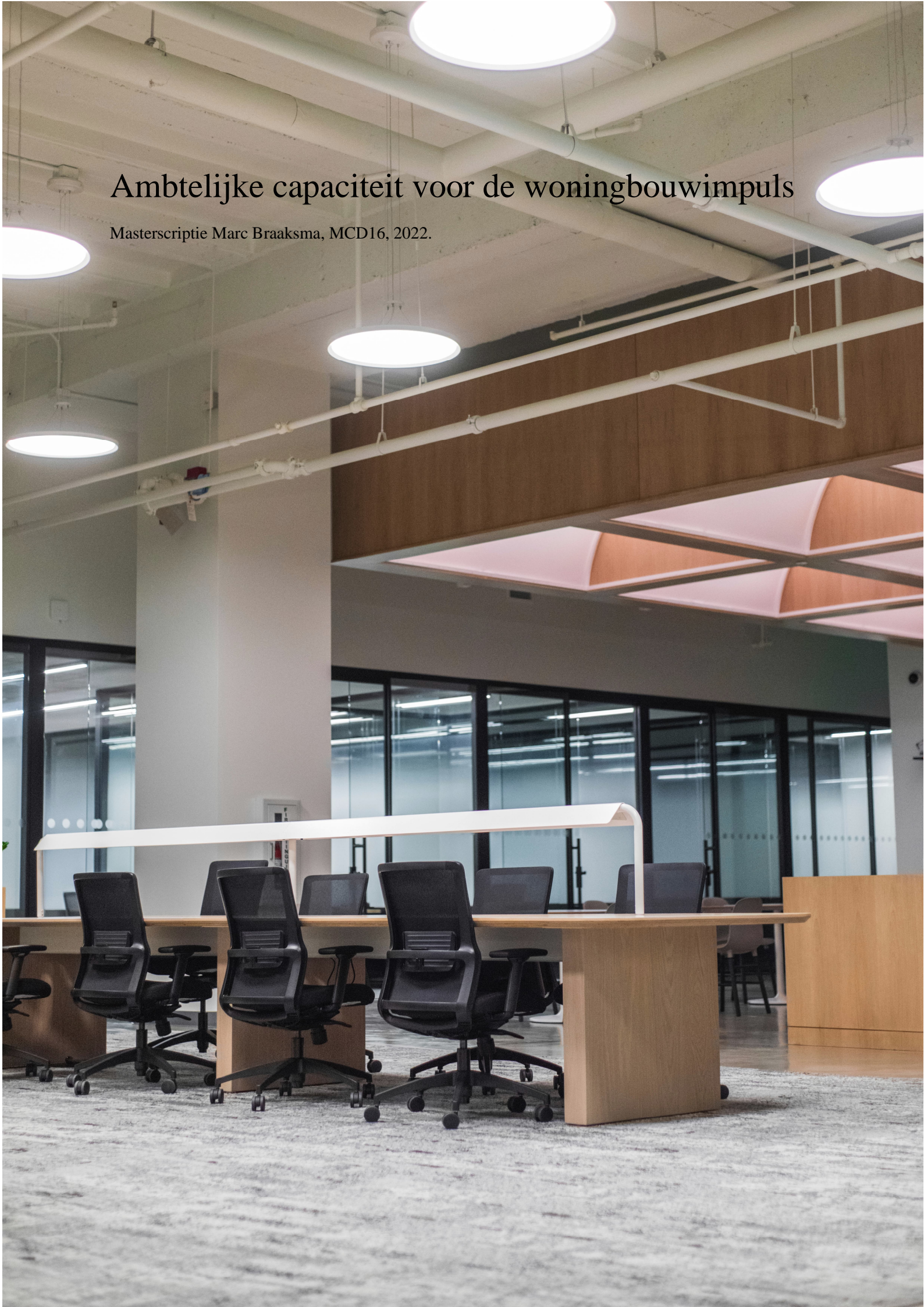


Ambtelijke capaciteit voor de woningbouwimpuls

Masterscriptie Marc Braaksma, MCD16, 2022.



Ambtelijke capaciteit voor de woningbouwimpuls.

Marc J.R. Braaksma

Master City Developer

Erasmus Universiteit Rotterdam / TU Delft

18 juni 2022

Marc.Braaksma@gmail.com

Inhoud

Samenvatting.....	5
1 Inleiding.....	8
1.1 Inleiding.....	8
1.2 Aanleiding	8
1.3 Probleemstelling	9
1.4 Hoofdvraag	10
1.5 Deelvragen.....	10
1.6 Onderzoeksmethode	10
1.7 Hoofdstukindeling.....	11
2 Vastgoedmarkt - wonen.....	12
2.1 Vrije markt?.....	12
2.2 Nederlandse markt	13
2.3 Het derde kwadrant, de woningbouwproductie	14
2.3.1 Bouwgrond, bouwlocaties	14
2.3.2 Wetgeving, Crisis- en Herstelwet, expertteam	15
2.3.3 De woningbouwindustrie	15
2.3.4 Grondstoffen.....	16
2.3.5 Beroepsbevolking	16
2.3.6 Vacatures en werkzoekenden	17
2.3.7 Competenties en onderwijs.....	17
2.4 Complexe wetgeving.....	18
2.5 Decentralisaties Rijksoverheid.....	19
2.6 Conceptueel kader.....	20
3 Onderzoeksmethode	22
3.1 Selectie van gemeenten.	22
4 Kwantitatief deel: bouwopgave en plankosten.....	24
4.1 Regeling Plankosten.....	24
4.2 De plankostenscan.....	25
4.3 Uitgangspunten voor vergelijking.....	27
4.3.2 Van uren naar ambtenaren.....	29
4.3.3 Vergunningen	30
4.3.4 Conclusie plankostenscan.....	30
5 Kwalitatief onderzoek.....	32
5.1 Gemeenten.....	32

5.2	Wie te interviewen.....	32
5.3	Inrichting en introductie.....	32
5.4	Beantwoording vragen en eerste conclusies.....	33
5.4.1	Financiële crisis.....	33
5.4.2	Plankostenscan.....	34
5.4.3	Arbeidsmarkt.....	35
5.4.4	Doorzettingsmacht.....	36
5.4.5	Omgevingswet.....	38
6	Conclusie en beschouwing.....	39
6.1	Conclusie.....	39
6.2	Oordeel van professionals.....	41
6.3	Beperkingen van het onderzoek.....	42
6.4	Beschouwing.....	43
7	Bibliografie.....	45
Bijlage 1.	Toelichting vragenformulier ambtelijke capaciteit.....	49
Bijlage 2.	Vragenlijst.....	51
Bijlage 3.	Interviews (in PDF toegevoegd).....	52

Samenvatting

Nederland is toch niet af. Er is in Nederland een tekort aan 279.000 woningen in de periode 2021-2030. De reguliere productie van 70.000 woningen per jaar, moet omhoog naar 100.000 woningen per jaar om dit tekort in te lopen. Ambtelijke capaciteit blijkt hierbij de belangrijkste beperking om een woningbouwimpuls te realiseren. De opgave is te groot en complex voor het beschikbare ambtenarenapparaat en het probleem wordt groter. Een combinatie van opleiden van nieuwe ambtenaren, grotere plannen, ook in het buitengebied, en toetsen van wetgeving op efficiëntie zijn oplossingsrichtingen, maar biedt slechts op middellange termijn uitkomst. De woningbouwimpuls blijkt nu niet haalbaar.

Ontstaan van het tekort

Het tekort is ontstaan door groei van het aantal huishoudens. Daardoor zit nu circa 4% van de huishoudens zonder (passende) huisvesting, wat normaliter circa 1,5% is. 43% van de woningmarkt bestaat uit huurwoningen waarvan 87% tot de gereguleerde sector behoort. Het gebrek aan voldoende woningen uit zich hier niet in hogere huren, maar in langere wachtlijsten, inmiddels meer dan 7 jaar in een derde van de gemeenten. In de vrije sector huur is wel een sterke verhoging van de huur geconstateerd, dit vertaalt zich in hogere transactiepreisen. Dit stuwt de indirecte rendementsverwachting, waarmee beleggen als aantrekkelijker wordt ervaren. Tegelijkertijd, heeft de lage rentevoet het financieren van vastgoed gestimuleerd, wat ook opwaartse druk op transactiepreisen veroorzaakt (zowel in de beleggersmarkt als de markt voor eigenaar-bewoners).

Theoretische oplossing voor het tekort

In het vastgoedmodel van DiPasquale en Wheaton zou dat in een vrije markt moeten leiden tot een stevige stijging van de productie van vastgoed. De hoge huurstromen (en betalingsbereidheid van kopers) vertaalt zich in hogere transactiepreisen, hetgeen de winstmarge van ontwikkelaars zou moeten vergroten. Zij concurreren onderling totdat de productiekosten van een woning (inclusief een concurrerend rendement) gelijk zijn aan de afzetprijs. De crux is hoe deze productiekosten zijn gedefinieerd. Wanneer wordt gekozen voor een brede definitie, omvatten deze productiekosten: plankosten, stichtingskosten, grondprijzen en bijdragen aan voorzieningen. Deze kosten zijn fors toegenomen, door een combinatie van planologische, milieukundige en financiële beperkingen, én door de toegenomen complexiteit die uitgaat van de combinatie van deze beperkingen. Paradoxaal genoeg leidt dit tot een theoretisch evenwicht. Eenvoudiger gesteld: woningen zijn duur, maar het ontwikkelen van woningen ook.

Is extra geld de oplossing?

De minister heeft diverse maatregelen genomen om het bereik van kopers en starters te vergroten met verlaging van de overdrachtsbelasting en de “jubelton”, een belastingvrije schenking van ouders bij de aankoop van vastgoed door de kinderen. Deze maatregelen vergroten de betalingsbereidheid van huishoudens, maar leiden niet tot het bouwen van extra woningen. De vraag neemt (verder) toe, maar het aanbod niet. Ook voor de productie van extra woningen heeft de minister extra geld beschikbaar gesteld aan gemeenten en provincies om ze bij te staan bij complexe vraagstukken (aanjaagteams) en financiële obstakels (Woningbouw Impuls), maar dit leidt nog niet tot het oplossen van het tekort.

Een alternatieve verklaring voor het tekort

Onderdeel van de ontwikkeling zijn de publieke taken van lokale overheden. Onderdeel van het proces van de bouw van woningen is de (publieke) productie van bestemmingsplannen met bouwtitels. En op

dat punt blijven de gemeenten sterk achter. Er liggen geen ongebruikte bestemmingsplannen in Nederland. Weliswaar zijn er haperingen in de bouw van de woningen zelf door onzekerheid over de levering van grondstoffen, maar dat is geen verklaring voor het feit dat de afgelopen jaren niet meer dan circa 70.000 woningen worden opgeleverd, in 2021 zelfs 69.000.

In dit onderzoek is met behulp van een instrument voor het verhaal van kosten van gemeenten voor het maken van bestemmingsplannen en het ontwerpen van de openbare ruimte (de Regeling Plankosten Exploitatieplan) berekend hoeveel ambtelijke capaciteit er nodig is, om de productie te behalen om het tekort te dichten. De berekeningen zijn gebaseerd op verschillende planvarianten. Samen met de benodigde ambtenaren voor vergunningen, is de benodigde extra capaciteit ten minste 6.500 mensen. Daarbij zijn specialisten, provincieambtenaren en medewerkers bij waterschappen niet meegeteld. De benodigde capaciteit kan oplopen tot 8.000 in het minst gunstige geval.

Hoe staan Nederlandse gemeenten ervoor?

Op basis van interviews bij 7 gemeenten verspreid over het land blijkt dat zij onderbezet zijn en vacatures nauwelijks vervuld krijgen. De arbeidsmobiliteit die plaatsvindt lijkt zich vooral tussen gemeenten af te spelen. Ook externe inhuur biedt geen soelaas, de mensen zijn er niet. Gemeenten delen hun gemeenteraden mede dat zij de normale opgelegde taakstelling waarschijnlijk niet gaan halen. Als het gaat om de schaa sprong waarbij de productie met 50% omhoog moet, dan heeft geen enkele gemeente daar de capaciteit, noch de plannen voor. Dat het rijk extra expertise en geld beschikbaar stelt helpt hooguit bestaande plannen vooruit. Maar capaciteit voor meer woningen per jaar is er niet, zo rapporteren gemeenten.

Oplossingsrichtingen

Arbeidsmarkt match verbeteren: De uitbreiding van het aantal ambtenaren lijkt een voor de hand liggende oplossing. Op korte termijn is de arbeidsmarkt overspannen. Er zijn meer vacatures dan werkzoekenden. Bovendien is het ambtelijk apparaat sterk vergrijsd, 37% stroomt de komende 15 jaar uit. Op middellange termijn kan extra ambtenaren opleiden een oplossing zijn, maar de verwachting is dat, inclusief instroom van buiten Nederland, de beroepsbevolking hooguit gelijk blijft. De instroom van nieuwe generaties ambtenaren is naar verwachting dan ook geringer dan de voorziene uitstroom. Het is daarmee niet waarschijnlijk dat 6 duizend of meer ambtenaren extra kunnen worden geworven in de komende 10 jaar. Het is zelfs aannemelijk dat tekorten oplopen.

Andere plannen: Een andere oplossing is om de plannen aan te passen. De analyse maakt inzichtelijk dat verdichten en vergroten van plannen de benodigde capaciteit per woning vermindert. Gemiddeld omvat een bestemmingsplan in Nederland 280 woningen, terwijl dit soort plannen juist relatief veel capaciteit vraagt. Ook het nieuw bouwen in de polder wordt geopperd als oplossingsrichting, maar is dermate omstreden dat daar een ontwikkeltijd van 10 jaar voor staat: niet binnen de huidige scope van een miljoen woningen.

Nieuwe wetgeving: Op de vraag of wellicht de nieuwe Omgevingswet hierin verandering gaat brengen, antwoorden alle gemeenten negatief. De evaluatiecommissie van de Eerste Kamer heeft al eerder geconstateerd dat de Omgevingswet i.c. het Digitale Stelsel Omgevingswet niet is ontworpen vanuit het oogpunt van de gebruiker. Het “omzetten” van bestemmingsplannen naar Omgevingsplan en het anders werken met programma’s legt juist een extra druk op het ambtelijk apparaat. Dat zich al 6 jaar aan het voorbereiden is met allerlei experimenten en oefenprogramma’s.

Tot slot

Gebiedsontwikkeling is de laatste decennia bijzonder complex geworden. Binnenstedelijk, integraal, complexe wetgeving, en dan is de duurzaamheidsimpuls nog buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek. Dit vergt – als de woningbouwimpuls daadwerkelijk de politieke prioriteit heeft - een efficiëntieslag: meer met minder capaciteit. Dit vergt een mate van loslaten, versimpelen en dereguleren.

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Na 36 jaar werken aan stedelijke ontwikkeling, zie ik dat de houding, competentie en het gedrag van het ambtelijk apparaat, essentieel is voor het welslagen van gebiedsontwikkeling. Ik zie dit in projecten van collega's, maar ook in de projecten waar ik zelf actief ben. De samenstelling van het team doet er toe en lijkt een noodzakelijke (maar geen voldoende) voorwaarde voor succesvolle ruimtelijke transities. Dit leidt ertoe dat ik mij heb afgevraagd: heeft de kwaliteit van 'het team' invloed op de structureel achterlopende woningbouwproductie?

1.2 Aanleiding

Er is sprake van een overspannen woningmarkt waarin de vraag het aanbod overstijgt. (Peter Boelhouwer, 2021) (Schilder & Buitelaar, Stuurbaarheid van Woonvoorkeuren, 2021) Dit heeft tot gevolg dat de woningverkooprijzen harder stijgen dan de vraagprijs, de inflatie en loonontwikkeling, met betaalbaarheidsproblematiek tot gevolg (Schilder & Buitelaar, Stuurbaarheid van Woonvoorkeuren, 2021). De bruto bouwopgave aan nieuwbouwwoningen van 2021-2030 is circa 900.000 (Ollongren, 2021), in de volle breedte van het aanbod. (Groenemeijer & van de Lelij, Inventarisatie Plancapaciteit, 2021), wat circa 30% hoger ligt dan het huidige tempo. (CBS, 2022). De getallen zijn niet absoluut en in de media en door de minister wordt gesproken over "één miljoen" woningen die er in 10 jaar gebouwd moeten worden. Dat getal houdt deze scriptie gemakshalve aan.

