeenkomsten worden
gegoten. Maar wat zijn de
afspraken waard als de
gemeenten van gedachten
verandert en de
medewerking beëindigt*

2.7

JURIDISCHE INKADERING VERORDENING

De wettelijk grondslag voor de Verordening Wonen Zuid-Limburg is terug te vinden in artikel 4.1. van de Wet ruimtelijke ordening. Citaat uit de WRO: *Indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, van omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3º, of tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, omtrent de daarbij behorende toelichting of onderbouwing, alsmede omtrent de inhoud van beheersverordeningen. Daarbij kan worden bepaald dat een regel slechts geldt voor een daarbij aangegeven gedeelte van het grondgebied van de provincie.*

Anders omschreven dit artikel geeft de Provinciale Staten de mogelijkheid om aanvullende c.q. nieuwe regels te stellen voor bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen. En wordt er dus afgeweken van reeds bestaande bestemmingsplannen.

Dit onderzoek richt zich op de gevolgen van de verordening op de bedrijfsvoering van een commerciële projectontwikkelaar en de toekomstige strategieën om als ontwikkelaar volhoudbaar te kunnen blijven werken in de regio Zuid-Limburg. Zoals eerder omschreven moet de verordening Wonen Zuid-Limburg straks worden geïntegreerd in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg dat eind 2014 zal worden vastgesteld. De bezwaren van en de te verwachten problemen voor, de ontwikkelaars zijn in hoofdstuk 1 van dit rapport omschreven. Echter de nieuwe contouren van het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) die steeds duidelijker zichtbaar worden vergroten de problemen van de ontwikkelaars. Omwille van het onderzoek is het belangrijk om kort nader in te zoomen op de gevolgen van het inwerkingtreden van het POL. Anders dan de verordening die betrekking heeft op alleen de zachte plancapaciteit stelt het POL ook de harde plancapaciteit ter discussie. Kort omschreven proberen de Provincie Limburg en de desbetreffende gemeenten door middel van het creëren van voorzienbaarheid de plancapaciteit te reduceren. Door het creëren van voorzienbaarheid kunnen in de toekomst nog niet gerealiseerde bouwplannen (die wel al vergund zijn) definitief uit de markt worden onttrokken. De gedachtegang is enerzijds om zo plancapaciteit te reduceren en anderzijds door tijdig

13 Nota van zienswijzen op de ontwerp beleidsregel Nieuwe woningen Zuid-Limburg (2013); Provincie Limburg

14 Waarde(loosheid) gemeentelijke toezeggingen in ruimtelijke projecten (2014); Bouwregels in de praktijk

voorzienbaarheid te creëren kunnen toekomstige financiële schadeclaims van marktpartijen worden voorkomen of verlaagd. Onder het motto wij hebben u toch tijdig gewaarschuwd? Zowel in de ingediende zienswijzen¹⁵ van de marktpartijen op de verordening en op het ontwerp Provinciaal Omgevingsplan Limburg maken marktpartijen grote bezwaren tegen het creëren van voorzienbaarheid. Er wordt immers volgens marktpartijen getornd aan in het verleden gemaakte harde afspraken, waar in sommige gevallen privaatrechtelijke overeenkomsten aan ten grondslag liggen, zowel bij de harde als bij de zachte plancapaciteit. Er wordt onrechtmatig gehandeld door de overheid door het creëren van voorzienbaarheid. Hoe wordt er juridisch tegen dit onderwerp aangekeken wordt in de volgende paragraaf nader beschouwd aan de hand van een artikel¹⁴ verschenen in het vakblad Bouwregels in de praktijk.

2.7.1 JURIDISCHE KADERS TOEZEGGINGEN GEMEENTEN

Het artikel gaat in op de waarde(loosheid) van gemeentelijke toezeggingen in ruimtelijke projecten. Bij gebiedsontwikkelingen worden tal van afspraken gemaakt die in overeenkomsten worden gegoten. Maar wat zijn de afspraken waard als de gemeenten van gedachten verandert en de medewerking beëindigt of in deze casus er voorzienbaarheid wordt gecreëerd en zelfs van harde plancapaciteit afscheid wordt genomen. Is hierdoor het vertrouwen van de private ontwikkelaar in de overheid geschaad? Kan een ontwikkelaar beroep doen op het vertrouwensbeginsel? Uit jurisprudentie blijkt dat een beroep doen op het vertrouwensbeginsel via de bestuursrechtelijke weg weinig solas biedt. Er moet worden aangetoond dat door het bestuursorgaan toe te rekenen concrete niet dubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon waarvan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend. Onder bevoegd persoon wordt enkel en alleen de gemeenteraad gerekend, dus toezeggingen door wethouders en/ of ambtenaren hebben als het er op aankomt weinig houvast. En het jurisprudentie blijkt dat intentieovereenkomsten en inspanningsverplichting niet tot concrete ondubbelzinnige toezeggingen horen. De route van de publiekrechtelijke wetgeving leidt niet vaak tot het gewenste resultaat.

Via de privaatrechtelijke kant zijn er wel mogelijkheden. In gebiedsontwikkelingen worden veel privaatrechtelijk contracten afgesloten tussen de overheid (lees: gemeenten) en de marktpartijen (lees: de project-

ontwikkelaar). De ontwikkelaar kan dan aansturen op onrechtmatig handelen van de overheid. Hetgeen grote overeenkomsten vertoont met het vertrouwensbeginsel van de bestuursrechtelijke kant.

Uit het navolgende citaat blijkt dat de rechtbank een aantal criteria zal hanteren bij het bepalen van onrechtmatig handelen. Deze zijn:

- *Is er sprake van concrete en individuele mededelingen door de gemeente aan de appellant?*
- *Zijn deze toezeggingen gedaan door een hiertoe bevoegd persoon en hebben deze geleid tot rechtvaardige verwachtingen?*
- *Zijn deze toezeggingen voor de appellant gedragbepalend geweest en hebben deze geleid tot schade?*

In de privaatrechtelijke sfeer worden de eerste twee criteria vaker positief toegewezen aan de appellant, in deze casus de projectontwikkelaar. Zelfs als er toezeggingen gedaan zijn door een wethouder mag de appellant redelijkerwijs er van uitgaan dat er verwachtingen zijn gewekt door de wethouder die de gemeente vertegenwoordigd. Er is jurisprudentie bekend waar appellant gelijk krijgt op de eerste twee criteria, maar vooralsnog geen schadevergoeding krijgt uitgekeerd omdat in die casus de schade werd gezien als bedrijfsrisico.

Maar elke casus staat op zich zelf en heeft een andere context en liggen er andere documenten aan ten grondslag. Maar de bestuursrechtelijke weg bewandelen (vertrouwensbeginsel) levert per saldo vaak weinig op. De kans om via de privaatrechtelijke weg (onrechtmatig handelen) gelijk te krijgen zijn aanzienlijk beter. Iedere casus afzonderlijk zal worden bekeken of een schade vergoeding op z'n plaats is.

>>

*Een clause waarmee
reeds vergunde woningen
na één jaar kunnen
worden ontstemd*

Casus De Knip in Kerkrade

Het project 'De Knip' in Kerkrade betreft een kleinschalig binnenstedelijk uitbreidingsplan. Een aannemersbedrijf heeft in dit gebied al diverse woningen gebouwd, maar een aantal woningen zijn nog niet gebouwd, omdat de verkoop als gevolg van de marktomstandigheden, stagneert. Het betreft 9 woningen die wel al vergund zijn, maar nog niet gebouwd. De gemeente Kerkrade is in 2012 een procedure opgestart om het bestaande bestemmingsplan te herzien, met als doel de bebouwings- en gebruiksregelingen voor het gebied te actualiseren. De desbetreffende aannemer heeft op het voorontwerp bestemmingsplan Kerkrade West III op 1 mei 2013 een zienswijze¹⁵ ingediend en met name bezwaar gemaakt op de clause wijzigingsbevoegdheid, waardoor de Raad de woningen na één jaar kan ontstemmen. Op 26 juni 2013 heeft de gemeenteraad het bestemmingsplan definitief vastgesteld, zonder noemenswaardige aanpassingen in het bewuste artikel inzake het ontstemmen van omgevingsbouwvergunningen. Uiteindelijk heeft de aannemer een rechtszaak aangespannen tegen de gemeente inzake de wijzigingsbevoegdheid die definitief is opgenomen in het door de gemeenteraad vastgestelde bestemmingsplan. De aannemer betoogt in het verweer dat de woningen pas worden gebouwd als er een goede product-markt combinatie is en dat er niet wordt gebouwd voor leegstand. Er zal geen overschot ontstaan, hetgeen de gemeente aanvoerde als argumentatie.

Uit het vonnis¹⁶ van 1 mei 2014 (201307731/1/R1) blijkt het bezwaar van de aannemer gegrond te zijn. Alhoewel de Raad erkent dat de regionale woningvoorraad niet verder moet toenemen als gevolg van demografische ontwikkelingen is in deze casus niet een belangafweging gemaakt, waarin ook aspecten van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid een rol spelen. De rechtbank vernietigt het besluit van vaststelling van de gemeenteraad, zover het betrekking heeft op het ontstemmen van niet gebouwde woningen. De rechtbank oordeelt, na verschillende afwegingen, dat het artikel in strijd is met de rechtszekerheid van de appellant.



¹⁵ Zienswijze / inspraak voorontwerp-bestemmingsplan Kerkrade West III, (2013); Aannemersbedrijf Jongen

¹⁶ Uitspraak 201307731/1/R1, (2014); afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State



03 /

SPEELVELD VAN DE COMMERCIËLE PROJECTONTWIKKELAAR

De commerciële projectontwikkelaar is geen solistische speler in gebiedsontwikkelingen. In het verleden nooit geweest en zal het ook in de toekomst hoogstwaarschijnlijk ook nooit worden. Er zijn altijd meerdere spelers noodzakelijk om een succesvolle gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen. Iedere actor afzonderlijk heeft een andere rol en een ander belang in het totale proces van ontwikkeling. En al deze verschillende belangen en rollen ontmoeten elkaar en proberen tot overeenstemming te komen bij een gebiedsontwikkeling. Alvorens verder in te zoomen op de verschillende actoren is het noodzakelijk om de term gebiedsontwikkeling anno 2014 verder af te bakenen. De term gebiedsontwikkeling is pas medio jaar 2000 in opkomst om meer de maatschappelijke context te benadrukken. In de ruimtelijke nota van 2004 wordt nog gesproken over ontwikkelingsplanologie, maar zoals gezegd dekte deze term niet de lading van de opgaven die gerealiseerd werden in de gebouwde omgeving in Nederland.

Een eenduidige definitie van de term gebiedsontwikkeling bestaat niet. Echter de verschillende definities hebben wel grote overeenkomsten met elkaar en de strekking is vergelijkbaar. Een drietal definities van gebiedsontwikkeling op een rij:

- Bij gebiedsontwikkeling wordt het gebied opnieuw ingevuld waarbij verschillende functies zoals infrastructuur, wonen, werken en recreatie in onderlinge samenhang worden gerealiseerd. Belangrijke aspecten hierin zijn, de integraliteit van de opgave en de uitvoering en aanwezigheid van urgenties, ambities en condities om aan de slag te gaan, die worden gedeeld door betrokken partijen, vaak publiek én privaat.¹⁷
- Gebiedsontwikkeling is een op consensus gerichte werkwijze in het omgaan met complexiteit, netwerken, dynamiek, posities en opvattingen en in het verbinden van de meest uiteenlopende waarden. Het is een gezamenlijke betekenisgeving aan de ruimte en, anders dan de klassieke ruimtelijke ordening, vooral een sociaal-culturele opgave die zich ruimtelijk manifesteert. Gebiedsontwikkeling komt pas in beeld als projectontwikkeling en programmamanagement ontoereikend zijn. Gebiedsontwikkeling is een langjarig proces, gericht op het realiseren van een stip op de horizon die vanuit het proces steeds concreter wordt.¹⁸
- Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her)ontwikkeling van een gebied. Het gaat altijd om een multifunctionele opgave waarbij meerdere actoren in het geding zijn. Er is sprake van een verbinding tussen planvorming en investeren, tussen overheid, markt en maatschappelijke organisaties en tussen verschillende sectoren en disciplines. Naarmate omvang en complexiteit toenemen, is er meer sprake van gebiedsontwikkeling.¹⁹

Kortom: gebiedsontwikkelingen zijn langdurige en complexe (fysiek ruimtelijke, economische, maatschappelijk en politieke) opgaven en hebben een sterk multidisciplinair en integratief karakter, waarin een optimum wordt gezocht tussen allerlei verschillende belangen van de betrokken partijen met als eindresultaat dat er waarde wordt toegevoegd c.q. gecreëerd in de gebouwde omgeving.
>>

¹⁷ Reijswijzer Gebiedsontwikkeling, een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden, 2009 VROM

¹⁸ Rooy, P.v. (2009), Nederland Boven Water: praktijkboek gebiedsontwikkeling II

¹⁹ Zeeuw, F.d. (2007), De engel uit marmer: reflectie op gebiedsontwikkeling. Delft: Technische Universiteit

*Projectontwikkeling
'oude stijl' behelsde een
aantal mechanismen
die als gevolg van de
veranderende maatschappij
niet meer blijkt te werken*

3.1

GEBIEDSONTWIKKELING DE NIEUWE REALITEIT**Van gebiedsontwikkeling 1.0 naar 2.0**

Het recente verleden, startend vanaf de (economische) crisis in 2008 heeft uitgewezen dat de traditionele manier van projectontwikkeling geen uitkomst meer biedt. Projectontwikkeling 'oude stijl' behelsde een aantal mechanismen die als gevolg van de veranderende maatschappij, stagnerende economische groei, niet meer bleken te werken. Het was, voor 2008, vooral een aanbodgerichte (woning)markt die werd gekenmerkt door grootschalige projecten. De politieke druk om te bouwen was groot en zeer zeker in de randen van Nederland om de krimp te bestrijden. Het idee van de lokale overheden was, als er werd gebouwd dan zou de binnenlandse migratie vanzelf opgang komen naar deze (krimp)gebieden en van structurele regionale samenwerkingen was nauwelijks sprake. De projecten volgde elkaar in een hoog tempo op en de verkoopdrempel voor start bouw werd snel verlaagd en daarmee steeg in principe het bedrijfsrisico met betrekking tot de afzet voor een projectontwikkelaar. Maar in een overspannen woningmarkt was en is dit een beheersbaar risico. Projectontwikkeling 1.0 werd gekenmerkt door grootschalige uitbreidingsgebieden (te denken valt aan de Vinex wijken) met daaraan gekoppeld vaak even grote ambities van de betrokken partijen. Plannen werden over een langere periode gerealiseerd, maar conform een vastgesteld en star bestemmingplan, blauwdruk denken was aan de orde van de dag. En alles was in principe gebaseerd op winstgevendende verdienmodellen. Zowel op de grondexploitaties, waar vaak gemeenten en/of private marktpartijen (lees: projectontwikkelaars) de leidende partijen waren als op de opstalexploitaties werden mooie rendementen behaald.

Als gevolg van vraaguitval, een afname van het investerend vermogen, de economische bankencrisis, de algehele tijdsgeest vanaf 2008, waarop eerder in het rapport al is ingegaan, werkte projectontwikkeling 1.0 niet meer. Financiële tegenvallers in een ontwikkelproces konden niet langer bovenop de verkoopprijs worden neergezet. Een hogere verkoopprijs was niet aan de orde, het tegendeel zelfs. Verkoopprijzen van woningen moesten naar beneden worden bijgesteld en financiële tegenvallers gingen ten koste van de geraamde winst. De toekomstige winstverwachtingen moesten bij grondeigenaren en ontwikkelaars drastisch naar beneden worden bijgesteld. Een ander gevolg was een noodgedwongen afwaardering van grondportefeuilles bij zowel de publieke als de private sector. De markt

stond op z'n kop en reorganisaties en afoming van de organisatie was bittere noodzaak om te overleven. Alle partijen werden genoodzaakt zich bezinnen over hun nieuwe rol bij gebiedsontwikkeling. De geboorte van projectontwikkeling 2.0. Figuur 6 illustreert goed de transitie van projectontwikkeling 1.0 naar 2.0. Van een aanbodgerichte markt naar een vraaggerichte markt met een ander ontwikkelproces er omheen geweven.

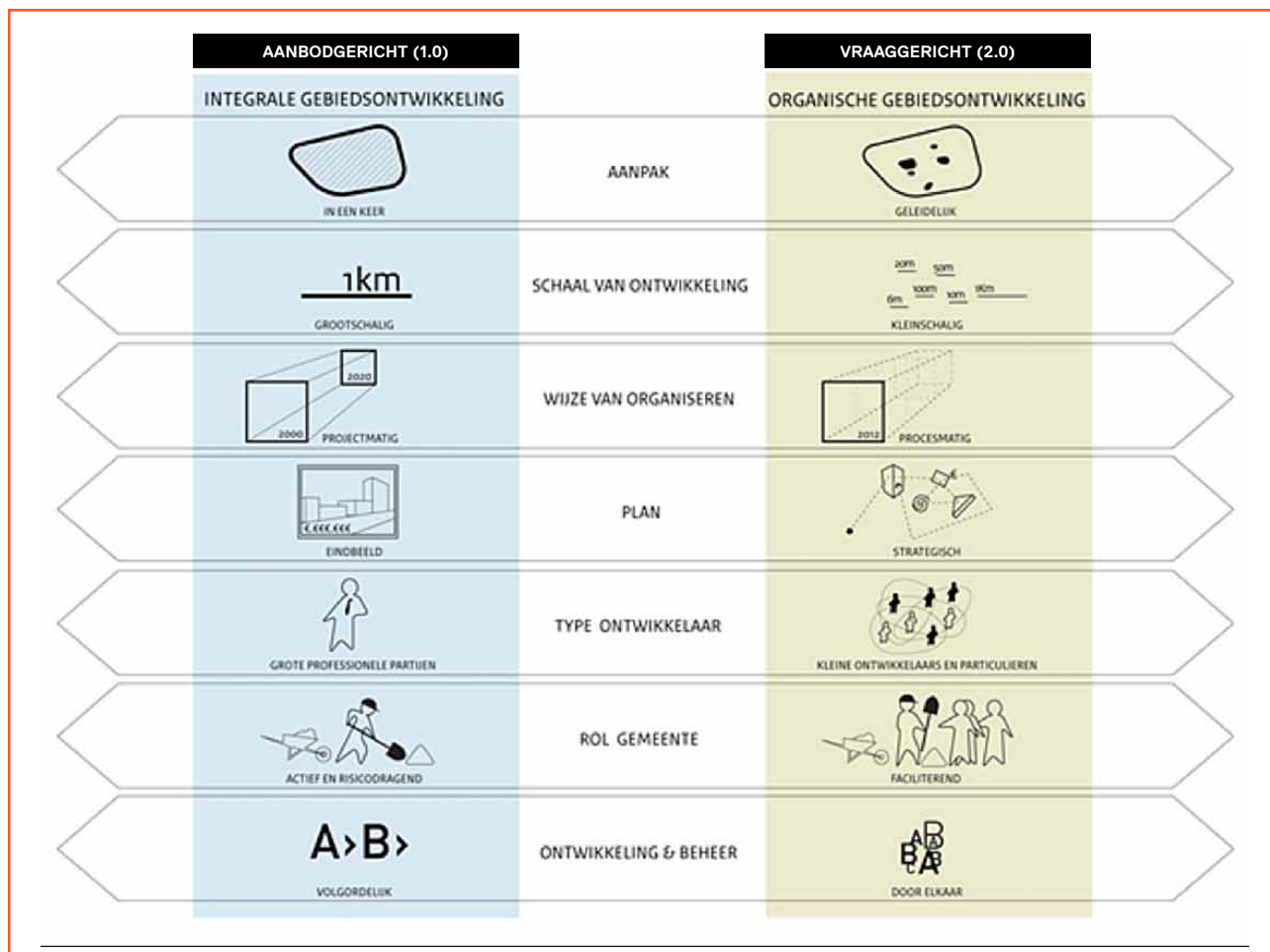
Gebiedsontwikkeling 2.0

In een aanbodgerichte markt (1.0) staat meer het product centraal en in een vraaggerichte markt (2.0) staat de koper meer centraal. Gebiedsontwikkeling 2.0 wordt ook wel organisch ontwikkelen genoemd. Bij de

aanpak van organisch ontwikkelen wordt meer de weg van de geleidelijkheid toegepast. Dus niet alles in een keer maar met een planhorizon uitgestrekt over meerdere jaren met minder zekerheid over een vastgestelde einddatum. De schaal van gebiedsontwikkeling is ook gewijzigd, grote uitleggebieden aan de randen van de stad met honderden woningen zijn passé. Steeds vaker zijn het ontwikkelen van kleinschalige postzegelprojecten de dagelijkse gang van zaken. Of het gebied wordt opgeknipt in meerdere kleinere gebieden die een voor een in ontwikkeling worden gebracht met de juiste product-marktcombinaties die op dat moment gevraagd worden door de koper. Meer maatwerk dan confectie. De organisatie bij gebiedsontwikkeling 2.0 vraagt ook andere vaardigheden van de ontwikkelaar. In het verleden

>>

Figuur 6: van integrale naar organische gebiedsontwikkeling (bron: PBL en Urhahn Urban Design)



*Duurzaamheid staat niet
alleen hoog op de politieke
agenda, maar dringt
steeds vaker door tot de
haarvaten van het
bedrijfsleven*

was een hard stedenbouwkundig plan de blauwdruk voor het hele project. In het huidige ontwikkelingen is er geen helder en vast omkaderd eindbeeld meer. Vanwege deze diffuse planhorizon is procesmanagement hierbij meer dan ooit op zijn plaats, in plaats van projectmatig een ontwikkeling te benaderen. Was het speelveld bij projectontwikkeling 1.0 bezet door grote spelers is het nu bij 2.0 meer een vervlechting geworden van allerlei kleinere netwerken. Het speelveld is de afgelopen jaren groter en complexer geworden. Allerlei nieuwe samenwerkingsvormen worden steeds meer toegepast. Daarbij valt te denken valt aan collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO). De rol van gemeenten wordt ook in een ander perspectief geplaatst als gevolg van eerder genoemde veranderingen en als gevolg van bezuinigingen vanuit de rijksoverheid naar de lagere overheden. Nieuwe termen als een faciliterende overheid, flexibele bestemmingsplannen, participatiemaatschappij is een gemeen goed geworden de afgelopen zes jaar. In een volgende paragraaf wordt verder ingegaan op de nieuwe rol van de provinciale en gemeentelijke overheid. Tot slot wordt er anders aangekeken tegen beheer. Waren de exploitatiekosten bij 1.0 een volgordelijke sluitpost, wordt er nu meer en meer vooraf gekeken naar allerlei kosten in de beheerfase. Dus niet alleen beslissingen worden genomen op basis van de investering maar er wordt ook naar de exploitatiekosten gekeken, met andere woorden naar de 'total cost of ownership' (TCO).

Gebiedsontwikkeling 3.0

De contouren van gebiedsontwikkeling 3.0 worden ook steeds zichtbaarder in de samenleving. 3.0 gaat verder op het gebied van duurzaamheid en is een aanvulling op 2.0, maar met absoluut een eigen identiteit. Door de wereldwijd gemaakte afspraken op diverse klimaattoppen is duurzaamheid diep geworteld in tal van prestatieafspraken (bijvoorbeeld de reductie van CO2 uitstoot). Duurzaamheid staat niet alleen hoog op de politieke agenda, maar dringt steeds vaker door tot de haarvaten van het bedrijfsleven. In feite is bij gebiedsontwikkeling 3.0 meer en meer de vraag of je de stromen in het gebied optimaler kunt gebruiken of op elkaar kunt afstemmen. Het rapport²⁰ "Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl" verwoordt het als volgt: gebiedsontwikkeling 3.0 is een holistische aanpak en combineert al deze elementen: het beheer en exploitatie van de grond en het vastgoed en van de aanwezige nutsvoorzieningen in de breedste zin van het woord. Hoe kan anders om worden gegaan met de stromen (energie, water, afval, data, voedsel, etc.)? In een gebied kunnen deze breder en duurzamer worden inge-

²⁰ Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl (2012); Ministerie van Infrastructuur en Milieu

²¹ www.baut.nl

zet. Dit vraagt nog meer ondernemerschap van de betrokken partijen en met name van de ontwikkelaar als zijnde de aanjager van een gebiedsontwikkeling. De gebiedsontwikkeling van de nabije toekomst wordt steeds vaker toegepast binnen een bestaand bebouwd stedelijk weefsel en waar een integrale en een multidisciplinaire benadering meer dan ooit een must is geworden! Nieuwe financiële verdienmodellen zijn direct gekoppeld aan gebiedsontwikkeling 3.0. Als ontwikkelaar blijf je veel langer betrokken bij een ontwikkeling ook in de beheerfase, omdat daar een deel van de opbrengsten liggen dan sec de verkoop van vastgoed.

Een kleinschalig voorbeeld van ontwikkeling 3.0 is BAUT²¹. Hier hebben diverse ondernemers en een ontwikkelaar gezamenlijk een vervallen pand in de Wibautstraat in Amsterdam opgekocht. Hierin is

gevestigd, met een sterk tijdelijk karakter van twee à drie jaar, een cultuurbroedplaats, ontmoetingscentrum en een eetcafé met allure. De business case is het tijdelijk exploiteren van het pand en om zodoende de straat / buurt weer op de kaart te zetten en dan het pand weer van de hand te doen en daarbij speculeren op waardevermeerdering tijdens of door de exploitatie.

Tabel 1 geeft op hoofdlijnen een aantal verschillen neer tussen de drie type van gebiedsontwikkeling.

>>

GEBIEDSONTWIKKELING		SAMENWERKING		
Aanpak	Focus	Rolvulling	Meerwaarde	Private partners
1.0	Ontwikkeling	Ontwikkelaar: actief	Schaalvoordelen	Vastgoed-ontwikkelaars
2.0	Huidig gebruik	Beheerder: faciliterend	Verticale ketenintegratie	Huidige vastgoed-eigenaren en gebruikers
3.0	Toekomstig gebruik en stromen	Belegger: initiërend en co-investerend	Combinaties van vastgoed en stromen (horizontale ketenintegratie)	Toekomstige vastgoed-eigenaren en gebruikers en partijen stromen

Tabel 1: Schema samenwerking bij drie aanpakken van gebiedsontwikkeling (bron: Ministerie I en M)

3.2

ACTOREN BIJ GEBIEDSONTWIKKELING

In paragraaf 3.1. zijn meerdere definities gegeven van het begrip gebiedsontwikkeling. Terugkomende begrippen in alle definities zijn dat gebiedsontwikkeling een sterk multidisciplinair karakter heeft en dat de vele verschillende belangen van de betrokken partijen op elkaar afgestemd dienen te worden. Maar wie zijn er nu erbij betrokken en wat is de exacte inbreng van elke partij. In het kader van dit onderzoek zal de verdieping naar de rol en de belangen ingeperkt worden tot de kernpartijen van de gebiedsontwikkeling. Er wordt onderscheid gemaakt tussen partijen uit het publiek domein, overheid – semi overheid (corporaties) en het private domein (de marktpartijen). Het navolgende overzicht mag derhalve niet als volledige actorenanalyse worden beschouwd.

Een aantal van de hierboven omschreven actoren worden in de volgende paragrafen nader uitgelicht. Waar staan deze organisaties in de huidige tijdsgeest met betrekking tot de woningmarkt en gebiedsontwikkeling. Welke trends en actuele ontwikkelingen zijn er te ontdekken. Indien noodzakelijk wordt er specifiek ingezoomd op de Zuid-Limburgse situatie. Gekozen is voor een nadere toelichting van de regionale overheid, woningcorporaties en de beleggers, omdat zoals in de inleiding reeds omschreven is, deze partijen als kernpartijen worden aangemerkt in dit onderzoek en belangrijke spelers zijn in het transitieproces van de Zuid-Limburgse woningmarkt. In de laatste sub paragraaf worden de algemene ontwikkelingen rondom de projectontwikkelaar verder gekenschetst. Deels is dit al gebeurd in de probleemschets eerder in dit rapport. Het betreft hier een verdiepingsslag en een omschrijving van de kernwaarden van een commerciële projectontwikkelaar. Wat is de meerwaarde van een ontwikkelaar in het gehele ontwikkelproces? In de volgende hoofdstukken van dit rapport zal verder worden onderzocht of en waar deze kernpartijen elkaar kunnen versterken in het vlottrekken van de woningmarkt. Anders gezegd en meer toegespitst op de centrale onderzoeksvraag hoe kan een commerciële projectontwikkelaar van woningbouw een duurzame strategie voor de regio Zuid-Limburg uiteenzetten met behulp van onderstaande actoren.

>>

*Wat is de meerwaarde van
een ontwikkelaar in het
gehele ontwikkelproces?*

ACTORENSCAN KERNPARTIJEN GEBIEDSONTWIKKELING

	ACTOR	ROL	BELANG
OVERHEID	RIJK	Rol van de Rijksoverheid is om er op toe te zien dat plannen van lagere overheden de nationale belangen niet schaden en om via wet- en regelgeving plannen in de gebiedsontwikkeling mogelijk te maken (bijv. de crisis en herstelwet).	Bij de ruimtelijke ontwikkeling richt het Rijk zich op een 13-tal nationale belangen (bijv. concurrentiekracht, bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid).
	PROVINCIE	Binnen het ruimtelijk economisch domein werkt een provincie aan de omgevingskwaliteit van gebieden en dragen zij zorg voor de programmering van ruimtelijke ontwikkelingen op regionale schaal. De rol & houding van de provincie kan hierbij verschillen afhankelijk van het doel (bv een regierol).	Het in goede banen leiden van ruimtelijke vraagstukken die het gemeentelijke belang overstijgen. Door het opstellen van integrale plannen zal de kwaliteit en de eigenheid van de provincie worden vergoed. Met als doel het versterken van de provinciale / regionale economie en het woon- en leefklimaat.
	REGIO	Een rol van de regio is om de bovenlokale belangen in kaart te brengen en te behartigen. Instrument daarvoor is bijvoorbeeld het opstellen van regionale woonafspraken.	Om de regionale economie, ruimtebehoefte & woonklimaat en de infrastructuur op elkaar af te stemmen om de aantrekkelijkheid van de regio te behouden en te vergroten.
	GEMEENTE	De rol van de gemeenten bij gebiedsontwikkelingen is sterk afhankelijk van het beoogde einddoel en de mate van kansen van het gebied. De rol kan gaan van een passieve tot een actieve bijdrage van de gemeenten (van faciliteren tot regisseren).	De gemeente creëert met de participatie in gebiedsontwikkeling een leefbare en aantrekkelijke gemeente voor haar zittende en nieuwe bewoners. Attractieve kwaliteit toevoegen en in onderlinge balans brengen van wonen, werken, recreatie, openbare ruimte en groenstructuur.
SEMI-OVERHEID	CORPORATIES	Ontwikkelen en bouwen van sociale woningbouw is weer de primaire rol van de corporaties geworden. Mensen huisvesten met een kleine beurs. Twee andere aandachtgebieden namelijk de leefbaarheid in wijken en wonen en zorg staan met de nieuwe ontwikkelingen onder druk. De vraag is hoe deze in de toekomst moeten worden ingevuld?	De corporaties hebben een primair belang in kwalitatief goede betaalbare woningen, waarbij de leefbaarheid van de wijken waar de woningen zijn gesitueerd een cruciale rol speelt. De corporaties gaat een lange termijn verbintenis aan met het vastgoed en heeft op langere termijn baat bij waardeontwikkeling.
PRIVATE PARTIJEN	ONTWIKKELAAR	De ontwikkelaar moet 'vraaggestuurd' werken (waarde creatie). De vraag van de klant omzetten in een woonproduct. Om dit te realiseren is de ontwikkelaar de spin in het web, waarbij veel betrokken partijen worden samengebracht en er door de ontwikkelaar risicovol o.a. wordt geïnvesteerd in een project.	Het uiteindelijke belang is dat nadat er een product wordt ontwikkeld het wordt verkocht aan een afnemer (bijvoorbeeld aan een particulier – corporatie – belegger). Met de verkoop ontstaat er rendement op de investering. Omdat inde verkoopprijs de winst van de ontwikkelaar is verdisconteerd.
	BELEGGER	De belegger is een afnemer met een sterke focus van verhuurproducten boven de geliberaliseerde huurgrens. De institutionele belegger investeert vaak in stedelijk gebied. De particuliere belegger is breder actief op de markt.	Het belang van een belegger is een bepaald rendement te maken op de investering. Dit rendement ontstaat als gevolg van direct (huurinkomsten – exploitatiekosten) en indirect rendement (waardeontwikkeling en verkoop)

*Provincies en gemeenten
hebben een steeds
grotere rol en takenpakket
gekregen op het terrein van
de ruimtelijke ordening*

3.2.1 OVERHEID (PROVINCIAAL EN GEMEENTLIJK)

Gebiedsontwikkeling is het samenbrengen van belangen en ambities van diverse partijen met talloze uitgangspunten en randvoorwaarden (b.v. financieel, politiek, etc.) om uiteindelijk na een lang voorbereidingsproces fysiek waarde toe te voegen in de vorm van bebouwing of natuur aan de gebouwde omgeving. De overheid speelt hier van oudsher een grote en belangrijke rol in. De daadwerkelijk invulling en het scheppen van richtlijnen en kaders binnen gebiedsontwikkeling komt veelal terecht bij provincie en gemeenten. Met een faciliterende rol van de landelijke overheid om bijvoorbeeld via wetgeving zaken mogelijk te maken of procedures te versnellen.