Er is en wordt veel onderzoek gedaan naar het versnellen van de woningbouw. (Deloitte, 2021) (Groenemeijer, Gopal, Stuart-Fox, Leeuwen, & Omtzigt, 2021) (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2021) (Rebelgroup, 2021) Veel studies wijzen een financieel tekort aan als voornaamste vertragende factor. Zo zijn de belemmeringen op het financiële vlak in beeld gebracht door (Rebelgroup, 2021). Voor het ontwikkelen van 14 prioritaire locaties in grote steden is nog €19,8 miljard tot 2040 ongedekt, stellen zij (Rebelgroup, 2021), en voor de overige locaties is er nog een Publiek Onrendabele Top (PORT¹) van €5,56 miljard. Dit laatste bedrag bevat aan grondexploitaties/kostenverhaal toerekenbare kosten, maar is echter niet verhaalbaar, want de kosten zijn hoger dan het saldo van opbrengsten. Ook becijfert (Rebelgroup, 2021) €8,12 miljard aan kosten die niet toerekenbaar zijn aan de grondexploitaties. Verder zijn er nog schaalpronginvesteringen in Amsterdam (€9 miljard) en "Zuid-Holland" (€8 miljard), waar middelen ontoereikend zijn. Bij elkaar genomen gaat het om circa €40 miljard aan benodigde publieke investeringen die tot 2030 gemaakt worden. Dit betreft echter investeringen naast het kostenverhaal dat de grondexploitaties dekt. (Rebelgroup, 2021)

Teruggerekend naar het aantal woningen, komt dat neer op €45.000 per woning. Bij de vorming van het kabinet Rutte IV is €7,5 miljard extra beschikbaar gesteld voor goede ontsluiting van nieuwe woningen (VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 2021). Er lijkt daarmee nog sprake van een financiële opgave. Een financieel tekort is echter niet de enige vertragende factor op de woningbouw. Deloitte (2021) legt het verband tussen actief grondbeleid van gemeenten en de woningbouwproductie, en

¹¹ Definitie PORT: publieke investeringen die toe te rekenen zijn aan woningbouw en die niet terugverdiend kunnen worden uit opbrengsten uit de gemeentelijke grondexploitatie (verkoop bouwrijpe kavels) dan wel in het geval van passieve grondexploitaties uit kostenverhaalsafspraken met private partijen.

concludeert dat de uitvoeringskracht van gemeentelijke organisaties één van de beperkende factoren is. Zij bevelen aan te onderzoeken hoe de ambtelijke slagkracht van gemeenten kan worden versterkt en hoe gemeenten hun apparaat en uitvoeringskracht kunnen vergroten. Gebrek aan capaciteit, parate kennis en slagkracht om de bestaande instrumenten goed in te zetten, ontbreekt bij sommige gemeenten en is schaars, zo stellen zij. Het voorliggende onderzoek richt zich op deze tweede beperking: het ambtelijke capaciteitsvraagstuk.

In het onderzoek wordt de ambtelijke capaciteit niet alleen als kwantitatief vraagstuk gedefinieerd: is er onder de huidige omstandigheden sprake van een tekort? Maar, ook als een kwalitatief vraagstuk: in hoeverre leidt toenemende complexiteit van wet- en regelgeving tot andere eisen aan het ambtenarenapparaat. Wet- en regelgeving is namelijk fors complexer geworden, in de laatste decennia. Na invoering van de Wet ruimtelijke ordening in 2008 ontstond voor het eerst een wettelijk kader voor kostenverhaal van openbare werken en voorzieningen bij particuliere ontwikkeling. Aangezien dat samenviel met de Financiële Crisis, kwam in 2010 de Crisis en Herstelwet die het mogelijk maakte om te experimenteren met tal van afwijkingen (90) van bestaande wetgeving in inmiddels 190 bestemmingsplannen. De experimenten die met de Crisis- en Herstelwet mogelijk zijn gemaakt, zijn de opmaat geweest voor de Omgevingswet. Deze wet integreert 26 wetten met betrekking tot de ruimte, 60 algemene maatregelen van bestuur en 75 ministeriële regelingen op gaan in één Omgevingswet, vier algemene maatregelen van bestuur en één Omgevingsregeling. Deze Omgevingswet is in 2016 door de Eerste Kamer aangenomen, echter anno 2022 nog niet in werking.

De komst van de Omgevingswet zal de wijze waarop plannen worden vastgesteld beïnvloeden. Deze wet zet meer dan voorheen in op participatie van de samenleving bij het tot stand brengen van plannen. Participatie vraagt meer en ander soortige inzet van het ambtelijk apparaat om dat te organiseren. De vraag is of er voldoende mensen zijn om dat uit te voeren én of de kwaliteiten van deze mensen aansluiten op hetgeen van hen gevraagd wordt.

1.3 Probleemstelling

De verwachting is dat er een grens zit aan de ambtelijke capaciteit om planvorming voor deze aantallen woningen tot stand te brengen. De woningbouw met 30% versnellen vraagt productiecapaciteit bij gemeenten. Er is sprake van een kwantitatieve vraag of er voldoende ambtenaren zijn en een kwalitatieve vraag of de opleiding en ervaring van de beschikbare mensen aansluiten op de vraag. De mate waarin deze mensen uit de markt kunnen worden gehaald en wat de beschikbare opleidingscapaciteit is, hangen hier mee samen.

In het kader van het kostenverhaal in de Wet ruimtelijke ordening is een voorspellingsmodel ontwikkeld waarmee woningbouwopgave en ambtelijke capaciteit worden gekoppeld². Dit is de regeling Plankosten Exploitatieplan. De regeling is nog niet geëvalueerd, maar wat betekent deze opgave volgens dit model?

² Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 30 januari 2017, nr. IENM/BSK-2016/303999, houdende regels met betrekking tot de hoogte en begrenzing van de plankosten in een exploitatieplan (Regeling plankosten exploitatieplan)

1.4 Hoofdvraag

De vraag die in dit onderzoek centraal staat is:

In hoeverre vormt ambtelijke capaciteit een beperking om 1.000.000 woningen in Nederland te realiseren voor het jaar 2030?

Ambtelijke capaciteit wordt in dit kader gedefinieerd als: mensen in dienst van gemeenten, al dan niet tijdelijk of ingehuurd. Dit zijn ambtenaren die zich bezig houden met grondzaken en planologie, inclusief proces- en projectleiders. Dit zijn onder meer planologen en planjuristen, maar ook specialisten op het gebied van landschapsarchitectuur, stedenbouw, verkeer en milieu. Een afdeling grondzaken bestaat uit planeconomen, juristen grondzaken en afhankelijk van het type gemeente een rentmeester, makelaar of taxateur of verkoopmedewerkers. Projectleiders kunnen onderdeel zijn van ruimtelijke ordening, grondzaken of in een apart projectbureau zijn ondergebracht. De focus van deze studie is de som van deze delen. De wijze waarop zij zijn georganiseerd wordt bewust buiten beschouwing gelaten, omdat de effectiviteit van gemeentelijke organisatievormen een studie op zich vergt. Naast voorgenoemde groepen ambtenaren, zijn er ook ambtenaren die op andere wijze betrokken zijn bij de uitvoering van gebiedsontwikkeling, zoals het ingenieursbureau van de gemeente, de afdeling beheer en vergunningverleners. Deze ambtenaren zijn geen onderwerp van deze studie.

1.5 Deelvragen

De hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Wat is de benodigde kwantitatieve capaciteit aan ambtenaren om 1.000.000 woningen te realiseren voor 2030?
2. Hoeveel ambtenaren zijn nu beschikbaar om bij te dragen aan de ambitie om 1.000.000 woningen te realiseren?
3. In hoeverre zijn de beschikbare ambtenaren inzetbaar voor de woningbouwopgave?
4. In hoeverre bezitten de beschikbare ambtenaren de benodigde competenties?
5. In hoeverre leidt veranderende wet- en regelgeving tot een grotere kwantitatieve vraag naar ambtenaren?
6. In hoeverre leidt veranderende wet- en regelgeving tot een vraag naar andere competenties van ambtenaren?
7. Op welke wijze kan de ambtelijk capaciteit beter worden afgestemd op en/of benut worden om de ambitie om 1 miljoen woningen te bouwen waar te maken?

1.6 Onderzoeksmethode

Het onderzoek begint met een literatuurstudie naar de omgevingsvariabelen van overheidsinzet bij stedelijke planning. Wat is er bekend over de invloed van overheids capaciteit of overheidshandelen op de Nederlandse woningbouwmarkt. Verder wordt nagegaan wat bekend is over effectief handelen van ambtenaren. Ook wordt uit bestaande bronnen nagegaan hoe de markt voor ambtenaren in de planontwikkeling er nu uit ziet.

Aan de hand van een scenario-analyse op de Plankostenscan wordt nagegaan of de benodigde capaciteit kan worden benaderd. Hieruit volgt hoeveel capaciteit er nu zou moeten zijn en wat er extra nodig is om één miljoen woningen te bouwen tot 2030. De plankostenscan levert primair op hoeveel kosten er verhaald mogen worden, secundair is dit gebaseerd op de ambtelijke inzet op basis van uur

maal tarief. Dus is bekend hoeveel uur ambtelijke capaciteit er nodig is om de bestemming van een plan en daarmee ook van één woning te wijzigen. Door middel van scenario's worden verschillen uitvergroot tussen de tijd per woning benodigd voor een klein plan van enkele honderden woningen in de binnenstad of een groot plan met vele duizenden woningen in een weiland.

De rekenkundige bevindingen van de plankostenscan worden door middel van interviews getoetst bij gemeenten. Hier staat centraal of de huidige capaciteit op orde is om de huidige bestaande opgave te realiseren. Vervolgens komt aan de orde hoe gemeenten aan kijken tegen de extra opgave. Daarbij wordt ingezoomd op de verwachtingen die er zijn ten aanzien van de invoering van de Omgevingswet in relatie tot de woningbouwopgave.

De bevindingen worden voorgelegd aan een panel van professionals in gebiedsontwikkeling³ met de vraag of zij zich herkennen in de onderzochte problematiek en welke oplossingen zij zien voor het vraagstuk.

1.7 Hoofdstukindeling

Het volgende tweede hoofdstuk bevat de literatuurstudie. Het derde hoofdstuk gaat in op de plankostenscan. Hierin worden scenario's uitgewerkt om de benodigde ambtelijke capaciteit te bepalen. Het vierde hoofdstuk betreft het kwantitatief onderzoek. Met het kwantitatief onderzoek is geïnventariseerd of gemeenten een tekort in ambtelijke capaciteit ervaren en hoe zij daar mee om gaan. Ook worden de verwachtingen van de Omgevingswet in relatie tot de benodigde ambtelijke capaciteit in beeld gebracht.

In het laatste hoofdstuk worden de conclusies van het onderzoek besproken, alsmede de beperkingen en aanbevelingen. Dit hoofdstuk sluit af met een reflectie op de haalbaarheid van 1 miljoen extra woningen per 2030.

³ Om de praktische bereidheid tot deelname te vergroten is gekozen om mijn medestudenten te benaderen. Zij zijn werkzaam in de praktijk van gebiedsontwikkeling en hebben gemiddeld meer dan 10 jaar ervaring.

2 Vastgoedmarkt - wonen

2.1 Vrije markt?

De werking van de vastgoedmarkt is beschreven door (Di Pasquale & Wheaton, 1992). Dit model dat uit gaat van de vrije Amerikaanse vastgoedmarkt bestaat uit vier kwadranten die onderling invloed op elkaar uitoefenen. Door de werking in de vrije markt en in Nederland naast elkaar te zetten wordt inzicht verkregen hoe het woningtekort is ontstaan.

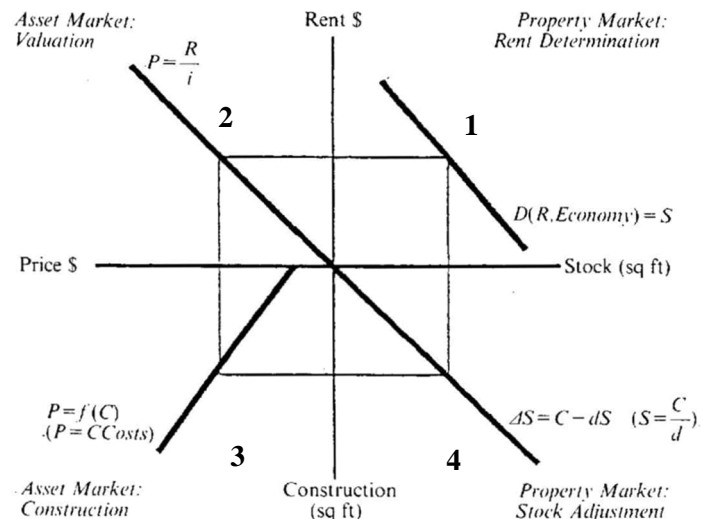
Volgens het model van Di Pasquale en Wheaton zal een toenemende vraag ontstaan door groei. Groei manifesteert zich doordat de lijn in het eerste kwadrant "1", zich naar boven en

vervolgens naar buiten beweegt, van het centrum af (Property Market: rent determination). Groei in dit model bestaat uit economische groei waarbij de koopkracht stijgt en uit groei van het aantal huishoudens. Bijvoorbeeld door verdunning van huishoudens of immigratie. In de afgelopen jaren is ook groei "gecreëerd" door de lage rente waardoor hypotheeklenningen veel goedkoper werden. Dit effect blijkt op de hele wereld zichtbaar te zijn. (Nijskens, Lohuis, Hilbers, & Heeringa, 2019). Het effect wordt in Nederland versterkt door de piramidale opbouw van gezinsinkomens: hoe lager de inkomens, hoe groter aantal huishoudens in het percentiel van de bevolking. Daardoor zal bij een rentedaling het aantal mensen dat zich de hypotheek kan veroorloven toenemen. Dus nog meer vraag in hetzelfde koopsegment.

De groei leidt tot hogere prijzen. Prijzen in de zin van huur, koop maar ook rendementen van vastgoedbeleggers. Gecombineerd met de lage rente voor hypotheeklenningen, daalden de kosten van het bezitten van vastgoed. Een lage rente doet de lijn hier tegen de klok in draaien (Asset Market: valuation; kwadrant 2). Naast het hogere rendement als gevolg van de groei in 1 zorgen deze twee bewegingen samen voor een versterking van de gevolgen in het derde kwadrant, linksonder. Immers de ruimte voor hogere bouwrijzen neemt extra toe. Daar ontstaat nog mee ruimte om meer vastgoed te bouwen. Vastgoedeigenaren, ontwikkelaars en/of potentiële kopers zorgen dan voor meer bouwopdrachten.

Het derde kwadrant, linksonder, is van de vastgoedproductie (Asset Market: construction). Door de stijgende vraagprijzen (Costs) en rendementen (C) komen er meer opdrachten. Het betreft de totale met bouwproductie belaste markt ($P=f(C)$), van grondeigenaren die uitgekocht moeten worden, overheden die plannen moeten maken of goedkeuren tot de inkoop van bouwmaterialen en het feitelijk bouwen van het vastgoed. In de hele kolom is ruimte, geld, voor verhoging van de productie. De lijn schuift hier op naar links, om het punt waar de prijs is beland weer in evenwicht te krijgen met de productie.

Real Estate: The Property and Asset Markets



Het laatste kwadrant (Property Market: stock adjustment, no 4.), rechtsonder, geeft de groei van de voorraad woningen, of vastgoed, aan die de vraag rechtsboven, accommodeert. Natuurlijk zijn er zoveel deelmarkten als er woningtypes zijn en kan er naast nieuwbouw ook geïnvesteerd worden in transformatie. Maar in het ideale geval is dit model continu in beweging om evenwicht te zoeken totdat het aanbod aan woningen weer in overeenstemming is met de vraag c.q. de koopkracht.

2.2 Nederlandse markt

De woningmarkt in Nederland heeft normaliter een “gestuurd” tekort van circa 2% van het aanbod op de vraag. Anno 2021 is het tekort opgelopen tot 4,2%. (Groenemeijer, Gopal, Stuart-Fox, Leeuwen, & Omtzigt, 2021). Door de coronacrisis en de dientengevolge lagere instroom van immigranten is het tekort weliswaar gedaald in 2020 naar 3,5%, maar daarmee is de markt nog steeds uit balans. Het tekort wordt geraamd op 279.000 woningen. De oorlog in Oekraïne kan echter leiden tot een grotere instroom van immigranten, waardoor de vraag weer gaat stijgen. Het “werken” met een gestuurd tekort geeft aan dat de overheid dit model beïnvloedt met haar beleid.

Volgens het model van Pascal en Wheaton hoort bij een grotere vraag de huur en het rendement op verhuur te stijgen. De huurmarkt is in Nederland (2018) maar voor 16% geliberaliseerd en dus voor 84% gereguleerd. (Schilder, Daalhuizen, Groot, Lennartz, & Staak, Wonen en gevoelens van onbehagen?, 2020). De druk op de markt is daardoor te ervaren in het beperkte segment van vrije sector huur. In de gereguleerde markt leidt de toenemende vraag vooral tot extreme wachttijden, zonder dat er ruimte voor investeringen in vastgoed ontstaat. Volgens de site van de woonbond (2022) wacht je in een kwart van de gemeenten langer dan zeven jaar op een sociale huurwoning. De koopsector daarentegen, volgens Statline van het CBS (2022) 57% van de woningen in Nederland, is niet gereguleerd hier zijn wel jarenlang prijsstijgingen fors boven de inflatie te zien tot wel meer dan 15% per jaar stijging. (Kadaster, 2021)

De consequenties van het verschil tussen vraag en aanbod kunnen verklaard worden met het model van (Di Pasquale & Wheaton, 1992). Bij een grotere vraag in een vrije markt zullen de prijzen stijgen of de rendementen toenemen. In een niet flexibele, gereguleerde, markt, zullen vooral de wachttijden oplopen omdat de druk om voorraad toe te voegen niet leidt tot meer rendement/middelen voor de aanbieder (corporatie).

Hoe dan ook, de hogere prijzen, rendementen en de oplopende wachttijden voor sociale woningen hebben geleid tot het inzicht dat Nederland structureel te weinig woningen heeft. (Inspectie der Rijksfinanciën , 2019) (Ollongren, 2021)

In het derde kwadrant, linksonder, wordt de woningbouwproductie weergegeven. De grote vraag en de gestegen prijzen c.q. wachtljsten oefenen grote druk uit om de productie per jaar sterk te verhogen. Deze moet van gemiddeld 70.000 per jaar naar 100.000 per jaar (Inspectie der Rijksfinanciën , 2019) gedurende 10 jaar om zo in totaal bijna één miljoen woningen bij te bouwen. De concrete extra behoefte is berekend op 279.000 extra woningen: tien jaar lang 27.900 woningen meer dan de gebruikelijke 70.000 per jaar. (Groenemeijer, Gopal, Stuart-Fox, Leeuwen, & Omtzigt, 2021) (Groenemeijer, Geen baksteenmythe, maar een woningtekort, 2021)

De output van dit kwadrant naar het vierde, de groei van de voorraad is onveranderd. Er blijkt geen enkele groei van het aantal nieuw gebouwde woningen per jaar in Nederland tot op heden 2022 ten opzichte van het langjarig gemiddelde. Weliswaar is de productie weer terug op het niveau van voor de Financiële crisis van circa 70.000 woningen per jaar, maar dat is bij lange na niet voldoende om het tekort in te lopen. (CBS, 2022)

De conclusie van het model van DiPasquale en Wheaton is dat het probleem zich voordoet in het derde kwadrant: aan de input kant is er veel extra vraag, veel extra rendement en veel extra investeringsvermogen in nieuwbouw. Aan de output zijde vind er geen verhoging van de woningbouwproductie plaats. In de paragraaf 2.3. zal daarom het derde kwadrant dieper ontleed worden voor de Nederlandse situatie.

2.3 Het derde kwadrant, de woningbouwproductie

In het model van DiPasquale en Wheaton wordt met de woningbouwproductie alle activiteiten bedoeld die samenhangen met de productie van vastgoed.

Deze keten begint met het aankopen van potentiële bouwlocaties of bouwgronden door de overheid en ontwikkelaars. Daarna volgen uitgebreide gebiedsonderzoeken, landschapsarchitectuur en stedenbouwkundige ontwerpen. Uiteindelijk moeten deze in samenspraak met de omgeving leiden tot door gemeenteraden vastgestelde bestemmingsplannen met directe bouwtitels (recht op omgevingsvergunning om te mogen bouwen). (Zeeuw, 2019). Indien er geen gronden zijn verworven dan kan na het vaststellen van het bestemmingsplan begonnen worden met een onteigeningsprocedure.

Eenmaal een bestemmingsplan vastgesteld en de gronden verworven, dan volgt het ontwerpen en bouwen van het vastgoed zelf. Van productie en aanvoerlijnen voor grondstoffen, kredietlijnen voor aannemers tot architecten, constructeurs en bouwvakkers op locatie, het transport en uiteindelijk de bouw zelf, al dan niet geprefabriceerd in een fabriek.

2.3.1 Bouwgrond, bouwlocaties

Nu is vastgoed geen elastisch goed dat zich snel laat aanpassen aan de markt. Gebiedsontwikkeling van gedachte tot oplevering duurt vaak 10 jaar. (Zeeuw, 2019). De economische crisis begon op het 3e kwartaal van 2008 toen er jaarlijks 70.000 woningen gebouwd werden. In de jaren daarna zakte het productietempo tot onder de 50.000 om in 2019 weer op het oude niveau terug te keren. In 2021 zijn er 69.000 nieuwbouwwoningen opgeleverd volgens het CBS. Om het tekort van 279.000 extra woningen in te lopen moet de productie omhoog naar 100.000 woningen per jaar. (Brink Management / Advies, 2017) (Duinen, Rijken, & Buitelaar, 2016). De vraag is waarom dat niet gebeurt.

Er zijn diverse onderzoeken naar bouwlocaties en hun ligging gedaan, bijvoorbeeld in de aanloop van het Besluit Woningbouwimpuls 2020. Hieruit blijkt dat het aantal van circa 1 miljoen woningen te bouwen tussen 2020 en 2030 slechts voor 90.000 stuks is op te lossen in de bestaande stad, met subsidie (€25.000 per woning) oplopend tot 314.000 stuks door transformatie van oude stadsdelen zonder woonfunctie, naar wonen. Dat betekent dat tussen circa 700.000 en 1.000.000 woningen buiten de steden gebouwd moeten worden ten koste van ander ruimtegebruik als landbouw, natuur en water. (Brink Management / Advies, 2017) en (Duinen, Rijken, & Buitelaar, 2016).

De beschikbare harde en zachte plancapaciteit is onlangs in kaart gebracht. Hieruit blijkt dat er voor 961.300 woningen ruimte is (Groenemeijer & van de Lelij, Inventarisatie Plancapaciteit, 2021). In vrijwel alle provincies is die voor 99% of meer voldoende, gemiddeld zelfs 132% overcapaciteit als alle zachte plannen worden meegenomen. De onderzoeker zelf stelt overigens stevige kanttekeningen bij de hardheid van deze data.

Het hebben van voldoende ruimte is maar een deel van het probleem. In Noord-Holland is de netto-plan capaciteit voor nieuwbouw 426.000 woningen, maar slechts 220.900 zijn voor 2029 beschikbaar. Het omzetten van plan capaciteit op papier naar een locatie waar daadwerkelijk wordt gebouwd vraagt

veel inzet, vooral ook van overheidspartijen. Daarom is het van groot belang de ambtelijke capaciteit van gemeenten om plancapaciteit via gebiedsontwikkeling om te zetten naar woningbouw te versterken (Korthals Altes, 2021).

2.3.2 Wetgeving, Crisis- en Herstelwet, expertteam

Het rijk heeft enkele maatregelen getroffen om de woningbouw te stimuleren. Om de belemmeringen in de bestaande Wet ruimtelijke ordening weg te nemen, heeft de kamer al in 2010 een Crisis en Herstelwet aangenomen, waarin per bestemmingsplan van bestaande knellende regelgeving mag worden afgeweken. Deze wet die slechts 4 jaar zou gelden, is nog steeds in werking omdat de Omgevingswet nog niet in werking is getreden waarin de ervaring van de Crisis- en Herstelwet is verwerkt. Echter uit de tweede evaluatie van de Crisis- en Herstelwet blijkt dat er geen sprake is van significante versnelling van procedures door deze wet als het gaat om het procesrecht (bezwaar en beroep) (Marseille, et al., 2014)

De minister heeft vervolgens verschillende voorzieningen getroffen:

1. Het instellen van een Expertteam Woningbouw
2. Regeling specifieke uitkering flexibele inzet ondersteuning woningbouw (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020).

Het expertteam woningbouw bestaat uit circa 30 deskundigen die door het Ministerie van Ondernemend Nederland worden ingezet om de gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen van bouwlocaties. Tevens begeleiden zij gemeenten bij het indienen van aanvragen voor de WoningbouwImpuls. Elk jaar wordt een rapportage geschreven. Deze rapportages bevatten interviews en beschrijvingen van de ervaringen die de experts hebben bij gemeenten. Zo krijgen het rijk en de gemeenten een goed overzicht van aanbod, doelgroep, locatie en wet- en regelgeving. Echter de jaarverslagen bevatten geen cijfers over de gerealiseerde versnelling of aantallen woningen die door deze ingreep extra gerealiseerd kunnen worden (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2021). Het expertteam is geen uitvoeringsorganisatie maar een vraagbaak voor ambtenaren in het veld die vastlopen in de procedures rondom ruimtelijke planvorming.

De Regeling specifieke uitkering flexibele inzet woningbouw is een eenmalige subsidieregeling voor provincies voor de flexibele inzet van expertise en capaciteit bij provinciale of gemeentelijke organisatie. Alle provincies hebben aanvragen ingediend en de minister heeft hiervoor in 2020 eenmalig bijna €31 miljoen beschikbaar gesteld, voor een subsidie van 50% in de kosten van flexibele inzet voor vergunningverlening, uitwerkingen, sluiten van anterieure overeenkomsten of het opstellen van bestemmingsplannen inclusief procedure. In totaal komt daarmee €62 miljoen vrij voor inhuur uit de markt tot 31 december 2022.

Maar hoe hard de minister ook stimuleert, de productiecapaciteit, in de vorm van meer ambtenaren en adviseurs, is in een overspannen arbeidsmarkt niet te koop en de output in de vorm van meer woningen laat geen verschil zien (CBS, 2022).

2.3.3 De woningbouwindustrie

Uit de rapporten van (Inspectie der Rijksfinanciën, 2019) blijkt dat de productiecapaciteit in de bouwsector een probleem kan zijn. Een interview naar aanleiding van de oplevering van een woningfabriek van Van Wijnen (Doodeman, 2022) maakt duidelijk dat de industrie innoveert in het fabrieksmatig bouwen van grote aantallen appartementen en woningen. Zij weliswaar te lijden weliswaar onder de leveringsonzekerheid van materialen en prijzen, maar zij kunnen wel hun productie verder opvoeren, en daarmee ook betaalbare woningen leveren. Fabrieken kunnen hun

capaciteit eenvoudig verdrievoudigen door bijvoorbeeld in ploegen 24/7 te gaan werken, in plaats van 40 uur per week.

Vooralsnog is de capaciteit van de woningbouwindustrie geen onderwerp van onderzoek. Het mag duidelijk zijn dat als er wel voldoende plannen en bouwtitels zijn, dat er zonder voldoende bouwcapaciteit er nog steeds niet voldoen wordt aan de opgave. Echter zou in dat geval de media gewag maken van bestemmingsplannen die niet worden uitgevoerd wegens een gebrek aan bouwcapaciteit. Dit onderzoek gaat over een gebrek aan voldoende bestemmingsplancapaciteit.

2.3.4 Grondstoffen

Het kwam hiervoor al kort aan de orde, een tekort aan grondstoffen, leveringsonzekerheden, oplopende prijzen en nu een oorlog in Oekraïne. Het zijn uitdagende omstandigheden voor de bouwindustrie. Mocht blijken in het kwalitatieve deel dat dit toch als belemmering wordt ervaren, dan zal dat vermeld worden. Overigens zijn veel grondstoffen substitueerbaar. Huizen kunnen van hout, steen, beton, staal en leem worden gebouwd in verschillende verhoudingen. De actualiteit in het nieuws meldt dat over vijf jaar, in 2027 er tekorten aan zand en grind kunnen ontstaan als de winningsfaciliteiten niet tijdig worden verruimd. Maar daar is nog tijd voor. (Cobouw, 2022). Vooralsnog is er geen sprake van dusdanig structurele tekorten dat die de bouw remmen. Of er voldoende grondstoffen zijn om de schaa sprong van 70.000 naar 100.000 woningen per jaar te maken is geen onderwerp van dit onderzoek.

2.3.5 Beroepsbevolking

De arbeidsmarkt, niet alleen in de bouwsector, maar juist ook voor bestuur en overheid is het onderwerp van onderzoek. De bevolkingspiramide maakt duidelijk dat de mensen van 50-60 jaar de breedste 10-jaren groep is. Deze mensen “vergrijzen” en gaan in de komende 6-16 jaar met pensioen. 37% van de ambtenaren bij gemeenten is 50 jaar of ouder. (Boere, et al., 2010) De 10-jaarsperiode er onder, van 40-50 jaar is juist een van de smalste met zo’n half miljoen minder mensen. Zij kunnen de uitstroom van 50-60 jarigen niet opvangen. In het tweede kwartaal van 2021 hebben 178.000 werkenden de arbeidsmarkt verlaten, tegen 168.000 nieuwe toetreders. Een verlies van 10.000 mensen. Dat is 0,1%, in één kwartaal. Volgens het (PBL): “tot 2025 neemt de bevolking op werkzame leeftijden verder in omvang toe en blijft enkele jaren stabiel. Na 2030 ontstaat een geleidelijke daling.”

Dat er grote aantallen mensen met pensioen gaan vanaf 2020, heeft al eerder geleid tot aanpassingen in de regelgeving. Zo zijn de meeste vroeg-pensioen regelingen afgeschaft en is de pensioenleeftijd gekoppeld aan de levensverwachting, waardoor meer oudere mensen langer door zijn gaan werken.. Was in 2002 de gemiddelde pensioenleeftijd nog 60,7 jaar, anno 2021 is deze 65,3 (CBS).

Het gevolg is dat ondanks de vergrijzing, de werkzame beroepsbevolking nog is toegenomen. Bovendien laten de cijfers van het CBS (2022) zien dat tussen 2008 en 2018 de arbeidsparticipatie van 55+-ers sterk is toegenomen, waar deze in andere leeftijdsgroepen vrijwel gelijk is gebleven.

Dan is er naast de arbeidsparticipatie nog een derde indicator die duidt dat er meer gewerkt wordt door de Nederlander en dat is het aantal gewerkte uren per inwoner. Vanaf de jaren zeventig was dit gedaald van 750 uur naar bijna 600 in 1985. Het CBS (2022) heeft berekend dat het in 2020 weer boven de 750 uur uit is komen.

Deze gegevens wijzen erop dat de capaciteit van de beroepsbevolking in hoge mate wordt benut. Er zijn meer ouderen aan het werk en het aantal gewerkte uren per inwoner is op een nieuw maximum. Gegeven dat de komende jaren veel mensen met pensioen gaan en er onvoldoende mensen klaar staan

om de vacatures op te vullen, kan geconcludeerd worden dat de spanning op de arbeidsmarkt toch verder zal toenemen voor wat de demografische aspecten betreft.

Een andere vraag is of de jeugd in opleiding voldoende aanvulling zal kunnen bieden. Eén blik op de piramide en het antwoord is, dat dat twijfelachtig is. De groep 20-30 jaar is nog een kwart miljoen (!) geringer in omvang dan de 50-60 jarigen (CBS).

2.3.6 Vacatures en werkzoekenden

In het najaar 2021, stonden voor planoloog 602 vacatures op LinkedIn, 75 planeconomen, 8 planjuristen, 138 stedenbouwkundigen en 747 projectleiders voor gebiedsontwikkeling. In mei 2022 stonden 874 vacatures voor planoloog, 154 vacatures voor medewerkers grondzaken, 60 planeconomen, 8 planjuristen, 157 stedenbouwkundigen en 8.213 projectmanagers, met filter “gemeente”. Op nl.jobble.org levert de zoekterm “planoloog gemeente” voor een vast contract van minstens €1.500,-/maand 2.415 vacatures op. Met een salaris van €4.000 per maand nog altijd 527.

Een kleine 1.500 vacatures in het najaar, vele duizenden in het voorjaar, met overigens enige overlap, het is een indicatie dat er veel vraag is in het vakgebied. De “vacaturegraad naar bedrijfstak” van het CBS (2022) laat zien dat het aantal vacatures in de bouwnijverheid is toegenomen van hooguit 20/1000 banen in 2015 naar meer dan 70 en in het openbaar bestuur in dezelfde periode van 10/1000 naar circa 30/1.000. Een 3% dus.

Het CBS houdt ook bij hoeveel werkzoekenden er zijn ten opzichte van het aantal vacatures. In 2021 waren er voor het eerst sinds 2003 meer vacatures (106) dan werkzoekenden (op 100).

Er worden wel gegevens bijgehouden van vacatures bij de overheid, maar niet naar type of functie. Daar ontbreekt bovendien een heldere indeling waardoor vergelijken niet mogelijk is. Daarnaast kan niet worden beoordeeld of 1.500 vacatures rondom gebiedsontwikkeling veel of weinig is. In het volgende hoofdstuk over de plankostenscan, komt dit aan de orde. Wat wel bekend is, is dat de CBS categorie “openbaar bestuur” in het tweede kwartaal van 2021 15.900 vacatures had. Uit de data kan worden opgemaakt dat er op de arbeidsmarkt geen ruimte is voor uitbreiding van het overheidspersoneel zonder het bij een andere bedrijfstak weg te halen.