Als gevolg van een toename van regionale verschillen in Nederland heeft de Rijksoverheid de afgelopen jaren meer taken gedecentraliseerd naar lagere overheden. Provincies en gemeenten hebben een steeds grotere rol en takenpakket gekregen op het terrein van de ruimtelijke ordening. In het ruimtelijk beleid richt de rijksoverheid zich sec op nationale belangen en verwoordt deze visie in de Structuurvisie Infrastructuur en Milieu (SVIM). Een nationaal belang is bijvoorbeeld zorg te dragen voor een goede economische-ruimtelijke hoofdstructuur.

Een artikel²² uit het vakblad Building business uit 2011 wordt de nieuwe rol van de provincie nader toegelicht, specifiek wordt het onderwerp Ruimtelijke Ordening behandeld en de toekomstige opgaven voor de provincies op dit thema. Een aantal opgaven voor de provincies op een rij:

- Door de lange periode van groeidenken liggen er te veel plannen op de plank bij gemeenten. Zeer zeker bij anticipatie- en krimpregio moet er worden gesneden in het aantal plannen. Reductie van plancapaciteit en regionale afstemming staat centraal. Het is dus noodzakelijk dat provincies scherper inzetten in prioritering van gebiedsagenda's.
- De taak van de provincies in het zorgdragen voor ruimtelijke kwaliteit. Het beleid en de toekomstvisie van de provincies worden vertaald in Provinciaal Omgevingsplannen. Ondanks de verdere decentralisatie naar de lokale overheden is het de taak van de provincies om over de schouders van de gemeenten mee te kijken en daar waar nodig in te grijpen.
- Daarnaast is het stimuleren van private initiatieven mede gelet op de huidige tijdsgeest van een faciliterende overheid een belangrijk aandachtsgedebied van de provincies. Via regelgeving en/of subsidies initiatieven ondersteunen en mogelijk maken.

22 Graaf, Kees de, Vijf mogelijke rollen voor de provincie in nieuwe RO taak (2011); Building Business

23 Ontslakken van gebiedsontwikkeling (2013); Actieagenda Bouw

24 Heijkers B., Velden J. van der, Wassenberg F. Toekomst Stedelijke vernieuwing na 2014 (2012); NICIS en KEI

25 Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven, (2012); Deloitte Real Advisory

Zoals gezegd een artikel uit 2011 dat anno 2014 meer dan ooit van toepassing is op onder andere de Zuid-Limburgse regio en dan met name voor dit onderzoek de eerste twee bullets.

Daarnaast gaat decentraliseren van taken vaak gepaard met het doorvoeren van bezuinigen. De huidige context vraagt om een andere opstelling van de overheid in gebiedsontwikkelingen. Twee termen die nu vaak de revue passeren zijn een faciliterende regionale en lokale overheid en ontslakken. Om met de laatste term 'ontslakken' te beginnen, onder leiding van de heer F. de Zeeuw, onder andere praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU Delft, is een actieteam opricht om te komen tot een verdiepingsslag naar ontslakken in gebiedsontwikkeling. In april 2013 is het eindrapport²³ gepresenteerd, met daarin een aantal handreikingen om sneller, goedkoper en flexibeler te kunnen acteren als overheid in gebiedsontwikkelingen. In navolging daarvan is een expertteam opgericht om gemeenten in het proces van ontslakken te begeleiden. Een beperkt aantal wenken vanuit het actieteam op een rij:

- Een aanpassing in houding en werkwijze van de overheid. Hieronder valt onder andere het reduceren van de talrijke wetgeving in de gebiedsontwikkeling.
- Van blauwdruk denken naar plannen met een kleine korrel (kleine stapgrootte). Dit thema heeft sterke raakvlakken met organisch ontwikkelen (gebiedsontwikkeling 2.0). Daarbij wordt wel, om versnippering te voorkomen, aangetekend dat de overheid moet focussen op het ontwikkelen en uitdragen van een duidelijke visie. Tevens is meer flexibiliteit noodzakelijk in gebiedsontwikkeling. Een flexibel bestemmingsplan is een goed mechanisme om daarvoor in te zetten.
- Investeer in een goede publieke - private samenwerking. Nog te vaak wordt er samengewerkt op basis van wantrouwen tussen beide partijen. En wordt er onderhandeld met het uitwisselen van standpunten in plaats van te kijken naar de (gezamenlijke) belangen.

De aanbevelingen van het actieteam vormen de input voor gemeenten om aan de slag te gaan met ontslakken. Voorbeelden van gemeenten die een koploperpositie innemen op dit moment zijn Breda, Zaanstad en Eindhoven. Echter meerdere gemeenten zijn in transitie naar de nieuwe rol in de gebiedsontwikkeling. Waarin het credo veel al is: durven loslaten, plannen beoordelen op de toevoeging van waarde in plaats van 'past het in de regels' en bouwen op vertrouwen.

Een andere actuele ontwikkeling is de faciliterende overheid. Een term die een sterk verband heeft met ontslakken. Maar wat houdt de term in en hoe wordt daar invulling aangegeven bij diverse overheden. De contouren van de inhoudelijk invulling worden wel steeds zichtbaarder, want faciliteren betekent niet afwachten maar een ruimtelijke ordening structuurvisie bepalen en deze in verschillende rollen proberen te realiseren. In het rapport²⁴ toekomst stedelijke vernieuwing na 2014 wordt een handreiking gedaan hoe invulling te geven aan de nieuwe rol als zijnde de overheid.

Een gemeente (geldt tevens voor een provincie) moet van rol c.q. strategie kunnen wijzigen als de omstandigheden daar naar vragen afhankelijk van de potentie van de marktpartijen en het desbetreffende gebied (zie figuur 7 op volgende pagina). Maar om een juiste keuze te kunnen maken spelen ook andere criteria een rol, zoals een risicoanalyse, financiële kaders van de gemeenten, eigen grondposities, etc..

Een andere aanjager om de transitie versneld te bewerkstelligen is het feit dat het verdienmodel van overheden in de gebiedsontwikkelingen niet meer functioneert c.q. niet meer rendeert. De financiële situatie²⁵ van gemeenten stonden en staan onder druk. De grondexploitaties zijn lang een belangrijke inkomsten bron geweest en waren van (grote) invloed op de gemeentelijke begroting. Eerder in dit rapport is al aangehaald dat de inkomsten uit gemeentelijke grondexploitaties in 2010 gemiddeld 15% bedroegen van de totale gemeentelijke begroting. In toenemende mate zijn gemeenten genooddaakt om de grondportefeuille te herijken en af te waarderen en het financiële toekomstperspectief naar beneden bij te stellen.

>>

		potentie van een gebied	
		HOOG	LAAG
potentie van marktpartijen	HOOG	LOSLATEN, AFWACHTEN	STIMULEREN, AFSTEMMEN
	LAAG	INVITEREN, INTIEREN	REGELEN, BORGEN, ZORGEN

ROL VAN DE OVERHEID

Figuur 7: rol van de overheid bij diverse scenario's, potentie marktpartijen versus gebied (bron: NICIS & KEI)

SAMENVATTEND

Het Rijk stelt, op hoofdlijnen met een lange termijn-gedachten, de kaders vast met in achtneming van nationale belangen en bovendien decentraliseert een aantal taken. De provincies hebben meer een afstemmende taak voor de diverse regio's. Bijvoorbeeld een woningbouwprogramma kan regionaal worden afgestemd op elkaar. De rol van de gemeenten is het ontwikkelen van een structuur visie op gemeentelijk niveau en daarbij moet steeds weer worden bepaald welke rol bij het tot stand komen van doelen het meest passend is voor de gemeenten. Dit vergt aanpassingen in de bedrijfsvoering en personeelsbeleid bij de lokale overheden. De traditionele positie van een gemeente in gebiedsontwikkeling verdwijnt. Bij de lagere overheden staat meer en meer de term ontslakken en de invulling van de faciliterende rol centraal. Faciliteren betekent niet 100% loslaten. Het vormen van een toekomst visie inzake gebiedsontwikkeling is en blijft een taak van de provinciale en lokale overheid. Daarnaast moet met name de gemeenten zich beraden over hun posities. De dagen van verdienen op grondexploitaties is voorbij. Afwaarderen op grond is nu aan de orde van de dag.

26 Wildt R.d., Luijckx T., Onrendabele nieuwbouw, investeringen in de sociale huursector (2011); Rigo

27 Onderzoek | De woning(beleggings)markt in beeld (2014); Capital Value

3.2.2 WONINGCORPORATIES

Met de invoering van de Woningwet in 1901 werd de organisatiestructuur en het doel van woningbouwcorporaties wettelijk vastgelegd. De woningcorporaties richten zich op sociale woningbouw en waren nauw verbonden en verweven met de Nederlandse politiek. Met overheidsgeld kon er namelijk gebouwd worden voor algemeen belang, maar bleef de intentie dat de corporaties als zelfstandige identiteit zou kunnen bestaan. Echter in de naoorlogse jaren werd de inbreng van de politiek bij de corporaties juist groter als gevolg van de krapte op de woningmarkt. Al spoedig namen de corporaties de tot dan toe traditionele bouwtaak van de gemeenten over en werden marktleider met betrekking tot de bouw van de sociale huursector. In de jaren tachtig en negentig werd, mede als gevolg van een balans op de woningmarkt, het proces ingezet om de overheidsbemoeienis te verminderen om het zelfstandig karakter van de corporatie, het oorspronkelijke idee, te kunnen realiseren. Met deze verzelfstandiging werd tevens een breder pakket van taken en verantwoordelijkheden door de politiek bij de corporaties neergelegd. Naast de verantwoordelijkheid van het huisvesten van de primaire doelgroep (sociale woningbouw), het zorgdragen voor kwalitatief goede woningen, het betrekken van huurders bij de bedrijfsvoering en het waarborgen van een gezonde financiële kwaliteit werden er eind jaren negentig begin tweeduizend nog twee verantwoordingsvelden toegevoegd. Ten eerste kregen de corporaties een belangrijke taak in de leefbaarheid van de wijken en ten tweede als gevolg van de toenemende vergrijzing werd ook het verantwoordingsveld wonen-zorg toegevoegd. Medio jaren negentig werd met de bruteringswet ook de financiële banden tussen het Rijk en de corporaties doorgeknipt en was de privatisering een feit.

Vanaf halverwege jaren negentig tot ver in de jaren tweeduizend gingen de corporaties zich breder oriënteren dan alleen 'sociale huur stenen'. Gelet op de tijdsgeest van deze periode met een economische groei, minder druk op volkshuisvesting, forse waarde-stijgingen van het vastgoed, grotere aandacht voor de leefbaarheid en herstructurering van de naoorlogse wijken werden corporaties heuse vastgoedondernemingen. Sociaal maatschappelijke activiteiten lopen vaak samen met commerciële activiteiten met als gevolg dat er een discussie ontstaat waar de financiële staatsteun begint en ophoudt. Er worden woningen ontwikkeld die qua volume en kwaliteit niet onder doen voor huurwoningen in de vrije sector. Het probleem is

echter dat deze woningen vaak in de markt worden gezet tegen een sociale huur en een forse onrendabele top. Dit is onder andere terug te lezen in het rapport van Rigo Research en Advies.²⁶

Bij de start van de economische crisis in 2008 en naar aanleiding van het negatieve beeld, wat door het bekend worden van een aantal excessen, in de corporatiewereld bij de publieke opinie is ontstaan grijpt de Nederlandse politiek in. De privatisering wordt niet teruggedraaid, maar de politieke invloed rijkt ver en de gevolgen van het kabinetsbeleid zijn direct merkbaar in de dagelijkse bedrijfsvoering van de corporaties. Bij de politiek leeft sterk het idee dat de corporatie weer terug moeten naar de kerntaken, huisvesting binnen het sociale domein. Om onder andere scheefhuren tegen te gaan en het sociale domein verder af te bakenen wordt er een inkomensgrens vastgelegd voor de sociale huursector van circa € 34.000,-. 90% van het corporatiebezit moet binnen deze inkomensnorm vallen. Tevens komt er een wet- en regelgeving, een harde juridische en administratieve knip tussen de kerntaken van een corporatie, het zogenoemde DAEB gedeelte (diensten van algemeen economische belang, zijnde sociale huurwoningen, maatschappelijk vastgoed en investeringen in leefbaarheid) en de commerciële activiteiten het niet-DAEB gedeelte. Voor de kerntaken kan er goedkoop met staatssteun geld worden geleend. Voor de commerciële activiteiten (kantoren, winkels, koopwoningen, etc.) moet op de financiële markt geld worden aangetrokken tegen marktconforme rentes en voorwaarden. De revenuen uit het niet-DAEB projecten moeten volledig terugvloeien naar de kerntaken van de corporaties. Daarnaast wordt er een verhuurdersheffing ingevoerd door de politiek. Door de corporaties wordt dit gezien als een afroaming van de financiële reserves.

Al deze maatregelen hebben direct gevolgen voor de rol van de corporaties in de gebiedsontwikkeling in Nederland. Waren de corporaties rond 2010 nog goed voor circa 57% van de totale bouwproductie van woningen (circa 55.000), de verwachting is dat dit percentage de komende jaren scherp zal dalen²⁷. De crisis en de huidige ontwikkelingen (o.a. terug naar de kerntaak en de verhuurdersheffing) hebben er voor gezorgd dat de corporaties zich noodgedwongen opnieuw hebben gepositioneerd. Er zijn grootschalige reorganisaties doorgevoerd en er zijn forse verliezen genomen op bijvoorbeeld grondposities. Ondanks dat er op dit moment nog te vroeg is om definitieve conclusies te trekken zijn er wel al tendensen te ontdekken. Corporaties dienen scherpe keuzes te

>>

maken en hebben minder investerings- en financieringsruimte om mee te participeren in integrale gebiedsontwikkelingen. Bezuinigingen worden doorgevoerd bij het beheer en onderhoud van de woningportefeuille. De herstructureringsprojecten van bijvoorbeeld de krachtwijken worden vertraagd en of in een sobere variant gerealiseerd. Ook de investeringen in het verantwoordingsveld 'zorg' zijn teruggelopen de afgelopen periode. Deze ontwikkelingen zijn in Nederland breed waarneembaar en dus niet direct regionaal gebonden.

Een regionale specifieke ontwikkeling speelt op dit moment wel in Zuid-Limburg. Uit onderzoek van bureau ABF research²⁸ in opdracht van de provincie Limburg naar het middeldure huursegment in Limburg blijkt dat de vraag naar huurwoningen in het middeldure segment de komende jaren gaat stijgen. Het rapport maakt onderscheid in drie verschillende nieuwe doelgroepen, te weten:

- Starters op de arbeidsmarkt hebben vaak een te hoog inkomen wat boven de inkomensgrens ligt van de sociale huursector. Aan de andere kant is het inkomen te laag en/of te onzeker (flexibilisering van de arbeidsmarkt) dat ze in aanmerking komen voor een koopwoning.
- Senioren, waarvan de huidige woning steeds vaker niet voldoet (te denken valt aan: te groot, te veel onderhoud, niet functioneel, etc.) aan de wensen, maken meer en meer de overstap naar een huurwoning.
- De laatste nieuwe doelgroep zijn de kenniswerkers die tijdelijk woonruimten zoeken en waarvoor een huurwoning ideaal is gelet op de aard van de vaak tijdelijke en niet direct plaatsgebonden werkzaamheden.

De zorg van de provincie Limburg en de regionale corporaties is dat deze vraag in de nabije toekomst niet zal worden gerealiseerd door de commerciële marktpartijen in anticipeer- en krimpgebieden. De bestaande voorraad is kwantitatief niet voldoende om deze doelgroepen te huisvesten. Daarbij komt ook dat de landelijke regels van het kabinet (de DAEB regeling) de corporaties onvoldoende mogelijkheden geven om te investeren in de middeldure huursector. De wetgeving zegt dat eerst de vraag bij de marktpartijen moet worden uitgezet en daarnaast mag een corporatie niet eindeloos investeren in niet-DAEB activiteiten. Een en ander is nader uitgewerkt in de Novelle behorende bij het wetsvoorstel voor herziening van de Woningwet. In juli 2012 is de wetwijziging inclusief de Novelle²⁹ goedgekeurd in de tweede kamer.

In een brief³⁰ van de provincie Limburg aan minister Blok voor Wonen en Rijksdienst wordt daarom gevraagd om voor krimpgebieden een uitzondering te maken of anders gezegd flexibeler om te gaan met de wetgeving (experimenteerruimte), zodat woningcorporaties meer kunnen investeren in deze middeldure sector (een niet-DAEB activiteit). Argumentatie van de provincie is dat overregulering de vrije marktwerking zal hinderen.

SAMENVATTEND

Een belangrijke en grote speler op de woningbouwmarkt. De afgelopen periode hebben de corporaties, als gevolg van diverse regeerakkoorden (in gang gezet door in de media breed uitgemeten excessen) een metamorfose ondergaan. Terug naar de kerntaak is het credo, het bouwen, verhuren en onderhouden van sociale huurwoningen. Meer de focus op de huurder dan op de stenen. Met daarnaast een beperkte speelruimte en tegen marktconforme condities om te investeren in commerciële projecten.

²⁸ Het middeldure huursegment in Limburg (2014); ABF Research

²⁹ Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (2014); Ministerie van BZK

³⁰ Brief: Novelle Herzieningswet Toegelaten Instelling Volkshuisvesting (2014); Provincie Limburg

De belegger zal in de toekomst een nieuwe en belangrijke positie innemen in gebiedsontwikkelingen in de gebouwde omgeving

3.2.3 BELEGGER

De totale woningmarkt behelst ongeveer 7,2 miljoen zelfstandige woningen. De institutionele en particuliere beleggers bestrijken, volgens een onderzoek van het ministerie van BZK³¹, met de vrije sector huurwoningen 4,5% van de totale woningmarkt. Relatief gezien een klein aandeel van het totaal, maar de beleggersmarkt heeft een enorme groeipotentie in de toekomst. De belegger zal in de toekomst een nieuwe en belangrijke positie innemen in gebiedsontwikkelingen in de gebouwde omgeving. Uiteraard zullen de beleggers met hun investeringsstrategie regionaal selectief te werk moeten gaan om aan onder andere rendementseisen te kunnen voldoen. Met name bij de grotere institutionele beleggers is de verwachting dat de investeringsstrategie niet direct gericht is op krimp- en anticipeergebieden in Nederland³².

Terug naar de groeipotentie van beleggers. Zoals in het vorige hoofdstuk omschreven was de huurmarkt rond de jaren '80 met een aandeel van 60% fors groter dan de koopmarkt. Als gevolg van diverse koopstimuleringsmaatregelen van de overheid is heden ten dagen dit percentage huurwoningen geleidelijk gedaald naar 40% van de totale woningmarkt. Uit een visiedocument van Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland³³ (IVBN) worden een aantal argumenten benoemd die er toe leiden dat de vrije huursector in opkomst is. Een aantal argumenten op een rij:

- Door demografische ontwikkelingen, zoals huishoudingsverdunding, maar ook door sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen zoals een toenemende mobiliteit van werknemers en flexibilisering van de arbeidsmarkt ontstaat een verschuiving in de woonbehoefte. Veel huishoudens (starters en tweeverdieners) zoeken liever een huurwoning zonder de lasten van onderhoud en die bij verandering van baan makkelijk kan worden opgezegd. Maar ook de ouderen zijn een potentiële belangrijke en interessante doelgroep voor beleggers. Senioren die het huis verkopen verkiezen om in de herfst van hun wooncarrière steeds vaker te gaan huren. De vraag is waar deze nieuwe vraag naar vrije sectorhuurwoningen zal landen. De verwachtingen is dat met name locaties in binnenstedelijke gebieden met een hoog voorzieningenniveau en een goede bereikbaarheid hiervoor in aanmerking zullen komen.
- Sinds 2011 is er een heldere inkomensgrens voor de gereguleerde huurmarkt (lees: de woningcorporaties). Hierdoor zijn de woningen van met name de

>>

31 Wonen in ongewone tijden, WoON2012 (2013); Ministerie van BZK

32 Jaarverslag Vesteda (2013)

33 Visie op de vrije sector huurwoningmarkt (2014); IVBN

woningcorporatie nagenoeg uitsluitend toegankelijk voor de doelgroep die onder de inkomensgrens van vallen. In 2014 is deze grens vastgesteld op € 34.678,-. Door deze inkomensafhankelijk grens ontstaat een lacune in het aanbod huurwoningen met een prijsstelling van circa € 700 tot maximaal € 1000 per maand huur.

Uit het visiedocument van het IVBN kan tevens geconcludeerd worden dat samenwerking evident is bij een goede gebiedsontwikkeling. In het document wordt gesproken over een samenwerking tussen de driehoek beleggers, woningcorporaties en ontwikkelaars bij integrale gebiedsontwikkeling. Sociale huur, gecombineerd met koopwoningen en vrije sector huurwoningen kan een meerwaarde zijn bij de ontwikkelingen en/of herstructurering van gebieden. De drie partijen hebben ieder hun eigen unieke inbreng en kwaliteiten die elkaar niet bijten. De vraag is of deze constructieve houding en samenwerking ook geldt in krimp- en anticipeergebieden, maar met een interessante business case snijdt het mes aan meerdere kanten.

Toekomstige aandachtgebieden om beleggers te verleiden om te investeren in gebiedsontwikkeling zijn onder andere:

1

Herstel van het vertrouwen: hoe is de toekomstige houding van de politiek op de geliberaliseerde huurmarkt? Zijn er ingrepen te verwachten? Een kanttekening moet hierbij worden geplaatst want de ingrepen op niet-geliberaliseerde woningen hebben positieve effecten op de bedrijfsvoering van de beleggers (zie ook punt 2).

2

Een eerlijke concurrentie tussen woningcorporaties en beleggers bevordert de samenwerking. De ingrepen van het huidige kabinet zorgen voor een duidelijke scheiding van taken en verantwoordelijkheden tussen de posities van beide partijen, waardoor de sterke kanten beter kunnen worden benut.

Er zijn verschillende typen beleggers op de Nederlandse woningmarkt actief, namelijk de institutionele beleggers (pensioenfondsen en verzekeraars), particuliere beleggers en tot slot buitenlands beleggers. De positie van de particuliere belegger is de afgelopen periode sterk toegenomen. Het relatief gunstige beleggingsprofiel van woningen ten opzichte van bijvoorbeeld kantoren en winkels (rendement versus risico) en de lage prijzen hebben een nieuwe groep van vermogende

investeerders aangetrokken op de woningmarkt. Maar ook de lage rentestand op spaargelden speelt een rol dat organisaties / vermogende particulieren hun geld in vastgoed gaan beleggen. Uit het eerder aangehaalde onderzoek van Capital Value blijkt tevens dat er tussen de institutionele en particuliere beleggers nog enkele belangrijke verschillen te ontdekken zijn op geografische strategie en de voorkeur voor het type investering.

Zo zullen de institutionele beleggers zich meer concentreren op woningbeleggingen op stedelijke regio's in de randstad en de Brabantse Stedenrij (o.a. Eindhoven, 's-Hertogenbosch, Tilburg en Breda) aangevuld met enkele stedelijke gebieden in de rest van Nederland (bijvoorbeeld Maastricht en Groningen). Dit type belegger is van oudsher geïnteresseerd in nieuwbouwwoningen al is er een verschuiving geconstateerd naar ook bestaande beleggingsprojecten. De particuliere beleggers zijn door heel Nederland actief en zoeken het vaak dicht bij huis en zijn dus graag regionaal verbonden. De thuisregio is namelijk bekend en ze zijn derhalve goed op de hoogte van de lokale / regionale marktomstandigheden en kunnen hier snel op inspelen. Anders dan de institutionele belegger heeft de particuliere belegger een voorkeur voor investeringen in bestaande woningbouw met middeldure huur (tussen de € 700 en € 850 per maand). Dat wilt overigens niet zeggen dat er niet belegd wordt in nieuwbouwprojecten.

Tot slot in het rapport van DTZ Zadelhoff³⁴ wordt ingegaan op het feit waarom het voor een belegger aantrekkelijk is om te investeren in woningen. Ondanks dat de rendementen in woningbelegging niet groot zijn is daaraan ook een laag risicoprofiel aan gekoppeld. Huurwoningen hebben tevens historisch gezien een inflatiebestendig karakter (huren lopen parallel aan de inflatie). En tenslotte moeten mensen toch een dak boven hun hoofd hebben.

SAMENVATTEND

Een speler op de woningmarkt met een grote groeipotentie. Zeker door de scherpere positionering van de corporaties ontstaat een hiaat in de middeldure huursegment (tussen de €700 en €900. Er is een vraag vanuit senioren en tweeverdieners met flexibele arbeidsovereenkomsten naar middeldure huurwoningen in aantrekkelijk stedelijke woongebieden. Landelijke institutionele beleggers hebben hun strategie afgestemd op de groeikernen van Nederland. De anticipeer- en krimpgebieden moeten het meer hebben van regionaal gebonden particulieren belegger.

LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJKING

De ladder voor duurzame verstedelijking heeft als doel het creëren van een goede ruimtelijke ordening in de vorm van een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. Er wordt een zorgvuldige en transparante afweging bij alle ruimtelijke en infrastructuurle besluiten nageleefd. De ladder kent drie treden die moeten volgordekelijk worden doorlopen om te komen tot een weloverwogen besluit. Trede 1 is het in kaart brengen van de regionale behoefte. Indien trede 1 met ja is beantwoord dan moet in trede 2 de vraag worden beantwoord of de regionale behoefte is op te vangen binnen het bestaand stedelijk gebied. Indien dit niet het geval is moet trede 3 worden doorlopen. In trede drie moet de aanwezige ruimtevraag worden opgevangen buiten bestaand stedelijk gebied op locaties die multimodaal ontsloten zijn of kunnen worden.

bron: handreiking van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu toelichting Ladder Duurzame Verstedelijking

3.2.4 PROJECTONTWIKKELAARS

De projectontwikkelaars zijn vanaf medio 2008 collectief in zwaar weer terecht gekomen. Niet alleen op de woningmarkt, maar ook op de kantoren en winkelmarkt reiken de bomen niet meer tot aan de hemel. Afwaarden van grondposities zijn eerder de regel dan de uitzondering. De investeringskracht van de ontwikkelaar is afgenomen doordat banken een behoudende opstelling hebben getoond bij het verstrekken van nieuwe financieringen. Ook de organisaties van de ontwikkelaars zijn de afgelopen periode flink gekrompen, waardoor de ontwikkelaars genoodzaakt zijn om prioritering aan te brengen in de grondposities die tot ontwikkeling worden gebracht (gronden met een reële kans van slagen). Criteria in deze zijn: goede en bereikbare locaties, positieve medewerking gemeente, welke procedure moet er worden doorlopen, kansrijke afzet, etc..

Vele ontwikkelaars hebben zich jaren toegelegd op het ontwikkelen van nieuwbouw in uitbreidingslocaties en hebben op deze strategie ook een daarbij passende grondportefeuille opgebouwd. In het licht van een groeiende economie en vraag waren de gronden in het buitengebied vaak financieel aantrekkelijk. Een minderheid van de ontwikkelaars hebben bewust gekozen om thema zoals buurtontwikkelingen en transformatie binnen het stedelijk gebied als speerpunt naar voren te schuiven in hun strategie (bijvoorbeeld Era Contour).

De beleidsstukken van de overheid beschouwend en de actuele ontwikkelingen met betrekking tot leegstand kan worden vastgesteld dat de toekomstige opgaven zullen landen in de herontwikkeling en transformatie van bestaand gebied en dat de aandacht verschuift van uit- naar inbreidingslocaties met een sterke focus op het transformeren van bestaand vastgoed wat leegstaat of in de toekomst vrijkomt.

Het Rijk, dat de komende jaren circa 30% van haar bezit moet/gaat afstoten³⁵ (overheidsgebouwen, gevangenissen, scholen, gebouwen van defensie, etc.) zet niets voor niets sterk in op transformatie en heeft in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) de ladder van duurzame verstedelijking geïntroduceerd. Dit beleid moet via de wet- en regelgeving van de provincies en de gemeenten uiteindelijk bij de markt-partijen landen.

>>

34 Huurwoningen sleutel tot marktherstel, de Nederlandse markt voor woningenbeleggingen (2010); DTZ Zadelhoff

35 Aanpak transformatie Rijksvastgoed, (2014); Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Rijksvastgoedbedrijf

*Toch blijft een ontwikkelaar
een aantrekkelijke partij in
gebiedsontwikkelingen,
omdat deze bezit over
een aantal belangrijke
competenties die van
toegevoegde waarde zijn in
het gehele ontwikkelproces*

Toch blijft een ontwikkelaar een aantrekkelijke partij in gebiedsontwikkelingen, omdat de ontwikkelaar bezit over een aantal belangrijke competenties die van toegevoegde waarde zijn in het gehele ontwikkelproces. Deze 'unique selling points' zijn verwoord in Het Handboek³⁶ Projectontwikkeling een uitgave van de overkoepelde organisatie van projectontwikkelaars de NEPROM. Hieronder een vrije vertaling:

- De projectontwikkelaar is bereid om te investeren in projecten startend in de ontwikkelfase en loopt door tot einde van de realisatie fase.
- Als gevolg van deze financiering bereidheid draagt de projectontwikkelaar financiële risico's tot het moment dat het ontwikkelde vastgoed is verkocht. Daarnaast draagt een ontwikkelaar nog twee belangrijke risico's, namelijk een marktrisico (afzet) en een ontwikkelrisico.
- De projectontwikkelaar heeft marktkennis. En kan de behoefte in de markt opsporen in kwalitatieve en in kwantitatieve zin en verder in kaart brengen.
- De projectontwikkelaar kan de vraag vanuit de markt omzetten in een vastgoedconcept.
- Gedurende het gehele ontwikkelproces heeft een projectontwikkelaar een belangrijke managementtaak op het gebied van project en/of procesmanagement.
- De projectontwikkelaar heeft een breed netwerk en kan deze in een gebiedsontwikkeling waarde vermeerderend aan elkaar verbinden.
- De projectontwikkelaar neemt doorgaans het initiatief of wordt bij een idee in een vroeg stadium betrokken en fungeert vaak als aanjager om de gebiedsontwikkeling te realiseren.

De projectontwikkelaars hebben als gevolg van de crisis steeds meer risicobewustzijn gekregen. In het verleden in tijd van economische groei was risicomanagement van ondergeschikt belang. Dat is nu wel anders geworden, bewust omgaan met risico's op basis van reële uitgangspunten in nu vaker het vertrekpunt is een gebiedsontwikkeling. Natuurlijk zijn er nog steeds volop verwervings-, markt-, prijs, en ontwikkelrisico's te ontdekken, maar deze worden meer dan ooit gemanaged.

In het verleden is vaak een strategie toegepast van het innemen van grondposities en deze tot ontwikkeling te brengen. Gelet op de gewijzigde markt is de verwachting dat deze strategie niet meer voldoende is om een solide bedrijfsvoering te voeren. Een eventuele nieuwe ontwikkelstrategie moet afgestemd zijn op de structureel gewijzigde marktomstandigheden (bijvoorbeeld de verschuiving van uitbreidingslocaties naar de transfor-

³⁶ Nozeman E.F., Handboek Projectontwikkeling, (2010); NEPROM

matie van bestaand vastgoed) en dat is in Zuid-Limburg meer dan ooit de nieuwe realiteit. Omdat grote groei-scenario's niet meer te verwachten zijn in de Zuid-Limburgse krimpregio is een andere opstelling van de ontwikkelaar onvermijdelijk.

SAMENVATTEND

Vele projectontwikkelaars zijn in het verleden groot geworden met gebiedsontwikkeling 1.0. Speculatief grond aankopen en vervolgens vastgoed ontwikkelen en verkopen. Een strategie die in een groeiscenario prima past. De overheid stimuleerde de groei van de gemeenten. Maar in tijden van krimp werkt deze strategie niet meer en moet de ontwikkelaar een nieuwe strategie uitstippelen. De afgelopen jaren is er kritisch gekeken naar de grondportefeuille en daar waar noodzakelijk zijn er verliezen genomen door middel van het afwaarderen van gronden. De focus verschuift sterk van nieuwbouw naar transformatie en herstructurering. De ontwikkelaar heeft wel een aantal sterke troeven in handen om de organisatietransitie succesvol te doorlopen en een blijvende meerwaarde te bieden in het gehele proces. Een gebiedsontwikkelaar is over het algemeen een procesmanager met gedegen kennis en kunde om projecten te realiseren. Het wijzigen van koers kent wel sterke regionale verschillen. De ontwikkelaar in het westen (in groeikernen) ervaart een mindere noodzaak tot verandering dan de ontwikkelaars in anticipatie- en krimpgebieden.

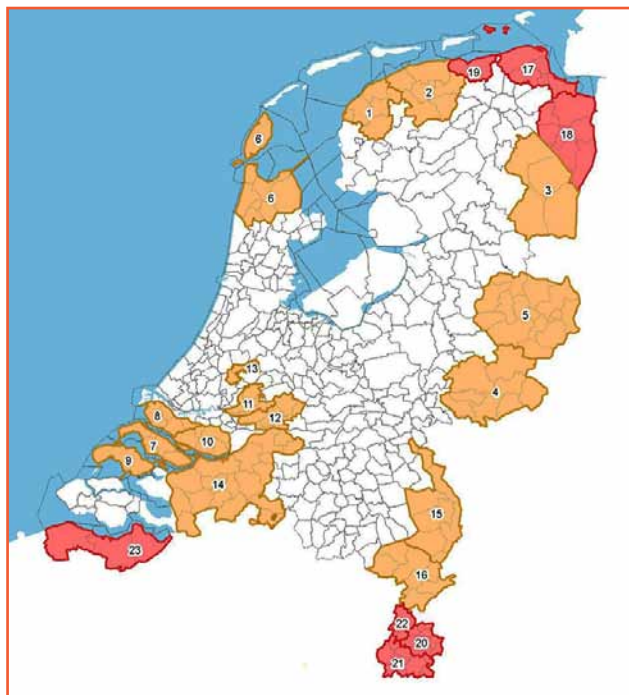


04 /

OVERHEID VERSUS MARKTPARTIJEN OP DE WONINGMARKT

*Landen, regio's en steden
dichter bij huis hebben ook
te kampen met de gevolgen
van de demografische
ontwikkelingen*

Figuur 8:
Krimp- (■) en anticipeergebieden (■) in Nederland
bron Rijksoverheid



Zoals eerder in het rapport omschreven zijn de demografische ontwikkelingen in Zuid-Limburg niet uniek van aard, deze ontwikkeling stoppen niet aan de grenzen van Nederland, integendeel zelfs. Bevolgingskrimp en de bijbehorende effecten zijn op Europees- en wereldniveau te onderkennen. Afgelopen jaren is bijvoorbeeld een stad als Detroit herhaaldelijk in het nieuws geweest. Detroit heeft te maken met een fors teruglopend aantal inwoners. In 1950 telde de stad Detroit nog zo'n 1,8 miljoen inwoners. Vandaag de dag is dit aantal, mede door het wegvallen van belangrijke economische dragers, meer dan gehalveerd met alle gevolgen van dien. Te denken valt aan leegstand van gebouwen en een verpaupering van wijken en een teloorgang van de leefbaarheid van buurten. Het voert te ver om in dit onderzoek de casus Detroit verder te analyseren en te gebruiken als benchmarking. Natuurlijk kan en moet er lering worden getrokken uit de aanpak en programma's elders, maar een aantal kenmerken zijn namelijk wezenlijk anders in Amerika dan in Nederland te denken valt daarbij aan het politiek bestel, de bekostigingsstructuur van de steden, het functioneren van de woningmarkt, etc.. Maar ook zijn er verschillen op sociaal- cultureel vlak tussen beide landen, welke er sneller voor kunnen zorgen dat maatregelen niet goed op de Nederlandse situatie zijn te projecteren c.q. zijn te kopiëren. Met andere woorden de kans dat eenzelfde context (achtergronden, aanleiding, maatregelen, gevolgen, etc.) wordt aangetroffen is gering. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld ook voor een land als Japan dat ook al een lange geschiedenis heeft van bevolkingsdaling.

Echter landen, regio's en steden dichter bij huis hebben ook te kampen met de gevolgen van de demografische ontwikkelingen (lees: bevolkingsdaling). Ook hier probeert de overheid de nadelige effecten van de demografische ontwikkelingen niet te bestrijden, maar steeds meer te begeleiden. Op nationaal niveau zijn er op dit moment twee à drie gebieden te vergelijken met de huidige situatie waarin Zuid-Limburg verkeert. Het betreft de regio Zeeuws-Vlaanderen in de provincie Zeeland en de regio's Eemsdelta en Oost-Groningen gelegen in de provincie Groningen. Ook deze regio's hebben te maken met bevolkingskrimp, vergrijzing en ontgroening op korte termijn en op middellange termijn met een daling van het aantal huishoudens. Ook vallen deze regio's onder dezelfde politieke structuren. Belangrijk in de benchmarking van deze gebieden is op zoek te gaan naar de overeenkomsten, maar zeer zeker ook oog te hebben voor de verschillen. Eerder in het rapport is ook gesproken dat Nederland een aantal anticipeergebieden kent (in figuur 8) zijn deze oranje ingekleurd). Daar zijn de problemen nog niet van dien

>>

Interessant is om verder
te verdiepen in de
Duitse deelstaat
Nordrhein-Westfalen,
dat op veel gebieden
overeenkomsten vertoont
met Nederland

aard als de regio's in het zuiden en noorden van Nederland, maar de op middellange termijn krijgen deze gebieden ook te maken met de nadelige effecten van de demografische ontwikkelingen. Deze anticipeer-gebieden zijn bewust niet meegenomen in de benchmarking op nationaal niveau. De maatregelen in de roodgekleurde krimpgebieden, op overheidsniveau en de effecten daarvan op bijvoorbeeld marktpartijen en de woningmarkt worden door de anticipeergebieden nauwlettend in de gaten gehouden.

Krimp stop niet bij de Nederlandse grens, maar is een internationaal fenomeen. Bijvoorbeeld Duitsland kent een lange geschiedenis in het omgaan met bevolkingsdaling. De demografische en sociaaleconomische ontwikkelingen (vergrijzing, urbanisatie, afname kolenwinning en staalindustrie etc.) zijn daar in een eerder stadium erkent en voor het begeleiden van krimp op de woningmarkt zijn daar diverse programma vanuit de overheid uitgerold (onder andere het langdurend lopend programma Stadtumbau West). Interessant is om verder te verdiepen in de Duitse deelstaat Nordrhein-Westfalen, dat op veel gebieden overeenkomsten vertoont met Nederland. Met enige marge zou je de deelstaat Nordrhein-Westfalen kunnen vergelijken met Nederland als totaal. Het aantal inwoners komt ongeveer overeen, de deelstaat kent een vergelijkbare politieke structuur als in Nederland, met het rijk (bund), provincies (bundesländer / deelstaat) regio's (landkreise) en gemeenten (gemeinden). Met dien verstande dat een Duitse deelstaat autonoom functioneert dan een Nederlandse provincie. Maar ook zie je, net zoals in Nederland sterke regio's en steden waar bevolkingskrimp geen rol speelt, het tegenovergestelde zelfs. Voorbeelden hiervan zijn de Duitse steden Aken, Keulen en Düsseldorf. Steden waar net zoals Amsterdam en Utrecht een blijvende en groeiende vraag is op de woningmarkt. Daartegenover staan weer steden en regio's zoals Essen en Niederrhein, die kampen met teruglopende inwonersaantallen en leegstand. Maar naast parallellen zijn er ook belangrijke verschillen te onderkennen, zoals het functioneren van de woningmarkt en de rol van een projectontwikkelaars. Dit zal verder worden uitgediept in de paragraaf over Nordrhein-Westfalen.

Er zal worden gestart met gedetailleerder, de regio die centraal staat in dit onderzoek namelijk Zuid-Limburg, te bespreken. In de paragraaf 4.1. wordt verder ingezoomd op de verordening Wonen Zuid-Limburg op 3 thema's, namelijk de verordening inhoudelijk, voorzienbaarheid en participatie. Vervolgens zullen de Nederlandse regio's Zeeuws-Vlaanderen, Oost Groningen

en de Duitse regio Nordrhein-Westfalen nader in kaart worden gebracht. Wat zijn de ontwikkelingen op demografisch vlak, wat zijn de gevolgen op de lokale woningmarkt, wat is de houding van de politiek (met name de provincie) en hoe acteren de marktpartijen op deze ontwikkelingen? Met als uiteindelijke doel op zoek te gaan naar strategieën voor een commerciële projectontwikkelaar die mogelijk interessant zijn om in de toekomst toe te passen om volhoudbaar te kunnen blijven werken op de woningmarkt. De daadwerkelijke strategieën komen in het volgende hoofdstuk aan bod.

4.1 ZUID-LIMBURG *'Limburg, je zult er maar wonen'*

De context van de woningmarkt in Zuid-Limburg is in hoofdstuk 2.5 uitgediept. Kort samengevat: Als gevolg van demografische ontwikkelingen (lees: krimp) is de frictie leegstand op de woningmarkt toegenomen naar bijna 5%. Daardoor is de woningmarkt in onbalans geraakt. Er is een overschot aan zachte en harde plancapaciteit (aanbod) wat de toekomstige vraag ruimschoots overschrijdt. Om de woningmarkt te

reguleren c.q. in balans te brengen en de noodzakelijke herstructureringsopgave van het stedelijk gebied te bewerkstelligen is de Verordening Wonen Zuid-Limburg door de Provincie Limburg op 5 juli 2013 vastgesteld.

In de vorige paragrafen stond benchmarking centraal. Verder is besproken hoe, met name de overheid, in krimpregio's omgaat met de woningmarkt. In deze paragraaf zal verder worden ingezoomd op de Verordening Wonen Zuid-Limburg. Hoe kijkt de markt er tegen aan. De belangrijkste input voor deze paragraaf komt van diverse interviews met direct betrokken projectontwikkelaars. Deze ontwikkelaars zijn mede naar aanleiding van het inwerking treden van de Verordening Wonen Zuid-Limburg verenigd in 'Het Vervolg' om gezamenlijk op te trekken in de gesprekken met de provincie met name inzake de "nut en noodzaak" discussie. Het samenwerkingsverband bestaat uit circa 8 projectontwikkelaars die nog actief zijn in de Zuid-Limburgse regio. Er zijn nog enkele andere ontwikkelaars actief in de regio, maar 'Het Vervolg' heeft gezamenlijk het grootste deel van de plancapaciteit in handen. Er is gesproken met de navolgende 5 projectontwikkelaars en met de eigenaar en opsteller van de verordening, te weten:

>>

Naam	Functie	Organisatie
Provinciale Overheid		
dhr. P. (Paul) van Noorden	Senior beleidsmedewerker Wonen en Leefbaarheid	Provincie Limburg
Marktpartijen		
mevr. N. (Nadja) van Es	Regiomanager / projectontwikkelaar	Janssen de Jong Projectontwikkeling
dhr. R. (Ronald) Konings	Directeur	Grouwels Daelmans
dhr. R. (Ruud) Verkou	Projectontwikkelaar	Van Wijnen
dhr. R. (Roger) Drummen	Senior Projectontwikkelaar	Bouwontwikkeling Jongen
dhr. A. (Al) Sistermans	Senior Locatiemanager	Bouwfonds Ontwikkeling

Hieronder volgt aan de hand van een aantal thema's, te weten: de effecten van de verordening, het creëren van voorzienbaarheid en de mate van participatie, een samenvatting van hetgeen is besproken tijdens de interviews. De volledig uitgewerkte interviews van de provincie Limburg en de marktpartijen zijn terug te vinden in de bijlagen. Conform afspraak met de betrokken partijen zijn deze bijlagen vertrouwelijk en niet openbaar. Bewust is er voor gekozen om bij de quotes geen namen te noemen, maar een onderscheid te maken tussen overheid en markt. Enerzijds om privacy redenen en anderzijds is het, het collectief van de marktpartijen, dat ageert tegen de verordening (opgesteld door de provincie) en niet het individu.

4.1.1

VERORDENING WONEN ZUID-LIMBURG

In principe gaat deze paragraaf over de nut- en noodzaak discussie van de Verordening Wonen Zuid-Limburg. Wat zijn de problemen en worden deze door middel van de verordening opgelost. Is de verordening het zogenaamde wondermiddel om de woningmarkt terug in balans te brengen? Wat zijn de voordelen en wat zijn de nadelen van de verordening en wat zijn de te verwachten effecten van de verordening gezien vanuit het perspectief van de provincie en de projectontwikkelaars?

Wat zijn de
voordelen en wat
zijn de nadelen
van de
verordening en
wat zijn de te
verwachten
effecten

QUOTES UIT DE INTERVIEWS:

THEMA VERORDENING WONEN ZUID-LIMBURG

OVERHEID:

...de verordening was er sowieso gekomen, daar was geen ontkomen aan...

...de omstandigheden op de woningmarkt en de toekomstige (demografische) ontwikkelingen gaven hier aanleiding toe. Zelfs in het provinciaal coalitie akkoord 2011 – 2015 is al afgesproken dat de Provincie Limburg er niet aan ontkomt om de woningbouw in Zuid-Limburg aan een verordening te onderwerpen...

...we zagen dat er nog steeds plannen werden vastgesteld in Zuid-Limburg in de categorie 'bouwen in de stadsranden en buitengebieden'. En dat is niet logisch wetende dat er een krimpscenario geldt voor de regio...

...het is niet zo dat de Provincie alle plannen wil tegenhouden, want er is tegelijkertijd ook een transformatie opgave, namelijk herstructurering van de stedelijke kernen...

...het is de taak van de provincie om te zorgen voor een goede ruimtelijke ordening. Ruimtelijke ordening houdt onder andere in dat we moeten voorkomen dat aan de buitenkant van de kernen wordt doorgebouwd en dat de verpaupering en leegstand in de kernen neerdaalt met alle bijkomende problemen (lees: leefbaarheid) van dien...

...de provincie grijpt in op een stuk markt, omdat die markt een ruimtelijke implicatie heeft en uiteindelijk zou kunnen leiden tot leefbaarheidsproblemen in de kernen. Zover is het nog niet, maar voorkomen is beter dan genezen...

MARKT:

...het positieve effect van de verordening is dat er een halt wordt toegeroepen aan bouwprojecten in het buitengebied, zeker gelet op de (toekomstige) demografische ontwikkelingen...

...een ontwikkelaar bouwt niet voor leegstand...

...een markt vaart wel bij een breed keuze aanbod en in tegenstelling wat de overheid beweert zullen ontwikkelaars niet voor leegstand bouwen...

...er is een situatie ontstaan als gevolg van demografische ontwikkelingen, die al lang aan het ontstaan was, maar waar (te) laat op is gereageerd door alle partijen dus inclusief de ontwikkelaars...

...dat de tijd van ongebreideld woningen toevoegen voorbij is en dat er kritisch wordt gekeken naar de totale voorraad in Zuid-Limburg is evident voor *****, zeker gelet op de demografische ontwikkelingen in deze regio...

...kortom dat de provinciale overheid de regie neemt is goed, maar bij de uitwerking worden vraagtekens geplaatst...

...maar faciliteren betekent niet het opwerpen van allerlei spelregels, maar het meedenken om goede initiatieven mogelijk te maken...

...wat ***** bevreemd is dat de Provincie ingrijpt in de markt en geen oog meer heeft voor een natuurlijke marktwerking.

...de wijze waarop de Provincie Limburg nu de regie neemt zet ***** vraagtekens bij. Er wordt nu hard ingegrepen in een van oudsher natuurlijke marktwerking en dat in een vrij land zoals Nederland is. Met andere woorden laat de markt zijn werk doen...

...een de markt laat zich niet sturen!...

...als je wilt dat mensen in Limburg blijven wonen moet je ze een gevarieerd aanbod kunnen aanbieden. Dus naast bestaande woningen ook woningen die aan de huidige tijd voldoen en onderhoudsarm zijn. En dat wordt met de nieuwe overheidsregels erg moeilijk gemaakt, zo niet zelfs onmogelijk...

...nu werkt het beleid averechts. Marktpartijen zijn wantrouwend geworden richting de overheid, de ontwikkelaars beraden zich over hun positie in de Zuid-Limburgse regio. Het beleid is sterk kwantitatief ingestoken. Het is een kwantitatieve discussie geworden (Excel sheet werk) en sterk gericht op het reduceren van aantallen op papier...

...de nieuwbouw woning wordt als het ware buitenspel gezegd, terwijl een gevarieerd aanbod aantrekkelijk is voor de markt. Zeker in de tijd van duurzaam en energieneutraal bouwen...

...daarentegen begrijpt men dat er wellicht gronden in de grondportefeuille zijn die in het verleden (speculatief) zijn aangekocht nooit meer tot ontwikkeling zullen komen. Dat ziet ***** ook als een bedrijfsrisico, met daaraan gekoppeld de financiële consequentie. De pijn zit dan ook meer in dat er getornd wordt aan bestaande afspraken...

>>

*De verordening is door de
overheid ontwikkeld. Pas in
een laat (te laat) stadium,
toen de verordening
grotendeels hard omljnd
was, werden de
ontwikkelaars bij de
verordening betrokken*

SAMENVATTEND

Het is begrijpelijk dat de overheid behoefte heeft om de bouwpartners te beïnvloeden teneinde de eerder beschreven problemen op te lossen. Zoals al eerder is betoogd hebben projectontwikkelaars in eerste instantie geen taakstelling om de problemen ten gevolge van demografische ontwikkelingen aan te pakken. Hetzelfde geldt in principe ook voor corporaties en beleggers. Eenvoudig gezegd; Projectontwikkelaars hebben bestaansrecht door projecten in de bouw te ontwikkelen. Corporaties moet zorgen voor voldoende sociale huurwoningen en beleggers moeten hun gelden laten renderen. De overheid houdt dan in dit verband als taak de gemeenschap te vertegenwoordigen. Met andere woorden gebeurt een en ander in overeenstemming met de wensen (eisen) van de gemeenschap. Zijn er kwantitatief en kwalitatief genoeg huur- en koopwoningen? Is de leegstand van woningen, winkels en kantoorpanden qua kwantiteit acceptabel? Is de inrichting van de wijken aantrekkelijk? Is de ruimtelijke inrichting zodanig dat de mobiliteit gegarandeerd is? Werkt men volgens de geldende afspraken en beleidsplannen? (onder andere de Verordening Wonen Zuid-Limburg).

De ontwikkelaars erkennen volmondig dat er iets moet gebeuren om de woningmarkt weer in balans te krijgen. Wat dat betreft liggen ontwikkelaars en provincie op één lijn en is er een gemeenschappelijk belang. Maar na dit gemeenschappelijk belang scheiden de wegen tussen beide partijen en komen lijnrecht tegenover elkaar te staan. Ondanks dat de tijdgeest meer een periode is van een faciliterende overheid, snappen de ontwikkelaars in principe wel dat de overheid een regisserende rol aanneemt, maar zetten vraagtekens bij de invulling van deze rol c.q. de verordening. De pijn die de verordening veroorzaakt wordt nu eenzijdig neergelegd bij de marktpartijen als zijnde 'de schuldigen' van de crisis op de woningmarkt. Hierbij wordt door de provincie op z'n minst de indruk gewekt snel voorbij te gaan aan het feit dat ook de overheid hier mede debet aan is, door bijvoorbeeld mee te participeren in risicovolle grond-exploitaties en/of het opstellen van beleid die groei mogelijk heeft gemaakt. Hierdoor wordt de overheid mede veroorzaker en daardoor medeverantwoordelijk voor de huidige problematiek. De provincie heeft het over een bedrijfsrisico die op dit moment negatief uitpakt voor de ontwikkelaars. Deze stellen daartegenover dat er uiteraard diverse risico's zijn zoals een stagnerende afzet en/of een risico dat er moet worden afgewaardeerd op aangekochte gronden. Dat soort bedrijfsrisico's en de daaraan gekoppelde financiële

37 Brief: ontwerp POL2014 – houdbaarheidsdatum van bouwplannen (2014); Bouwend Nederland

consequenties moeten en worden ook geaccepteerd door de ontwikkelaars. Het feit dat de organisatie flink gekrompen zijn is daar ook direct een bewijs van. Het verwijt van de ontwikkelaars dat de spelregels gedurende het spel wezenlijk worden gewijzigd, wordt door de provincie weerlegd met bevolkingsdaling ten gevolge van de demografische ontwikkelingen. Met andere woorden: “we moeten wel”. De verordening is door de overheid ontwikkeld. Pas in een laat (te laat) stadium toen de verordening grotendeels hard omlind was, werden de ontwikkelaars bij de verordening betrokken (verordening lag ter inzage en de ontwikkelaars mochten een zienswijze indienen). De pijnpunten voor de ontwikkelaars lagen toen al grotendeels vast. Dit soort participatie of het gebrek hieraan vergroot natuurlijk niet het vertrouwen van de ontwikkelaars in de overheid.

Een ander punt dat ter discussie door de ontwikkelaars wordt gesteld, is dat door middel van overregulering er geen sprake meer kan zijn van natuurlijke marktwerking. Door het opleggen van allerlei nieuwe procedures zullen investeerders de weg naar Zuid-Limburg gaan mijden. Dit is al zichtbaar in Limburg. Grote landelijke beleggers en ontwikkelaars richten zich alleen maar nog op de groeikernen van Nederland. Een investeringscriterium van bijvoorbeeld beleggers is immers ook de houding van de politiek op de woningmarkt. Is de overheid faciliterend van aard. Staat deze open voor nieuwe ideeën en probeert deze via wet- en regelgeving mogelijk te maken? Of is de rol van de overheid meer regulerend van aard, door bijvoorbeeld het opleggen van allerlei dwingende maatregelen om zodoende de woningmarkt proberen te beïnvloeden c.q. te sturen?

De provincie ziet de verordening niet als overregulering, maar als een middel om de woningmarkt in balans te brengen. Daarvoor is het noodzakelijk om de plancapaciteit te reduceren en tevens nieuwe plannen beter te laten aansluiten aan de vraag. Bovendien is het beter plannen te ontwikkelen in het stedelijk weefsel en dan bij voorkeur door middel van transformatie van leegstaand vastgoed. Maar zelfs plannen in het stedelijk weefsel worden onhaalbaar door de verordening. Het tegenargument van de ontwikkelaars is dat de markt zich niet laat dwingen en dat er altijd vraag zal zijn naar energetische zuinige en duurzame woningen. Een markt vaart wel bij een brede keuze van het aanbod en in tegenstelling wat de overheid beweert zullen ontwikkelaars niet voor leegstand bouwen. Een ontwikkelaar verwoordt het als volgt, er is door de overheid een probleem gecreëerd dat er niet is. Het zijn woningen op papier en zullen zonder afnemer niet in de werkelijkheid worden gebouwd.

Het argument dat de overregulering de markt nog meer lam legt en dat investeerders Limburg zullen mijden wordt door provincie weerlegd (zie reactie van de provincie op de ingediende zienswijze op de verordening). Een saillant detail is echter dat diezelfde overheid het exact hetzelfde argument van de ontwikkelaars gebruikt in een andere vergelijkbare kwestie. De Provincie heeft aan minister Blok gevraagd voor experimenteerruimte voor de woningcorporatie om in het gat te springen van de middeldure huur. Echter dit is in de Novelle aan banden gelegd met de DAEB en niet-DAEB regeling. Als argument om experimenteer ruimte toe te staan gebruikt de Provincie het volgende argument in een brief aan de Minister van Wonen en Rijksdienst: *Deze overregulering schiet haar doel voorbij, en zal de vrije marktwerking hinderen. Dit pakt vooral in gebieden als Limburg met krimp of zeer beperkte groei negatief uit, en is dus niet in het belang van de woonconsument.*

Kortom: waar de Novelle van Minister Blok nog door de Provincie wordt gezien als overregulering is er volgens de Provincie geen of beperkte sprake van overregulering bij de Verordening Wonen Zuid-Limburg.

Ook Bouwend Nederland heeft zich, middels een brief, recentelijk gemengd in de discussie van de Verordening en het POL2014. In een brief³⁷ ondertekend door de voorzitter M. Verhagen wordt opgeroepen om met de marktpartijen aan tafel te gaan zitten om op zoek te gaan naar alternatieven die aanvaardbaar zijn voor zowel de markt als de overheid. Bouwend Nederland vreest door de provinciale wetgeving een terugtrekkende beweging van financiers en beleggers uit Limburg, waarvan nu al de eerste tekenen zichtbaar zijn.

>>

4.1.2 HET CREËREN VAN VOORZIENBAARHEID

Om plancapaciteit te reduceren, een doelstelling van zowel de Verordening Wonen als het Provinciaal Omgevingsplan, wordt het bestuursrechtelijk instrument van het creëren van voorzienbaarheid ingezet. Dit instrument wordt ingezet om harde plancapaciteit via een juridisch wettelijk kader te verminderen. In visie-documenten wordt dan aangegeven dat de lokale overheid kan overgaan tot het ontstemmen van harde bouwtitels, omdat bijvoorbeeld de product- markt-combinatie niet meer voldoet of omdat een plan niet wordt afgebouwd. Door in een vroeg stadium dit voornemen aan te kondigen zal de kans op het toekennen van planschade aan de benadeelde partij worden verminderd. In het huidige Omgevingsplan wordt gesproken over een termijn van 5 jaar om harde plannen tot uitvoering te brengen, daarna kan er eventueel worden overgegaan tot het definitief schrappen van harde plancapaciteit. Met andere woorden: voorzienbaarheid is noodzakelijk om een gezonde woningmarkt te realiseren. Hoe kijken de betrokken partijen (overheid en markt) aan tegen het inzetten van het beleidsinstrument voorzienbaarheid?

QUOTES UIT DE INTERVIEWS: THEMA CREËREN VAN VOORZIENBAARHEID

OVERHEID:

...een ander meer juridische weg om de harde plancapaciteit te reduceren is het inzetten van voorzienbaarheid. Er is immers wel een vastgesteld plan dus in principe mag er worden gebouwd en bouwvergunning kan niet worden geweigerd. Echter heeft een gemeente de mogelijkheid om in een structuurvisie vast te leggen, dat de gemeente voornemens is om op termijn een aantal bouwtitels te schrappen wordt voorzienbaarheid gecreëerd...

...anderzijds is de Provincie in gesprek met een aantal commerciële projectontwikkelaars (lees: marktpartijen). Gevraagd is aan de ontwikkelaars om hun eigen harde plancapaciteit tegen het licht te houden. Welke plannen kunnen worden geschrapt, welke worden 'on hold' gezet en welke plannen hebben de grootste kans van slagen eventueel met het doorvoeren van een aantal aanpassingen...

MARKT:

...zet vraagtekens bij het creëren van voorzienbaarheid bij zachte, maar zeer zeker bij de harde plancapaciteit. Hoe kan dit nou voorzienbaar zijn? Plus het feit dat vaak in deze plannen al flink is geïnvesteerd of dat de plannen in principe uit de koker van de overheid komen (bijvoorbeeld in de vorm van een prijsvraag)...

...zo wordt een nieuw gedrocht gecreëerd, want als je her en der bezig bent in een plan dan wordt het beoogde einddoel nooit gerealiseerd met alle gevolgen van dien en dat kan niet worden opgevuld met groen. Resultaat een half afgemaakte wijken...

...dat bij het omturnen van een plan kosten zijn verbonden is evident, maar om dan ook nog als overheid eenzijdig te schrappen in de aantallen, zonder enige vorm van compensatie en daardoor niet de gemaakte afspraken worden nagekomen is onacceptabel...

...de term organisch ontwikkelen die sinds een aantal jaren gemeengoed is geworden in de ontwikkelwereld staat haaks op het creëren van voorzienbaarheid. Dit creëert onzekerheid bij de marktpartijen, waardoor ook de bereidheid om te investeren in de regio afneemt. Er wordt door de overheid onrust gecreëerd...

...voorzienbaarheid wordt gecreëerd om in de toekomst planschade te voorkomen. Omdat het tijdig wordt aangekaart en vastgelegd wordt er voorzienbaarheid gecreëerd. Met andere woorden een ontwikkelaar heeft geen recht op planschade omdat het in een vroegtijdig stadium bekend was..

...of er inderdaad harde plancapaciteit wordt ontstemd is de vraag, maar uit de tekst van de nieuwe POL zou dit kunnen worden afgeleid. Het is niet gezegd dat het gebeurt, maar de gemeenten hebben de mogelijkheid...

...los dat de discussie gaat over het eventueel ontstemmen van nog niet gebouwde woningen is een termijn van 5 jaar in de huidige tijdsgeest van organisch ontwikkelen en de huidige markt- en economische situatie niet reëel...

SAMENVATTEND

De provinciale overheid stelt in principe dat voorzienbaarheid een goed middel is om enerzijds de doelstelling van het reduceren van plancapaciteit op langere termijn te verwezenlijken en anderzijds om mogelijk de kans toekomstige planschade van belanghebbende te verkleinen.

Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat voorzienbaarheid creëren een doorn in het oog is van de projectontwikkelaars. Een aantal argumenten op een rij vanuit het perspectief van de ontwikkelaar:

- *Het beleidsinstrument 'voorzienbaarheid' past totaal niet in de huidige tijdsgeest van gebiedsontwikkeling (2.0 organische ontwikkelen). Nu wordt er een termijn van 5 jaar geïntroduceerd waarna een gemeente kan overgaan tot onttrekken van harde plancapaciteit. Echter de kernwaarden van gebiedsontwikkeling 2.0 is dat over een langere periode een plangebied tot stand komt. Stap voor*

stap wordt een plangebied gevuld met waar op dat moment vraag naar is en waarvan het totale eindbeeld van ontbreekt.