2.3.7 Competenties en onderwijs

Er bestaat niet zoiets als een competentieoverzicht van wat nodig is om bestemmingsplannen te kunnen maken. Maar voor het vak van planoloog zijn er in Nederland 22 opleidingen aan HBO instellingen en Universiteiten (Studiekeuze123.nl).

Uit gegevens van DUO (2022) blijkt dat er in 2019 2194 HBO-bachelor-gediplomeerden (DUO) waren in opleidingsrichtingen die een relatie hebben met dit vraagstuk: bestuurskunde, HBO rechten, ruimtelijke ontwikkeling en vastgoed en makelaardij. Specifiek studeerden 136 studenten af als planoloog in de opleiding ruimtelijke ontwikkeling en een deel van de 225 studenten die Vastgoed en Makelaardij studeerden, had een specialisatie in de planeconomie gedaan, al zijn daar geen cijfers van beschikbaar.

Aan de universiteiten (DUO, 2022) haalden 358 studenten hun bachelor met een opleiding in de planologie, geografie en/of milieu. Een deel daarvan kan als planoloog aan de slag bij gemeenten.

Hoeveel hier van doorstromen naar gemeenten is niet bekend. Maar veel meer dan 500 kunnen het er niet zijn.

2.4 Complexe wetgeving

Ruimtelijke plannen waarin bouwtitels voor woningbouw mogelijk worden gemaakt, komen tot stand op basis van de Wet ruimtelijke ordening uit 2008 (Wetten.nl). In 2010 heeft de wetgever hierover een schil gelegd met de Crisis- en Herstelwet. Deze had tot doel om tot 2014 op basis van experimenten afwijkingen van regelgeving mogelijk te maken om de woningbouwproductie te versnellen. Tegelijkertijd startte een proces voor een nieuwe Omgevingswet waarin 26 wetten, 60 Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB) en 75 ministeriële regelingen worden samengevoegd in één wet, 4 AMvB's en 1 regeling. De eerste versie hiervan is in 2014 door de Eerste Kamer aangenomen. Er zijn door de gemeenten vele experimenten uitgevoerd en zelfs al visies gemaakt op de Omgevingswet die echter anno 2022 nog niet in werking is getreden. Ruimtelijke besluiten zijn daardoor gebaseerd op:

1. De Wet ruimtelijk ordening
2. De Crisis en Herstelwet
3. Een procedure volgens de Omgevingswet, doch binnen de Wet ruimtelijke ordening vervat besluit

Er zijn inmiddels meer dan 339 bestemmingsplannen in Nederland waarin op steeds andere wijze experimenteel is afgeweken van de Wet ruimtelijke ordening door toepassing van de Crisis- en Herstelwet (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021). De regelgeving per bestemmingsplan kan in Nederland sterk verschillen. Wat in het ene plan wettelijk onmogelijk is, is in een ander plan met de Crisis- en Herstelwet waarvoor opeens wel mogelijk. Zo worden in artikel 2 van het Besluit uitvoering Crisis- en Herstelwet 39 bestemmingsplannen aangewezen als “ontwikkelingsgebied”. In het opvolgende artikel 2a wordt bepaald dat onderdelen van de Wet geluidhinder en de Wet bodembescherming buiten werking worden geplaatst. Maar dat alleen voor deze 39 plannen. Een ander voorbeeld staat in artikel 4a waar voor het project Ecodorp in Boekel onder andere kan worden afgeweken van de voorgeschreven afmetingen van een trap (art. 4a lid 2 BuCHw). Op het moment dat de nationale wetgever per plan, per woning afwijkende voorschrif.t.e.n gaat opstellen voor details als een trap, mag het duidelijk zijn dat er voor elk plan andere voorschrif.t.e.n kunnen gelden. Er is voor de bouwsector niet zo iets is als een standaard woning. Teneinde de woningbouw nog een “zetje” te geven is in 2019 de regeling van het projectuitvoeringsbesluit opgenomen, echter is deze aangepaste regeling volgens de aangehaalde voortgangsrapportage nog nergens toegepast.

Het oorspronkelijke doel van de Crisis- en Herstelwet was om de bouw uit de crisis te helpen door af te mogen wijken van herstel-belemmerende voorschrif.t.e.n. Echter het overgrote deel van de projecten onder de Crisis- en herstelwet loopt in de voorbereiding van de plannen achter op het eigen tijdschema. Nergens wordt het eigen tijdschema verslagen, rond een kwart kan de eigen planning min of meer volgen en de overige driekwart van de projecten loopt achterstand op. De complexiteit van de opgave is oorzaak nummer één. (Naeff, 2021)

Veelzeggend is de uitspraak van Geert Teisman: Zit je vast? Maak het complexer! (Bil, Teisman, & Gemeente Utrecht, 2017). (Joosse, 2020) stelt dat de complexiteitstheorie waardevolle input biedt. Zij geeft, zoals hij dat noemt, reflecties op en tegengif aan mechanische denkbeelden en daaruit voortvloeiende vereenvoudigingsstrategieën in bestuur en bestuurskunde. Iets om in het achterhoofd te houden bij de zoektocht naar de vraag naar ambtelijke capaciteit bij het versnellen van de woningbouwopgave.

De complexiteitstheorie is de laatste jaren in opgang als het gaat om vastgelopen bestuursprocessen, ook in de ruimtelijke ordening. Er wordt aangetoond dat waar versimpeling van de opgave, bijvoorbeeld door het op te knippen in hapklare projecten of percelen, niet tot een oplossing of versnelling leidt, het “vercomplexificeren” tot nieuwe oplossingen en inzichten leidt. Er is een statistische analyse uitgevoerd van de dimensies van complexiteit van sectorprojecten van Stadsontwikkeling in de gemeente 's-Hertogenbosch, in samenhang met de doorlooptijd. (Heumen, 2021). In zijn projecten was sociale complexiteit de dominante dimensie van complexiteit echter kon er geen significante samenhang met de doorlooptijd aangetoond worden. Daarvoor moet het een cumulatieve schaal vormen met tijdscomplexiteit. Financiële complexiteit gaf geen effect op de doorlooptijd in dat onderzoek. De conclusie is dat in dat onderzoek projecten extra ambtelijke inzet vragen als zij zowel sociaal- als tijdcomplex zijn. De oplossing in het onderzoek werd meer gevonden in het organiseren van het proces, dan in de inzet van meer of minder mensen. Echter de vraag welke ambtelijke inspanningen er gepleegd zijn in relatie tot de effectiviteit van de oplossing is geen onderwerp van dit onderzoek geweest. Bij onderzoek naar gemeentelijke herindeling is daar wel aandacht voor.

2.5 Decentralisaties Rijksoverheid

Decentralisaties in het algemeen en die in de zorg in het bijzonder kenmerken zich door de “decentralisatie paradox”. De gedachte is dat uitvoering van taken dicht bij de burger leidt tot een doelmatiger en effectievere beleidspraktijk. In veel gevallen schiet de bestuurskracht van gemeenten hiervoor tekort en zijn zij als gevolg van de decentralisaties genoodzaakt te opteren voor herindeling en/of samenwerking met andere gemeenten. Deze schaalvergroting maakt de afstand tussen bestuur en burger weer groter (Nijendaal, 2014). Het begrip bestuurskracht wordt in de literatuur beschouwd vanuit drie dimensies: uitvoeringscapaciteit, besliscapaciteit en verantwoordingscapaciteit. (Boogers, Schaap, Munckhof, & Karsten, 2008). Het zijn deze elementen waar de ambtelijke capaciteit voor de woningbouwopgave aan kan worden getoetst.

De **uitvoeringscapaciteit** valt uiteen in vraagstukken betreffende de kennis en kunde, voldoende financiën om in het tekort aan ambtenaren te voorzien en de ambtelijke capaciteit voor de taak.

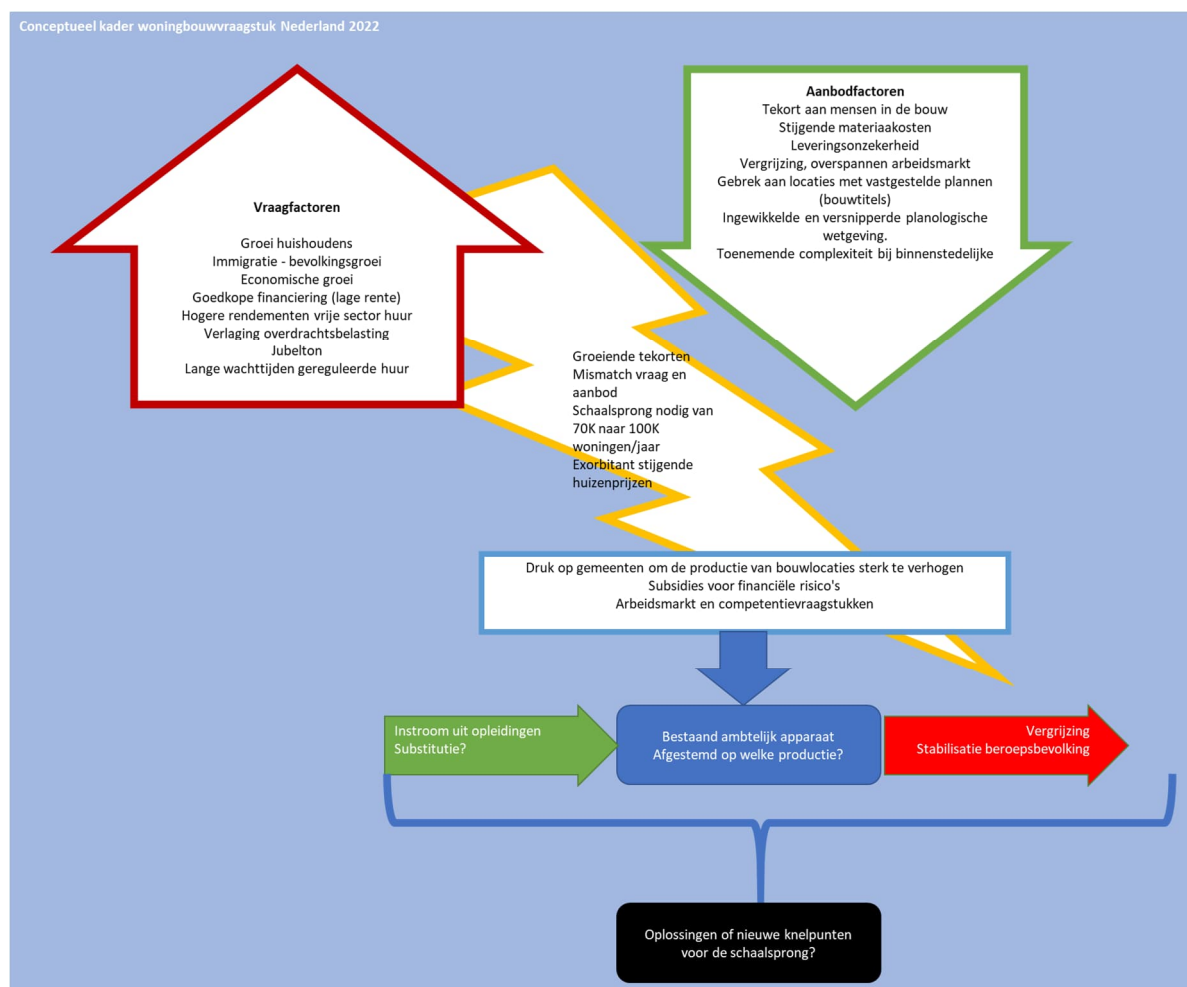
De **besliscapaciteit** in het kader van de decentralisaties wordt afgezet tegen de vraag of gemeenten in staat zijn om landelijke beleidsuitgangspunten af te stemmen op de plaatselijke situatie, zodat lokaal maatwerk kan worden geleverd. Het dossier van het Expertteam Woningbouw (2021) heeft aangetoond dat hier een vergelijkbare opgave speelt. Daarvoor zijn speciale kamers ingericht om gemeenten bij te staan op de thema's stikstof en flexwonen. Voor stikstof onder de veelzeggende titel: “Het kan wel! De wegen uit het stikstofdoolhof voor woningbouwprojecten” (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2021), wat maar aangeeft dat gemeenten van mening zijn dat het niet kan of niet meer weten wat er kan. Hieruit volgt de vraag of de complexiteit van het beleid, gemeenten voldoende comfort blijft geven om een besluit te nemen tot vaststelling van een plan.

De derde dimensie is de **verantwoordingscapaciteit**. Deze speelt met name bij decentralisaties waarbij grote toezicht- en verantwoordingsmechanismen zijn opgetuigd om het beleid te monitoren. Nu is dat op een andere wijze bij het grondbeleid ook aan de orde. Rechtmatigheidsvraagstukken, staatssteun, begrotingsrichtlijnen (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) d.d. 17 januari 2003) en aanbestedingsbeleid liggen onder het vergrootglas van stakeholders, raadsleden en accountants. Het is dan niet zozeer de verantwoording naar het rijk, maar meer nog op basis van bestaande wetgeving of men ambtelijk in staat is om op deze verantwoordingsvraagstukken correct te handelen.

De conclusie is, dat het vraagstuk van bestuurskracht en ambtelijke capaciteit is niet alleen aan de orde bij decentralisaties van het rijk naar gemeenten, maar ook bij de uitvoering van gebiedsontwikkeling. De uitvoeringscapaciteit en besliscapaciteit en in mindere mate de verantwoordingscapaciteit zijn onderwerpen die in het kwalitatieve onderzoek bevraagd kunnen worden.

2.6 Conceptueel kader

De verschillende beschouwingen en invalshoeken van de vorige hoofdstukken vatten het vraagstuk als volgt samen in een conceptueel kader (figuur 1).



Figuur 1 Conceptueel kader

Uit de data blijkt dat er door de economische groei en de groei van het aantal huishoudens, druk op de woningmarkt ontstaat. Dit leidt echter niet altijd tot verbetering van rendementen wat volgens het model van DiPasquale en Wheaton wel zou moeten. De oorzaak is dat 83% van de huurwoningen (circa 43% van de markt) gereguleerd zijn, waardoor de huur niet met de markt mee kan stijgen. Hierdoor faalt het model in het creëren van extra financiële middelen voor nieuwbouw van gereguleerde huur. Wel ontstaan er wachtlijsten voor betaalbare woningen, gemiddeld 7 jaar nu.

Bij eigen woning bezitters, 57% van de woningmarkt, is wel sprake van prijsverhogingen. Dit wordt versterkt door de lage kapitaalvoet (lagere hypotheekrente) die het financieren van huizen goedkoper

maakt voor de afnemer. Deze ruimte in de prijs biedt op zijn beurt ruimte aan de markt om meer vastgoed toe te voegen. Het benodigde surplus is circa 280.000 nieuwbouwwoningen bovenop de normale productie van 700.000 in tien jaar. Samen een miljoen nieuwe woningen. De tijd dringt, want dit aantal is nodig voor 2030 en in 2020 en 2021 zijn er minder dan 140.000 woningen gebouwd wat er 200.000 hadden moeten zijn.

Ergens in de productie van nieuwe woningen blijft het echter steken. Het model van Pascal en Wheaton verstaan onder productie alle handelingen die nodig zijn om te bouwen. In Nederland begint dat met de productie van bouwgrond door gemeenten en ontwikkelaars, gevolgd door vergunningen en het bouwen van woningen.

Aan de aanbodzijde zijn er diverse tekorten te duiden waarom er niet conform de vraag gebouwd wordt. Maar de meest prangende is het gebrek aan locaties waar bouwvergunningen voor kunnen worden afgegeven. De druk op gemeenten om meer bouwlocaties te ontwikkelen is groot. Met instrumenten als een woningbouwimpuls worden financiële drempels geslecht en expertise centra helpen bij een eventuele kennisachterstand bij complexe projecten.

Maar wat in dit alles wordt vergeten is dat het huidige ambtelijke apparaat bij gemeenten tot nu toe niet meer dan 50.000 tot 70.000 woningen per jaar heeft kunnen faciliteren. Wat is er dan nog nodig bij gemeenten om de productie op 100.000 woningen per jaar te krijgen? Hoeveel extra ambtelijke capaciteit zou daar voor nodig zijn? Zijn de benodigde competenties te verkrijgen?

De ontwikkeling van de beroepsbevolking baart zorgen. Er is sprake van een groeiende uitstroom van arbeidskrachten die met pensioen gaan. De opvolgende generaties zijn geringer in omvang. De voorspelling is dat de totale beroepsbevolking nog iets groeit tot 2025, dan stabiliseert en vanaf 2030 kan krimpen. De werkloosheid is op dit moment historisch laag. De arbeidsparticipatie historisch hoog. Er zijn zelfs meer vacatures dan dat werkzoekenden zijn. Kortom de arbeidsmarkt geeft geen enkele aanleiding te veronderstellen dat er extra ambtelijke capaciteit kan worden aangesteld. Dat kan een oorzaak zijn waarom niet conform het model van Pascal en Wheaton meer bouwgrond wordt geproduceerd.

Nu kunnen wellicht voor de fysieke bouw nog mensen van buiten Nederland worden aangetrokken, maar voor de overheidsdienstverlening ligt dat toch anders. Daar is kennis en ervaring met complexe processen in bestuurlijk/juridisch Nederland een voorwaarde en dergelijke competenties zijn er niet buiten onze landsgrenzen.

Andere oorzaken kunnen gelegen zijn in de productie van woningen, waar tekorten zijn aan personeel en grondstoffen. Daar ligt aldus de informatie in de media wel een probleem, maar er zijn geen signalen dat op grote schaal bestemmingsplannen onbenut blijven voor 30.000 extra woningen.

Dit raakt de kern van ons onderzoek. Alle signalen wijzen op een overspannen woningmarkt, maar ook op een overspannen arbeidsmarkt. In het volgende hoofdstuk zal met de “plankostenscan” een berekening worden gemaakt hoeveel mensen gemeenten bij benadering te kort komen. Gezien de uitstroom van hooguit 500 jonge mensen per jaar in het vakgebied zal blijken of dat de “brand” zal blussen.

In het kwalitatieve deel wordt aan de hand van concrete vragen nagegaan of de theorie ook zo in de praktijk ervaren wordt en zo ja, welke oplossingen gemeenten hiervoor zien.

3 Onderzoeksmethode

Na de kern van de vraagstelling en de theorie in dit hoofdstuk een korte uiteenzetting van de methodes die gebruikt zijn om antwoorden te krijgen. Er is een kwantitatief en een kwalitatief onderzoek gedaan om inzicht te verkrijgen in de impact van de “schaalsprong” van de woningbouwproductie voor de ambtelijke organisatie

Kwantitatief, dat wil zeggen meetbaar, is de omvang van het bouwprogramma en de effecten op de benodigde inzet aan uren op basis van de regeling plankosten.

Daarvoor is inzicht nodig in de bouwproductie van de afgelopen 10 jaar en wat de bouwopgave is voor de komende 10 jaar.

De kwantitatieve vraag die hier uit volgt is hoeveel nemen de plankosten in tijd en geld toe gegeven de gewijzigde bouwopgave?

Kwalitatief

De eerste vraag gaat in op het startpunt van de gemeente. Is de organisatie na de economische crisis van 2008, toen de productie op 70.000 woningen lag, gekrompen en zo ja hoeveel. Is de organisatie al weer terug op het niveau van voor de crisis en hoeveel woningen per jaar kan de gemeente daarmee bouwen. Het geeft inzicht in wat actueel de capaciteit is in relatie tot het programma.

De tweede vraag gaat over het enige kwantitatieve instrument, de plankostenscan. Hoe wordt dat gebruikt en welke relatie heeft het met de omvang van de eigen organisatie? Met de interviews is er nadere informatie vergaard of en welke relatie organisaties leggen tussen de inzet voor ontwikkelen en het kostenverhaal voor planontwikkeling.

De derde vraag betreft de arbeidsmarkt in relatie tot de productie. Hoe groot is de organisatie voor gebiedsontwikkeling, welke productie wordt daarmee gehaald en hoe beoordeeld de gemeente de benodigde schaa sprong op het gebied van competentie, kennis en kunde.

Het vierde onderdeel is de bestuurskracht ofteweldoorzettingsmacht. Hiervoor is begrepen dat een gemeente minstens 100.000+ inwoners moet hebben om adequaat te kunnen besluiten. Er zijn daarom gemeenten met meer en met minder dan 100.000 inwoners geselecteerd.

Tot slot staat de Omgevingswet sinds haar vaststelling in 2016 in de steigers. Invoering wordt steeds uitgesteld maar staat nog voor 1 januari 2023 op de rol, al is de Eerste Kamer geïnformeerd dat dit onmogelijk is. (Eerste Kamer, 2021)

3.1 Selectie van gemeenten.

Het gegeven dat de woningmarkt meer aanbod nodig heeft is niet nieuw. In 2004 sloten 19 stedelijke regio's convenanten met het rijk om het woningtekort in 2010 terug te brengen naar 1,5%. Daarvan is bekend welke gemeenten wel en niet hun taakstelling hebben gehaald. (Dijkstra, 2008, p. 4)

Nu is er een woningbouwimpuls en daar is een lijst van gemeenten waarvan een subsidieaanvraag in het kader van de woningbouwimpuls 2020 is gehonoreerd. Hier zijn 27 gemeenten met een gehonoreerde projectaanvraag. (Toetsingscommissie Woningbouwimpuls, 2020).

Om een idee te krijgen waar de meeste behoefte aan woningbouw is heeft BPD onderzoek gedaan naar de “hitte” op de woningmarkt. (BPD)⁴.

Om tot een selectie te komen zijn alle gemeenten die betrokken waren bij het convenant in 2004, de woningbouwimpuls van 2020 en de 40 gemeenten op de hittekaart naast elkaar gelegd. Het blijkt dat er 8 gemeenten zijn waar de te interviewen mensen bekend zijn. Eén is betrokken bij zowel het convenant als de woningbouwimpuls, drie bij één van de twee programma's en vier bij geen enkel programma. Deze gemeenten bevinden zich allemaal in grotere agglomeraties in het westen en zuiden van het land, waar de hoogste urgentie is. Om te toetsen of vergelijkbare problematiek speelt buiten de Randstad, worden Deventer en Zwolle ook meegenomen omdat deze gemeenten nog niet de overspannenheid van de woningmarkt hebben als de rest. Vraag is of dat leidt tot een andere urgentie als bij de randstedelijke gemeenten, terwijl zij wel op een bescheiden woon-werk afstand van de randstad liggen. Het zijn na Corona-tijd interessante vestigingsplaatsen als je enkele dagen per week thuis kunt werken.

Gemeente	Convenant	Hitte	Impuls	Contact
Almere		x		x
Deventer	x		x	n
Haarlem		x	x	x
Hilversum		x		x
Rotterdam	x	x	x	x
s-Hertogenbosch		x		x
Tilburg	x	x		x
Utrecht	x	x	x	x
Zaanstad		x	x	x
Zwolle	x			n

Figuur 2 Selectie van in het onderzoek te betrekken gemeenten.

Een “x” in de tabel betekent dat deze gemeente heeft meegedaan aan het Convenant woningbouw, respectievelijk hoog scoort op de hittekaart, respectievelijk deel neemt aan de Woningbouw Impuls, respectievelijk door de onderzoeker benaderd kan worden vanuit zijn netwerk. Een “n” betekent dat binnen deze gemeente gezocht moet worden naar een te interviewen persoon omdat er geen verbinding is tussen de onderzoeker en zijn netwerk.

Uiteindelijk zijn zeven van de tien gemeenten bereid gebleken om geïnterviewd te worden. Deze interviews zijn afgenomen in de maanden oktober-december van 2021. De gemeenten Almere, Haarlem en Utrecht hebben geen tijd kunnen vinden voor een interview. Aangezien de zeven wel-geïnterviewden gemeenten veelal dezelfde antwoorden gaven op de vraagstelling is de verwachting laag dat de drie niet geïnterviewden opeens hele andere antwoorden gaan geven. Zij zijn daarop niet alsnog geïnterviewd.

4 Kwantitatief deel: bouwopgave en plankosten

4.1 Regeling Plankosten

Gemeenten hebben bij het vaststellen van een ruimtelijk besluit de plicht om aan te tonen hoe de openbare werken en voorzieningen betaald worden door de opbrengsten van bouwgrond. Dit geldt voor werken en voorzieningen waarvan de nieuwbouw in het bestemmingsplan profijt heeft. De kosten van bijvoorbeeld sloop, opbreken en opruimen, aanleg nieuwe rioolstelsels, infrastructuur, waterhuishouding, natuur en groenvoorzieningen alsook openbaar vervoersvoorzieningen en parkeervoorzieningen moeten verhaald worden op de waardeinstijging van de bouwgronden. De som waarin dit is uitgerekend is een grondexploitatie. Alle waarde van gebouwen en gronden die transformeren wordt ingebracht. De kosten van planvorming en aanleg voorzieningen worden er bij opgeteld en verminderd met de opbrengst van de nieuwe bouwgronden. Het verhalen van de kosten vindt plaats tot het niveau van de opbrengsten, meer geld is immers niet. Dat betekent dat als de opbrengsten hoger zijn, de winst voor de eigenaar van de nieuwe bouwgrond is, zijn de kosten hoger, dan moet de gemeente bij het vaststellen van het ruimtelijk besluit in het verlies voorzien. Ook kan de raad afzien van vaststelling.

Van belang bij de kostenverdeling is het eigendom. Als de gronden in eigendom zijn van de gemeente, dan dekt zij de kosten uit de grondverkopen. Dit wordt actief grondbeleid genoemd, omdat de gemeente zich hiervoor actief op de grondmarkt heeft begeven als koper. Als de gronden in eigendom zijn van een particulier, die in staat is om het bestemmingsplan zelf te realiseren, zoals een projectontwikkelaar, dan zal de gemeente de kosten van planvorming in rekening brengen bij de projectontwikkelaar. Dat doet zij in een exploitatieovereenkomst, wat faciliterend grondbeleid wordt genoemd, of indien deze niet tot stand komt, met de vaststelling van een “exploitatieplan” gelijktijdig met het ruimtelijk besluit (art. 6.12 Wet ruimtelijke ordening). Met een exploitatieplan voert de gemeente toch weer actief de regie omdat het ultimatum remedium voor niet mee werkende particulieren een onteigening is, waarmee de gemeente toch de gronden in bezit krijgt. Onderdeel van deze op de waardecreatie te verhalen kosten zijn de kosten van planvorming. Het planvormingsproces is zoals hiervoor al aangetoond een complex proces en de planontwikkelingskosten kunnen bij toenemende complexiteit verder oplopen. Teneinde te voorkomen dat gemeenten teveel kosten in rekening brengen heeft de minister de Regeling plankosten exploitatieplan (Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 30 januari 2017, nr. IENM/BSK-2016/303999) opgesteld. Op basis van deze regeling wordt een forfaitair bedrag in rekening gesteld voor de inspanningen van de zijde van de gemeente die een gevolg zijn van het werken met een exploitatieplan of exploitatieovereenkomst (Lam, Bruijne, & Sluysmans, 2021). Deze inspanningen zijn gebaseerd op een veronderstelt tijdsplan en ureninzet welke nodig zijn om de ontwikkeling tot stand te brengen gegeven de omvang en complexiteit van de opgave. Deze kosten worden niet alleen verplicht in exploitatieplannen opgenomen, steeds vaker vormen zij ook de basis voor het kostenverhaal in een exploitatieovereenkomst, of zelfs voor het toetsen van de eigen exploitatieopzetten door accountants.

De veronderstelling dat de hele woningbouwopgave door gemeenten gefaciliteerd en betaald kan worden met de opbrengsten volgt uit de regeling. De regeling rekent uit hoeveel mensen, disciplines, tijd en geld in rekening moeten worden gebracht. Dit is redelijkerwijs nodig zijn om het plan vast te stellen en uit te voeren.

Nu is deze regeling nooit ontworpen om te dienen als “personeelsplanning”, maar om een grens te stellen aan het verhalen van kosten voor ambtelijke inspanningen. Er is bij inwerkingtreding afgesproken dat de regeling in 2022 geëvalueerd wordt. Het is niet bekend in hoeverre de regeling de werkelijke kosten, lees uren, dekt. De uitkomsten van het uitvoeren van een scan kunnen niet meer zijn dan een indicatie van de kosten op basis van de huidige planologische regeling. Tekenend is in dit verband het artikel in het Financiële Dagblad van 22 maart 2021 (Trappenburg, 2021) dat Amsterdam projecten stop zet omdat ze geen personeel meer hebben. Terwijl deze regeling 100% dekking voor de ambtelijke kosten levert. Dekt de regeling de kosten niet? Worden de kosten wel verhaald? Of voert Amsterdam weinig faciliterend grondbeleid en is actieve grondpolitiek nog lastiger te dekken uit de eigen exploitaties?

Het scan is echter wel beschikbaar om een kwantitatieve analyse op te stellen hoeveel kosten verhaald kunnen worden gegeven de schaa sprong. Immers deze kosten/uren zullen minimaal gemaakt moeten worden om de plannen op te kunnen stellen. In de kwalitatieve fase van het onderzoek wordt nagegaan of gemeenten zich in de praktijk ook herkennen in deze vergelijking.

4.2 De plankostenscan

Het eerste deel van het onderzoek richt zich op de plankostenscan. Zoals uiteengezet is dit een regeling die de plankosten van een gebiedsontwikkeling hoort te dekken. De kosten waar het om gaat zijn:

Verwerving

- Taxatie inbrengwaarde percelen
- Taxatie en aankoop onroerende zaken
- Onteigenen van onroerende zaken
- Toepassing voorkeursrecht

Stedenbouw

- Opstellen programma van eisen
- Organiseren prijsvraag
- Opstellen Masterplan
- Opstellen Beeldkwaliteitsplan
- Opstellen Stedenbouwkundig plan
- Opstellen Inrichtingsplan Openbare Ruimte

Ruimtelijke ordening

- Opstellen en procedure bestemmingsplan
- Opstellen en procedure wijzigingsplan (indien dit de procedure is)
- Opstellen en procedure exploitatieplan

Civiele en cultuurtechniek

- Planontwikkeling (opstellen SO, VO en DO)
- Voorbereiding, toezicht en directievoering (op de realisatie van de openbare voorzieningen)

Landmeten, vastgoed informatie

- Landmeten/vastgoed informatie

Communicatie

- Communicatie, omgevingsmanagement

Management

- Projectmanagement
- Projectmanagementassistentie

Planeconomie

- Planeconomie

Aan de hand van een vragenlijst wordt bepaald hoeveel tijd en geld gemoeid is met bovenstaande “plankosten”. In de vragenlijst wordt de volgende input gevraagd:

- De looptijd van het plan
- De grootte van het exploitatiegebied
- Het type locatie, historisch, binnenstedelijk, inbreiding, uitbreiding of uitleglocatie
- Of het een herstructurering betreft
- Het aantal te verwerven bebouwde en onbebouwde percelen, en type bebouwing
- Aantal huur/pacht ontbindingen
- Of er sprake is van onteigening en zo ja hoeveel onroerende zaken en hoeveel daarvan met gerechtelijke procedure
- Of er voorkeursrecht wordt gevestigd
- Wat het beoogde programma is qua aantal woningen, m² bruto vloeroppervlakte aan bedrijven, commercieel/retail, maatschappelijk en recreatief
- Verhouding openbaar en uitgeefbaar gebied
- Of er een stedenbouwkundige prijsvraag wordt georganiseerd
- Of er een masterplan, beeldkwaliteitsplan, stedenbouwkundig- en/of inrichtingsplan Openbare Ruimte wordt opgesteld
- Of er en MER (Milieu Effect Rapportage) nodig is, nader onderzoek luchtkwaliteit, aanvullend archeologisch onderzoek.
- Welke ruimtelijke ordeningsprocedure er gevolgd wordt, de globaliteit van het plan.
- Of het exploitatieplan onderdeel is van een groter geheel, wat dan de verhouding is in %
- Wat de bodemgesteldheid is in het gebied, of er sprake is van voorbelasting, integraal, partieel, zettingstijd, hoogte van de voorbelasting
- Aantal en omvang van de te slopen opstallen
- De aanwezigheid van asbest in de te slopen gebouwen
- De wijze waarop de aanleg van de openbare voorzieningen worden aanbesteed, openbaar, ondershands, meervoudig of Europees en welk type contract wordt toegepast zoals Design en Construct, Turn Key e.d.
- Of er sprake is van bodemsanering en zo ja hoeveel procent van het exploitatiegebied.

Alhoewel het een uitputtende lijst lijkt van kenmerken die bepalen wat de kosten zijn van planvorming is het niet meer dan een globale benadering. De utopie is dat een plan in één werkgang met deze plankosten tot stand komt. Ook is het een utopie dat met deze opsomming het dossier compleet is. Zaken als externe veiligheid, geluidsbelasting, stikstofuitstoot, niet-gesprongen explosieven, watertoets, mitigatie van teloor te gane natuurwaarden en mobiliteit staan hier bijvoorbeeld niet in. De werkelijkheid is altijd weerbarstiger, zeker als blijkt dat het plan financieel onder druk staat. Dan moeten onderdelen als landschap (ontbreekt in de lijst), stedenbouw, planeconomie, verkeer en taxatie van de waardecreatie (ontbreekt eveneens) meermalen worden aangepast om tot een haalbaar plan te komen. De conclusie is dat niet alle benodigde documenten voor het opstellen van een plan in de scan genoemd worden.