- *Organisch ontwikkelen (gun een project de tijd om volwassen te worden) staat haaks op het beleid van de overheid om indien noodzakelijk te kunnen ingrijpen. De overheid kan ingrijpen, het is niet gezegd dat ze het doen, is zeker een tegenargument van de overheid wat waar is, maar de toon is gezet en de ontwikkelaar gaat een onzekere toekomst tegemoet. En deze feitelijke onzekerheid stimuleert niet om als zijnde een marktpartij te gaan investeren en een langdurige verbintenis aan te gaan in de regio. Of zoals een ontwikkelaar verwoordt: de overheid creëert onrust. Uiteraard kijkt de provincie hier ander tegen aan.*

Daarnaast worden er vraagtekens geplaatst door de marktpartijen in hoeverre het creëren van voorzienbaarheid juridisch houdbaar is. Onder alle harde plannen liggen vrijwel altijd overeenkomsten aan ten grondslag. Zijn privaatrechtelijke overeenkomsten in de toekomst niets meer waard? Vaak zijn gebiedsontwikkelingen publiek private samenwerkingsverbanden (PPS) waarbij een vraag van de overheid wordt ingevuld door een ontwikkelaar. Uiteraard zijn als gevolg van de crisis de marktomstandigheden veranderd en zullen plannen moeten worden herzien of worden omgebouwd naar nieuwe c.q. betere product-markt combinaties.

Tijdens de conferentie regionale transformatie van de (Limburgse) woningmarkt van 10 september 2014 werd duidelijk dat de eerste contouren zichtbaar werden van het inrichten van een risicofonds door de provincie voor eventuele toekomstige schadeclaims met betrekking tot het creëren van voorzienbaarheid. Uit hoofdstuk 2.7 komt naar voren dat het creëren van voorzienbaarheid een gang naar de rechter niet uitsluit. Integendeel zelfs door de opstelling van deze overheid zijn de ontwikkelaars hun juridische positie in kaart aan het brengen.

>>

4.1.3 PARTICIPATIE

Uit de interviews met de marktpartijen komt duidelijk naar voren dat de ontwikkelaars wel degelijk inzien dat de omgeving waarin zij werken wezenlijk en blijvend is veranderd. En vanuit dat oogpunt is het begrijpelijk dat de overheid een vinger aan de pols wil houden. Maar in hoeverre kan er invloed worden uitgeoefend op het beleid. En met invloed wordt in niet bedoeld, het beleid naar eigen hand zetten, maar dat er kan worden meegeacht naar breed gedragen oplossingen om de woningmarkt weer in balans te brengen, want dat deze in onbalans is wordt door alle partijen wel onderschreven. Deze paragraaf gaat over; in hoeverre marktpartijen zijn betrokken bij het opstellen van de beleidsdocumenten van de overheid. De overheid stelt in haar stukken dat deze zijn opgesteld door co-creatie. In principe zou je dat mogen verwachten van een overheid waar faciliteren en participatie de afgelopen jaren hoog op de agenda stond. Maar waar is er nu precies geacteerd op de participatieladder? Onderaan de ladder door, als overheid, de marktpartijen te informeren of toch zoals beweerd hoger op de ladder waar partijen actief worden betrokken bij het tot stand komen van de beleidsstukken? In het onderstaand overzicht zijn een aantal quotes van de geïnterviewde opgenomen aangaande dit onderwerp.

QUOTES UIT DE INTERVIEWS: THEMA PARTICIPATIE OPSTELLEN VERORDENING / POL

OVERHEID:

...anderzijds is de Provincie in gesprek met een aantal commerciële projectontwikkelaars (lees: marktpartijen). Gevraagd is aan de ontwikkelaars om hun eigen harde plancapaciteit tegen het licht te houden. Welke plannen kunnen worden geschrappt, welke worden 'on hold' gezet en welke plannen hebben de grootste kans van slagen. De uitnodiging is gedaan aan de ontwikkelaars. Deze zijn echter teruggekomen met de mededeling dat ze er gezamenlijk niet uitkomen...

...nadat het ontwerp ter inzage is gelegd en alle reacties zijn verwerkt, zullen Gedeputeerde Staten de beleidsregel vaststellen. Aldus wordt er naar het oordeel van Gedeputeerde Staten optimaal voorzien in inspraak bij de totstandkoming van de beleidsregel... (bron: nota van zienswijzen op de ontwerp Verordening).

MARKT

...er is wel contact met de ontwikkelaars en de provincie, maar dan alleen met de vraag, welke plancapaciteit gaan de ontwikkelaars vrijwillig inleveren. En dat wordt niet ervaren als een open en eerlijke dialoog, maar meer een eenrichtingsverkeer...

...het is moeilijk om te communiceren met de overheid als er signalen zijn dat het eigenlijk een gelopen race is en dat het overheidsbeleid een voldongen feit is. Dat is geen goede basis voor een serieus open gesprek tussen partijen...

...ervaart bij de overige collega's wel een bereidwilligheid om de problemen gezamenlijk te lijf te gaan. Daarnaast verwachten ze wel serieus gehoord te worden en niet achteraf te worden geïnformeerd...

*...ondanks dat in deze stukken vaak wordt gesproken over co-creatie heeft ***** niet direct het idee, dat veel invloed mogelijk is of*

genueanceerder gezegd dat er geluisterd wordt naar de problemen, maar ook naar de alternatieven (achteraf ingediend na publicatie van verordening en POL 2014) van de ontwikkelaars. De gesprekken met de Provincie hebben meer een informeel karakter...

...maar de verordening is niet met de marktpartijen gezamenlijk opgesteld, maar wordt als een voldongen feit gepresenteerd. Absoluut een gemiste kans...

...teksten in beleidsstukken dat deze zijn opgesteld door middel van co-creatie met onder andere de marktpartijen. Dat wordt weerlegd. *** heeft het idee dat diegene die de meeste (financiële) pijn ondervindt van de beleidsstukken niet in het ontwerpproces is gehoord...**

...een pijnpunt is meer het gebrek aan samenwerking door de overheid met de marktpartijen (lees: ontwikkelaars) om de problemen aan te pakken en op zoek te gaan naar een breed gedragen oplossing...

...goede en oprechte initiatieven stranden bij de politiek, de verordening schiet zijn doel voorbij...

...dank voor de uitnodiging. Eindelijk mogen wij als marktpartijen echt meepraten in deze discussie. Er zijn zorgvuldig ideeën en plannen voorbereid door de provincie en de regio's, maar de marktpartijen zijn hier nauwelijks bij betrokken. Pas toen het ging om het inleveren van plancapaciteit mochten wij als eerste aan tafel schuiven...(bron: conferentie 10-09-14)

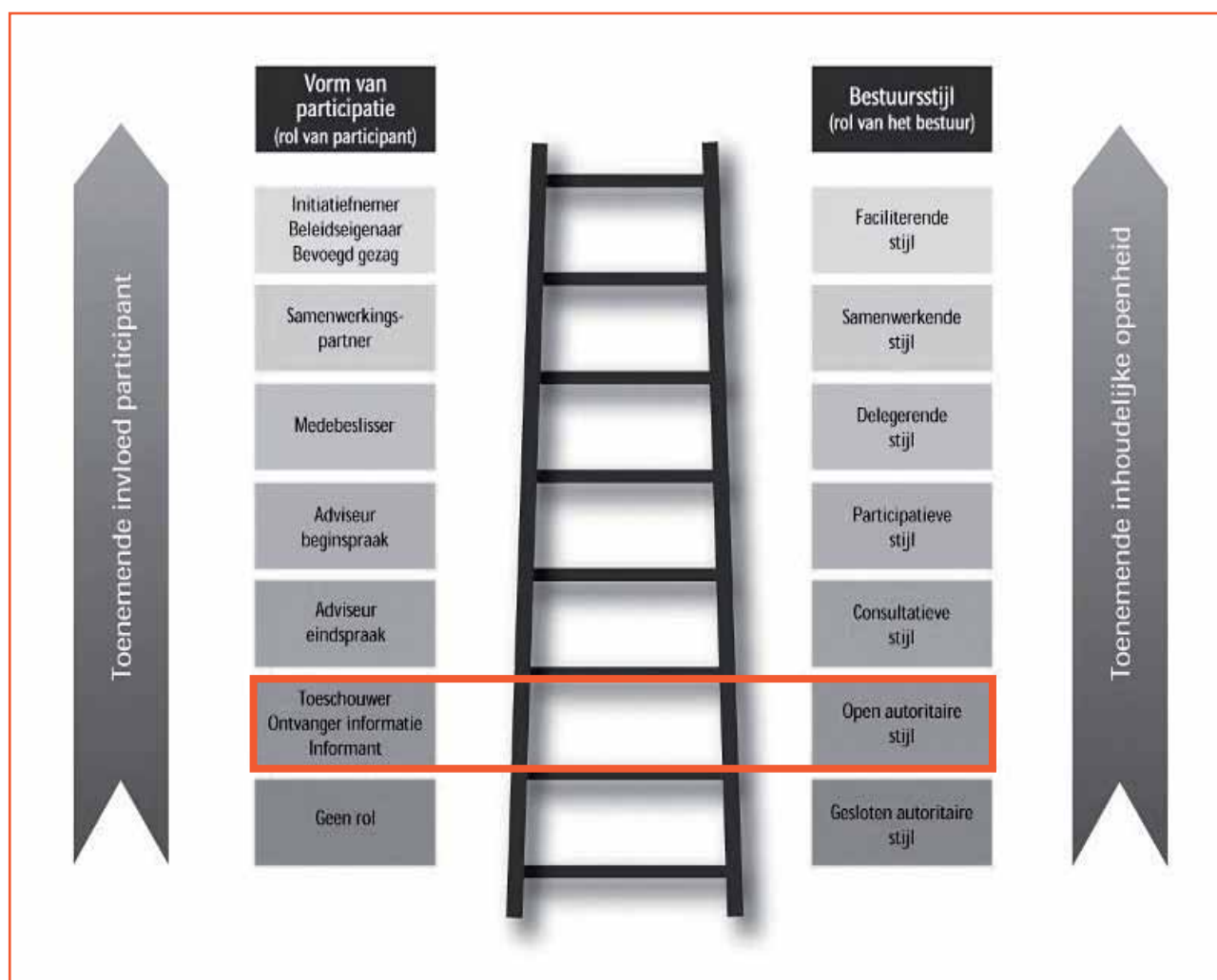
SAMENVATTEND

Gesteld kan worden dat partijen in ieder geval over de mate waarin geparticipeerd is tot het tot stand komen van de verordening, lijnrecht tegenover elkaar staan. Dat kan komen door begripsverwarring, want participeren kan zoals aangegeven uit meerdere gradaties bestaan. Maar in ieder geval is bij het opstellen van de beleidsstukken uitgaande van de participatieladder op een zeer laag niveau samengewerkt tussen de provincie Limburg en de marktpartijen (lees: de projectontwikkelaar). De overheid heeft de wettelijke procedure doorlopen door de concept Verordening Wonen Zuid-Limburg en het Provinciaal Omgevingsplan Limburg ter inzage te leggen en waarop door (markt) partijen een zienswijze kon worden ingediend. De overheid had dus absoluut stringent de regie in handen, van meedenken of een adviserende rol van de projectontwikkelaars was geen sprake. En dat terwijl de Provincie in ieder geval de schijn opwerpt dat er hoger op de ladder, namelijk met co-creatie is geacteerd met de marktpartijen (lees: projectontwikkelaars). Daar zijn in dit onderzoek geen aanwijzingen voor gevonden. De provincie Limburg is toen de verordening nagenoeg vastgesteld voor het eerst gaan praten met de belanghebbenden. Sterker nog de ontwikkelaars hebben moeten vragen om een afspraak. Onderwerp van dit gesprek was niet om gezamenlijk een strategie te ontwikkelen om de woningmarkt weer in balans te brengen, maar het reduceren van harde plancapaciteit stond op de agenda. Iets wat feitelijk buiten de verordening valt. Dit gesprek en het feit dat er ook in dezelfde periode werd gekeken door de overheid om harde plancapaciteit via wetgeving te schrappen (opnemen van voorzienbaarheid in visiedocumenten om te kunnen ontstemmen) heeft geleid tot wantrouwen bij de marktpartijen jegens de provinciale overheid.

Tijdens de conferentie regionale transformatie van de (Limburgse) woningmarkt van 10 september 2014 kwam dit thema tijdens één van de workshop ook ter sprake. N. van Es van Janssen de Jong projectontwikkeling gaf nogmaals aan dat ondanks alle goede bedoelingen van de marktpartijen om de problemen op de woningmarkt gezamenlijk aan te pakken, bijvoorbeeld door het aandragen van alternatieven, deze maar weinig gehoor vinden bij de provincie Limburg. De marktpartijen hebben een zienswijze kunnen indienen, maar de mate van participatie reikte niet verder dan de laagste trede van de participatieladder, namelijk informeren (zie figuur 9). De concluderende woorden van de discussieleider van de workshop de heer P. Van Noorden (senior beleidsmedewerker Wonen en >>

Leefbaarheid van de Provincie Limburg) waren veelzeggend, maar bieden in de context van een workshop op een conferentie geen enkele houvast voor de marktpartijen. Hij stelde namelijk dat het wellicht zo zou kunnen zijn dat het oor te weinig te luisteren is gelegd bij de marktpartijen. Al met al is het wantrouwen jegens elkaar alleen maar toegenomen.

Figuur 9:
Participatieladder



4.2 ZEELAND 'Welkom in Zeeland'

Context:

Ook Zeeuws-Vlaanderen kent een sterke verandering van de woningmarkt. Van een groeisituatie in het verleden naar een krimpscenario in de toekomst die feitelijk nu al in gang is gezet. Ook de woningmarkt van Zeeuws-Vlaanderen is in onbalans. Belangrijke thema's die in deze provincie de revue passeren zijn minder nieuwbouw, betere nieuwbouw en veel meer aandacht voor de bestaande woningvoorraad. Uit een rapportage van de STEC groep blijkt dat Zeeuws-Vlaanderen een veelvoud heeft aan plancapaciteit dan werkelijk nodig is in de (nabije) toekomst. In het Provinciaal Omgevingsplan Zeeland 2012-2018 is derhalve opgeroepen om te komen tot regionale afspraken, omdat de problemen niet per gemeenten kunnen worden aangepakt en opgelost. Een gemeentegrens overschrijdende aanpak

is noodzakelijk. Een kenmerk van de regio is dat het dun bevolkt is met veel kleine kernen (uitgezonderd Terneuzen), dit in tegenstelling tot Zuid-Limburg. Andere kenmerken zijn een goedkope en grote (circa 80%) particuliere woningvoorraad en een sterke ontgroening en vergrijzing in de regio.

Een vergelijking van een aantal demografische kerncijfers van het COROP Zuid-Limburg en Zeeuws-Vlaanderen op een rij, waaruit blijkt dat de beide regio's voor min of meer dezelfde opgave staan, binnen een op een aantal punten afwijkende omgevingscontext.

Om verder te kunnen inzoomen op de woningmarkt in Zeeuws-Vlaanderen zijn twee belangrijke partijen geïnterviewd. Enerzijds de provincie als zijnde de regisseur van het proces en anderzijds de commerciële marktpartijen. Hoe worden de ingrepen van de overheid ervaren?

>>

COROP		
	ZUID-LIMBURG	ZEEUWS-VLAANDEREN
Aantal inwoners (2012)	605.865	106.400
Aantal inwoners per km ² (2012)	917	146
Aantal inwoners (2040)	515.104	91.000
Afname (%)	-15%	-14%
Aantal huishoudens (2012)	290.545	48.000
Aantal huishoudens (2040)	264.357	44.000
Afname (%)	-9%	-9%
Gemiddeld aantal personen per huish. (2012)	2,10	2,20
Gemiddeld aantal personen per huish. (2040)	1,95	2,07
Percentage particulier eigen woningbezit	55%	79%
Percentage huurwoningen	45%	21%

Naam	Functie	Organisatie
Provinciale Overheid		
dhr. L. (Leo) van den Brand	Beleidspecialist stedelijke planologie en wonen	Provincie Zeeland
dhr. L. (Léon) Kaagman	Senior beleidsmedewerker wonen en demografie	Provincie Zeeland
Marktpartijen		
dhr. Y. (Yoerie) Kambier	Hoofd projectontwikkeling	Aannemersbedrijf Van der Poel BV
dhr. G. (Gino) van Driessche	Directeur	AM Zeeland
dhr. J. (John) Priem	Projectmanager	Bouwfonds Ontwikkeling

Hieronder volgt een samenvatting van hetgeen is besproken tijdens de interviews (de volledig uitgewerkte interviews van de Provincie Zeeland en de marktpartijen zijn terug te vinden in de bijlagen).

In Zeeland waar ook sprake is van krimp wordt niet gekozen voor echt ingrijpen door de overheid in de bouw met stringente maatregelen zoals in de Zuid-Limburgse verordening. Wel wordt de ontwikkeling met betrekking tot de Limburgse verordening op de voet gevolgd. De Provincie Zeeland is zelfs door marktpartijen benaderd met de vraag om a.u.b. niet tot een dergelijke verordening over te gaan. Er is wel sprake van overleg tussen de provincie en gemeentes om te komen tot regionale woningmarktafspraken. De gemeenten hebben de afgelopen jaren ook meer autonomie gekregen, met soms als gevolg dat gemeenten actief grondpolitiek gingen bedrijven met alle gevolgen van dien. De provincie heeft vaker signaal afgegeven dat toevoegen van nieuwe woningvoorraad bouwen is voor toekomstige leegstand. Pas met het huidige Provinciaal Omgevingsplan, vastgesteld in 2012 is de prognose van de provincie leidend voor het woningbeleid van de gemeenten. De provincie heeft een aantal herkenbare regio's gedefinieerd en daarbinnen moeten afspraken worden gemaakt. Om enige planflexibiliteit te behouden moet een plafondpercentage aangehouden van 130% van de huishoudensontwikkeling. Bovendien constateert de Provincie dat veelal harde plancapaciteit vaak oude enigszins gedateerde plannen zijn en derhalve niet meer aansluiten op de huidige c.q. toekomstige vraag van de woonconsument. Bovendien zijn de locaties meestal gelegen in de buitengebieden en niet in de kernen van de dorpen en steden. Mochten er nieuwe zachte plannen worden voorgesteld (bij voorkeur in de kernen) dan kan dat alleen door middel van uitruil met

*Een aantal aspecten van de
bouwmarkt in Zeeland
zijn bijzonder t.o.v.
Zuid Limburg. De regio is
minder verstedelijkt en het
particulier woningbezit
is groot*

38 Maatschappelijke Kosten Baten Analyse
Zeeuws-Vlaanderen (2013);
Economisch Instituut voor de Bouw

harde plannen, Het maximum blijft echter op 130% staan.

Een aantal aspecten van de bouwmarkt in Zeeland zijn bijzonder t.o.v. Zuid Limburg. De regio is minder verstedelijkt en het particulier woningbezit is groot (ca.80%). Bovendien is met name in Zeeuws-Vlaanderen belangstelling vanuit België voor woningen in Zeeuws-Vlaanderen. Daarnaast is er een behoorlijke groeiemarkt in de recreatieve sector vanwege de ligging aan zee.

Dat het particulier woningbezit groot is heeft tot gevolg dat de invloed van corporaties relatief klein is. Herstructurering van de woningmarkt door middel van sloop van woningen is dus maar zeer beperkt mogelijk. De kwaliteit van de particuliere woningmarkt in Zeeland is sterk afhankelijk van het onderhoud van de woningen. Dat onderhoud is voor rekening van de eigenaar. De provincie heeft daarin geen taakstelling. Echter op een gegeven moment kan achterstallig onderhoud zodanige vormen aannemen dat het een gemeenschappelijk probleem gaat vormen. Dan heeft de provincie en de gemeente wel een belang in het proces bij het tegengaan van het verloederen van stadskernen.

In dit kader zijn door de provincie een aantal mogelijkheden ontwikkeld om de herstructurering van de particuliere woningvoorraad te stimuleren en daarmee gereed te maken voor de toekomst. Met een zogenaamd PIW budget (Provinciaal Impuls Wonen) probeert de provincie de ontwikkelaars te stimuleren om een aantal woningen in een plan te herontwikkelen. Een en ander is nog in de planfase.

De situatie van de ontwikkelaars is veranderd. In het verleden was de ontwikkelaar voornamelijk een productiebedrijf. De ontwikkelaar was goed in het produceren van woningen waar vervolgens altijd een afnemer voor was. Dat is veranderd in de afgelopen jaren. Tevens is door de demografische ontwikkelingen een complexe situatie ontstaan. Er is veel eigen bezit in deze regio (meer dan het landelijk gemiddelde) en er zijn veel oude woningen (ouder 50 jaar). Bovendien is de bevolking ontgroend en vergrijsd waardoor een tekort aan ouderenhuisvesting bestaat. Tegelijkertijd treedt er krimp op. Kwantitatief zijn er voldoende woningen om aan de vraag te voldoen, maar de kwalitatieve vraag en aanbod matchen niet met elkaar. Er is sprake van een veranderende vraag die moet worden afgezet tegen de eigen posities van de ontwikkelaar. Oude (verouderde, c.q. vervallen) producten zouden van de markt moeten worden gehaald om nieuwe producten terug te kunnen plaatsen die aansluiten op de vraag. Om te saneren heb je ook andere locaties nodig om te ontwikkelen.

De hamvraag in deze is wie gaat de sloop financieren?

Het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) heeft een advies³⁸ gegeven aan overheden, met name voor Zeeuws-Vlaanderen, met betrekking tot het omgaan met krimp. Het EIB zegt dat de overheid haar verantwoordelijkheid moet nemen in deze. Het is onmogelijk dat de particuliere markt dit financiert zonder er iets voor terug te krijgen; Overheid zorg voor de financiering en de coördinatie.

Doorstroming die stagneert, een veranderde vraag en het hoge particuliere eigen woningbezit zijn een aantal voorbeelden van de problemen in de Zeeuwse woningmarkt. Om deze problemen aan te pakken heeft een ontwikkelaar baat bij flexibele plannen, waardoor snel kan worden ingespeeld op een veranderde vraag. Dichtgetimmerde bestemmingsplannen werken averechts. Volgens AM Zeeland zal het verplicht slopen of, zoals in Limburg, een donatie aan een sloopfonds nooit leiden tot een verdienmodel, mede gelet op de gelijktijdige opgave om woningaantallen te verdunnen. Voor corporaties ligt dat anders.

Met betrekking tot de invloed vanuit België moet worden opgemerkt dat het niet duidelijk is of dit een tijdelijke trend is, of meer van structurele aard is. Hierop beleid voeren is riskant en gebeurt dan ook niet.

Tot slot: tussen nieuwbouw en sloop ligt een relatie, maar je mag deze niet, volgens de heer Van Driessche van AM | Zeeland één op één aan elkaar koppelen. Het zijn namelijk twee verschillende opgaven. De problemen van de herstructurering zijn anders van aard dan de problemen van nieuwbouw. Als je de koppeling blijft vasthouden is de verwachting dat de markt tot stilstand komt. Dit heeft tot gevolg dat er voor potentiële kopers niets meer te kiezen valt. Ze worden gedwongen om zich te vestigen in de herstructureringsplannen in de stedelijke kernen. De verwachting is tevens dat de markt zich niet laat dwingen. De markt gaat elders op zoek naar een gewenste nieuwbouw woning hetgeen de krimp en ontgroening zal versnellen in de toch al kwetsbare regio.

De financiële pijn die herstructurering van de stadskernen met zich meebrengt moet wel gezamenlijk worden gedragen en niet worden afgeschoven op de marktpartijen die het weer moeten doorgeven naar de afnemer. De overheid moet zich realiseren dat een ontwikkelaar niet in een herstructureringsopgave instapt als er geen realistisch en financieel haalbare casus aan ten grondslag ligt.

>>

*De Provincie Zeeland heeft
wel degelijk maatregelen
genomen en verplicht de
regio's om te komen tot een
breed gedragen regionale
woningmarktafspraken,
waarbij de plancapaciteit
moet worden teruggebracht
tot reële proporties*

SAMENVATTEND

De provincie Zeeland houdt de ontwikkelingen en de ingrepen van de collega provincie Limburg nauwgezet in de gaten. Zuid-Limburg loopt met de invoering van de verordening voorop in Nederland op het gebied van het reguleren van de woningmarkt. De Provincie Zeeland heeft echter wel degelijk maatregelen genomen en verplicht de regio's om te komen tot een breed gedragen regionale woningmarktafspraken, waarbij de plancapaciteit moet worden teruggebracht tot reële proporties. De basis voor deze plannen is geformuleerd door de provincie: het plafondpercentage van 130% van de huishoudensontwikkeling moet worden aangehouden. Daarnaast stuurt de provincie sterk aan op particuliere woningverbetering door middel van het fonds Provinciale Impuls Wonen). De provincie probeert de plancapaciteit te doseren en (nog) niet definitief weg te snijden. Dat de provincie sterk insteekt op particuliere woningverbetering is te verklaren dat circa 80% van de inwoners een eigen woning bezitten. De rol van de corporaties is een stuk kleiner vergeleken met Zuid-Limburg. De marktpartijen volgen de ontwikkeling bij de provinciale overheid uiteraard ook met de nodige interesse en beginnen de gevolgen te merken van het stringentere beleid. Er is overigens wel een verschil op te merken tussen een ontwikkelende aannemer en een commerciële projectontwikkelaar. De laatste heeft meer aan actief grondbeleid gedaan. De aannemer heeft meer voor de bouwproductie ontwikkeld en participeert nauwelijks in zachte plannen (m.a.w. heeft geen grond in haar portefeuille, maar neemt af als het aan de 'achterkant' verkocht is). De marktpartijen erkennen de problemen en vinden dat er gezamenlijk naar oplossingen moet worden gezocht, maar het uitgangspunt is wel een vrije marktwerking, zodat ondernemen wel nog mogelijk blijft in de gebouwde omgeving. Krimpen kost geld en de hamvraag is en blijft wie gaat het betalen? De leegstand zal landen aan de onderkant van de woningmarkt (kwalitatief slechte particulieren woningen). De rekening moet niet bij een partij worden neergelegd, de overheid heeft hier ook een verantwoordelijkheid in.

³⁹ Regionaal Prestatiekader 2013 – 2018
Woningmarkt Oost-Groningen (2013),
Regionaal Woon- en Leefbaarheidsplan
Oost Groningen

4.3 GRONINGEN

'Er gaat niets boven Groningen'

Context:

In de nabije toekomst zal de bevolkingssamenstelling in Oost Groningen flink veranderen.. Net als in de overige krimpgebieden zal ook hier het aantal inwoners afnemen. Daarnaast zal vergrijzing optreden en jongeren zullen naar de stad (Groningen) trekken. Deze demografische ontwikkelingen zullen als eerste zichtbaar zijn op de woningmarkt. Woningen staan langer te huur of te koop. Tevens wordt de kans op langdurig leegstand, verkrotting en waardedaling van de woningen groter. Dalende inwoner aantallen heeft ook invloed op het voorzieningen niveau. Voorzieningen als winkels, scholen, sport-accommodaties, etc. krijgen te maken met minder mensen en dus ook minder draagvlak. Daardoor zal het wegtrekken van jongeren nog versterkt worden Een neerwaartse spiraal is ingezet.

Een vergelijking van een aantal demografische kerncijfers van het COROP Zuid-Limburg en Oost-Groningen op een rij, waaruit blijkt dat de beide regio's voor min of meer dezelfde opgave staan, binnen een op een aantal punten afwijkende omgevingscontext. Ook een andere regio (Delfzijl en omgeving) in provincie Groningen heeft

heden ten dagen te kampen met krimp. Opvallend verschil tussen de twee gebieden is de geringe bevolkingsdichtheid van Oost Groningen en het grotere eigen woningbezit. De krimp treedt ongeveer in de zelfde mate op in de twee regio's. Het grote percentage eigenwoningbezit maakt het voor de overheid veel moeilijker om effectief in te grijpen in de gevolgen van krimp.

In opdracht van de stuurgroep: "Regionaal Woon- en Leefbaarheidsplan Oost-Groningen", is een plan opgesteld, genaamd: Regionaal Prestatiekader 2013-2018 [Woningmarkt Oost-Groningen]³⁹. Het plan rust op twee belangrijke pijlers, namelijk een kwalitatieve en een kwantitatieve opgave om de toekomstige krimp-opgave te begeleiden. Het plan is opgesteld in regionaal verband met de provincie, de 7 gemeenten van de regio en de corporaties en de zorgpartijen. Naast de sociale huurwoningvoorraad, erkennen de partijen dat er ook een grote opgave ligt in de particuliere voorraad(eigen woningbezit).

Kwalitatieve afspraken

Het regionale prestatiekader legt een grote prioriteit bij een kwalitatieve verbetering van de woningmarkt. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de opvang van de gevolgen van het scheiden van wonen

>>

	COROP		DELFIJL EN OMGEVING *
	ZUID-LIMBURG	OOST-GRONINGEN	
Aantal inwoners (2012 LIM / 2013 GRON)	605.865	149.577	65.636
Aantal inwoners per km2	917	201	220
Aantal inwoners (2040 LIMB / 2033 GRON)	515.104	131.566	51.714
Afname (%)	-15%	-12%	-21%
Aantal huishoudens (2012 LIMB / 2013 GRON)	290.545	66.617	28.000
Aantal huishoudens (2040 LIMB / 2033 GRON)	264.357	61.567	25.000
Afname (%)	-9%	-8%	-11%
Gemiddeld aantal personen per huishoudens	2,10	2,25	2,34
Gemiddeld aantal personen per huishoudens	1,95	2,14	2,07
Percentage particulier eigen woningbezit	55%	62%	61%
Percentage huurwoningen	45%	38%	39%

* inclusief gemeente Eemsmond, dat officieel tot een ander COROP behoort

en zorg. De verdere afspraken in het prestatiekader met betrekking tot de kwaliteit hebben o.a. te maken met onder andere de passendheid van de sociale huurwoningen voorraad, de duurzaamheid en woonlasten, verkoopssociale huurwoningen en participatie en leefbaarheid.

Kwantitatieve afspraken

De kernopgave van het regionaal prestatiekader is de kwalitatieve verbetering van de voorraad. Desalniettemin is de markt ook gebaat bij een zeker kwantitatief evenwicht, of anders gezegd: 'een gezonde krapte'. Overaanbod leidt tot een scherpere prijsdaling dan elders en zal het moeilijker maken om kwalitatieve verbeteringen door te voeren. De krimp zal zich in eerste instantie manifesteren in het oudere deel van de particuliere voorraad. Langdurige leegstand, verwaarlozing en verloedering zorgen voor een waardedrukkend effect op de omgeving. In eerste instantie is dit een probleem van de eigenaar. Naarmate dit probleem groter wordt ontstaat een maatschappelijk belang. Tijdelijk zijn er misschien mogelijkheden met de corporaties maar op den duur is een substantiële krimp van de particuliere voorraad onontkoombaar.

De vraag stelt zich hoe deze krimp mogelijk te maken. De volgende middelen worden in het rapport als mogelijke oplossing genoemd:

- Sloopsubsidies particulier bezit.
- Voorrangsregelingen voor particuliere nieuwbouwers die oude woningen slopen.
- Sloopdwang bij langdurige leegstand.
- Versneld uit de markt nemen van verouderd particulier bezit d.m.v. opkoop en doorstroming naar sociale huur.

Gemeenten ontwikkelen, in regionaalverband, een beleid waarmee particuliere onttrekkingen worden gefaciliteerd en gestimuleerd. Bij de ontwikkeling en uitvoering van dit beleid heeft de gemeente verschillende partnerorganisaties nodig. Corporaties stellen zich hierin ondersteunend op.

SAMENVATTEND

De woningmarkt in de regio Oost Groningen wordt nauwelijks beïnvloed door projectontwikkelaars. Zo die er al waren in deze regio zijn ze inmiddels samen met investeerders vertrokken. De woningmarkt is voornamelijk gebaseerd op sociale huurwoningen en de particuliere eigendomswoningen. Het sturen van de markt gebeurt in onderlinge samenwerking en afspraken tussen de betrokken corporaties (ook onderling) en de gemeentelijke overheid.

Strategieën zijn gebaseerd op verkoop of sloop van sociale huurwoningen. Krimpen waar het moet en bouwen waar het kan. Daarbij wordt gegarandeerd dat de overblijvende hoeveelheid sociale huurwoningen blijft voldoen aan de vraag. Flexibiliteit in de bestemmingsplannen, naar omvang, tijd en plaats is voor de gemeenten essentieel om in te kunnen inspelen op wijzigende omstandigheden of kansen die zich voordoen. Bij deze wijzigingsvrijheid hoort ook de verantwoordelijkheid om de omvang van de zelfstandige woningvoorraad in de regio als geheel in 2018 op maximaal hetzelfde niveau te houden als in 2013 bij gelijkblijvende prognoses.

De relatief grote hoeveelheid particulierwoningbezit vormt een apart probleem. Er zullen middelen moeten worden ontwikkeld om de krimp van het particuliere woningbezit te sturen. Gemeenten zullen beleid moeten ontwikkelen om particuliere onttrekkingen te faciliteren en te stimuleren. In het rapport; "Regionaal Prestatiekader" wordt geen uitspraak gedaan betreffende de vraag: Wat kost het en wie betaalt het?

40 Onderzoeksrapport

Woningmarkten in perspectief, (2012);

Bouwfonds property development

4.4 NORDRHEIN-WESTFALEN 'Dein Nordrhein-Westfalen'

Context:

Bevolkingsgroei is in Duitsland definitief vervangen door bevolkingskrimp. Op dit moment telt Duitsland nog zo'n 81 miljoen inwoners, echter dit aantal zal de komende jaren met 3 à 5 miljoen dalen naar 77 tot 79 miljoen inwoners in 2030. Net zoals in Nederland zijn er wel grote verschillen per deelstaat waar te nemen. De van oudsher rijke zuidelijke deelstaten blijven in trek en daar is nog sprake van bevolkingsgroei. De spreekwoordelijke pijn wordt gedragen door de oostelijke deelstaten, de meer landelijke gebieden en in steden waarvan de economische drager de afgelopen jaren is weggefallen. Maar ook in deelstaten waar bevolkingskrimp speelt is weer een onderscheid te maken tussen groei- en krimpsteden. Bijvoorbeeld Nordrhein-Westfalen kent met steden als Köln en Düsseldorf steden die blijven groeien, maar worden direct afgewisseld met een krimpgemeente zoals Essen.

Een aantal kerncijfers⁴⁰ van de Duitse woningmarkt in vergelijking met de Nederlandse woningmarkt:

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven zal er meer worden ingezoomd op de deelstaat Nordrhein-Westfalen. Om een verdiepingsslag te kunnen maken inzake de Duitse woningmarkt en het functioneren van de marktpartijen en de overheid is een interview gehouden met een ontwikkelaar die actief is in deze deelstaat. De rol van de overheid is meer belicht aan de hand van de literatuur.

Hieronder volgt een samenvatting van hetgeen is besproken tijdens het interview (het volledig uitgewerkte interview met Kadans Real Estate is terug te vinden in de bijlagen). De samenvatting is aangevuld met enkele bevindingen uit de literatuur.

Ondanks een aantal overeenkomsten verschilt de Duitse woningmarkt wezenlijk van de Nederlandse woningmarkt. Het juridische traject om te komen tot nieuwbouw is vergelijkbaar met het Nederlandse systeem (bijvoorbeeld de bestemmingsplanprocedures). Ook op bestuurlijk vlak zijn er overeenkomsten waar te nemen. De structuur van gelaagdheid van overheden is nagenoeg gelijk (gemeenten, regio's, provincies en rijk), met dien verstande dat de Duitse Bundesländer een stuk autonomer zijn dan de Nederlandse provincies.

>>

	NEDERLAND	DUITSLAND
Aantal inwoners (2013)	16,8 miljoen	80,6 miljoen
Totale woningvoorraad	7,2 miljoen	40,2 miljoen
Samenstelling naar type		
Eengezinswoning	71%	47%
Meergezinswoning	29%	53%
Samenstelling naar eigendomsstructuur		
Koopwoning	59%	40%
Huurwoning		
waarvan:		
Particulier	6%	54%
Sociaal	35%	6%

Naam	Functie	Organisatie
Marktpartij		
dhr. E. (Ernest) Meertens	Geschäftsführer / Mitgesellschafter	Kadans Real Estate GmbH

*Ondanks een aantal
overeenkomsten verschilt
de Duitse woningmarkt
wezenlijk van de
Nederlandse woningmarkt*

Maar dan houdt de vergelijking met de Nederlandse markt wel op. Want de Duitse woningmarkt heeft een laag eigen woningbezit (rond de 40%, een van de laagste van Europa). De huurmarkt kent maar een marginaal deel sociale huurwoningen (circa 6%), het overgrote deel van de Duitse woningen kan worden toegeschreven aan de particuliere huursector. Met andere woorden de verhouding koop-huur van 40%-60% is in Nederland exact het omgekeerde met een prominenter rol voor de corporaties (lees: sociale huur).

Daarnaast is de mate van inmenging van de Duitse overheid op de woningmarkt gering. In Duitsland is geen hypotheekrente aftrek. De sociale huursector, in Nederland sterk gelieerd aan de overheid, speelt in Duitsland een geringe rol op de woningmarkt. Is in Nederland de grond nog grotendeels in bezit van de overheid, zijn de grondeigenaren in Duitsland veelal privé personen. Ook op de wijze van financiering zijn een aantal belangrijke verschillen te ontdekken. In Duitsland is het heel gebruikelijk dat maar maximaal 80% van een huis aankoop kan worden gefinancierd met vreemd vermogen, de overige 20% moet komen van eigen middelen van de kopende partij. Hierdoor koopt de gemiddelde Duitser pas op een latere leeftijd (35 jaar) een eigen woning. Een vreemd vermogen van 80% staat in schril contrast met de in het verleden 110% in Nederland (dit percentage is de afgelopen jaren wel verlaagd naar 104%). Het financieringsklimaat en de geringe overheidsbemoeienis heeft gezorgd voor een relatief 'saai' en gematigd beeld bij de waardeontwikkeling van de huizenprijzen de afgelopen jaren. In Duitsland is absoluut geen sprake van een prijzenbubbel in de woningmarkt.

In Nederland wordt de markt sterk bepaald door een aantal grote ontwikkelaars die een groot deel van de bouwclaims in handen hebben. In Duitsland is dit veel meer versnipperd. In Duitsland bestaan de ontwikkelaars uit welgestelde particulieren (advocaten, artsen, etc.). Deze beleggen in kleinschalige projecten die daarna worden verhuurd. Daarnaast heb je de aannemers die meer inzetten op seriematige woningbouw en tot slot heb je de woningbouwcorporaties. De grote ontwikkelaars zoals in Nederland prominent aanwezig zijn, komen in Duitsland aanzienlijk minder voor. De Nederlandse ontwikkelaar Bouwfonds is wel actief op de Duitse woningmarkt, maar richt zich daarbij begrijpelijkerwijs vooral op de groeikernen in Duitsland. Daarnaast heeft Bouwfonds op de Duitse markt geen actief grootschalig actief grondbeleid gevoerd zoals op de Nederlandse markt.

*Daarnaast is de mate van
inmenging van de Duitse
overheid op de
woningmarkt gering*

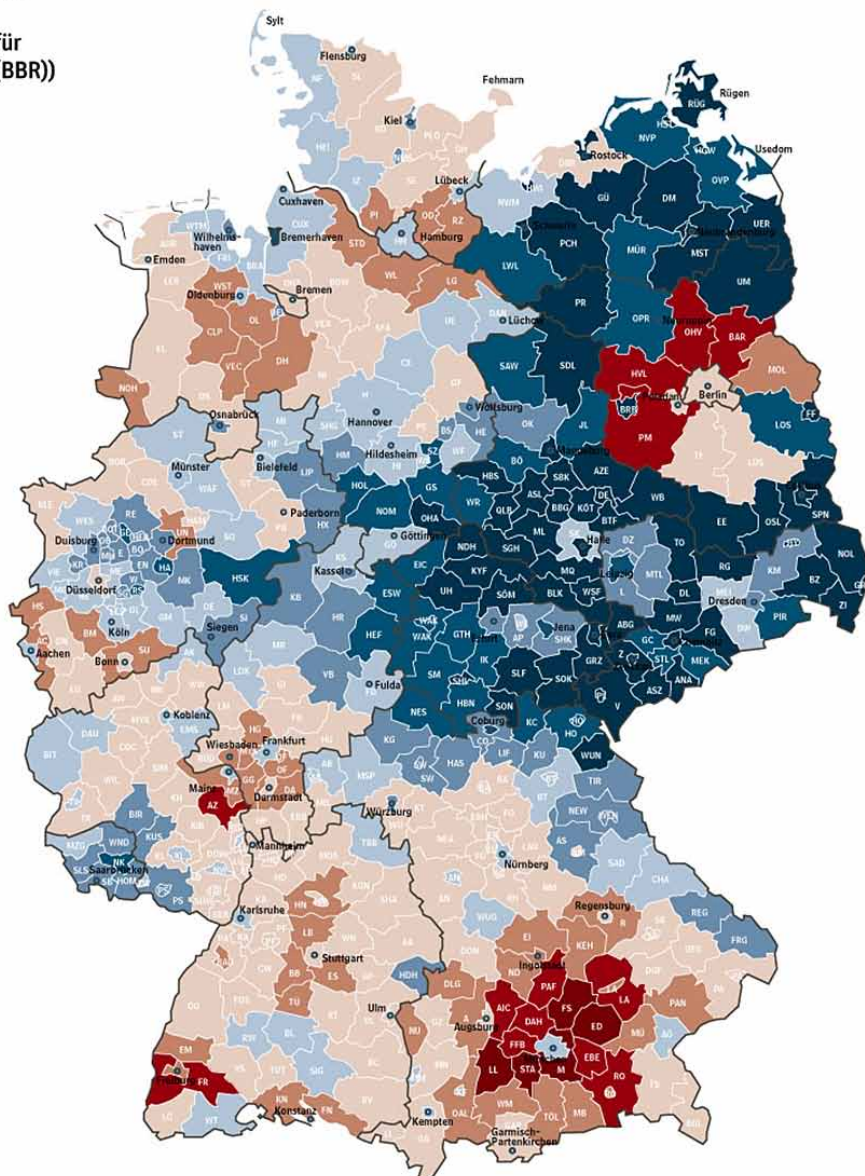
Ontwikkelaars die actief zijn in Duitsland hebben anders dan hun Nederlandse collega's nooit grote aantallen speculatieve grondaankopen gedaan. Grote 'Vinex' wijken' zijn een zeldzaamheid in Duitsland. Regionaal zijn in Duitsland wel sterke verschillen waarneembaar. Duitsland kampt al langer met de gevolgen van krimp en een trek naar de stad (urbanisatie). Steden zoals Keulen en Düsseldorf kennen een overspannen woningmarkt en daar is een stijging van de huizenprijzen te constateren. Maar daarnaast kent Nordrhein-Westfalen ook krimpgebieden. Wat is de rol van de Duitse overheid? Grijpt de Duitse overheid hard in om de negatieve effecten van demografische krimp te bestrijden / begeleiden? Zoals aangegeven speelt de Duitse overheid relatief een kleine rol op de woningmarkt. Of zoals de heer E. Meertens van Kadans het verwoord: "maatregelen zoals in Nederland (de Verordening Wonen Zuid-Limburg) zouden absoluut een unieke en ongekennde maatregel zijn in Duitsland en de kans dat dit ooit zou worden doorgevoerd wordt nihil geacht". De Duitse overheid laat marktwerking toe, maar leunt niet spreekwoordelijk achterover. Daarvoor zijn de problemen ook op de Duitse vastgoedmarkt te groot (krimp / leegstand). Duitsland loopt in West-Europa voorop met het erkennen van de demografische ontwikkelingen en heeft hier al in een vroeg stadium (eind jaren negentig) op ingespeeld. De Duitse overheid heeft een aantal succesvolle instrumenten ontwikkeld om de gevolgen van krimp, bijvoorbeeld de leegstand, te begeleiden. Voorbeelden hiervan zijn het Stadtumbau-West programma en de Internationale Bau Ausstellung (IBA). Deze zullen in de volgende sub-paragrafen nader worden toegelicht.

>>

Bevölkerungsentwicklung 2007 bis 2025 in Prozent

(Datengrundlage: Bundesamt für
Bauwesen und Raumordnung (BBR))

- unter – 15
- – 15 bis unter – 10
- – 10 bis unter – 5
- – 5 bis unter 0
- 0 bis unter 5
- 5 bis unter 10
- 10 bis unter 15
- 15 und mehr



Figuur 9: bevolkingsontwikkeling Duitsland (rood = groei)

*Het programma
Stadtumbau-west
heeft als doel om
gebiedsontwikkelingen
gericht op het
terugdringen c.q.
beheersen van de
gevolgen van krimp
financiële injecties
te geven*

4.4.1 STADTUMBAU WEST

In West-Duitsland ontstond eind jaren negentig steeds meer het besef over de gevolgen van een afnemende bevolkingsomvang. Om de gevolgen van krimp aan te pakken (te begeleiden) is in navolging van het Stadtumbau-Ost programma in 2004 ook soortgelijk programma opgestart voor gebieden in het voormalige West-Duitsland. Het programma Stadtumbau-west heeft als doel om gebiedsontwikkelingen gericht op het terugdringen c.q. beheersen van de gevolgen van krimp financiële injecties te geven. Stadtumbau-West is een programma van de Duitse overheid en gefinancierd door het Rijk en de deelstaten. Om in aanmerking te komen voor een financiering uit het programma moet er door gemeenten gezamenlijk een toekomstvisie voor de regio worden gepresenteerd. Zo'n toekomstvisie moet bestaan uit fysiek-ruimtelijk, sociaal-maatschappelijke en economische programma's om de gevolgen van de bevolkingsafname in goede banen te leiden.

De projecten medegefinancierd door het programma zijn sterk gericht op de herontwikkeling en de revitalisering van de bestaande gebouwde omgeving. Alhoewel het Stadtumbau-west programma is geïnitieerd door de overheid is er veel ruimte voor participatie van onderop. De marktpartijen worden gestimuleerd om hierop in te spelen.

In het rapport "Samen ruimte maken" worden een aantal speerpunten benoemd van het Stadtumbau-west programma, te weten:

- Opwaarderen van de openbare ruimte;
- Opwaarderen van de woonomgeving;
- Het aantrekkelijker maken van de wijk en de stad;
- Het verbeteren van de infrastructuur en de ontsluiting;
- Ingrepen in het woningbestand (renovatie, sloop);
- Ingrepen in leegstaande gebouwen en terreinen.

Het programma is in voormalig West-Duitsland succesvol⁴¹. De afgelopen 10 jaar zijn er 496 projecten gerealiseerd in meer dan 400 dorpen, wijken en gemeenten. Het totale bedrag wat door het Rijk is gesubsidieerd bedraagt circa 650 miljoen euro de afgelopen 10 jaar. Dat is ongeveer 1/3 van het totale bijdrage. De overige 1,4 miljard euro is via de deelstaten en gemeenten bij elkaar gebracht.

>>

⁴¹ 10 Jahre Stadtumbau West, Programmaprofil und Praxis (2014); Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz Bau und Reaktorsicherheit.

IBA PARKSTAD

De eerste niet Duitse IBA wordt gehouden in Parkstad. De Zuid-Limburgse regio kampt met de nadelige effecten van de demografische ontwikkelingen. De IBA Parkstad is een van de ontwikkelingen om de effecten van bevolkingskrimp te begeleiden. Alhoewel een IBA nooit valt te kopiëren en geen totaaloplossing garandeert (iedere IBA heeft zijn eigen dynamiek en actuele thema's) zijn de succesverhalen van de Duitse IBA's hoopgevend.

De navolgende tekst is afkomstig van de website van IBA Parkstad waar kort en krachtig de doelstelling is omschreven:

Tot 2020 functioneert IBA Parkstad als laboratorium en als een motor voor vernieuwende en toonaangevende projecten. De IBA is daarbij een kwaliteitsmachine die voor het allerbeste staat en daar naar handelt. IBA Parkstad staat voor de transformatie en transitie van Parkstad en moet de aanzet geven voor een structureel beter woon-, werk- en leefklimaat. Belangrijk is dat Parkstad een attractieve regio blijft, dynamisch en met veel veerkracht. Kenmerkend voor IBA Parkstad is de open innovatie-gedachte.

bron: www.iba-parkstad.nl

4.4.2

INTERNATIONALE BAU AUSSTELLUNG (IBA)

In Duitsland is de IBA al tientallen jaren een gesubsidieerd innovatief planningsinstrument. In het leven geroepen door de Duitse overheid worden complexe en urgente ruimtelijke vraagstukken gekoppeld aan het event IBA. Gebiedsontwikkeling koppelen aan een event is niet nieuw, te denken valt aan de Olympische spelen. Een mooi voorbeeld zijn de Olympische zomerspelen van 1992 in Barcelona. In de jaren voor 1992 heeft de stad Barcelona een ware fysiek ruimtelijke transformatie ondergaan. 'Vergeten' locaties werden nieuw leven ingeblazen en de infrastructuur van de stad kreeg forse opwaarderingen. Planologische ontwikkelingen waar de stad tot op dag van vandaag nog steeds de vruchten van plukt. Maar bij de Olympische spelen is natuurlijk de sportieve gedachten het uitgangspunt. Terug naar de IBA. Het meerjarig ontwikkelingsprogramma / manifestatie is een goed middel om in te zetten als de meer gangbare strategieën om de problemen te lijf te gaan niet meer blijken te helpen. De IBA is als het ware een regionale openluchttentoonstelling in de gebouwde omgeving waar fysiek ruimtelijke innovatie projecten worden getoond die een bijdrage leveren aan een urgente opgave in de omgeving en die de noodzakelijke grootschalige transitie op gang kunnen helpen. Een groot voordeel is dat, naast financiële middelen die beschikbaar worden gesteld om projecten van de grond te krijgen, de IBA een ideale proeftuin is om te experimenteren. Het stimuleert het creatieve denken. Er kan in principe vrijer worden opgegaan met wet- en regelgeving als een IBA project daarom vraagt. Een IBA is een open uitnodiging aan iedereen (vakspecialisten, marktpartijen, kennisinstellingen, burgers, etc.) om projecten aan te dragen die binnen de doelstellingen van de IBA vallen en die een wezenlijke input genereren aan de centrale thematiek. De IBA is een instrument om bedreigingen daadwerkelijk om te zetten in kansen.

SAMENVATTEND

De Duitse woningmarkt is een vrij kalme en stabiele markt gebleken zonder al te veel inbreng met regels van de overheid en wijkt op een aantal punten wezenlijk af van de Nederlandse woningmarkt. Daarnaast kent Duitsland al een lange geschiedenis van negatieve demografische ontwikkelingen. De Duitse deelstaat Nordrhein – Westfalen vertoont sterke overeenkomsten met Nederland qua demografische ontwikkelingen. Diverse steden in de deelstaat zijn erg in trek en is een urbanisatie op gang gekomen. Deze sterke regio's worden afgewisseld met krimpregio's die te kampen hebben met de gevolgen van krimp. De Duitse overheid heeft al snel (in tegenstelling tot Nederland) de problemen erkend en zijn begonnen met het proces van krimp te begeleiden. Twee vrij succesvolle programma's hierbij zijn Stadtumbau-West en de Internationale Bau Ausstellung (IBA). De Duitse overheid kiest om de marktpartijen intensief te stimuleren (in plaats van te reguleren) om mee te denken om zo de transitie opgave van de gebouwde omgeving in krimpregio's op de agenda te zetten en gezamenlijk de problematiek op te lossen. Onder 'stimuleren' kan worden verstaan dat experimentele projecten mogelijk worden gemaakt met enerzijds subsidies en anderzijds de toezegging om ook indien noodzakelijk wet- en regelgeving aan te passen of te versoepelen.

4.5 CONCLUSIES VERORDENING WONEN ZUID – LIMBURG & BENCHMARKING

Dat de woningmarkt in onbalans is, is een constatering welke onderschreven wordt door uiteraard de Provincie Limburg, maar zeer zeker ook door de projectontwikkelaars. Door de Verordening Wonen Zuid-Limburg is absoluut een discussie op gang gekomen hoe de woningmarkt weer in balans te krijgen. De Provincie heeft in deze discussie een regisserende en dwingende rol aangenomen. Hetgeen betekent dat zij zowel de potentie van het gebied als van de marktpartijen laag achten. Een uitspraak van de gedeputeerde Koppe van de provincie Limburg wordt dit beeld min of meer bevestigd. "Wij sturen de markt, omdat de markt faalt". Met de verordening is een strak adagium op de woningmarkt gecreëerd: sloop wordt gekoppeld aan nieuwbouw. Maar is dit de juiste sturing, is de verordening "het wondermiddel" om de problemen te lijf te gaan? Terug naar de beweegreden van de Provincie. De verordening is een middel om de herstructurering van wijken en transformatie van leegstand vastgoed op gang te helpen en sluit in die zin ook aan bij de door het Rijk vastgestelde ladder van duurzame verstedelijking. Want nieuwbouw moet in de toekomst landen in leegstaand (gemeentelijk) vastgoed. Vanuit het perspectief van de overheid gekeken is de verordening een goed middel om de krimp en de gevolgen daarvan te begeleiden. Maar het doel heiligt niet altijd alle middelen. De maatregel is absoluut uniek vergeleken met de andere onderzochte krimpgedebieden gedurende dit onderzoek. Nergens zijn er zo'n stringente maatregelen afgekondigd.

Positief is naast de noodzaak om de woningmarkt te transformeren, dat dit ook in regionaal verband gebeurt en dat de Provincie hier een voortrekkersrol in neemt. Omdat de belangen van gemeenten te groot zijn in de gebiedsontwikkeling, als gevolg van actief grondbeleid, is de kans dat lokaal de problemen kunnen worden opgelost nagenoeg nihil. Een aanpak op een groter schaalniveau is absoluut noodzakelijk. Krimpen kost geld, veel geld. Wellicht is het noodzakelijk dat er in de toekomst opgeschaald moet gaan worden naar Rijksniveau, omdat bevolkingsdaling uitgezonderd een paar regio's door heel Nederland zichtbaar zal worden in de toekomst. Het opschalen tot rijksniveau valt echter buiten de scope van dit onderzoek.

Volgens de marktpartijen is met de verordening sprake van overregulering. Overregulering bevordert niet het investeringsklimaat in Limburg. Een van de investerings-

>>

*Overregulering bevordert
niet het investeringsklimaat
in Limburg. Een van de
investeringscriteria van
beleggers is de houding
van de politiek*

criteria van beleggers is de houding van de politiek. Is deze stimulerend of regulerend. In een stimulerende markt is een investeerder eerder bereid om projecten op te pakken. Duidelijk merkbaar is dat grote institutionele beleggers de krimpgebieden links laten liggen. Iets wat de Provincie Limburg ook zelf onderschrijft. Vandaar de vraag aan minister Blok om experimenteer-ruimte in de Novelle van Blok toe te staan voor corporaties in krimpgebieden om te investeren in middeldure huurwoningen. Iets wat minister Blok tijdens de conferentie regionale transformatie van de (Limburgse) woningmarkt van 10 september 2014 in het provinciehuis direct de kop indrukte ("gelet op de vele excessen bij de corporaties in het verleden heb ik de verantwoordelijkheid als minister om te voorkomen dat de rekening nogmaals bij de huurders terecht komt"). Een argument van de Provincie om experimenteer-ruimte toe te staan was dat door rijksoverheidsregulering de vrijemarktwerving onder druk komt te staan. De pot verwijt de ketel dat die zwart ziet. Want volgens de provincie is er geen sprake van overregulering met de verordening. Kortom de Verordening werkt belemmend op de markt. Niet alleen voor de marktpartijen, maar ook voor toekomstige huizenbezitters die straks gedwongen worden om in herstructureringen te gaan wonen of indien de voorkeur gaat naar een nieuwbouw woning hun heil elders te gaan zoeken. In dit laatste geval is risico op versterking van de krimp door de verordening, doordat Zuid-Limburg omringd wordt door gebieden waar de verordening niet geldt.

De Verordening is gebaseerd op de cijfers van onderzoeksbureau E'til. De demografische cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en van Woningmarktcijfers laten een iets minder negatief beeld zien. Voor de goede orde allemaal gaan absoluut uit van bevolkingsdaling. Er moet voorzichtig worden omgegaan met de interpretatie van de cijfers, want het maken van beleid op basis demografische ontwikkelingen op lange termijn blijft lastig. Als het rapport⁴² van de club van Rome, opgericht eind jaren '60 waarheid was geworden, dan zouden we jaren geleden als zonder essentieel grondstoffen hebben gezeten. Zwart-wit gezegd: In 2014 zouden iedereen waarschijnlijk weer in berenvellen rondlopen. Rondkijkend blijkt dit nogal mee te vallen. Het rapport heeft enerzijds zeker gediend als aanjager van de discussie en anderzijds om op zoek te gaan naar alternatieven op een eventueel doemscenario af te wenden. Het zoeken naar alternatieven kan een vervolg zijn van de Verordening Wonen Zuid-Limburg. Maar daar moeten wel alle partijen voor open staan. Conclusie moet zijn dat de gevolgen van demografische ontwikkelingen niet altijd eenduidig zijn. Het is juist

⁴² De grenzen aan de groei (1972);
Club van Rome

*Er moet voorzichtig
worden omgegaan met
de interpretatie van de
cijfers, want het maken van
beleid op basis
demografische
ontwikkelingen op lange
termijn blijft lastig*

daarom dat het goed is voorzichtig te zijn met voorspellingen ten aanzien van de gevolgen van demografische ontwikkelingen. Bovendien is het verstandig om tijdig met de betrokken partijen om tafel te gaan zitten, zodat de verschillende invalshoeken voldoende aan bod komen voordat wordt overgegaan tot besluitvorming.

Een andere conclusie aangaande de verordening is het gebrek aan participatie met de marktpartijen waar nu de bedrijfsvoering onder druk staat. De provincie heeft de verordening conform wetgeving ter inzage gelegd en is daarna met de projectontwikkelaars gaan praten over het reduceren van plancapaciteit. Deze houding van de provincie heeft veel kwaad bloed gezet bij de marktpartijen, aangevuld met wantrouwen richting de bestuurders. De spelregels zijn eenzijdig, door de provinciale overheid, drastisch gewijzigd tijdens het spel, hetgeen de houding van de marktpartijen grotendeels verklaard. Uiteraard mag het economisch belang van de ontwikkeling niet uit het oog verloren worden. Een ontwikkelaar heeft grote financiële belangen bij het tot ontwikkeling brengen van in het verleden aangekochte gronden. Maar zoals eerder geschreven zien de ontwikkelaars ook de problemen op de markt in en hebben hier ook ideeën over om deze aan te pakken. Hetgeen op geen gehoor kan rekenen bij de provincie. Overigens accepteren de partijen de bedrijfsrisico's, maar vinden niet dat ze de rekening moeten betalen. De overheid heeft jaren nieuwbouw gestimuleerd. Het heeft er alle kenmerken van dat de provincie nu eenmaal deze harde lijn heeft gekozen en deze probeert door te duwen bij de ontwikkelaars, alsof er sprake is van gezichtsverlies bij de politiek als het beleid nu weer wordt veranderd. Hier is in het onderzoek geen directe aanwijzing voor gevonden. Er is sprake van een harde, alleen informerende opstelling van de Provincie Limburg. De ontwikkelaars beraden zich over de juridische status van de gemaakte afspraken. De provincie is al aan het onderzoeken naar de mogelijkheden om een risicofonds in te stellen voor eventuele toekomstige schadeclaims. Kortom: de partijen graven zich in hetgeen uiteraard niet bevorderend werkt voor de onderlinge communicatie en samenwerking. Een gemiste kans!

Daarnaast heeft de provincie Limburg de ontwikkelaars een Mutual Gains Approach (MGA) traject aangeboden om er gezamenlijk uit te komen. Een MGA traject wordt doorlopen als de onderhandelingen stuk- c.q. vastlopen. Bij deze benadering wordt er meer vanuit belangen gedacht dan te onderhandelen op basis van standpunten van de betrokken partijen. Echter het agenda punt is het reduceren van plancapaciteit en niet het bestuderen van mogelijke alternatieven. Een MGA traject wekt op

>>

		potentie van een gebied	
		HOOG	LAAG
potentie van marktpartijen	HOOG	LOSLATEN	Nordrhein-Westfalen STIMULEREN
	LAAG	INVITEREN	Prov. Zeeland en Groningen REGULEREN Provincie Limburg

Figuur 10: positie onderzochte krimpgebieden t.o.v. Provincie Limburg bij ingrepen op de woningmarkt

dit moment argwaan bij de ontwikkelaars, omdat het vertrouwen van de marktpartijen in de overheid verdwenen is. Uit alle interviews met de Zuid-Limburgse ontwikkelaars komt naar voren dat ze graag constructief willen meedenken en ook al alternatieven hebben aangedragen, maar gelet op het feit dat de verordening een groot deel van hun toekomstperspectief wegneemt, verlopen de onderhandelingen op z'n zachts gezegd erg moeizaam.

De conclusie is dan ook dat de resultaten effectiever waren geweest als de marktpartijen waren betrokken bij het opstellen van maatregelen. Want er is absoluut een gezamenlijk belang: namelijk het gezond maken van de (Zuid-)Limburgse woningmarkt. Dat had het vertrekpunt moeten zijn!

Wat kan er worden meegenomen van de andere krimpgebieden die in dit onderzoek zijn meegenomen, Kan het anders? Vooropgesteld dat de context en omstandigheden ondanks dezelfde problematiek toch anders zijn in de onderzochten krimpgebieden zijn er interessante conclusies te trekken. Zoals eerder geschetst is de context op de Duitse woningmarkt anders dan in Nederland. De Duitse overheid zet sterk in op het stimuleren van de markt en heeft hiervoor twee programma's ontwikkeld (Stadtumbau West en de IBA). Daarbij is er ook geld beschikbaar om projecten van de grond te krijgen, want krimp, zo wijzen diverse

onderzoeken en maatschappelijke kosten baten analyses uit, kost nu eenmaal geld. Beide programma kunnen worden bestempeld als succesvol en zijn toepasbaar op de Nederlandse markt. Derhalve is het goed om hier te kunnen schrijven dat de eerste niet Duitse IBA in de regio Parkstad (onderdeel van COROP Zuid-Limburg) een feit is. Echter is de conclusie dat de oosterburen meer inzetten op het stimuleren van de marktpartijen en dat de provinciale overheid in Limburg en andere strategie volgt namelijk sterk inzetten op het reguleren van de markt (zie figuur 10).

Ook het nationaal sloopfonds in Denemarken werpt daar zijn vruchten af in de strijd tegen de gevolgen van de bevolkingsafname. In Denemarken wordt krimp, net zoals in Duitsland, meer gezien als een nationale aangelegenheid, waar de overheid een prominente rol in heeft. Tot slot steken de Provincies Zeeland en Groningen sterk in op een verbeteren van het particulier woningbezit, want de verwachting is dat daar een groot deel van de problemen zullen beklijven. Ook in de provincie Limburg is een soortgelijk fonds opgericht (transitiefonds). Maar de provincie Limburg en dan specifiek het COROP Zuid-Limburg heeft wat betreft de regulerende opstelling toch echt een koppositie in Nederland, voor wat het waard is!

Het is belangrijk om te vermelden dat de Zuid-Limburgse verordening veel meer dwingend en rigide is dan de

maatregelen in de ander onderzochte krimpgebieden. De andere oplossingen zijn veelal stimulerend van aard en gebaseerd op overleg en samenwerken en laten meer ruimte over voor de marktpartijen. Deze maatregelen bevorderen de vrije marktwerking. Kortom: Limburg loopt voorop in Nederland met het reguleren van de woningmarkt.