Wat ook ontbreekt zijn mogelijkheden om kosten voor werken en infra op een groter schaalniveau dan het plan toe te rekenen. Denk aan nieuwe ontsluitingswegen, snelwegen, trein- en tramstations, uitbreiding van de capaciteit van waterzuivering, waterlevering, onderwijs, cultuur en wetenschap. Het ministerie duidt dit met het begrip PORT (Publiek OnRendabele Top). (Rebelgroup, 2021). Zij heeft laten berekenen dat dit tussen de €10,8 en €17,3 miljard bedraagt, bovenop de onrendabele toppen van binnenstedelijke grondexploitaties. De Omgevingswet voorziet hier wel in de mogelijkheid om het anterieur te contracteren, maar niet om het verplicht te verhalen. Terwijl een plan niet door kan gaan als het onderliggende netwerk aan infrastructuur, elektra, warmte, mobiliteit, zorg, onderwijs, maatschappelijke voorzieningen, het niet aan kan.

4.3 Uitgangspunten voor vergelijking.

Teneinde een beeld te kunnen krijgen wat de versnelling betekent voor uitleglocaties en binnenstedelijke locaties is een locatie gedefinieerd. Hierin zijn alleen de omvang en de snelheid van ontwikkelen gevarieerd. Op deze wijze is inzicht verkregen in de consequenties van het vergroten of versnellen van de bouwproductie. Als eerste is een uitleglocatie in het landelijk gebied gedefinieerd, daarna eveneens een uitleglocatie, maar dan verdicht en met verhoogd uitgif.t.e. tempo. Tot slot een binnenstedelijke locatie. Het aantal woningen loopt uiteen van 250 tot 7500 per plangebied. Er is geen data in Nederland waarin staat hoeveel nieuwbouwwoningen er gemiddeld in een bestemmingsplan worden opgenomen. Echter volgens het CBS (2022) zijn er 8 miljoen woningen en op site www.ruimtelijkeplannen.nl waar alle bestemmingsplannen van Nederland verplicht zijn gepubliceerd zijn er op 8 mei 2022 30.265 bestemmingsplannen onherroepelijk in werking. Dat zou betekenen dat er gemiddeld 280 woningen per bestemmingsplan bestemd zijn. Uiteraard heeft een aanzienlijk deel van de bestemmingsplannen betrekking op landelijk buitengebied, echter zijn dit vaak ook plannen met een enorm oppervlakte, of op bedrijventerreinen. Voor het rekenen en trekken van conclusies wordt het gemiddelde aantal woningen in een nieuwbouwplan op 500 woningen gesteld, wat overeenkomt met een uitgangspunt als zou de helft van de bestemmingsplannen betrekking hebben op woongebieden. Grotere gemeenten hebben uitleggebieden met meer dan 500 woningen, maar veelal worden deze per deelgebied opgesteld of uitgewerkt.

De berekening is conform de Regeling plankosten exploitatieplan, op basis van het excelmodel van de Vereniging Nederlandse Gemeenten versie 2018.

4.3.1.1 Uitleglocatie, normale snelheid

Voor een uitleglocatie zijn de volgende uitgangspunten gekozen.

- Looptijd 10 jaar
- Dichtheid: 25 woningen per hectare
- Verdeling: 30% sociale huur, 20% middenhuur, 20% vrije sector rijwoningen, 17% 2¹ kap en 13% vrijstaande woningen.
- Plangebied: 15% groen, 10% water en 20% infra: dus 55% uitgeefbare grond
- Het aantal percelen dat moet worden gekocht is 20% van het aantal hectares. Dus bij 10 hectare, 2 percelen. Hiervan is een kwart gebouwd.

Verder is voor de plankostenscan van belang:

- Geen prijsvraag, wel een masterplan, stedenbouwkundig plan en inrichtingsplan openbare ruimte

- Wel een milieueffect rapportage (altijd boven de 100 woningen)
- Er wordt een gedetailleerd bestemmingsplan opgesteld
- De grondslag in het gebied is normaal, op 1 van de vier percelen staat agrarische bebouwing van 1.000 m³ die gesloopt moet worden.
- Er moet integraal worden opgehoogd in 2 fasen, de zettingstijd is een half jaar en de overhoogte 3 meter (dit is gebruikelijk in laaggelegen veen en klei gebieden).
- 2% van de bodem moet gesaneerd worden.

De resultaten zijn als volgt:

Snelheid	Complex	Woningen	Dichtheid	Uren	Euro	Uren/won	€/won
Normaal	Landelijk	250	25	14.581	€ 1.775.578	58	€ 7.102
Normaal	Landelijk	500	25	25.467	€ 3.059.473	51	€ 6.119
Normaal	Landelijk	1000	25	43.189	5.116.817	43	€ 5.117
Normaal	Landelijk	2500	25	91.227	€ 10.694.804	36	€ 4.278
Normaal	Landelijk	7500	25	241.231	€ 27.768.064	32	€ 3.702

Figuur 3 Uitkomsten plankostenscan uitleglocaties van verschillende grootte

De uitkomsten laten het volgende zien:

- Verdubbeling van het aantal woningen van 250 naar 500, leidt niet tot een verdubbeling van het aantal uren (14.581 uren respectievelijk 25.467 uren) voor planontwikkeling of kosten (van €1,7 mln naar €3,1 mln) van planontwikkeling.
Als de locatie tien maal zo groot is, 2.500 woningen, kost dat geen 10x14.581 uren maar slechts 91.227 uren. Een factor 6,25.
- Hoe groter de locatie hoe lager het aantal uren en de kosten per woning. Een locatie van 7.500 woningen die 30x de omvang van een locatie van 250 woningen heeft, is met €3.702 per woning aan plankosten bijna de helft goedkoper dan de kosten voor een plan van 250 woningen met €7.102/woning.

4.3.1.2 Uitleglocatie verdichten.

De volgende vergelijking die wij maken is het verhogen van de woningdichtheid van 25 naar 33 woningen per hectare. Voor de vergelijking blijft het aantal woningen gelijk, maar wordt de locatie verkleind. Dit gaat ten koste van de gemiddelde kaveldichtheid en de hoeveelheid groen en water (van 25% naar 20% van de ruimte). De kavels voor sociale en midden huur zijn nu zo klein dat het alleen nog in gestapelde bouw op te lossen is.

Snelheid	Complex	Woningen	Dichtheid	Uren	Euro	Uren/won	€/won
Normaal	Landelijk	250	33	11.818	€ 1.448.958	47	€ 5.796
Normaal	Landelijk	500	33	21.451	2.606.737	43	€ 5.213
Normaal	Landelijk	1000	33	35.373	€ 4.231.884	35	€ 4.232
Normaal	Landelijk	7500	33	194.552	€ 22.671.175	26	€ 3.023

Figuur 4 Uitkomsten plankostenscan na verdichting van de woningbouw

Verdichting van de bouwopgave leidt tot beduidend lagere kosten per woning. Ook blijkt dat het verschil tussen een plan van 250 woningen en 7500 woningen groot is. Kost in figuur 3 het ontwikkelen van 250 woningen in een ruime zetting €58 per woning, in een compacte grote uitleglocatie leidt tot ruim een halvering naar €26,- per woning aan verhaalbare plankosten.

4.3.1.3 Uitleglocatie versnellen

Naast het verdichten van het programma, kan bij voldoende inzet de procedure en de aanleg versneld worden om meer woningen per jaar te bouwen. In het rekenmodel van de plankostenscan wordt de looptijd van een normaal programma daarvoor teruggebracht van 10 naar 7 jaar. Wat extra tempo in het bouwrijp maken en verkopen van de bouwkavels.

Snelheid	Complex	Woningen	Dichtheid	Uren	Euro	Uren/won	€/won
Verhoogd	Landelijk	250	25	12.994	€ 1.574.350	52	€ 6.297
Verhoogd	Landelijk	500	25	23.061	€ 2.753.178	46	€ 5.506
Verhoogd	Landelijk	1000	25	40.180	€ 4.728.907	40	€ 4.729
Verhoogd	Landelijk	7500	25	237.064	€ 27.235.856	32	€ 3.631

Figuur 5 Uitkomsten plankostenscan na versnelling van de ontwikkeling van 10 naar 7 jaar

We zien dat versnelling van de ontwikkeling wel enige invloed heeft op de uitkomsten maar minder dan verdichten. Ook hier geldt dat hoe groter de locatie hoe lager de kosten per woning.

4.3.1.4 Binnenstedelijk

Binnenstedelijk bouwen is een complexe opgave. Versnipperd eigendom, al dan niet met opstallen, deels in gebruik. Naast te slopen gebouwen bevinden zich in dit model ook te saneren gronden in het gebied. Om 50 woningen per hectare te bereiken zijn de verhoudingen grondgebonden/gestapelde bouw anders dan in de voorgaande modellen.

In plaats van een gedetailleerd bestemmingsplan, zijn er 6 afwijkingsbesluiten per 10 ha plangebied. Er wordt niet meer opgehoogd en 80% van het gebied moet na sloop opnieuw bouwrijp worden gemaakt. Ook is het oppervlak met bodemsanering van 2% naar 15% gegroeid.

Omdat het binnenstedelijk gebied is worden er 50 woningen per hectare gebouwd, maar daartegenover staat 22% groen en 8% water. Dus én meer verdicht én meer groen. Als gevolg hiervan is 80% van het woningbouwprogramma gestapeld en nog 20% rijwoningen en commercieel.

Ik hebben gekozen voor locaties met 250, 500 en 1000 woningen om een vergelijk te kunnen maken, met het volgende resultaat:

Snelheid	Complex	Woningen	Dichtheid won/	Uren	Euro	Uren/won	€/won
Normaal	Binnenstedelijk	250	50	12.837	€ 1.484.127	51	€ 5.937
Normaal	Binnenstedelijk	500	50	21.918	€ 2.531.268	44	€ 5.063
Normaal	Binnenstedelijk	1000	50	40.926	€ 4.642.504	41	€ 4.643

Hier blijkt uit dat een verdubbeling van de grootte/aantal woningen wel leidt tot een verdubbeling van de uren en de kosten. Er is enig schaalvoordeel waarneembaar, maar de effecten zijn kleiner dan bij de uitleglocaties. Het aantal uren per woning schommelt tussen de 41 en 51 en de kosten tussen de €4.643 en €5.937 per woning.

4.3.2 Van uren naar ambtenaren

Om een relatie tussen de benodigde omvang van het ambtelijk apparaat en de woningbouwopgave te leggen is het van belang te weten wat de gemiddelde grootte is van een bouwplan. Wordt de extra opgave ingevuld door de locaties te vergroten en intensiever te bebouwen, dan zal bij een verdubbeling van het aantal woningen eerder 2/3 extra ambtenaren per 1.000 woningen extra nodig zijn dan er nu al aan werken, namelijk van 43 uren/woning voor de eerste 1.000 naar circa 35 uren/woning voor de tweede 1.000. Het bouwen van meer woningen in een plan is relatief goedkoop.

Wordt de opgave ingevuld door meer binnenstedelijk te gaan invullen kleine locaties, dan zijn er relatief meer ambtenaren nodig voor hetzelfde aantal woningen. Die relatie is eerder 1 op 1. Dat wil zeggen dat voor een twee plannen ook tweemaal ambtelijke capaciteit nodig is als voor een enkel plan. Er wordt rekenkundig geen voordeel van de samenloop verwacht.

Uit de analyse volgt dat er volgens de plankostenscan maximaal tussen de 30 tot 50 uren per woning in rekening kunnen worden gebracht. De regeling berekent een minimum aan kostenverhaal, het is geen verdienmodel voor gemeenten. Eerder is gesteld dat bestemmingsplannen gemiddeld een 280 woningen bevatten. Dat uitgangspunt komt neer op circa 51 uren per woning aan plankosten, in aanmerking nemend dat de plankostenberekening een minimum is voor plannen zonder extra complexiteit. Voor een miljoen woningen gaat het dan 51 miljoen productie-uren. Een ambtenaar werkt circa 1.415 uur (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, November 2019) per jaar effectief. Kortom er zijn $51M/1415 = 36.000$ f.t.e. (full-time-equivalent) nodig om een miljoen woningen in tien jaar te bouwen. Het accent in tijd voor planontwikkeling ligt in de fase tot vaststelling van het bestemmingsplan: 75%, van het totaal aan uren in de plankostenscan wordt gemaakt in eerste 3 tot 5 jaar, niet in de realisatiefase als het plan is vastgesteld en de woningen worden gebouwd. $36.000 * 75\% = 27.000$ f.t.e. in vier jaar komt neer op 6.750 f.t.e. bij alle gemeenten.

Het doel van deze berekeningen is om te achterhalen hoeveel extra ambtenaren er nodig zijn. De opgave is om van 70.000 naar 100.000 woningen te groeien. Als er voor 100.000 woningen per jaar 6.750 f.t.e. nodig zijn dan zou dat moeten betekenen dat voor 70.000 nu, 70% lagere productie er 4.730 f.t.e. aan ambtenaren uren maken voor planontwikkeling. Om daar 100.000 van te maken moeten er 2.000 ambtenaren bij. Echter werkt 47% van de ambtenaren in deeltijd (Ambtenarensalaris.nl, 2015), waardoor het aantal extra mensen eerder richting de 3.000 gaat.

Zoals eerder opgemerkt zijn de specialisten op het gebied van externe veiligheid, geluidsbelasting, stikstofuitstoot, niet-gesprongen explosieven, watertoets, mitigatie van teloor te gane natuurwaarden en mobiliteit nog niet in deze berekening betrokken. Ook de kosten van participatietrajecten staan niet in de scan. Die aanpak komt voort uit de nog in te voeren Omgevingswet.

Het vermoeden is dat dit niet eenvoudig ingevuld kan worden, omdat eerder is geconstateerd (paragraaf 2.3.6) dat er actueel 1.500 vacatures in deze sector open staan.

4.3.3 Vergunningen

De plankostenscan verhaalt geen kosten van vergunningen omdat deze een eigen legesregime kennen. De bouwleges van een gemiddelde koopwoning (www.bouwleges.nl, bouwsom €200.000 excl BTW) zijn circa €7.500 en hooguit kostendekkend over alle leges in totaal. Aangenomen dat €7.500 kostendekkend is zou het bij 1 miljoen woningen gaan om circa €7,5 miljard aan leges. Hiervan kunnen circa 75.000 ambtenarensalarissen betaald worden. 7.500 mensen 10 jaar lang, waarvan $1 - (70/100) = 2.250$, die bij de hiervoor genoemde extra F.T.E. komen. Ook hier speelt de deeltijdfactor (47%) mee, waardoor er circa 3.300 mensen extra nodig zijn.

4.3.4 Conclusie plankostenscan

De variabelen in de plankostenscan zijn legio. Door beperkt aan enkele knoppen te draaien, het aantal woningen, tempo en uitleg of binnenstedelijk is een indruk gegeven wat de verdubbeling van de woningbouwprogramma's doet met de verhaalbare plankosten:

1. Kleinere bouwlocaties ontwikkelen van pakweg 250 woningen is relatief duur.
2. Gemiddeld bevat een bestemmingsplan in Nederland 280 woningen.

3. Grotere bouwlocaties ontwikkelen kan de plankosten per woning halveren
4. Verder verdichten doet de kosten nog wat dalen
5. Verdubbeling van het oppervlak en programma leidt niet tot een lineaire stijging van plankosten.
6. Voor uitleglocaties nemen de bouwkosten per woning fors af naarmate er verdicht wordt of de locatie en het programma vergroot.
7. Binnenstedelijk zijn er ook schaalvoordelen bij het vergroten van de opgave, doch minder dan bij uitleglocaties.
8. Voor de opgave van 1 miljoen woningen zijn structureel zo'n 6.618 voltijds-banen voor ambtenaren nodig. Gezien de 47% deeltijdwerkers zijn er circa 10.000 mensen in de sector gebiedsontwikkeling. Het deel dat nodig is voor de schaalprong van de 300.000 extra woningen in deze opgave betreft circa 3.000 mensen.
9. In de berekening is nog geen rekening gehouden met de inzet van specialisten op het gebied van externe veiligheid, geluidsbelasting, stikstofuitstoot, niet-gesprongen explosieven, watertoets, mitigatie van teloor te gane natuurwaarden en mobiliteit, alsook de inzet bij provincies en waterschappen om de plannen te toetsen.
10. Voor de vergunningverlening worden leges voor circa 7.500 f.t.e. aan ambtenaren geheven. Afgezet tegen het huidige productietempo van 70.000 woningen, zal om op 100.000 woningen te komen een 2.250 f.t.e., oftewel 3.300 mensen voor vergunningverlening extra nodig zijn.
11. Het totaal aan gebiedsontwikkelaars, vergunningverleners en specialisten nodig voor de schaalprong wordt dan geschat op 6.500 tot 8.000 (+20%) mensen extra.

5 Kwalitatief onderzoek

5.1 Gemeenten

Voor het kwalitatieve onderzoek zijn de tien genoemde gemeenten van paragraaf 6.1.1. benaderd. Zeven daarvan hebben gehoor gegeven om mee te werken aan een interview: Deventer, Hilversum, Rotterdam, 's-Hertogenbosch, Tilburg, Zaanstad en Zwolle. Almere en Haarlem hebben verzoeken afgewezen en Utrecht heeft niet gereageerd.

Aangezien er een grote mate van overeenkomst zit in de antwoorden van de zeven geïnterviewde gemeenten, is er geen extra poging gedaan om nog meer gemeenten te interviewen. De wel geïnterviewde gemeenten voldoen met elkaar nog steeds aan de wens om gemeenten te interviewen die bekend zijn met grotere opgaven zoals Rotterdam, 's-Hertogenbosch, Tilburg en in mindere mate Zwolle, als ook wat meer perifeer gelegen gemeenten zoals Deventer en Hilversum en gemeenten die minder vaak grotere opgaven hebben ingevuld zoals wederom Deventer, Hilversum en Zaanstad. De ontbrekende gemeenten Almere, Haarlem en Utrecht voegen wat dat betreft geen extra dynamiek toe ten opzichte van de vragenlijst.

5.2 Wie te interviewen.

Gemeenten kennen geen algemeen toegepast organisatiemodel. Het is op voorhand niet duidelijk welke onderdelen van de organisatie zich bezig houden met gebiedsontwikkeling. De geïnterviewde gemeente Hilversum heeft bijvoorbeeld helemaal geen organisatie die gebieden ontwikkelt. Het was altijd een beheersgemeente. Nu er opeens een opgave ligt, is men bezig, vaak met ingehuurde mensen, dit gestalte te geven. De gemeente Deventer heeft in 2007 gekozen voor faciliterend grondbeleid. Nu in 2022 komen ze ook daarin capaciteit tekort. De gemeente 's-Hertogenbosch heeft altijd actief grondbeleid gevoerd, naast specifieke initiatieven uit de markt zoals Haverlei, en dus een sterk “grondbedrijf”. Andere gemeenten hebben één afdeling waarin zowel ruimtelijke ordening, specialisten als planeconomen werken. De pluriformiteit blijkt uit de functietitels van de geïnterviewden:

- Gemeente Deventer: regie manager
- Gemeente Hilversum: ambtelijk opdrachtgever
- Gemeente Rotterdam: afdelingshoofd wonen
- Gemeente 's-Hertogenbosch: hoofd afdeling Economische Zaken en Grondzaken
- Gemeente Tilburg: teammanager Grond- en Vastgoed
- Gemeente Zaanstad: hoofd afdeling Grondzaken
- Gemeente Zwolle: afdelingshoofd Vastgoed

Er is geen functie die dezelfde naam draagt, terwijl op basis van een introductie en een vragenlijst alle gemeenten zelf hebben aangegeven dat dit de juiste mensen zijn die goed geïnformeerd zijn over het onderwerp. Dat roept gelijk de vraag op: *aan wie moet je de vraag over ambtelijke capaciteit adresseren?*

5.3 Inrichting en introductie

De vragenlijst is voorzien van een introductie en toelichting op vier thema's die is opgenomen in bijlage 1:

1. Crisis (facultatief retrospectief)
2. Plankostenscan
3. Arbeidsmarkt
4. Doorzettingsmacht
5. Bonus: Omgevingswet.

De “bonusvraag” over de Omgevingswet is in elk interview aan de orde geweest. Hierover is in de bijlage geen informatie opgenomen. De Omgevingswet zal het planologisch traject en de te voeren procedures beïnvloeden. Niet alle gevraagde gemeenten heeft al ervaring met deze wet en op het moment van interviewen was de invoering voorzien per 1 juli 2022.

5.4 Beantwoording vragen en eerste conclusies

De antwoorden zijn gerubriceerd naar vraag omdat het gaat om het antwoord en niet om de specifieke situatie van de geïnterviewde. De vragen zijn niet expliciet stuk voor stuk aan de orde geweest. Vaak kwam het interview vlot op gang en is daarna gereflecteerd of alle onderwerpen waren besproken. De verslagen van de interviews zijn in de bijlagen opgenomen.

5.4.1 Financiële crisis

Voor dit onderdeel zijn na de introductie de volgende vragen gesteld:

- 1.1 Heeft uw gemeente het aantal f.t.e. (full time equivalent oftewel voltijdsbanen) op grondzaken verminderd tijdens en als gevolg van de economische crisis van 2008 e.v.
- 1.2 Kunt u bij benadering aangeven met hoeveel procent?
- 1.3 Heeft u de afdeling grondzaken en andere betrokken afdelingen bij de woningbouwproductie gereorganiseerd tijdens en als gevolg van de economische crisis van 2008 e.v.
- 1.4 Heeft die reorganisatie effect gehad op de effectiviteit van gebiedsontwikkeling?

De antwoorden laten een wisselend beeld zien. Slechts twee respondenten werken lang genoeg in betreffende sector om hier wat over te kunnen melden. Deze melden dat er door natuurlijk verloop en het leeg maken van de flexibele schil ingekrompen is, echter bij één daarvan zijn na herindeling ambtelijke apparaten samengevoegd. Eén gemeente had geen mensen in dienst voor gebiedsontwikkeling en bij twee gemeenten hebben reorganisaties plaats gevonden waardoor onvergelykbare situaties zijn ontstaan door wijzigingen in het aansturingmodel. Twee gemeenten melden een halvering.

Een conclusie die hier uit getrokken kan worden is dat de dynamiek in de gemeentelijke organisaties groot is en continu in beweging. Tevens dat tijdens de crisisjaren de betreffende afdelingen en teams zijn gekrompen door natuurlijk verloop.

Een tweede conclusie is dat het onduidelijk is wie er bedoeld worden met “ambtenaren voor gebiedsontwikkeling”. Enkele gemeenten hebben nog een team of afdeling Grondzaken, waarin planeconomen, juristen grondzaken, rentmeesters, makelaars en medewerkers gronduitgif.t.e. zitten. Deze mensen houden zich vooral bezig met ontwikkeling, maar ook met het beheer van gronden. Er zijn gemeenten die hier ook het beheer van gemeentelijke vastgoed hebben ondergebracht: bouw, huur, verhuur, onderhoud en dergelijke. Vaak stellen deze mensen ook de beleidsnota's op, welke tijd niet direct toerekenbaar is aan gebiedsontwikkeling. Andere gemeenten hebben ook Economische Zaken toegevoegd als uitwerking van het gronduitgif.t.e.beleid.

Lastiger wordt het als er wordt doorgevraagd op planologen, planjuristen en specialisten op het gebied van wonen, verkeer, milieu of nog specifiek stikstof, geluid en dergelijke. Een afdeling of team met

planologen en planjuristen houdt zich ook bezig met onderzoek en beleid en niet alleen voor woningbouw of bedrijven. Het werken aan gebiedsontwikkeling is dan ook een kwestie van prioriteitsstelling door het management en bestuur.

Een derde conclusie is dan dat uitvoering en beleid in de ambtelijke organisaties door elkaar lopen. Het aantal f.t.e.'s zegt niets over de verdeling in uren over beleidsontwikkeling en het werken aan een concrete gebiedsontwikkeling. Eén gemeente meldde te weten dat ambtenaren voor 40% werken aan beleidsvraagstukken en voor 60% van hun tijd betrokken zijn bij gebiedsontwikkeling. Als dat ook op gaat voor de 3.000 mensen voor gebiedsontwikkeling, dan zijn er eigenlijk 5.000 mensen extra nodig voor de schaa sprong.

5.4.2 Plankostenscan

De volgende vragen kwamen aan de orde.

- 1.1 Gebruikt u de plankostenscan om de benodigde capaciteit in uw organisatie, waarvan u de kosten verhaald, te plannen?
- 1.2 Heeft u wel eens onderzocht of er een verband is met uw eigen kosten van planontwikkeling en de verhaalde kosten volgens de plankostenscan?
- 1.3 Bent u er van bewust dat volgens de plankostenscan de kosten per woning dalen naarmate u meer woningen in het plangebied toe laat?
- 1.4 Is het maken van kosten, dus uren, per woning een overweging bij het plannen van te ontwikkelen locaties?
- 1.5 Gebruikt u het kostenverhaal als dekkingsmiddel voor de inhuur van derden bij het ontwikkelen van locaties?
- 1.6 Gebruikt u het kostenverhaal als dekkingsmiddel voor de bezetting van uw afdeling planontwikkeling/grondzaken?

Slechts één gemeente stelde de benodigde ambtelijke capaciteit en inhuur te berekenen door voor alle gebiedsopgaven een plankostenscan uit te voeren en de capaciteit bij elkaar te nemen. Ook werd het gebruikt om de benodigde middelen te duiden. Alle andere deelnemende gemeenten benadrukten dat de plankostenscan niet de werkelijke kosten van gebiedsontwikkeling benaderd. Het wordt alleen gebruikt om een deel van de kosten bij de markt neer te leggen in een intentie- en anterieure exploitatieovereenkomst. Rotterdam en Tilburg hebben in het recente verleden (de scan bestaat nog maar drie jaar) wel getracht om met de scan grip te krijgen op de tijdsbesteding bij gebiedsontwikkeling, maar zijn daarmee gestopt. Een enkele rechtsgang of complexe bijzonderheid en het aantal uren is al niet meer toereikend.

Twee gemeenten gaven aan dat nu de uren in de scan niet toereikend zijn, zij met ontwikkelaars aanvullende afspraken maken om project specifieke risico's in de procedure bij de markt te laten.

De gemeente die de scan wel gebruikt voor planning had zelf ook ontdekt dat hoe meer woningen er in een plan zitten, hoe goedkoper het plan wordt. Precies om die reden proberen ze elk plan achteraf nog wat te verdichten binnen de marges van de besluitvorming.

Alle gemeenten maken capaciteitsplanningen op basis van de opgave. Vaak op basis van wat projectleiders nodig denken te hebben aan producten, soms ondersteund door de plankostenscan. Echter lang niet alle gemeenteraden zijn bereid daarvoor het benodigde budget beschikbaar te stellen ook als aantoonbaar is dat door middel van het kostenverhaal er een hoge mate van dekking aanwezig

is. Eén geïnterviewde merkte op dat bij actief grondbeleid het jaren kan duren voordat de middelen door middel van het vaststelling van een bestemmingsplan inderdaad beschikbaar komen.

Continuïteit in de personeelsbezetting wordt door alle geïnterviewden genoemd als belangrijk. Door het hoge verloop en inhuur is dat een belangrijk punt van aandacht. Ook de raad wenst een flinke flexibele schil opdat bij een hapering van de markt er niet een overschot aan vast aangenomen personeel ontstaat. Echter duurt gebiedsontwikkeling al snel 10-15 jaar en zo lang kun je mensen niet inhuren.

De plankostenscan als dekkingsmiddel komt een enkele keer voor. Als aantoonbaar is dat de kosten verhaald worden op de ontwikkelaar is men eerder bereid daarvoor extern extra capaciteit in te huren.

In 2022 wordt de plankostenscan geëvalueerd. Geen enkele gemeente past deze scan op dezelfde consequente wijze toe. Vaak wordt het wel gebruikt waarvoor het primair is bedoeld: kostenverhaal op een ontwikkelaar, maar zeker twee gemeenten geven aan daarboven extra afspraken te maken als het onvoldoende soelaas biedt.

De conclusie is dat het enige kwantitatieve instrument dat beschikbaar is om de ambtelijke capaciteit benodigd voor gebiedsontwikkeling door gemeenten onvoldoende wordt geacht voor het plannen van de gebiedsontwikkeling benodigde capaciteit. De praktijk is weerbarstiger, alleen bij faciliterende grondbeleid, waarbij de ontwikkelaar de risico's over neemt, kan het voldoende zijn, maar niet in alle gevallen.

De tweede conclusie is dat als het al voor capaciteitsberekeningen wordt gebruikt, soms ter ondersteuning van personeelsaanvragen, gemeenteraden vaak niet bereid zijn om voldoende middelen beschikbaar te stellen, ook als aantoonbaar de kosten verhaald zullen worden op de gebiedsontwikkeling.

5.4.3 Arbeidsmarkt

Na de inleidende vragen en beschouwingen over de financiële crisis, het apparaat en de plankostenscan ligt de kern van de vragen in dit derde onderdeel over de arbeidsmarkt en de productie.

- 1.1 Heeft u voldoende personeel beschikbaar om de beoogde bouwproductie te halen?
- 1.2 Heeft u ook voldoende personeel beschikbaar om de schaa sprong, een verdubbeling van de bouwproductie, tot stand te brengen
- 1.3 Welk percentage van het personeel dat betrokken is bij gebiedsontwikkeling, is daarvoor ingehuurd en is formeel geen werknemer van de ambtelijke dienst?
- 1.4 Heeft u vacatures open staan voor gebiedsontwikkeling? Kunt u dat specificeren naar functie?
- 1.5 Hoe beoordeelt u de kansen om de vacatures tijdig ingevuld te krijgen?

De eerste vraag gaat over de nu beoogde bouwproductie, nog niet over de schaa sprong. Alle interviewers geven aan grote moeite te hebben de door de raad vastgestelde productie te halen. Ze komen wel in de buurt maar er moet bijzonder hard gewerkt worden. Twee gemeenten hebben zich laten benchmarken en daaruit bleek dat de huidige bezetting het absolute minimum is. Drie gemeente hebben de raad geïnformeerd dat er getemporeerd moet worden.

De tweede vraag, schaa sprong leidt tot enige wanhoop bij de geïnterviewden. Als het nu al niet mogelijk is om de aantallen te halen die er nu zijn afgesproken, dan is verhoging van de capaciteit al helemaal uitgesloten. Een grotere gemeente heeft AT Osborne ingeschakeld om de sprong van 600

naar 1.000 woningen per jaar in beeld te brengen. Andere gemeenten constateren dat de opgave tweemaal het huidige aantal is en het hele ambtelijke apparaat op het gebied van grondzaken en planologie eigenlijk verdubbelt moet worden. Minimale uitbreiding die genoemd wordt is met tenminste 30%

Het percentage ingehuurd personeel varieert van 100% tot 25%. Gemeenten aan wie onlangs in regioverband een bouwopgave is toegekend zien zich gedwongen alle benodigde kennis en capaciteit in te huren. Enkele regio-gemeenten huren ook veel in, maar een flexibele schil van 30% tot 25% is veelal de norm.

Vrijwel alle geïnterviewde gemeenten hebben één of meer vacatures open staan. Daarbij vallen de volgende uitspraken op: “er is sprake van een cowboy markt, in korte tijd werden de helft van onze planeconomen weggekaapt, daarop hebben wij planeconomen bij kleinere gemeenten agressief benaderd om ze over te halen om bij ons te komen werken”. En: “omdat wij een grotere gemeente zijn kunnen wij mensen wegkapen bij kleinere gemeenten die nooit deze salarissen kunnen bieden”. Kleinere gemeenten geven aan dat ze moeten inhuren omdat ze niet aan de salariseisen tegemoet kunnen komen zoals grotere gemeenten doen.

Een andere gemeente gaf aan dat voor een milieukundige specialist zeven maal een vacature was geplaatst zonder reactie: nu gaan ze kijken of ze het werk zo kunnen innoveren dat het niet meer hoeft te wachten.

Weer een andere respondent gaf aan dat ze tot twee schalen hoger hadden geboden voor een ervaren projectleider, maar dat er niemand op had gereflecteerd. Nu ligt een groot project vooral stil. Meerdere gemeente geven aan dat de doorloop groot is, ambtenaren kunnen het elders al snel (tijdelijk) beter krijgen. Dit zet spanning op de zo gewenste continuïteit in het ontwikkelproces. Waar de ene gemeente een gebrek heeft aan planeconomen, zijn het elders planjuristen, of juristen grondzaken, of ingenieurs of gespecialiseerde milieumensen. Er is niet één categorie die er uit springt al zijn de planeconomen het dunst gezaaid zo te vernemen.

De conclusies zijn dat gemeenten nu net (niet) genoeg mensen hebben om de huidige woonopgave te realiseren maar vast lopen bij de extra schaalsprong. Deze leidt tot een vergroting van het apparaat met 30% tot 100%. Er is nog onvoldoende zicht op de werkelijke benodigde omvang, welke functies het vooral betreft en overige organisatorische en praktische gevolgen. Twee gemeenten hebben externe bureaus' ingeschakeld om daar meer duidelijkheid over te kunnen krijgen. De arbeidsmarkt is nu al overspannen (CBS, 2022) en er komt bijna niemand op vacatures, zelfs niet met arbeidsmarkttoeslagen. Het is buitengewoon onzeker of de benodigde mensen er überhaupt komen. Nu zijn ze er in ieder geval niet.