4.5.1 IMPACT VAN DE VERORDENING OP DE MARKT

De centrale onderzoeksvraag luidt welke strategie is volhoudbaar voor een ontwikkelaar in de toekomst in de Zuid-Limburgse regio gegeven de verordening Wonen Zuid-Limburg. Gegeven deze randvoorwaarden zijn de positieve en negatieve effecten in het onderstaande overzicht weergegeven (tabel 3). De impact op de ontwikkelaars is het vertrekpunt van het ontwerpen van een nieuwe strategie. Wat zijn mogelijkheden, waar liggen er kansen en waar de bedreigingen.



Tabel 3: Effecten van de provinciale verordening Wonen Zuid-Limburg

PROVINCIALE VERORDENING WONEN ZUID-LIMBURG	
Positieve effecten:	Negatieve effecten:
Een regionale (provinciale aanpak) boven een lokale (gemeentelijke aanpak).	Verordening is tot stand gekomen zonder een hoge mate van participatie met de marktpartijen.
Bevolkingsafname en de gevolgen daarvan zijn op de agenda gezet. Dwingt c.q. stimuleert de markt om creatief oplossingen te bedenken.	De provinciale verordening is sterk regulerend van aard, waardoor vrije marktwerking in het geding komt.
De krimpogave begeleiden i.p.v. bestrijden.	Het vertrouwen van de marktpartijen jegens de overheid heeft een behoorlijke deuk opgelopen.
Kwaliteitsslag in bestaand leegstand vastgoed en het bevorderen van herstructureringen.	De verordening Wonen Zuid-Limburg werkt kosten verhogend voor de marktpartijen.
Stelt hoge eisen aan overleg en samenwerking van marktpartijen en partners.	
	De verordening kan krimp versterken. Een nieuwbouwaanbod aan de stadsranden neemt af.
	Overheid en marktpartijen zijn juridisch tegenover elkaar komen te staan.
	De overregulering zorgt dat noodzakelijke investeerders Zuid-Limburg gaan mijden.

05 /

STRATEGIEËN IN HET TOEKOMSTIGE SPEELVELD

*Bewust keuzes maken
staat voorop bij het
bepalen van een
bedrijfsstrategie*

Professor Micheal Porter stelt dat een strategie een selectie van activiteiten omvat waarin een organisatie zal **uitblinken** en zich zal **onderscheiden** in de markt. Waarin de organisatie zich onderscheidt ten opzichte van collegabedrijven is essentieel (waarin ben je als bedrijf uniek en beter dan de rest?). Met andere woorden: wat zijn de kerncompetenties van het bedrijf? Bewust keuzes maken staat voorop bij het bepalen van een bedrijfsstrategie. 'Wat doe je niet' is in die zin interessanter dan 'wat doe je wel'. In dit hoofdstuk zal aan de hand van de Ansoff matrix worden bevestigd dat koerswijziging van de Zuid-Limburgse projectontwikkelaars noodzakelijk is. Vervolgens zullen aan de hand van interviews en de input van een klankbordgroep een viertal strategieën worden ontwikkeld. Om tot slot middels een afwegingskader antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag van dit rapport. Welke strategie is het meest volhoudbaar?

5.1 STRATEGIE WIJZIGING NOODZAKELIJK

Het huidige economische, ruimtelijk fysieke, demografische, sociaal-maatschappelijke speelveld is dusdanig structureel en permanent veranderd dat de positie van de gebiedsontwikkelaar 'oude' stijl onder druk is komen te staan. Door de houding van de Limburgse politiek (lees: verordening Wonen Zuid-Limburg en het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014) is een wijziging van koers van de projectontwikkelaar voor de hand liggend en zelfs onvermijdelijk. Dit sluit tevens aan bij de centrale onderzoeksvraag van dit rapport.

Een managementtool die hiervoor kan worden ingezet is het Ansoff model, ontwikkeld eind jaren 50 door de Russisch / Amerikaanse econoom Igor Ansoff. De Ansoff matrix kan als onderlegger worden gebruikt door bedrijven om een nieuwe strategie te ontwikkelen. Allereerst zal het model beknopt theoretisch worden toegelicht en daarna als basis dienen voor de situatie van de Zuid-Limburgse projectontwikkelaars.

>>

Figuur 11: Ansoff Matrix

	Bestaande diensten / producten	Nieuwe diensten / producten
Bestaande markten	MARKTPENETRATIE	PRODUCTONTWIKKELING
Nieuwe markten	MARKTONTWIKKELING	DIVERSIFICATIE

Theoretische toelichting per kwadrant van de Ansoff Matrix

Marktpenetratie: deze strategie gaat ervan uit dat de marktomstandigheden nauwelijks zijn veranderd, maar de groei wordt gerealiseerd door met de bestaande producten en of diensten een groter marktaandeel te behalen. Meer en een hardere concurrentie met soortgelijke bedrijven staat bij deze strategie voorop.

Marktontwikkeling: verkopen van bestaande producten op een nieuwe markt. Bijvoorbeeld dat elders op de wereld wel of meer vraag is naar de bestaande producten van een onderneming. Het aanboren van nieuwe markten kan ook zijn dat met de bestaande producten een nieuwe doelgroep wordt bereikt. Soms zijn daar dan bijvoorbeeld marginale aanpassingen / doorontwikkeling van het product voor nodig.

Productontwikkeling: de markt is nog wel aanwezig, maar het product voldoet niet meer aan de vraag en wensen van de klant. Doorontwikkeling c.q. vernieuwen van producten is vaak van eminent belang omdat concurrenten zich vaak ook blijven doorontwikkelen.

Diversificatie: het verleden leert dat dit vaak de lastigste strategie is, die gepaard gaat met vele onzekerheden en risico's. Er wordt immers een nieuw product/dienst aangeboden op een nieuwe, vaak nog onbekende, markt. Men gaat op zoek naar een nieuw product om het oude succesvolle product te vervangen.

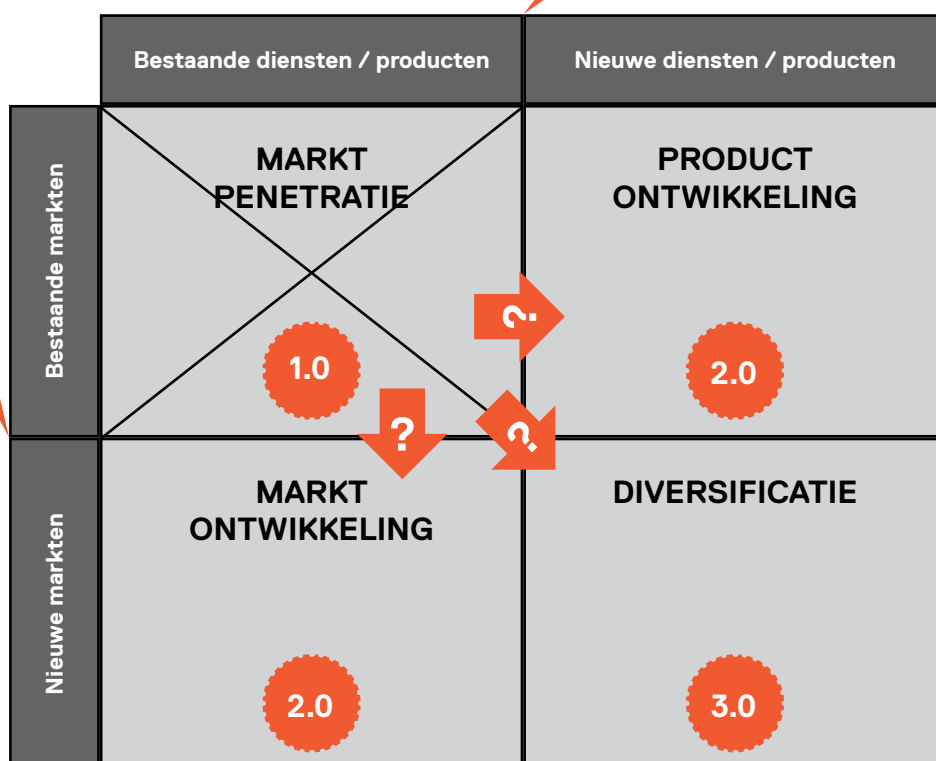
In de praktijk blijkt dat marktpenetratie (minst risicovol) en productontwikkeling het meest worden toegepast. De minderheid van de strategieveranderingen (circa 10%) landen in het kwadrant van marktontwikkeling en diversificatie. Het risicoprofiel bij diversificatie is veruit het hoogst van de vier kwadranten uit het Ansoff model (bron: www.intemarketing.nl). Voorbeeld van een risico is dat de wet van de remmende voorsprong op de loer ligt.

Zonder het Ansoff model veel geweld aan te doen is het interessant met een paar kleine marginale aanpassingen het model te projecteren op de situatie van de Zuid-Limburgse projectontwikkelaars om zodoende een nieuwe strategie te kunnen bepalen. Onder marginale aanpassingen wordt verstaan een ruimere begripsinterpretatie van 'markten' en 'diensten/producten'. Dus gegeven de huidige en toekomstige situatie welke van deze bovengenoemde bedrijfsstrategieën is interessant om nader te beschouwen. Het Ansoff model dient als basis, maar wordt nu gevuld met op de verticale as een toelichting met een omgevingsanalyse (dus iets breder dan alléén de markt). De horizontale as wordt voorzien van een toelichting op diensten / producten van een projectontwikkelaar teneinde een nieuwe kansrijke strategie vast te stellen. Met andere woorden: de Ansoff matrix, bekeken vanuit de positie van de projectontwikkelaar, wordt als een transparant vel over de Zuid-Limburgse woningmarkt gelegd en hierdoor ontstaat het volgende beeld.

>>

De omgeving waarin de projectontwikkelaar opereert is met de start van de crisis in 2008 de afgelopen periode sterk gewijzigd, zo niet definitief veranderd. Hoofdstuk 2 en 3 van dit rapport beschouwend kan er niet meer gesproken worden over wijzigingen in de kantlijn. De gevolgen van de demografische ontwikkelingen (bv. de vergrijzing) moeten worden opgevangen in de toekomstige gebiedsontwikkelingen. De politieke houding in Zuid-Limburg is verschoven van het bestrijden naar het begeleiden van krimp. Met de verordening Wonen Zuid-Limburg en het POL 2014 zijn sterk regulerende maatregelen genomen. Termen als transformatie, bestaand vastgoed, herstructurering, revitalisering zijn in vele visie- en beleidsdocumenten terug te vinden (bv. De Ladder van Duurzame Verstedelijking). Bouwen in de wei is passé volgens menig Zuid-Limburgse politicus. Kortom er kan simpelweg niet meer gesproken worden over een bestaande vertrouwde (woning)markt. De nieuwe markt c.q. de nieuwe realiteit is als het ware zijn schaduw ver vooruit en is anno 2014 alom aanwezig.

Gebiedsontwikkeling 1.0 en de daarbij behorende rol van de ontwikkelaar is verleden tijd. Organische ontwikkelen en een faciliterende overheid is nu meer en meer aan de orde van de dag (gebiedsontwikkeling 2.0) en de duurzame variant gebiedsontwikkeling 3.0 kondigt zich ook al. Samenwerken is en wordt in de toekomst meer en meer verwacht van alle betrokken partijen. Zoals in dit hoofdstuk is te lezen zijn er organisatorisch grote veranderingen gaande bij de kernpartijen in de gebiedsontwikkeling. De nieuwe realiteit en de vraaggerichte markt vraagt om goede nieuwe producten, nieuwe vastgoedconcepten. De geijkte paden bewandelen biedt geen perspectief. De rol van de ontwikkelaar staat onder druk. Welke nieuwe diensten kan/moet hij aanbieden om waardevol te zijn en te blijven in de hele keten van ontwikkeling.



Figuur 12:
strategie bepaling
projectontwikkelaar

*Om te kunnen blijven
werken in het huidige, maar
vooral het toekomstige
speelveld, is het ontwerpen
en het doorvoeren
van een duurzame
diversificatiestrategie en/of
een doorontwikkeling van
markt- of product-
ontwikkeling noodzakelijk*

Voor de aanbod gestuurde gebiedsontwikkeling 1.0 was marktpenetratie nog een geëigende strategie om te volgen voor een projectontwikkelaar ("aanbod vergroten, meer bouwen in een overspannen woningmarkt"). Met de introductie van de crisis en de meer vraag gestuurde gebiedsontwikkeling 2.0 was marktpenetratie niet meer toereikend en werden in de strategieën van ontwikkelaars product- en marktontwikkeling steeds meer zichtbaar ("voor wie bouwen we eigenlijk, sluit de producten nog aan bij de vraag en wat is de vraag eigenlijk?"). Om te kunnen blijven werken in het huidige, maar vooral het toekomstige speelveld, is het ontwerpen en het doorvoeren van een duurzame diversificatiestrategie en/of een doorontwikkeling van markt- of productontwikkeling noodzakelijk om een rol te blijven spelen op de Zuid-Limburgse woningmarkt (gebiedsontwikkeling 2.0 en 3.0). Kortom: de projectontwikkelaar is de afgelopen jaren met name flink actief geweest in het kwadrant 'marktpenetratie' van het Ansoff model, maar is nu op een keerpunt beland. Een nieuwe omgeving met een nieuwe rol voor de projectontwikkelaar is aan de orde. Uit de voorgaande hoofdstukken en tegen het licht van de verordening is het doorzetten van deze marktpenetratiestrategie niet wenselijk en niet volhoudbaar richting de nabije toekomst, alsmede op de langere termijn.

Conclusie: een koerswijzing is onomkeerbaar!

De strategie moet worden afgestemd op de veranderde omgeving, maar moet ook in de basis binnen de bedrijfskaders (visie, missie) van het bedrijf vallen. Een projectontwikkelaar heeft een economische belang, maar kan deze alleen verzilveren door in een netwerk-omgeving waarde te creëren en toe te voegen aan de gebouwde omgeving. De bouwstenen voor een nieuwe strategie zijn in principe gelijk aan de sturingsmechanismen van een ontwikkelaar.

Belangrijke kenmerken waarop een ontwikkelaar stuurt zijn in willekeurige volgorde:

- Samenwerken / partners / nieuwe samenwerkingsverbanden;
- Houding en het beleid van de overheid op diverse schaalniveaus (Rijk – Provincie – Regio – Gemeente);
- De vraag vanuit de markt (de afnemer / eindgebruiker);
- De bijbehorende producten (product-marktcombinatie).

5.2 STRATEGIEËN VOOR ONTWIKKELAARS IN ZUID-LIMBURG

In de vorige paragraaf is geconcludeerd dat een wijziging van strategie voor een ontwikkelaar een must is om volhoudbaar te kunnen blijven werken in Zuid-Limburg. In deze paragraaf wordt ingegaan welke keuzes een ontwikkelaar heeft om van koers te wijzigen. Uit hoofdstuk 4 is gebleken dat uit de bestaande literatuur en benchmarking geen geschikte strategieën voor de ontwikkelaars zijn te achterhalen, omdat de situatie in Zuid-Limburg uniek (lees: verordening Wonen Zuid-Limburg) van aard is. Om te bepalen welke nieuwe strategieën interessant zijn is gebruik gemaakt van twee onderzoekstechnieken, namelijk interviews met een aantal Zuid-Limburgse ontwikkelaars. Welke kijk hebben zij op hun eigen toekomst? Daarnaast is een externe klankbordgroep samengesteld. Deze groep heeft kritisch gekeken naar de onderzoeksresultaten en een gezamenlijk beeld bepaald inzake volhoudbare strategieën aangevuld met een palet van aandachtspunten. Het beeld van de ontwikkelaars en van de klankbordgroep is verder uitgewerkt in de volgende twee sub-paragrafen. Tot slot van deze paragraaf is de input van deze twee partijen verder verwerkt in het Ansoff model, wat heeft geleid tot een viertal strategieën. De kenmerken van de overige onderzochte krimpgebieden zijn dermate afwijkend van de Zuid-Limburgse situatie dat deze gegevens niet verder meer zijn meegenomen in de afweging naar nieuwe strategieën.

5.2.1 INPUT MARKTPARTIJEN ZUID-LIMBURG

Voor het bepalen van strategieën is gebruik gemaakt van diverse interviews met in de regio actief zijnde ontwikkelaars. Gevraagd is naar hun zienswijze met betrekking tot de toekomstige strategische rol van een projectontwikkelaar in een krimpregio en dan specifiek de regio Zuid-Limburg. De interviews zelf zijn na te lezen in bijlage I van het rapport. In bijlagen IV (deel A) zijn de diverse strategieën van de ontwikkelaars in een tabelvorm nader uitgewerkt. Hieronder volgt een beknopte analyse van de input van de ontwikkelaars.

- Een eerste analyse van de verschillende strategieën toont aan dat de ontwikkelaars in Zuid-Limburg op grote lijnen dezelfde ideeën hebben over hun toekomstige rol in gebiedsontwikkeling.

- Alle ontwikkelaars spreken ook over waardecreatie in de gebouwde omgeving als belangrijkste taak. Daarnaast vinden ze de term gebiedsontwikkeling de lading beter dekken dan de term projectontwikkelaar. Een project is namelijk vaak te eenzijdig en te smal. Het gebied staat voorop, wat uiteindelijk kan bestaan uit één of meerdere projecten. De rol wordt ook vaak gezien als procesmanager, als zijnde de spin in het web. Onderscheid is te maken tussen de commerciële ontwikkelaars en de ontwikkelende aannemers. Deze laatste partij zet sterker in op ketenintegratie. Ketenintegratie is een intensieve samenwerking tussen alle partijen uit de bouwkolom met als doel om het product en het proces te optimaliseren.
- De vijf ontwikkelaars die mee hebben gewerkt aan de interviews kunnen in drie categorieën worden onderverdeeld, namelijk:
 - *Commerciële ontwikkelaars*: Ontwikkelaars die niet gelieerd zijn aan een aannemer, corporatie, belegger, etc.. Zij opereren onafhankelijk in de exploitatie van gronden en de ontwikkeling van vastgoed.
 - *Ontwikkelende aannemers*: De bouwonderneming is de primaire tak van het bedrijf, maar worden vaak mede gevoed door een eigen ontwikkelafdeling, die zich bezig houden met het ontwikkelen van vastgoed. Hierdoor wordt het moederconcern minder afhankelijk van externe opdrachtgevers.
 - *Commerciële ontwikkelaar met een aannemerstak*: Deze ontwikkelaar is onderdeel van een groter concern met meerdere disciplines en heeft de intentie om vastgoedontwikkelingen gezamenlijk met de zusterbedrijven uit te voeren.
- Op provinciaal niveau zullen de ontwikkelaars blijven ageren tegen de Verordening Wonen Zuid-Limburg en zullen geen kans onbenut te laten om alternatieven aan te dragen. Dit van wege het belang van "oude projecten". Zoals eerder omschreven erkennen de marktpartijen dat er iets moet gebeuren op de woningmarkt en vinden de rol die de provincie Limburg naar zich heeft toegetrokken ook niet verkeerd, maar de marktpartijen zijn faliekant tegen de huidige invulling van deze rol en de daaruit voortgevloeide maatregelen (lees: de verordening).
- De meest genoemde nieuwe toekomstige markt is de markt van de vrije huursectoren met huurprijzen boven de maximale huurgrens van € 700,-. De afnemers waarop wordt ingezet voor deze producten zijn de senioren en de starters.
- Alle ontwikkelaars zeggen dat samenwerken noodzakelijk is om in de toekomst te kunnen blijven

>>

werken. Sterker nog: alle partijen geven zelfs aan dat nog intensiever samenwerken een vereiste is om continuïteit te kunnen blijven waarborgen. De partijen steken sterk in op een hernieuwde en/of intensievere samenwerking met corporaties, beleggers en zorgverleners.

5.2.2 INPUT KLANBORDGROEP

Er is een klankbordgroep samengesteld van mensen uit het werkveld. De concept onderzoeksresultaten zijn besproken met deze groep. Belangrijke voorwaarden was dat de leden niet direct betrokken zijn bij de totstandkoming van de Verordening Wonen Zuid-Limburg of tot de marktpartijen behoren die hun bedrijfsvoering in gevaar zien komen als gevolg van de verordening. Daarnaast was een brede mix van leden wenselijk om een zo breed scala van kennis en kunde vanuit het domein gebiedsontwikkeling en/of bedrijfskunde te kunnen benutten. De onderstaande personen hebben zitting genomen in de klankbordgroep.

LEDEN KLANKBORDGROEP				
m/v	Voornaam	Achternaam	Bedrijf	Functie
dhr.	G. (Gie)	Graus	H&S adviseurs	Directeur / partner
mevr.	A. (Amanda)	Crombach	Woonpunt	Projectontwikkelaar
dhr.	D. (Dennis)	de Leest	De Leest Projecten	Directeur
dhr.	B. (Bart)	Pluijmen	Serpro Management	Directeur
dhr.	B. (Bas)	Es, van	Q-Park	Business Controller

In bijlagen IV (deel B) is het gespreksverslag opgenomen van de bijeenkomst. Hieronder volgt een beknopte samenvatting van de open discussie met de klankbordgroep.

- Hoe moet een traditionele ontwikkelaar veranderen? Bouwen in de wei is volgens de klankbordgroep passé! Er zal een verschuiving moet plaatsvinden naar ontwikkeling binnen het stedelijk weefsel. Er moet en zal een andere pet worden opgezet door de traditionele ontwikkelaar om volhoudbaar te kunnen blijven werken in de markt en daarbij staat samenwerken centraal.
- Ontwikkelaars die blijven proberen / vasthouden om de aangekochte gronden tot ontwikkeling te brengen hebben een exit-strategie of in ieder geval geen lang houdbare / duurzame strategie. Deze blijven in vaste kaders hangen. Het probleem van het verleden (aangekochte gronden in het buitengebied) is geen houdbare situatie voor de toekomst.
- Het blijven ageren tegen de verordening door de ontwikkelaars is begrijpelijk. Het kan worden gezien als het verdedigen van het huidige bezit. In de planvorming zijn veel kosten gemaakt en die staan nu onder druk. Daarnaast is en blijft het koffiedik kijken hoe de situatie is over 5 jaar, dus het mogelijke ontstemmen van plannen of het definitief schrappen van plancapaciteit druist in tegen een natuurlijke vrije marktwerking.
- De verordening Wonen Zuid-Limburg zou er nooit zijn gekomen als de afzet niet gegarandeerd was. Selectief ontwikkelen van de bestaande portefeuille is een must (dus waar zetten we sterk op in?). De verordening heeft wel geholpen dat deze keuzes nu sneller moet worden gemaakt. De discussie wordt n.a.v. de verordening nu op scherp gesteld.
- Een ontwikkelende aannemer (aannemer plus) heeft een goede kans om het bouwen meer naar de voorgrond te schuiven en daarbij gebruik te maken van de interne kennis en kunde van de ontwikkelaar. En door middel van ketenintegratie vroeg in het proces betrokken te geraken. Het belang van een ontwikkelende aannemer is en blijft het creëren van bouwvolume. En is beter in het herontwikkelen van een gebouw als gevolg van de kennis en kunde binnen het bedrijf.
- Een ontwikkelaar is sterk in procesmanagement, in coördinatie, in het samenbrengen van partijen en hebben van oudsher vaak een groot netwerk. Een goede projectontwikkelaar is bijzonder creatief en heeft een toekomstperspectief in Zuid-Limburg. De 'nieuwe' ontwikkelaar moet initiatieven verder uitontwikkelen door de juiste partners bij elkaar te brengen. Dat vergt een actieve en ondernemende houding. Creatief worden in het zoeken naar samenwerking met corporaties & zorginstellingen (omdat de ontwikkelaars in deze sectoren gaan verdwijnen) en overheid (i.v.m. leegstaande overheidsgebouwen).
- Een gemiste kans van de overheid is dat de verordening alleen geldt voor Zuid-Limburg terwijl ook andere gebieden in Limburg in de nabije toekomst te maken krijgen met krimp. Met andere woorden laat de overheid hier de problemen niet toenemen, had er niet een verordening moeten gelden voor heel Limburg? Sterker nog is het geen taak van het Rijk (strategisch programmeren van bijvoorbeeld Rijksdiensten), want krimp beperkt zicht niet tot Zuid-Limburg en is over enkele jaren veel breder in Nederland aanwezig.
- De vrije sector huur zal in toenemende mate een belangrijke speler worden op de markt. Senioren of starters hebben vaak moeite met het verkrijgen van een financiering of willen bewust niet kopen of de arbeidssituatie is er zo naar dat huren aantrekkelijker is (geen vaste aanstelling). Daarnaast komen ze niet meer in aanmerking voor een woning van de corporatie. Omdat n.a.v. de Novelle van Blok de scheiding tussen sociale en vrije sector huur duidelijk is afgebakend biedt dit weer mogelijkheden voor beleggers.
- De beste strategie bestaat niet! Het is een lastig samenspel van factoren en is het onmogelijk om in een zin te zeggen wat de ultieme strategie is. Die bestaat simpelweg niet er zullen scherpe keuzes moeten worden gemaakt. Er ontstaan nichemarkten (zorgconcept – seniorenmarkt – transformatie – herstructurering). Moet je wel alles willen beheersen? Kleinschaliger en focussen en specialiseren op de sterke punten.
- Er worden, volgens de klankbordgroep geen scherpe keuzes gemaakt door de ontwikkelaars, de aangedragen strategieën zijn te vrijblijvend.

>>

	Bestaande diensten / producten	Nieuwe diensten / producten
Bestaande markten	BOUWEN IN DE WEI 	TRANSFORMATIE LEEGSTAAND VASTGOED 
Nieuwe markten	HERSTRUCTURERING WIJKEN 	INNOVATIEF EN CREATIEF ONDERNEMEN 

Figuur 13: Ansoff matrix versus strategieën

De input van de marktpartijen en van de klankbordgroep vormen de basis voor de toekomstige strategieën. Er zijn vier onderscheidende strategieën naar aanleiding van deze input gedefinieerd. Deze zijn geplaatst in de vier afzonderlijke kwadranten van de Ansoff matrix namelijk marktpenetratie, productontwikkeling, marktontwikkeling en diversificatie (zie figuur 13).

Strategie A

Strategie A is in de Ansoff matrix geplaatst in het kwadrant van marktpenetratie. Met andere woorden de ontwikkelaar gaat in principe op de bestaande voet verder. Het in ontwikkeling brengen van gronden buiten het stedelijk weefsel. Uiteraard zal de ontwikkelaar wel kijken naar de juiste product- marktcombinaties om het aanbod goed aan te laten sluiten bij de vraag. Maar de in het verleden aangekochte gronden of het verder uitontwikkelen van bestaande zachte en harde plannen staan centraal bij deze strategie.

Strategie B

Een verschuiving naar rechtsboven in de Ansoff matrix zorgt ervoor dat een ontwikkelaar meer aan product-ontwikkeling gaat doen. Bij strategie B blijft de markt (lees: afnemer) gelijk, maar het product wijzigt.

De ontwikkelaar focust niet meer zo zeer op nieuwbouw van bijvoorbeeld appartementencomplexen, maar richt zijn pijlen meer op het transformeren van leegstaand vastgoed binnen het stedelijk weefsel. Bijvoorbeeld het transformeren van een leegstaand kantoor of winkel-complex naar geschikte woonvormen voor senioren. Een belegger of corporatie kan dan als vanouds als afnemer fungeren. De ontwikkelaar fungeert bij deze strategie als marktspecialist. De noodzakelijke technische kennis blijft bij de aannemer.

Strategie C

Bij strategie C staat het aanboren van nieuwe markten centraal. De diensten van een ontwikkelaar blijven ongewijzigd. Centraal staat procesmanagement bij deze strategie, maar in een nieuwe markt, namelijk de markt van het herstructureren van wijken. Om zodoende een kwaliteitsslag te maken op meerdere gebieden in een wijk (van technische naar sociaal-maatschappelijk). Bij herstructureren van wijken zijn vele share- en stakeholders betrokken een ideale voedingsbodem voor de sterke competentie van een ontwikkelaar pur sang, namelijk het fungeren als spin in het web als zijnde de procesmanager.

Strategie D

Diversificatie staat centraal bij strategie D. Uit de literatuur blijkt dat de verschuiving, op zowel de x-as (productontwikkeling) als op de y-as (marktontwikkeling) van de Ansoff matrix, gepaard gaat met de nodige risico's. Voor een ontwikkelaar betekent de stap van marktpenetratie naar diversificatie ook het loslaten van oude en vanzelfsprekende werkprocessen, die vaak diep ingesleten zijn in de dagelijkse bedrijfsprocessen van de organisatie. Vandaar dat de verwachting is deze strategie ook kansen biedt voor nieuwe partijen op de markt.

5.3

AFWEGINGSKADER VOOR EEN DUURZAME STRATEGIE

In de voorgaande paragraaf zijn de strategieën op hoofdlijnen omschreven. De centrale onderzoeksvraag van dit rapport luidt welke strategie is de beste, gegeven de verordening Wonen Zuid-Limburg om in de toekomst te volgen voor een ontwikkelaar. Om deze vraag valide en betrouwbaar te beantwoorden zijn de vier strategieën in een afwegingsmatrix geplaatst (zie tabel 4). Op deze wijze kunnen de strategieën op basis van dezelfde criteria met elkaar worden vergeleken.

De criteria van de afwegingsmatrix zijn tot stand gekomen op basis van:

- Resultaten van de interviews met de ontwikkelaars en de provinciale overheid;
- De discussie met de klankbordgroep;
- De consequenties c.q. effecten van de verordening Wonen Zuid-Limburg;
- Gesprekken met collega's van de richting (Bouwtechnische) Bedrijfskunde.

De bovenstaande input heeft geleid tot een aantal criteria waaraan de strategieën worden gespiegeld. Een aantal criteria worden hieronder nader toegelicht.

Houding politiek: Bij de ontwikkelingen in de gebouwde omgeving speelt de overheid een cruciale rol en heeft een sleutelpositie in het totale proces. De overheid is de beleidsbepaler en verantwoordelijke voor de wet- en regelgeving. Het is niet voor niets dat ontwikkelaars nieuwe plannen al in een vroeg stadium voorleggen aan de overheid. De houding c.q. medewerking van de politiek ten opzichte van een plan, kan het plan simpelweg maken of breken.

Mate van samenwerking: Uit alle interviews komt duidelijk naar voren dat samenwerken evident en onmisbaar is om waarde te creëren aan de gebouwde omgeving. Vandaar dat het criterium 'mate vernieuwende samenwerking' is opgenomen. Volstaat een nieuwe strategie met de traditionele samenwerkingsvormen of moet er worden geïnvesteerd in nieuwe samenwerkingsvormen en daaraan gekoppeld het verbreden van het netwerk van de ontwikkelaar?

Type aansturing: Om een verandering in strategie door te kunnen voeren binnen een organisatie is het belangrijk om te weten, bijvoorbeeld in het kader van het personeelsbeleid, welke kennis en kunde in huis is of moet zijn. Met andere woorden is de bestaande organisatie uitgerust met de juiste bedrijfs- en persoonlijke competenties die een organisatieverandering met zich meebrengt. Zijn de noodzakelijke competenties niet of in beperkte mate intern aanwezig dan moeten deze eventueel extern worden verworven.

Duur betrokkenheid: Een criterium dat in principe meer inzicht geeft over de financiële risico's van de strategie. Is een ontwikkelaar lang en internsief bij het project betrokken dan is het zeer aannemelijk dat het (financiële) risico hoger is dan wanneer een ontwikkelaar maar beperkt of slecht bij een klein onderdeel betrokken is bij een ontwikkelproces en/of project.

Algemeen risicoprofiel: Geen enkele strategieverandering zal ooit worden doorgevoerd zonder een risico-inventarisatie. Wat is het verwachte slagingspercentage van de koerswijziging? Een gehele risico-inventarisatie bestaat uit tal van criteria (marktanalyse – omgevingsanalyse – interne analyse, etc.). In dit rapport zal de risico-inventarisatie worden beperkt tot beoordelen van een algemeen risicoprofiel gekoppeld aan het theoretisch gemiddeld slagingspercentage van de strategie uit de Ansoff matrix.

Er is bewust gekozen, gelet op het premature karakter van de strategieën, om geen wegingsfactoren toe te passen. Op dit moment worden dus alle criteria even zwaar ingeschaald. Gelet op de diversiteit van de criteria is tevens niet overal dezelfde systematiek van beoordelen toepast (bijvoorbeeld een score van 1 tot en met 10). Voor ieder criteria is apart de waarderings-systematiek bepaald.

>>

STRATEGIE	A	B	C	D
NAAM STRATEGIE:	Bouwen In de wei	Transformatie leegstaand vastgoed	Herstructureren wijken	Innovatief en creatief ondernemen
Ansoff Matrix	Marktpenetratie	Product- ontwikkeling	Markt- ontwikkeling	Diversificatie
Type gebieds- ontwikkeling	1.0	2.0	2.0	3.0
Houding van de politiek t.o.v. strategie	Negatief	Positief	Positief	Neutraal
Mate van (vernieuwde) samenwerking	Neutraal	Hoog	Hoog	Hoog ²
Samenwerking op basis van:	Traditioneel	Ketenintegratie	Proces	Nog niet bekend
Type aansturing	Proces- en project- management	Project- management	integratie Proces- management	Ontwikkel & Proces- management
Mate van technisch kennis noodzakelijk	Neutraal	Hoog	Laag	Hoog
Theoretisch gemiddeld slagingspercentage ⁴³	50%	30%	20%	5%
Algemeen risicoprofiel	Hoog	Neutraal	Neutraal	Hoog
Duur betrokkenheid van de ontwikkelaar	(lang) grond- en opstalexploitatie	(beperkt) opstalexploitatie	(lang + 1) grond- en opstal- exploitatie	(lang ²) grond- en opstalexploitatie & beheer

Tabel 4: afwegingsmatrix (duurzame) strategieën

⁴³ Thuis P., Toegepaste Organisatiekunde
(2003 derde druk); Wolters-Noordhoff

Nu volgt een nadere toelichting op het afwegingskaders per strategie. Het betreft sec een verantwoording van de tabel en mag en kan nog niet worden gelezen als conclusie.

Strategie A (bouwen in de wei)

Deze strategie is het voortzetten van de bestaande traditionele mechanismen, met andere woorden gebiedsontwikkeling 1.0. Een strategie die gelet op de verordening Wonen Zuid-Limburg absoluut niet wordt ondersteund door de (provinciale) politiek. Deze strategie is in het Ansoff model in het kwadrant marktpenetratie gepositioneerd en heeft een theoretisch hoog slagingspercentage van 50%. Dat aan deze strategie toch een hoog risicoprofiel wordt toegekend is een gevolg van de houding van de politiek en de demografische ontwikkelingen.

Strategie B (transformeren leegstaand vastgoed)

In deze strategie is het leegstaand vastgoed leidend, vandaar dat de duur van de betrokkenheid van de ontwikkelaar louter beperkt wordt tot de opstalexploratie. De vraag luidt: wat is technisch mogelijk met het bestaand vastgoed en welke product- marktcombinatie is geschikt om het vastgoed te transformeren naar een nieuwe functie? Vandaar dat deze strategie is geplaatst in het kwadrant van productontwikkeling van het Ansoff model en dat er gesproken wordt over project- in plaats van gebiedsontwikkeling. Het omturnen van leegstand vastgoed binnen het stedelijk weefsel wordt het nieuwe product van de ontwikkelaar. Doordat de provinciale politiek positief is gestemd inzake transformeren leegstaand vastgoed, nu maar zeker in de toekomst en gelet op het theoretisch slagingspercentage van 30%, wordt het algemeen risicoprofiel als neutraal ingeschaald. Projectmanagement en keten-integratie zijn twee managementtools die deze strategie kunnen ondersteunen en naar een hoger niveau kunnen tillen.

Strategie C (herstructureren van wijken)

In het herstructureren draait alles om het creatief aaneenvlechten van tal expertises (processen) van de partners, betrokken bij de herstructurering van de desbetreffende wijk. Bijvoorbeeld het aaneenkopen van de belangen van een woningbouwcorporatie, belegger, omwonenden, zittende huurders, gemeenten, (zorg)instellingen, etc. met het uiteindelijke doel de wijk de noodzakelijk en de gewenste (leefbaarheid)impuls te geven. Gelet op het groot aantal actoren is derhalve

de verwachting dat dit tijdrovende en langdurige processen zijn en dat de betrokkenheid van de ontwikkelaar bij het gebied langer is dan de traditionele werkvorm, vandaar dat in het afwegingskader 'lang+1' is opgenomen. Met een risicovol gemiddeld theoretische slagingsprofiel van 1 op 5 (20%) wat enigszins verbeterd wordt door de positieve houding van de politiek aangaande herstructurering in stedelijk gebied wordt het algemeen risicoprofiel op 'neutraal' in geschaald.

Strategie D (innovatief en creatief ondernemerschap)

Omdat de contouren van deze strategie minder vast zijn omkaderd dan de andere drie strategieën is de manier van samenwerking nog niet geheel duidelijk. In ieder geval is de verwachting dat de mate van nieuw soortige samenwerking erg hoog zal zijn. Nieuwe processen en nieuwe nog niet bekende actoren zullen worden betrokken bij het ontwikkelen van waardecreatie in de gebouwde omgeving, vandaar 'hoog²' bij samenwerkingsvormen in het afwegingskader. Ook bij de duur van de betrokkenheid wordt een '2' toegevoegd aan lang, omdat bij gebiedsontwikkeling 3.0 al eerder de verwachting is uitgesproken dat ook de beheerfase een belangrijk onderdeel gaat vormen van het nieuwe verdienmodel. De houding van de politiek wordt op dit moment neutraal ingeschat. De verwachting is echter dat dit waarschijnlijk wel snel naar positief kan omslaan indien het een goed initiatief betreft die binnen de kaders en visie van de politiek past. Het betreft vaak een initiatief van onderop (iemand met een goed idee). Om het initiatief verder te ontwikkelen is de initiatiefnemer gebaat bij een faciliterende en stimulerende overheid. Dit zou naadloos passen in de nieuwe rol van de overheid in gebiedsontwikkeling. Tot slot wordt het algemeen risicoprofiel met 'hoog' gekwalificeerd om reden dat de diversificatiestrategie zoals eerder omschreven een lastige strategie is, gepaard met vele onzekerheden en risico's. Dit beeld wordt nogmaals bevestigd door het lage gemiddelde slagingspercentage van 5%.

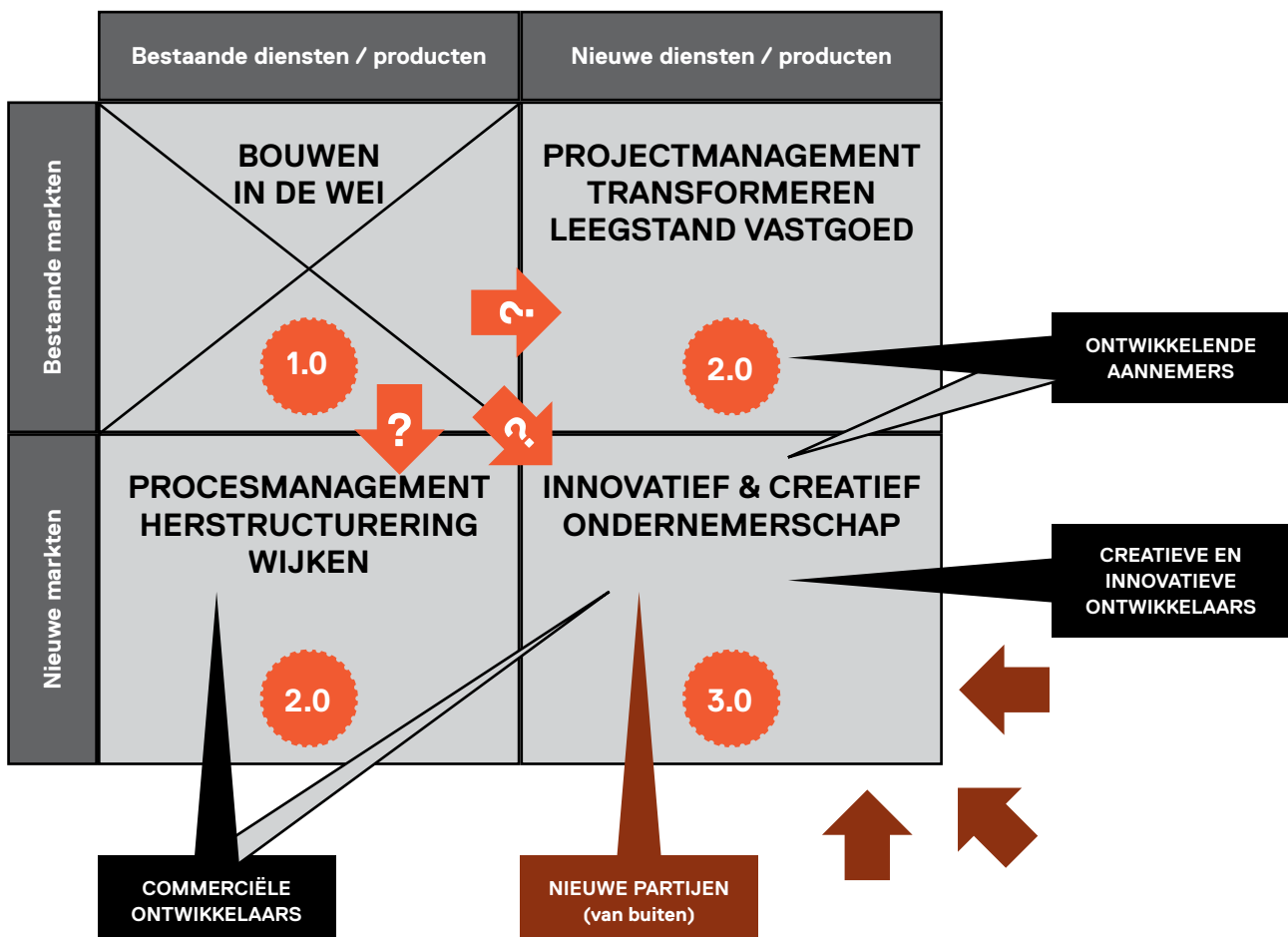
>>

5.4 CONCLUSIES DUURZAME STRATEGIE

Een goede strategie is een strategie, zoals professor Porter zei, welke onderscheidend is en waarin een organisatie kan uitblinken in de markt waarin zij actief is. Keuzes maken staat hierbij centraal, je kunt niet alles willen. Geconcludeerd kan worden dat een beste strategie simpelweg niet bestaat. Het is een nauw samenspel van wat speelt er in de markt (externe analyse / vraag) en waar is de organisatie goed in (interne analyse / aanbod). Dit aloude samenspel van vraag en aanbod zorgt dat een ontwikkelaar een keuze moet maken voor een nieuwe koers op de Zuid-Limburgse woningmarkt. De externe omgevingsanalyse is voor alle partijen gelijk in Zuid-Limburg. Vandaar dat de keuze voor de te volgen strategie

vooral moet worden gemaakt op basis van de interne bedrijfsanalyse. Waar is het bedrijf en haar medewerkers goed in en sluiten deze kerncompetenties van een bedrijf aan op één van de vier ontwikkelde strategieën. Daarbij moet worden gezegd dat één strategie (bouwen in de wei) op een korte / middellange termijn als niet volhoudbaar wordt aangemerkt. Uit het onderliggende onderzoeksrapport is gebleken dat een ontwikkelende aannemer versus commerciële ontwikkelaar andere kerncompetenties en beide een verschillende achtergrond hebben. Dat zorgt ervoor dat beide ontwikkelaars een andere weg kunnen inslaan en allebei van waarde kunnen zijn in de gebouwde omgeving, nu maar vooral in de toekomst. Beide hebben dus een bestaansrecht in de regio Zuid-Limburg! Hieronder volgt een totaal-overzicht (figuur 14), waarna iedere strategie verder wordt onderbouwd.

Figuur 14: concluderend totaal overzicht strategieën ontwikkelaars



**Een nadere onderbouwing van de strategieën
in de vier kwadranten:**

A
BOUWEN IN DE WEI
(kwadrant links boven):

Het is noodzakelijk om
dit kwadrant op
korte / middellange termijn
definitief te verlaten en als
ontwikkelaar te gaan
focussen op nieuwe
proces- en projectmatige
uitdagingen in de
gebouwde omgeving

Ontwikkelaars die sterk inzetten om de aangekochte gronden in de buitengebieden van het stedelijk weefsel tot ontwikkeling brengen trekken aan het kortste eind. Het beleid van de overheid en de demografische ontwikkelingen in de Zuid-Limburgse regio zijn van dien aard dat deze weg in principe wordt afgesneden. In principe, want mits er aan allerlei voorwaarden is voldaan en middels onderzoek is aangetoond dat alleen in het buitengebied de beste en meest geschikte locatie is om product 'x' te bouwen zijn er mogelijkheden om de gronden tot ontwikkeling te brengen. Op dit moment is derhalve de inschatting dat op korte termijn, de verhouding tussen de inspanning en het resultaat van zo'n exercitie niet rendeert. Het is noodzakelijk om dit kwadrant op korte / middellange termijn definitief te verlaten en als ontwikkelaar te gaan focussen op nieuwe proces- en projectmatige uitdagingen in de gebouwde omgeving. Derhalve is deze strategie in de nabije toekomst niet duurzaam.

NB. Toch zijn de commerciële ontwikkelaars min of meer (financieel) genoodzaakt om in dit kwadrant te blijven acteren. Om de eenvoudige reden dat de bestaande zachte en de harde plancapaciteit van de ontwikkelaar onder druk staat. Het kan worden gezien als het verdedigen van het bestaand bezit. Het 'oude' verdienmodel van de ontwikkelaar staat onder druk. Half afgemaakte plannen liggen op de loer, maar ook het verder afwaarderen van de grondportefeuille en een verdere sanering van het bedrijfsproces. Ontwikkelaars in dit kwadrant zullen moeten proberen om de zachte plannen indien nodig om te bouwen naar geschikte product- marktcombinaties om zo hoger op de prioriteringslijsten van de desbetreffende regio's te komen en die tevens voldoen aan de criteria gesteld in de verordening wonen Zuid-Limburg. Al met al een tijdrovend en kostbaar proces. Probleem is en blijft de sloopparagraaf van de verordening. De donatie aan het transitiefonds bij de zachte plancapaciteit zal moeten worden verdisconteerd in de verkoopprijs van de nieuwbouwwoning, terwijl deze prijs in de Zuid-Limburgse regio al fors onder druk staat. Dit verklaart ook waarom de ontwikkelaars blijven ageren tegen de verordening. Enerzijds door het indienen van zienswijzen en anderzijds door het proberen in gesprek te geraken met de overheid om gehoor te vinden voor de problemen van

>>

*Deze strategie is
volhoudbaar omdat de
structuur- en beleidsvisies
van de overheid doordrenkt
zijn met het thema
transformeren van
bestaand vastgoed. De
rijksoverheid zet sterk in op
dit thema met bijvoorbeeld
de ladder van duurzame
verstedelijking*

de beroepssector. Tot op de dag van vandaag heeft dit nog verre van het gewenste resultaat opgeleverd, vandaar dat ook de juridische mogelijkheden verder in kaart worden gebracht door de ontwikkelaars.

B **TRANSFORMEREN LEEGSTAND VASTGOED** **(kwadrant rechts boven)**

Een keuze voor een nieuwe strategie voor een ontwikkelaar zou kunnen zijn om als bedrijf meer de kant op te gaan van het transformeren van bestaand leegstaand vastgoed. Deze strategie is volhoudbaar omdat de structuur- en beleidsvisies van de overheid doordrenkt zijn met het thema transformeren van bestaand vastgoed. De rijksoverheid zet sterk in op dit thema met bijvoorbeeld de ladder van duurzame verstedelijking. De uitwerking van dit landelijke beleid vindt plaats in de provinciale omgevingsplannen en in de regionale structuurvisies tot en met in de haarvaten van het gemeentelijk beleid. Met andere woorden: het transformeren van leegstaand vastgoed wordt politiek breed door alle geledingen van de overheid gedragen.

Kansen voor het uitrollen van deze strategie liggen voornamelijk bij de ontwikkelende aannemers. Deze zijn van oudsher bouwondernemers die om de bouwportefeuille op peil te houden zijn gestart met projectontwikkeling. De kern van deze bedrijven is en blijft de aannemerij en zij zijn derhalve sterk technische georiënteerd en hebben de kennis en kunde in huis van projectmanagement. Deze twee belangrijke bedrijfscompetenties zijn noodzakelijk bij het transformeren van leegstaande gebouwen. Dus voor het doorvoeren van deze strategie hoeft niet het gehele bedrijfsproces op de schop, maar verschuift de focus naar het ontwikkelen van een nieuw product. Of zoals een van de ontwikkelende aannemers het verwoordde in een interview:

“...projectontwikkeling pur sang heeft voor ons bedrijf in Limburg geen directe toegevoegde waarde. Steeds vaker wordt de aannemer betrokken bij ketenintegratie en wordt een aannemer vroegtijdig ingeschakeld bij het ontwikkelproces. De projecten worden meer en meer opgehaald uit de markt op een niet traditionele manier, dus minder vanuit een aanbesteding. De beperkte ontwikkeltak van het bedrijf kan hierin ondersteunen omdat de vragen richting de aannemer steeds complexer worden, waarbij de ontwikkelkennis als toegevoegde waarde kan dienen. Anders gezegd er wordt nauwkeurige gekeken naar toekomstige projecten, welke projecten passen goed bij het bouwbedrijf en hoe kan daar op ingespeeld worden...”

Uit de interviews blijkt tevens dat juist de twee ontwikkelende aannemers, die zijn geïnterviewd, allebei uitspreken dat ze in de toekomst sterk gaan inzetten op ketenintegratie. Dus dat bij de start van een project iedereen om de tafel zit, de uiteindelijke afnemer, de architect, de aannemer, de adviseurs, de gemeente, etc.. Ketenintegratie is een meerwaarde voor transformatie van vastgoed. Bijkomend voordeel is dat een het financiële risico van de aannemer beheersbaar wordt, de afnemer zit namelijk van het begin van het traject al aan tafel. De ontwikkeltak van de aannemer kan vervolgens ondersteunend optreden bij bijvoorbeeld het doorlopen van allerlei wettelijke procedures.

Kortom: het toeleggen op het transformeren van binnenstedelijk bestaand vastgoed is een volhoudbare strategie voor ontwikkelende aannemers die actief zijn als projectontwikkelaar met een sterke technische en projectmatige aanpak, daarbij gebruik makend van ketenintegratie.

C **PROCESMANAGEMENT** **HERSTRUCTURERING WIJKEN** **(kwadrant links onder)**

Een andere interessante optie voor een ontwikkelaar om zich te verplaatsen in de Ansoff matrix is om als nieuwe strategie zich te specialiseren op een nieuwe markt. Namelijk de markt van het herstructureren van wijken. Zuid-Limburg is een sterk verstedelijkt gebied met drie grote steden dicht bij elkaar namelijk Sittard-Geleen, Parkstad (een agglomeratie van 7 aaneengesloten gemeenten) en Maastricht. Zuid-Limburg heeft, als gevolg van die verstedelijking relatief veel corporatiewoningen (circa 45%). Diverse wijken hebben een zeer eenzijdig en verouderd en energetisch ongunstig woningbestand. Daarnaast spelen nog de nodige leefbaarheidsproblemen in diverse wijken. Na het opdrogen van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en het terugtrekken van de overheid uit programma's als bijvoorbeeld de Vogelarijwijken zijn de problemen gebleven. En met de nieuwe rol van de corporaties die onder andere investeringstechnisch aan banden zijn gelegd door de Rijksoverheid staat de leefbaarheid in deze 'corporatiewijken' meer en meer onder druk. Dit beeld wordt bevestigd door mevrouw Crombach, werkzaam bij Woonpunt en lid van de klankbordgroep. Een commerciële ontwikkelaar gaat specifiek in op deze nieuwe strategie in het interview:

"...het bedrijf ziet samenwerken met corporaties in de herstructurering als een belangrijk speerpunt.

Bijvoorbeeld het slopen van oud bezit van de corporaties en vervolgens de wijk duurzaam herstructurering. Het vraaggericht ontwikkelen en de woonproducten hierop aanpassen. Dus het terugbrengen van minder woningen en een mix van woningen in de huur- en vrije sector. Daardoor ontstaat een betere opbouw in de wijk en wellicht de leefbaarheid vergroot. In dit proces van samenwerking heeft een ontwikkelaar een toegevoegde waarde. Want een ontwikkelaar kan bijvoorbeeld risico's in de grondexploitatie mede dragen of overnemen. Maar ook kennis en kunde inbrengen in een project of werkzaamheden uit handen nemen, te denken valt aan procesmanagement..."

Het verschuiven van 'bouwen in de wei' naar herstructureren van wijken is een duurzame koerswijziging voor een commerciële ontwikkelaar. Een strategie waar de kernwaarde en kerncompetenties van een commerciële gebiedsontwikkelaar goed tot z'n recht komen. Te meer omdat het speelveld weer gereset is. Hiermee wordt bedoeld dat minister Blok de corporaties heeft gedwongen om zich te concentreren op haar kerntaken (sociale huur). Dit biedt direct ruimte voor beleggers, omdat er weer onderscheid kan en moet worden aangebracht qua woning en de kwaliteit van een woning tussen de sociale en de vrije huursector. Op deze manier kan er goed samen worden gewerkt tussen drie belangrijke shareholders, te weten: een corporatie (sociale huur), de belegger (vrije huursector) en de ontwikkelaar (vrije koop) en ontstaat een gezonde volkshuisvestelijke mix in de wijken.

De ontwikkelaar kan de rol als procesmanager vervullen, een competentie die de gebiedsontwikkelaar vanuit het verleden en oude positie bezit en die goed kan worden toegepast in deze nieuwe markt. De ontwikkelaar zal een voortrekkersrol vervullen om gezamenlijk toe te werken naar een stip op de horizon en die alleen bereikt kan worden door processen met elkaar te verbinden!

D **INNOVATIEF EN CREATIEF'** **ONDERNEMERSCHAP'** **(kwadrant rechts onder)**

De laatste strategie is wellicht de meest uitdagende en is een strategie voor relatief nieuwe spelers op de markt die geen ballast uit het verleden meedragen. En met ballast wordt hier bedoeld, gronden in bezit buiten het stedelijk weefsel, als gevolg van actief en speculatief grondbeleid. Zonder deze ballast biedt deze strategie de meeste uitdagingen voor de toekomst en waardeverbij

>>

ondernemerschap. Vandaar dat bij deze strategie wordt gesproken over innovatief en creatief ondernemerschap. Ook een ontwikkelaar met een hoog kennisniveau, innovatief en creatief denkpatroon maakt hier kansen.

Het zijn de strategieën die niet vastomkaderd zijn, maar waar de uitkomst niet in beton is gegoten. Zoals gezegd mag worden aangenomen dat ontwikkelaar nu actief zijn in het kwadrant 'bouwen in de wei' deze overstap moeilijk zal kunnen bewerkstelligen om de eenvoudige reden dat het verleden de toekomst belemmert. Gesteld kan worden dat bij de andere strategieën de koerswijziging van het bedrijf noodzakelijk is, maar dat er gebruikt kan worden gemaakt van oude kerncompetenties (in product/dienst en markt). Bij deze strategie moet het roer echt drastisch, zonder enig compromis, om.

De verwachting is dan ook dat ook nieuwe bedrijven (zonder baggage uit het verleden) sneller en beter kunnen instappen in deze nieuw te ontwikkelen strategie.

Omdat de toekomstige ideeën er simpelweg nog niet zijn kan deze strategie het best worden verduidelijkt aan de hand van een voorbeeld van het bedrijventerrein C-mill in Heerlen, waar creativiteit, innovatie en ondernemerschap in elkaar samensmelten tot een nieuw concept.

Eind 2007 wordt het voormalig Philips bedrijventerrein van 15 hectare groot aangekocht door TCN als zijnde een herstructureringsproject. De mede-eigenaar de heer Simonis ontwikkelde een lange termijn visie om de gebouwen op het bedrijventerrein te exploiteren. De visie behelsde dat, naast verhuur, ook de exploitatie

centraal stond in de businesscase. C-mill moest een broedplaats worden van allerlei ondernemers van divers pluimage, die elkaar konden versterken. Korte lopende contracten waren geen probleem en de grootte van de benodigde bedrijfsruimte was makkelijk aan te passen aan de behoefte van de ondernemer. Naast parkmanagement werd ook servicemanagement uitgerold. En om aan te tonen dat het bedrijf geloofde in de toentertijd vooruitstrevende en enigszins revolutionaire aanpak werd C-mill ook de werkplek van de eigenaar waar vanuit deze visie verder werd uitgedragen. Dit feit werkte weer positief in de financiering van het project. Let wel: we spreken over 2007 toen de bouwproductie op haar hoogtepunt was. Het herstructureren was absoluut nog geen politiek issue en langlopende contracten meer de regel dan de uitzondering waren, laat staan dat de klant voorop in het gehele proces stond! In een traditioneel opererende markt werd er bewust een andere risicovolle richting opgegaan. Een diversificatie strategie tegen de gebruikelijke stroom in. Met andere woorden creatief en innovatief ondernemerschap stond en staat nog steeds voorop. Het concept werd in 2011 beloond met de award: beste bedrijventerrein (bron: www.cmill.com).

Tot slot nog een overzicht (figuur 15) van de ontwikkelingsfasen versus de type gebiedsontwikkelingen (1.0 tot en met 3.0). Bij gebiedsontwikkeling wordt de exploitatie nog verder opgerekt. Bij gebiedsontwikkeling zit de eindgebruiker bij het begin van het proces aan tafel. Gebiedsontwikkeling 3.0 gaat nog een stap verder, daar is de ontwikkelaar ook bij de exploitatie van het gebied betrokken over een langere termijn dan na verkoop van het vastgoed.



Figuur 15: concluderend totaal overzicht strategieën ontwikkelaars



SAMENVATTEND

STRATEGIE	A	B	C	D
NAAM STRATEGIE:	Bouwen In de wei	Transformatie leegstaand vastgoed	Herstructureren wijken	Innovatief en creatief ondernemen
Ansoff Matrix	Marktpenetratie	Product- ontwikkeling	Markt- ontwikkeling	Diversificatie
Type gebiedsontwikkeling	1.0	2.0	2.0	3.0
Type ontwikkelaar:	Traditionele ontwikkelaar	Project- ontwikkelaar	Gebieds- ontwikkelaar	Innovatieve ondernemer
Primair geschikt voor:	n.v.t.	Ontwikkellende aannemers project- ontwikkelaar	Commerciële ontwikkelaars gebieds- ontwikkelaar	Nieuwe spelers op de markt

06 /

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Het doel van deze afstudeerscriptie is een strategisch advies uit te brengen aan commerciële projectontwikkelaars actief in de regio Zuid-Limburg. Het advies zal gericht zijn op welke strategieën een projectontwikkelaar kan volgen om gegeven de verordening Wonen Zuid-Limburg een actieve bijdrage te kunnen (blijven) leveren aan een gezonde woningmarkt waar vraag en aanbod in balans zijn. De centrale onderzoeksvraag, afgeleid van de situatie- en probleemschets, sluit naadloos aan op de hoofddoelstelling, namelijk een toekomstperspectief / handreiking te bieden aan van de Zuid-Limburgse projectontwikkelaars.

In de volgende paragraaf zijn de conclusies omschreven die aansluiten bij de doelstellingen van het rapport. Dit gebeurt aan de hand van de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag, te weten:

Wat is voor een commerciële projectontwikkelaar van koopwoningen in de vrije sector de beste strategie om, gegeven de provinciale verordening ‘Wonen Zuid-Limburg’, duurzaam / volhoudbaar te blijven werken in de regionale woningmarkt van Zuid-Limburg?

6.1

CONCLUSIE DUURZAME STRATEGIE PROJECTONTWIKKELAARS

Zoals in hoofdstuk vijf is aangetoond is er geen beste strategie die een ontwikkelaars in Zuid-Limburg kan volgen om volhoudbaar te kunnen blijven werken in de toekomst in de gebouwde omgeving. Maar dat er geen beste strategie is wil nog niet zeggen dat er helemaal geen strategieën zijn. Integendeel! Een nieuwe strategie is een nauw samenspel van interne en externe factoren om vervolgens een keuze te maken waar je als bedrijf verder op gaat focussen. Keuze maken is belangrijk, omdat als een bedrijf op alle markten actief probeert te zijn de kans groot is dat er niet maximaal gepresteerd kan worden. Daarnaast is het ook bedrijfskundig erg kostbaar en het is maar de vraag of alle noodzakelijke kennis en kunde in huis is om een breed pallet aan diensten te kunnen aanbieden. De huidige tijdsgeschiedenis vraagt om specialisatie in een nichemarkt. Beter één ding goed dan vier half!

De externe factoren zijn voor alle ontwikkelaars in Zuid-Limburg gelijk. Alle spelers op de woningmarkt moeten met dezelfde demografische ontwikkelingen (vergrijzing en bevolkingsafname) rekening houden. De verschillen zitten in de interne analyse van het bedrijf. Welke unieke competenties bezit een bedrijf en hoe kunnen deze worden ingezet in een nieuwe duurzame strategie.

Er zijn vier strategieën gedefinieerd en deze zijn geplaatst in de vier kwadranten van het Ansoff model. In het vorige hoofdstuk zijn de strategieën uitgeschreven in de conclusie worden ze kort samengevat.

Strategie A “bouwen in wei” is geen volhoudbare strategie en is gebaseerd op de oude werkwijze van de ontwikkelaars. Toch is deze strategie meegenomen, omdat het de verwachting is dat ontwikkelaars nog wel een tijdje in dit kwadrant werkzaam zullen blijven. Om de in het verleden gedane investering (in grond) als nog te verzilveren of het verlies te beperken.

Strategie B “transformeren leegstaand vastgoed” is een strategie waarin het project centraal wordt gesteld. Projectontwikkeling nieuwe stijl, waar de afnemer een belangrijke positie inneemt aan het begin van het traject. Door middel van ketenintegratie zal het leegstaande vastgoed een nieuwe functie krijgen. Hier liggen grote kansen voor ontwikkelende aannemers. De noodzakelijk technische kennis en kunde kan worden aangevuld met de markt- en ontwikkelkennis van de projectontwikkelaar.

>>

Strategie C “herstructureren wijken” is een meer procesmatige strategie. Centraal in deze strategie staat het opwaarderen van wijken en een kwaliteitsslag maken op meerdere fronten in de wijken (technisch, sociaal, leefbaarheid, etc.). Gebiedsontwikkeling nieuwe stijl, want de ontwikkelaar werkt niet solitair maar met alle belanghebbende in het gebied en probeert de processen aaneen te vlechten om meerwaarde te creëren. Alleen dan wordt deze strategie succesvol.

Strategie D “creatief en innovatief ondernemen”. Deze strategie biedt meer kansen voor nieuwe spelers op de markt. Het is niet uitgesloten dat ook de traditionele ontwikkelaars deze stap kunnen maken. Maar de

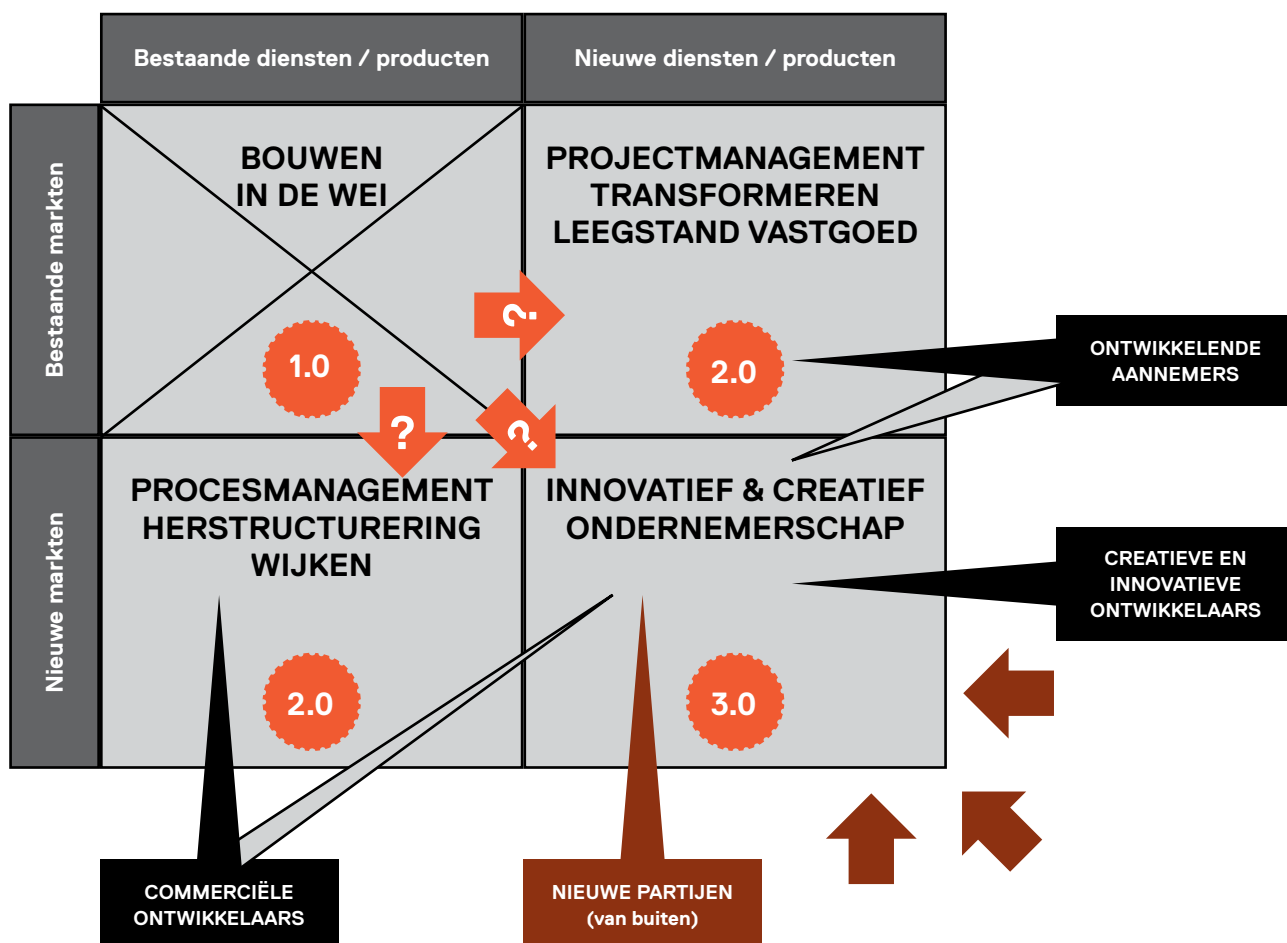
verwachting is gelet op de ballast uit het verleden dat deze ontwikkelaars eerder kiezen voor strategie B of C. In deze strategie is de ontwikkelaar ook in de exploitatie betrokken (gebiedsontwikkeling 3.0).

Uiteindelijk resulteert dit in het navolgende totaal-overzicht (figuur 16), wat in de conclusie van hoofdstuk 5 van dit rapport verder is onderbouwd.

Tot slot: **de Zuid-Limburgse ontwikkelaar is nu aan zet!** In de aanbeveling wordt hier verder op ingegaan door middel van een beknopt procesontwerp van de te doorlopen processtappen om te komen tot een nieuwe strategie.

>>

Figuur 16: concluderend totaal overzicht strategieën ontwikkelaars



**DE ZUID-LIMBURGSE
ONTWIKKELAAR IS
NU AAN ZET!**

6.2 AANBEVELINGEN

Tot slot van dit hoofdstuk worden er nog een aantal aanbevelingen gedaan aan zowel de provincie Limburg als de in Zuid-Limburg actief zijnde projectontwikkelaars.

6.2.1 AANBEVELINGEN AAN DE MARKTPARTIJEN

De aanbeveling aan de marktpartijen (lees: ontwikkelaars) wordt gedaan aan de hand van een beknopt procesontwerp om te komen tot een nieuwe strategie.

Concept Procesontwerp

- Net zoals binnen het politieke bestel is acceptatie van de demografische ontwikkelingen noodzakelijk. Alleen zo ontstaat er ruimte voor het wijzigen van een strategie.
- Bewust een keuze maken voor een nieuwe strategie, naar aanleiding van een grondige interne analyse. Waar is het bedrijf goed in en welke capaciteit en competenties zijn onder het eigen personeel zelf aanwezig?
- Spreek als directie uit dat de strategie wordt aangepast.
- Stel zo nodig de visie en misse en bedrijfsdoelstellingen bij.
- Draag het nieuwe beleid uit onder de medewerkers.
- Prioritering van de bestaande voorraad (nieuwe, zachte en harde plancapaciteit) is noodzakelijk. Welke projecten zijn van strategisch en/of financieel belang en welke komen in aanmerking om niet meer actief te gaan ontwikkelen. (Verder) afwaarderen op gronden is niet te vermijden. Er moet ruimte worden gemaakt om de strategie daadwerkelijk te verwezenlijken.
- Opstellen van een plan van aanpak of een gewijzigd ondernemingsplan.
- Bewust mankracht, tijd en middelen vrijmaken voor research en om de nieuwe strategie ook te effectueren.
- Stel een globaal procestijdschema op met milestones en evaluatiemomenten.
- Tot slot: Zie Limburg als een pilotproject / proeftuin, omdat over enige jaren grote delen van Nederland met dezelfde problematiek te maken krijgt. Zorg dat het bedrijf een koppositie tegen die tijd heeft veroverd ten opzichte van collega bedrijven in den landen. En een specialist en attractieve partner is geworden in het oplossen van krimpvraagstukken in de gebouwde omgeving.

6.2.2 AANBEVELINGEN AAN DE PROVINCIE LIMBURG

Joint fact finding

Beleid wordt vaak onderbouwd met cijfers. Bij het opstellen van de provinciale verordening was dit niet anders. De verordening is gebaseerd op een onderzoek van Etil. Echter zoals ook in de conclusies weergegeven bestaat er een verschil van mening tussen de provincie en de marktpartijen in a) de juistheid van de cijfers b) de houdbaarheid van de cijfers richting de toekomst en c) de interpretatie van de cijfers. Ook Bouwend Nederland, zoals eerder aangehaald in dit rapport, dringt aan op een onafhankelijk onderzoek naar de juistheid van de cijfers. Joint fact finding zou een goede methode kunnen zijn om de ruis op de lijn weg te nemen. Bij joint fact finding wordt in een interactief proces waarbij met meerdere partijen informatie, inzichten en kennis wordt ontvangen en gedeeld. De cijfers worden vervolgens bediscussieerd en waar nodig aangepast en aangevuld tot een gezamenlijk gedragen kerncijfers. Belangrijk is dat alle betrokken partijen hier aan meedoen. De partijen moeten eerst in kaart worden gebracht voordat het proces van joint fact finding kan worden opgestart.

Participatietraject

Overduidelijk is gebleken dat wellicht de grootste pijn van de marktpartijen (lees: ontwikkelaars) ligt bij het feit dat zij achteraf zijn geïnformeerd over inhoud en de gevolgen van de Verordening Wonen Zuid-Limburg. Dit heeft geresulteerd in een vertrouwensbreuk richting de politiek en een meer juridisch getinte opstelling richting elkaar. Op dit punt schiet de verordening zijn doel voorbij. Vandaar de aanbeveling aan de overheid om te bezien of er (politiek) ruimte gecreëerd kan worden voor gezamenlijk overleg met de ontwikkelaars. Bestaat er een mogelijkheid om een paar stappen terug te doen om vervolgens weer gezamenlijk vooruit te gaan. Het gehele proces hoeft niet opnieuw, want er is absoluut een gezamenlijk belang dat door alle partijen (overheid en marktpartijen) wordt onderschreven, namelijk het herstel van de woningmarkt. Laat dat het vertrekpunt zijn in de open en transparante discussie. Dan kan nog steeds de Provincie kaders scheppen voor het gesprek. Dat bevordert het verwachtingspatroon van de partijen. Met andere woorden als van te voren wordt aangegeven hoe en in welke mate er kan worden geparticipeerd en wat de insteek is van de bijeenkomst ontstaat duidelijkheid in de totale discussie en de onderlinge verhoudingen (bijvoorbeeld is er ruimte voor het aandragen van alternatieven van de marktpartijen). Een Mutual Gains Approach (MGA) traject waarbij

bijvoorbeeld de verordening niet ter discussie mag worden gesteld zal bij voorbaat al gedoemd zijn om te mislukken. Bij een MGA traject worden namelijk standpunten op de achtergrond geplaatst en vervolgens zullen belangen van alle partijen bij elkaar worden gebracht. Zodoende wordt de spreekwoordelijke koek vergroot waardoor een win-win situatie voor betrokkenen ontstaat en er geen partij als verliezer de tafel verlaat. Er moet worden gewerkt aan het herstellen van de vertrouwensbreuk om gezamenlijk stappen te kunnen zetten in de toekomst!





NABESCHOUWING (EPILOOG & REFLECTIE)

EPILOOG

*De indruk is ontstaan,
gedurende het onderzoek,
dat de medeverantwoor-
delijkheid van de overheid
enigszins wordt
gebagatelliseerd en/of
naar de achtergrond
wordt geschoven. In
hoeverre zijn de problemen
van vandaag mede
veroorzaakt door de
overheid?*

Een onderzoek vergt, gelet op de tijdsspanne, een goede afbakening van het onderwerp. Echter gedurende het onderzoek is het verleidelijk allerlei zijpaden te bewandelen. Gewoonweg omdat interessante artikels of literatuur de inzichten en kennis van de onderzoeker verbreden en verdiepen. Vandaar deze epiloog / reflectie om enerzijds een aantal van deze zijpaden te belichten en anderzijds om een aantal nuanceringen aan te brengen. In dit onderzoek staat centraal de woningmarkt. De gevolgen van de demografische ontwikkelingen raken meerdere sectoren dan alleen de woningmarkt. Om de problemen te begeleiden moet niet alleen naar het fysieke component worden gekeken, maar ook naar bijvoorbeeld de sociaal maatschappelijk (leefbaarheid in wijken) of economische (wegtrekken bedrijvigheid) gevolgen van krimp. Een combinatie van maatregelen is nodig op krimp te begeleiden. Maar links- of rechtsom krimpen kost geld. Veel geld! In het onderzoek is paar keer de vraag opgeworpen wie gaat de gevolgen van de demografische ontwikkelingen betalen? Een moeilijke vraag om te beantwoorden tijdens de naweeën van de economische crisis en in een tijd waarin de rijksoverheid allerlei taken decentraliseert in combinatie met een bezuinigingsronde. Daarnaast overheerst de gedachte dat krimp landelijk gezien nog als een regionaal probleem wordt gezien en ervaren. Wellicht op de korte termijn terecht, maar op de middellange termijn is dit beeld waarschijnlijk toch niet houdbaar. In de literatuur worden ook anticipatiegebieden aangewezen, waar krimp binnen nu en 10 jaar gaat manifesteren. En nog iets verder in de toekomst krijgt uitgezonderd een paar stedelijke regio's, heel Nederland met het krimpfenomeen te maken. En dan biedt een regionale aanpak geen solas meer, maar zal het moeten worden opgeschaald naar Rijksniveau. Anders gezegd: op dit moment zijn er nog regio's in Nederland of in de ontkeningsfase of nog volop bezig met krimp te bestrijden. Een voordeel zou dan kunnen zijn de Limburg met de opgedane kennis een voorstrekke rol kan gaan vervullen in de landelijke aanpak om de gevolgen van bevolkingsdaling te begeleiden!

Na jaren van groeidenken en het stimulatiebeleid van de overheid om te bouwen in de buitengebieden is de grote kentering nu in gang gezet. Het verdichten van het stedelijk gebied is nu het devies. De indruk is ontstaan, gedurende het onderzoek, dat de medeverantwoordelijkheid van de overheid enigszins wordt gebagatelliseerd en/of naar de achtergrond wordt geschoven. In hoeverre zijn de problemen van vandaag mede veroorzaakt door de overheid? Zeker is dat de komende jaren

>>

IN HET VERLEDEN
LIGT HET HEDEN.

IN HET NU
WAT WORDEN ZAL.

Willem Bilderdijk,
1756-1831

het Rijk, mede als gevolg van bezuinigingen en een veranderende maatschappij, voor de opgave staat om vele miljoenen m² overheidsgebouwen (ministeries, defensiegebouwen, onderwijsgebouwen, etc.) op de markt te brengen. Deze worden aangeboden om te worden getransformeerd. Om dan ook nog 'bouwen in de wei' toe te staan bots met de transformatie en herstructureringsgedachten. Vandaar dat de Ladder van Duurzame Verstedelijking in het leven is geroepen door het Rijk. Beleid maken is één, maar wie 'A' zegt moet ook 'B' zeggen luidt het gezegde. Nu wordt hier niet beweerd dat de rekening alleen op de schouders moet rusten van de overheid, maar bijvoorbeeld een nationaal sloopfonds is een stap in de goede richting, zeker omdat krimp niet alleen in de randen van Nederland ontstaat.

Houdbaarheid van demografischeontwikkelingen

De problematiek die in dit onderzoek wordt besproken, is gebaseerd op de gevolgen van demografische ontwikkelingen met betrekking tot die van de bouwsector. Demografie is de wetenschap omtrent de omvang en de opbouw van de van de bevolking in kwantitatieve zin. Met betrekking tot Limburg, met name Zuid-Limburg kan worden gesteld dat de omvang van de bevolking afneemt. Daarnaast verandert de opbouw van de bevolking en wel in die zin dat er vergrijzing optreedt. Beide factoren hebben invloed op de bouwsector (lees: woningmarkt). Er zijn terugkijkend veel voorbeelden van voorspellingen met betrekking tot demografische ontwikkelingen die niet zijn uitgekomen.

Conclusie moet zijn dat de gevolgen van demografische ontwikkelingen niet altijd eenduidig zijn. Ook gedurende dit onderzoek zijn er vele vraagtekens geplaatst bij de gehanteerde cijfers. Worden de problemen cijfermatig niet groter gemaakt dan ze daadwerkelijk zijn? Het is juist daarom dat het goed is voorzichtig te zijn met voorspellingen ten aanzien van de gevolgen van demografische ontwikkelingen. Bovendien is het verstandig om tijdig met de betrokken partijen om tafel te gaan zitten, zodat de verschillende invalshoeken voldoende aan bod komen voordat wordt overgegaan tot besluitvorming. Vandaar de aanbeveling om aan 'joint fact finding' te doen met alle betrokken partijen.

Ingrijpen op natuurlijke marktwerking

Marktwerking heeft betrekking op de wisselwerking tussen vraag en aanbod. Indien het aanbod groter is dan de vraag zal de prijs dalen en het aanbod zal moeilijker, c.q. niet, verkocht worden. Dalende prijs zal de vraag stimuleren. Daarnaast kan de markt het aanbod verkleinen, waardoor er evenwicht ontstaat tussen vraag en aanbod. Is de vraag groter dan het aanbod zal de prijs

stijgen. Stijgende prijzen zullen zorgen voor minder vraag en de markt zal het aanbod vergroten. Waardoor er weer balans komt tussen vraag en aanbod. Dergelijke aanpassingstrajecten naar een marktevenwicht kunnen lang duren. Ook kan worden ingegrepen in de marktwerking door bijvoorbeeld de overheid. De overheid kan sturend optreden door met name regelgeving en subsidies.

In het verleden zijn voorbeelden te vinden waarbij de overheid ingreep in de marktwerking. De bouw van grote schepen omstreeks 1980 dreigde voor Nederland verloren te gaan door het op de markt komen van onder andere Zuid-Korea. Bekend is de zogenaamde Verolme affaire waarbij grote sommen overheids geld werden geïnvesteerd in de scheepsbouw teneinde de Nederlandse scheepsbouw voor wat betreft grote schepen in de markt te houden. Uiteindelijk is dat niet gelukt. Wel is gelukt dat de kennis met betrekking tot de scheepsbouwkunde werd behouden en gemoderniseerd waardoor tegenwoordig zeer complexe, moderne en grote jachten in Nederland worden gebouwd. Iets dergelijks gebeurde ook met de Nederlandse vliegtuigbouwer Fokker die tijdelijk overeind werd gehouden door onder andere subsidies van de overheid. Ook in dit geval heeft het ingrijpen in de markt niet geleid tot het instant houden van de vliegtuigfabriek Fokker. Toch wordt de kennis en ervaring verkregen door subsidies gebruikt (o.a. door Stork) om hoogwaardige onderdelen voor de vliegtuigindustrie te bouwen. Dergelijk redingsmaatregelen zouden waarschijnlijk nu niet meer kunnen omdat er sprake zou zijn van oneerlijke concurrentie hetgeen door Europese regelgeving inmiddels verboden is. Bovendien bleek het heel moeilijk, zo niet onmogelijk, tegen de marktwerking te opereren. Terug naar het onderzoek. De provincie Limburg grijpt met de verordening hard in, op de natuurlijke marktwerking. Gelet op hetgeen hierboven omschreven, voor hoelang?

Bredere landelijke aanpak vereist?

Opvallend in de verordening is dat vrijwel alleen de leegstand van woningen wordt aangepakt. De verordening zegt bijna niets omtrent de leegstand van kantoren en winkels. Is voor de leegstand van winkels en kantoren ook niet een verordening nodig? De verordening heeft geen betrekking op verloedering van centra. Merkwaardig dat een verordening wordt gemaakt voor een problematiek die waarschijnlijk door marktpartijen vanzelf op termijn wordt opgelost (projectontwikkelaars bouwen niet voor leegstand). Daarnaast bestaat een problematiek (leegstand winkels, kantoren en scholen, verloedering binnenstad, etc.) waar de overheid duidelijk vrijwel als enige een directe taakstelling heeft

en daar zegt de verordening nauwelijks iets over. Bovendien moet worden vastgesteld dat de overheid zelf vaak mede verantwoordelijk is voor leegstand van winkels en kantoren. Menig stadsbestuur vindt een groot aantrekkelijk stadscentrum met veel winkels belangrijk en bouwt een nieuw gemeentehuis, terwijl er nog bestemming is voor het oude. Het centrum zet de stad op de kaart en zorgt voor toestroom van mensen waaronder, winkelend publiek, potentiële kopers en toeristen, etc.. Door stadsbesturen en beleggers worden (werden) stadscentrums gecreëerd waarvan men zich kan afvragen of er wel vraag naar is (was).

Leegstand van winkels, kantoren en verloedering van de binnenstad zal in eerste instantie moeten worden opgelost door economische groei. Blijft die groei achter dan zal de verkrotting van wijken (met name de binnenstad) doorgaan en de leegstand winkels en kantoorpanden blijven bestaan tenzij de overheid ingrijpt en in overleg met marktpartijen kan overgaan tot sloop, transformatie en herinrichting. Daarvoor zal wel een zogenaamde sloopbudget nodig zijn. Verloedering van de binnenstad tegengaan is een maatschappelijk belang. Financiering van het sloopfonds zal dus in eerste instantie een overheidsgebeuren zijn. Het ligt voor de hand dat de gemeentelijke, c.q. de provinciale overheid als eerste verantwoordelijk zijn voor de vulling van het sloopfonds. Door projectontwikkelaars zal niet zonder meer een bijdrage geleverd worden tenzij er voldoende compensatie wordt gecreëerd. Het resultaat zou moeten zijn dat op initiatief van een faciliterende, stimulerende en activerende overheid in samenwerking met de partners (projectontwikkelaars, eigenaren, corporaties en beleggers) leegstand en verkrotting worden vervangen door een hoogwaardige herinrichting van de binnenstad.

Kortom: bovenstaande overdenkingen bieden weer een voedingsbodem voor nieuw onderzoek!

>>

NABESCHOUWING / REFLECTIE

Tot slot een reflectie is niet compleet zonder een kritische terugblik op mezelf als onderzoeker. Het doen van praktijkgericht onderzoek is voor mij als docent Bouwtechnische Bedrijfskunde aan Zuyd Hogeschool geen dagelijkse kost. Echter in het toekomstige werkveld worden deze onderzoekcompetenties belangrijker. “Je laatste onderzoek is altijd het beste”. Dat onderschrijf ik, in het kader van “al doende leert men”. Onderzoek doen leidt tot kennisverbreding en uitbreiding van vaardigheden. In dit onderzoek is naast literatuur gebruik gemaakt van interviews met de betrokken in het werkveld. Door de interviews worden vooral praktische kennis en kunde van het werkveld gedeeld met de onderzoeker. Daarbij zijn de volgende facetten van belang:

- Let op de geïnterviewde personen kenmerkend zijn voor het, gehele van toepassing zijnde, werkveld.
- Stel de juiste vragen in relatie met de doelen van het onderzoek.
- Let op dat de antwoorden in voldoende mate de vraag beantwoorden. Verzeker de diepgang door indien nodig verder door te vragen over het gespreksonderwerp.

De interviews leverde een consistent beeld op, hetgeen de betrouwbaarheid ten goede komt. Toch lijkt het mij verstandig bij een volgende gelegenheid de interviews wat later in het onderzoek in te plannen, zodat de vraagstelling en diepgang nog beter aansluiten bij de doelstelling van het onderzoek. Interviewen is blijkbaar een vak apart.

Wat erg positief heeft gewerkt is het overleg met een klankbordgroep om de resultaten te spiegelen aan de mening van inhoudsdeskundigen. Maar ook om een tunnelvisie te voorkomen werkt een klankbordgroep erg verfrissend. Het houdt de onderzoeker scherp. De meningen van een groep deskundigen die de materie wel bevatten, maar niet direct betrokken of belanghebbende zijn, is een goede methode om de resultaten van het onderzoek verder te onderbouwen en kritisch te beschouwen. In tegenstelling tot de interviews (wat later in het proces) ben ik van mening dat de klankbordgroep ook van meerwaarde was geweest eerder in het proces. Dan kon de klankbordgroep eerder input geven aan de onderzoeker. De frequentie van 1 bijeenkomst met de klankbordgroep zou ik een volgende keer verhogen naar 2 keer. Een keer in het midden van het proces en een keer in de afrondende fase van het onderzoek.

Daarnaast heb ik door het onderzoek meer kijk gekregen op de onderliggende verbanden tussen allerlei partijen betrokken bij gebiedsontwikkeling. Daarnaast fronste af en toe mijn wenkbrauwen over alle zorgwekkende berichtgeving over de toekomst van Zuid-Limburg. Mocht het ons (lees: Limburg) lukken om de harde lijnen die nu de grens vormen met België en Duitsland te wijzigen in stippellijnen of nog beter, te laten vervagen dan heeft deze regio mijn inziens een ongekende potentie. De Euregio heeft toekomst! Dit werd nog eens kortgeleden bevestigd door het onderzoek⁴⁴ ‘Groeien aan de grens’ van vier economen.



⁴⁴ Marlet G., Oumer A., Ponds R., Woerkens C. van, Groeien aan de Grens (2014)

Confucius
(551 – 479 v. Chr.)

**VERTEL HET ME
EN IK ZAL HET
VERGETEN.**

**LAAT HET ME ZIEN
EN IK ZAL HET
ONTHOUDEN.**

**LAAT HET ME ERVAREN
EN IK ZAL HET
ME EIGEN MAKEN.**

**ZUID-LIMBURG.
JE ZAL ER MAAR
WONEN.**

**JA. HEEL ERG
GRAAG!**

GERAADPLEEGDE BRONNEN

INTERVIEWS

Naam	Functie	Organisatie
------	---------	-------------

Provinciale Overheden:

dhr. P. (Paul) van Noorden	Senior beleidsmedewerker Wonen en Leefbaarheid	Provincie Limburg
----------------------------	---	-------------------

dhr. L. (Leo) van den Brand	Beleidspecialist stedelijke planologie en wonen	Provincie Zeeland
-----------------------------	--	-------------------

dhr. L. (Léon) Kaagman	Senior beleidsmedewerker wonen en demografie	Provincie Zeeland
------------------------	---	-------------------

Marktpartijen:

mevr. N. (Nadja) van Es	Regiomanager / projectontwikkelaar	Janssen de Jong Projectontwikkeling
-------------------------	---------------------------------------	--

dhr. R. (Ronald) Konings	Directeur	Grouwels Daelmans
--------------------------	-----------	-------------------

dhr. R. (Ruud) Verkou	Projectontwikkelaar	Van Wijnen
-----------------------	---------------------	------------

dhr. R. (Roger) Drummen	Senior Projectontwikkelaar	Bouwontwikkeling Jongen
-------------------------	----------------------------	-------------------------

dhr. A. (Al) Sistermans	Senior Locatiemanager	Bouwfonds Ontwikkeling
-------------------------	-----------------------	------------------------

dhr. Y. (Yoerie) Kambier	Hoofd projectontwikkeling	Aannemersbedrijf Van der Poel BV
--------------------------	---------------------------	----------------------------------

dhr. G. (Gino) van Driessche	Directeur	AM Zeeland
------------------------------	-----------	--------------

INTERVIEWS

Naam

Functie

Organisatie

Marktpartijen:

dhr. J. (John) Priem

Projectmanager

Bouwfonds Ontwikkeling

mevr. A. (Annemie) Schönfeld

Projectontwikkelaar

Rottinghuis

dhr. E. (Ernest) Meertens

Geschäftsführer /
Mitgesellschafter

Kadans Real Estate GmbH

Klankbordgroep:

dhr. G. (Gie) Graus

Directeur / partner

H&S adviseurs

mevr. A. (Amanda) Crombach

Projectontwikkelaar

Woonpunt

dhr. D. (Dennis) de Leest

Directeur

De Leest Projecten

dhr. B. (Bart) Pluijmen

Directeur

Serpro Management

dhr. B. (Bas) van Es

Business Controller

Q-Park

GERAADPLEEGDE BRONNEN

LITERATUUR (RAPPORTEN EN ARTIKELEN)

- ABF Research (2014),
Het middeldure huursegment in Limburg
- Actieagenda Bouw (2013),
Ontslakken van gebiedsontwikkeling
- Bossema A., Kroon C., Heuvink G. (2008),
Ruimte en Advies, naar een transparante grondmarkt
- Bouwend Nederland (2014), brief: ontwerp POL2014 – houdbaarheidsdatum van bouwplannen.
- Bouwfonds property development (2012),
Onderzoeksrapport Woningmarkten in perspectief
- Bouwregels in de praktijk (2014), artikel:
“Waarde(loosheid) gemeentelijke toezeggingen in ruimtelijke projecten”
- Buitelaar E. (2009),
Grenzen aan het gemeentelijk grondbeleid.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz Bau und Reaktorsicherheit.(2014), 10 Jahre Stadtumbau West, Programmaprofil und Praxis
- Capital Value (2014),
Onderzoek | De woning(belegging)markt in beeld
- Club van Rome (1972),
De grenzen aan de groei
- Deloitte Real Advisory (2012),
Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven
- Derks W., Hovens P., Klinkers L. (2006),
Structurele bevolkingsdaling, een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers
- DTZ Zadelhoff (2010),
Huurwoningen sleutel tot marktherstel, de Nederlandse markt voor woningenbeleggingen
- Economisch Instituut voor de Bouw (2013),
Maatschappelijke Kosten Baten Analyse Zeeuws-Vlaanderen
- Etil, (2012), Woningmonitor Limburg 2012, factsheetboek Provincie Limburg COROP-regio's
- Etil, (2013), “na stabilisatie daalt de bevolking weer in Limburg”, .persbericht 2013
- Graaf, K. de (2011), artikel: Vijf mogelijke rollen voor de provincie in nieuwe RO taak; Building Business
- Graaf, T. de, Van Oort F., Boschman S. (2008),
Woon- en werkdynamiek in Nederlandse gemeenten, Ruimtelijk planbureau
- Heijkers B., Velden J. van der, Wassenberg F. (2012),
Toekomst Stedelijke vernieuwing na 2014; NICIS en KEI
- Jongen aannemersbedrijf (2013), Zienswijze / inspraak voorontwerp-bestemmingsplan Kerkrade West III
- Marlet G., Oumer A., Ponds R., Woerkens C. van, (2014), Groeien aan de Grens
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), Wonen in ongewone tijden, WoON2012
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014), Aanpak transformatie Rijksvastgoed; Rijksvastgoedbedrijf
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014), Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012),
Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl
- Ministerie van Verkeer Ruimtelijke Ordening en Milieu (heden: Ministerie I en M), (2009), Reiswijzer Gebiedsontwikkeling, een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden
- Nozeman E.F. (2010), Handboek Projectontwikkeling, (2010); Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen [NEPROM]
- Planbureau voor de Leefomgeving (2010),
Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland
- Planbureau voor de Leefomgeving (2013),
Demografische ontwikkelingen 2010-2040 ruimtelijke effecten en regionale diversiteit
- Podium redactie Bouwend Nederland (2014), artikel: “Koppe: ik wil in elke Limburgs gemeente bouwkransen zien”.

Provincie Limburg (2013), Nota van zienswijzen op de ontwerp beleidsregel Nieuwe woningen Zuid-Limburg

Provincie Limburg (2014), brief: Novelle Herzieningswet Toegelaten Instelling Volkshuisvesting

Raad van State (2014), uitspraak 201307731/1/R1; afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Regionaal Woon-en Leefbaarheidsplan Oost Groningen (2013), Regionaal Prestatiekader 2013–2018 Woningmarkt Oost-Groningen

Rooy, P.v. (2009), Nederland Boven Water: praktijkboek gebiedsontwikkeling II

Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland [IVBN] (2014), Visie op de vrije sector huurwoningmarkt

Thuis P. (2003), Toegepaste Organisatiekunde (derde druk); Wolters-Noordhoff

Vesteda (2013), Jaarverslag Vesteda

Wildt R.d., Luijkx T. (2011), Onrendabele nieuwbouw, investeringen in de sociale huursector; Rigo

Zeeuw, F.d. (2007), De engel uit marmer: reflectie op gebiedsontwikkeling. Delft: Technische Universiteit

INTERNETPAGINA'S

www.gebiedsontwikkeling.nu
www.nationaalkompas.nl
www.platform31.nl
www.pbl.nl
www.limburg.nl
www.zeeland.nl
www.provinciegroningen.nl
www.woningmarktcijfers.nl
www.neporm.nl
www.vng.nl
www.aedes.nl
www.ivbn.nl
www.rijksoverheid.nl
www.rigo.nl
www.iba-parkstad.nl
www.stadtumbauwest.de
www.baut.nl
www.intemarketing.nl
www.cmill.com
www.tritac.nl
www.zuidlimburg.nl

DEELNAME CONFERENTIES

Conferentie:
Dag van de projectontwikkelaar
15.05.14; NEPROM

Conferentie:
Regionale transformatie van de (Limburgse) woningmarkt
10.10.14; Provincie Limburg

CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG

**WAT IS VOOR EEN COMMERCIËLE
PROJECTONTWIKKELAAR VAN
KOOPWONINGEN IN DE VRIJE SECTOR
DE BESTE STRATEGIE OM, GEGEVEN
DE PROVINCIALE VERORDENING
'WONEN ZUID-LIMBURG', DUURZAAM /
VOLHOUDBAAR TE BLIJVEN WERKEN
IN DE REGIONALE WONINGMARKT
VAN ZUID-LIMBURG?**

ing. L. (Leo) Teunissen [cohort 2012, MUAD]
Docent Built Environment, Zuyd Hogeschool