5.4.4 Doorzettingsmacht

De vraag over de doorzettingsmacht heeft in meerdere gemeenten geleid tot oplossingen. Het probleem is herkenbaar.

- 1.6 Herkent u zich in de stelling omtrent de doorzettingsmacht dat er een zekere mate van ambtelijke en bestuurlijk moed voor nodig is om ook de minder populaire beslissingen te laten nemen om gebieden tot ontwikkeling te krijgen?
- 1.7 Heeft u voldoende mensen tot uw beschikking die door hebben waar de oppositie zit en het proces beslissend kunnen beïnvloeden om ondergeschikte belangen daadwerkelijk ondergeschikt aan het algemeen belang te maken?
- 1.8 Wat zou naar uw mening de gebiedsontwikkeling werkelijk kunnen versnellen?

In regie gemeenten die aan de vooravond staan van de eerste ontwikkelingen blijkt dat obstakels nogal eens groter worden ervaren dan het voorgenomen besluit. De noodzaak is nog onvoldoende onderkent wat de tegenstanders voedt. Andere gemeenten kenmerken zich door wat zij noemen “lef”. Daar zit ook een raad die wenst door te pakken met bouwprojecten. Echter zo merkt een gemeente op, de politiek moet er aan wennen dat het grondbedrijf niet altijd een geldmachine is. De opgaven zijn zo groot, de impact op de fysieke structuur zo fors, dat met bouwen en uitbreiden meer investeringen dan opbrengsten aan de orde zijn. In Zwolle is uitgerekend dat de raad er €350 miljoen op toe moet leggen om de basale gebiedsontsluiting op orde te houden. Daarmee raakt “lef” ook de grenzen van de gemeentelijke financieringscapaciteit.

Gemeenten als Zwolle, Deventer en Rotterdam hebben duidelijke protocollen in de managementstructuur hoe belangen intern worden afgewogen om tot een gedragen voorstel te komen. Desondanks wordt opgemerkt dat voor echte nieuw uitleg en uitbreiding van de stad, een gewenningsperiode van meer dan 8 jaar nodig is, waar in tenminste twee verkiezingen het onderwerp onderdeel van de stemming is om de raad zo ver te krijgen dat ze daadwerkelijk instemmen met een nieuwe ontpoldering. Het is meer dan een “procedure”.

Kun je het proces van gebiedsontwikkeling versnellen? Hier worden diverse suggesties gedaan.

De huidige beleidslijn om te verdichten in de stad in plaats van uit te breiden in de polder maakt het juist complexer, duurder en lastiger in de belangafweging. Daardoor treedt eerder vertraging dan versnelling op. Versnellen kan door weer eenvoudig in de polder te bouwen en minder in de bestaande stad.

Het werken met “integratieteams” op ambtelijk niveau kan e.e.a. intern versnellen. Twee gemeenten hebben daar goede ervaringen mee. Al leidt het niet zozeer tot versnelling als wel tot het voorkomen van vertraging doordat er geen onderwerpen over het hoofd worden gezien.

Eén geïnterviewde opperde om door het rijk harde targets opgelegd te krijgen. Dan is in de gemeenteraad niet langer de vraag of de woningen er moeten komen, maar waar. Uitstel kan dan niet meer.

Eén andere geïnterviewde vraagt zich af of versnelling wel mogelijk is gezien de capaciteit in de bouwsector. Zij merken dat de fabrieken en aannemers al op het maximum zitten wat ze kunnen leveren. Meer bouwlocaties betekent nog niet dat de sector ook meer woningen kan leveren.

Enkele geïnterviewden melden dat de discussie over de energietransitie de woningbouw vertraagt. In één van de gemeenten is vastgesteld dat voor de Regionale Energie Transitie er één grote warmtecentrale gebouwd gaat worden waar alle (nieuwbouw) woningen op worden aangesloten. Echter is de raad het niet eens over de plaats waar deze centrale moet komen en tot die tijd wordt er ook geen besluit genomen over nieuwbouw.

De conclusie is dat gemeenten met een langere traditie van bouwopgaven de integrale afweging intern hebben georganiseerd opdat er tijdig goede adviezen aan het bestuur worden gegeven. Gemeenten met relatief nieuwe opgaven lopen eerder tegen gevestigde belangen aan die daarmee een proces tot gebiedsontwikkeling kunnen vertragen. Versnelling of vertraging blijkt bovendien afhankelijk van factoren die buiten het proces zelf zijn gelegen zoals interne verdeeldheid en zaken als energietransitie.

Conclusie is ook dat er behoefte is aan een harde taakstelling vanuit het rijk opdat het niet de vraag is of er gebouwd wordt, maar waar.

5.4.5 Omgevingswet

1.7 Gaat de omgevingswet verlichting bieden?

De reacties hierop lopen zeer uiteen. De meest positieve is van een gemeente die stelt dat ze nu ook al integraal werken en dat de Omgevingswet daarin geen verandering brengt.

Alle andere gemeenten vrezen dat nog meer participatie en communicatie zal leiden tot meer vertraging.

Een grote gemeente stelt de Omgevingswet niet te begrijpen, omdat sectorale belangen worden vergroot ten koste van dat ene belang: meer woningbouw. En als er “super integraal” wordt gewerkt, dan overkomt het deze gemeente geregeld dat op delen van het dossier gaandeweg nieuwe inzichten ontstaan die het hele plan onderuit halen.

Van het ambtelijk apparaat dat zich bezig houdt met planvorming is circa 40% van de tijd nodig voor beleidsvorming. Het oefenen met de Omgevingswet, het opstellen van een “Omgevingsvisie” volgens de nieuwe standaarden en het werken met “projectbesluiten” vergt extra tijd. Ondertussen is de wet er nog niet en moet alle goede bedoelingen ten spijt, toch een traditioneel bestemmingsplan worden gemaakt. De Crisis- en Herstelwet zorgt dan enerzijds voor enkele nieuwe mogelijkheden uit de Omgevingswet, maar anderzijds is geen plan gelijk. Er is telkens een zoektocht naar de wijze waarop ambities in het plan kunnen worden opgenomen. Afstemming met het Ministerie of betreffend bestemmingsplan kan worden aangemeld voor een nieuwe tranche kost enkele maanden extra. Wat overigens extra werk met zich mee brengt. Hiermee worden plannen én complexer én tijdrovender.

Voor wat het kostenverhaal betreft hebben de geïnterviewde gemeenten nog geen ervaring met de nieuwe mogelijkheden. De focus op binnenstedelijke herontwikkeling zorgt er voor dat eigenlijk elke stadsontwikkeling verliesgevend is voor gemeenten. Verzoeken om extra budget zijn in vier van de zeven gemeenten afgewezen door de raad. Zonder extra budget komt er geen extra personeel.

Conclusie: er is geen gemeente die de vraag bevestigend beantwoordt: de Omgevingswet gaat volgens de geïnterviewden geen verlichting bieden als het gaat om versnelling van de woningbouw. Op één na denken de geïnterviewden eerder het omgekeerde: dat het meer werkdruk gaat geven.

Nergens blijkt dat met de Omgevingswet is getracht om de complexiteit van gebiedsontwikkeling tegemoet te komen, noch inhoudelijk, noch procedureel.

6 Conclusie en beschouwing

6.1 Conclusie

De hoofdvraag van dit onderzoek: “in hoeverre vormt ambtelijke capaciteit een beperking om een miljoen woningen in Nederland te realiseren voor het jaar 2030?” kan met zekerheid bevestigend worden beantwoord: het vormt een grote beperking. Uit het kwantitatief onderzoek blijkt dat er ruim 3.000 mensen extra nodig zijn voor gebiedsontwikkeling en een vergelijkbaar aantal voor vergunningverlening, oplopend tot 8.000 in totaal. Uit het kwalitatief onderzoek blijkt dat het huidige ambtelijk apparaat dat zich met gebiedsontwikkeling bezig houdt met 30% moet worden vergroot, terwijl vacatures onvervuld blijven. Van de opleidingen komen echter maar enkele honderden ambtenaren per jaar. Over het hele land gezien overstijgt het aantal vacatures het aantal werklozen waardoor er een competitie is met alle andere banen in alle sectoren. De vergrijzing zorgt er bovendien voor dat in deze tien jaren van verhoogde productiebehoefte, bijna een derde van de gemeentambtenaren zal uitstromen, zonder dat er zicht is op voldoende kwalitatieve vervanging. In het kwalitatief onderzoek wordt deze kwantitatieve benadering bevestigd met het beeld dat het aanwerven van competent personeel bijzonder lastig is en er op onderdelen sprake is van een cowboymarkt waarbij ambtenaren over en weer bij elkaar worden weggekocht. Voor de voorziene schaa sprong blijkt dan ook geen capaciteit beschikbaar. De conclusie en de verwachting is, dat deze capaciteit het komende decennium niet kan worden opgelost of kan worden gecreëerd.

Deze conclusie volgt uit de toepassing van het instrument ‘de plankostenscan’, die tot doel heeft een minimum aan ambtelijke uren/kosten te verhalen. Hieruit blijkt dat er ruim 51 uren per woning nodig zijn om ambtelijke gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. De benodigde kwantitatieve capaciteit aan ambtenaren om een miljoen woningen te realiseren voor 2030 loopt dan op tot 6.500 extra ambtenaren. Dit in de sectoren gebiedsontwikkeling en vergunningen. Dan zijn de extra specialisten op betrokken disciplines als verkeer en milieu nog niet meegenomen, alsook de extra ambtenaren bij provincies en waterschappen die de plannen moeten toetsen. Ook is het van belang te benadrukken dat dit een minimum betreft. Het kwalitatief onderzoek heeft opgeleverd dat geen enkele gemeente voldoende heeft aan het aantal uren dat volgens de plankostenscan nodig is, indien er zich ook maar een klein obstakel in het ontwikkelingsproces voor doet. Kortom, de werkelijke behoefte aan uren ligt hoger én de plankostenscan verhaalt te weinig kosten om de gemeentelijke inspanningen te bekostigen.

Het is onbekend hoeveel ambtenaren er nu beschikbaar zijn die bouwplannen produceren voor 70.000 woningen per jaar. Uit de interviews blijkt wel dat enkele gemeenten hun gemeenteraad hebben geïnformeerd dat de huidige bezetting niet toereikend is voor de huidige opgave. Gemeenteraden zijn niet altijd bereid om extra te investeren in ambtelijke capaciteit, ook al worden deze kosten grotendeels uit de ontwikkeling zelf bekostigd. Dit heeft te maken met het feit dat gemeenten de ontwikkelfase van circa 4 jaar zelf voorfinancieren voordat dekking uit een vastgesteld bestemmingsplan zeker is. Wordt een plan niet vastgesteld, dan moeten vele tonnen aan uren alsnog worden afgeschreven. Dat sprake is van een huidig tekort blijkt ook uit reacties op de vraag in hoeverre de beschikbare ambtenaren inzetbaar zijn voor de woningbouwopgave. Aanzienlijk verloop en tekorten op specifieke disciplines, leidt tot planvertraging. Ook blijkt dat ambtenaren 40% van hun tijd kwijt zijn aan het maken van beleid, nodig voor en naast hun projecten voor gebiedsontwikkeling. Wat dat betreft zijn er geen 6.500 ambtenaren, maar eigenlijk 10.800 ambtenaren nodig.

De beschikbare ambtenaren blijken daarnaast niet altijd de benodigde competenties te bezitten, er sprake is van leemtes in de kennis. Ook een gebrek aan competentie bij bestuurders speelt een rol. De

complexiteit sluit niet meer aan op het kennis- en ervaringsniveau van wethouders en raadsleden. De wijze waarop gemeenten hun processen hebben ingericht om integraal te werken, een vereiste volgens de Omgevingswet, verschillen. Enkele gemeenten geven aan het goed georganiseerd te hebben, andere lopen er geregeld in vast als het bestuur in het proces wordt meegenomen.

Veranderende wet- en regelgeving leidt naar verwachting tot een grotere kwantitatieve vraag naar ambtenaren. De Omgevingswet waar gemeenten nu al meer dan zes jaar mee “experimenteren” wordt nog steeds niet ingevoerd en voor en zover men er al ervaring mee heeft, heeft dat vooral geleid tot veel verwarring en extra inspanning.

De vraag naar de wijze waarop de ambtelijk capaciteit beter kan worden afgestemd op en/of benut worden om de ambitie om 1 miljoen woningen te bouwen leidt vooral tot het verzoek om dit onderwerp hoger op de politieke en maatschappelijke ladder te zetten zodat eerder acceptatie ontstaat. Acceptatie in de zin dat het nu eenmaal onvermijdelijk is dat bestaande landschappelijke waarden moeten wijken voor huizen. Maar voor nieuwe wijken in de polder staat 10 jaar aan voorbereiding en overleg voordat er voldoende draagvlak is. Het idee van het rijk dat Nederland “af” is, bevordert het draagvlak niet.

Andere bevindingen uit het kwalitatieve onderzoek bij gemeenten zijn dat gemeenten:

- Nauwelijks genoeg mensen hebben om de huidige opgave tot stand te brengen
- Meerdere vacatures open hebben staan die niet of met moeite worden ingevuld
- Gemeenten ambtenaren bij elkaar weg kapen met extra loonsverhogingen of arbeidsmarkt toeslagen.
- Kleine gemeenten (<100.000) hun personeel nog eerder zien vertrekken omdat zij de hogere loonschalen van de grotere gemeenten niet kunnen bieden
- Men op onderdelen kennis en kunde tekort komt, zeker in de gespecialiseerde dossiers omtrent stikstof en mobiliteit
- Grotere gemeenten hun besluitvorming en daarmee doorzettingsmacht wel op orde hebben maar kleinere gemeenten eerder vastlopen.
- De plankostenscan vooral wordt gebruikt voor kostenverhaal op particulieren maar overigens te weinig toepassing vind
- Gemeenteraden terughoudend zijn met het beschikbaar stellen van voldoende personele middelen ook als een groot deel van de kosten door kostenverhaal zijn gedekt, veelal omdat die dekking pas later optreedt
- Tijdelijke inhuur op afgesloten anterieure overeenkomsten wel mogelijk is, doch dat ook daar vacatures of detacheringen oningevuld blijven.

Verder geven de gemeenten aan geen enkel idee te hebben hoe zij de schaa sprong naar 1 miljoen woningen kunnen maken. De consequenties reiken veel verder dan alleen geen gebrek aan personeel voor gebiedsontwikkeling. Zowel qua personeel gemeentebreed als ook dekking in investeringen buiten de kostenverhaalsgebieden, zoals openbaar vervoer, gebiedsontsluitingswegen en kunstwerken en andere maatschappelijke voorzieningen. Grotere gemeenten hebben externe bureau's ingeschakeld om daar zicht op de krijgen, anderen zijn nog aan het rekenen.

Twee van de onderzochte gemeenten hebben de raad moeten informeren dat ook de bestaande vastgestelde productie niet gehaald gaat worden en om redenen van gebrek aan capaciteit

geprioriteerd moeten worden. Al eerder had de gemeente Amsterdam, niet onderzocht, publiekelijk aangekondigd te moeten schrappen in het aantal projecten dat kan worden afgehandeld.

De algemene conclusie blijft dat er onvoldoende capaciteit in de arbeidsmarkt is om met het huidige instrumentarium voldoende woningen te bouwen, laat staan dat er ruimte is om nog veel meer woningen te bouwen.

En passant hebben de gemeenten de indruk gegeven dat de nieuwe procedures in de Omgevingswet daarin geen verlichting brengen. Het deskundigenverhoor in de Eerste Kamer bevestigt dat.

6.2 Oordeel van professionals

De conclusies van dit onderzoek hebben grote gevolgen voor de woningbouwproductie. Dit gaat in Nederland niet stijgen, de tekorten blijven en worden eerder groter dan kleiner. De vraag hoe en wat er dan anders moet ligt buiten het bereik van dit onderzoek, maar is wel de moeite van het overwegen waard. Er is daarop een bijeenkomst met professionals belegd op 1 juli 2022 over deze vraag. De professionals zijn werkzaam in het veld en aangezocht onder de studenten van de MCD 16. Drie mensen hebben zich bereid gevonden mee te denken. Zij werken allen bij verschillende gemeenten aan gebiedsontwikkeling.

Er komen verschillende opties langs zoals het bouwen van (10%) meer woningen in hetzelfde bestemmingsplan, echter verwachten de professionals dan problemen met parkeren en milieu, waar veelal een zorgvuldige afweging aan vooraf moet gaan.

Verder is de indruk dat de processen veel complexer zijn geworden en er dus met de huidige capaciteit sowieso al minder plannen gemaakt kunnen worden. Het gaat hier dan niet alleen om het aantal ambtenaren maar ook om het terugdringen van complexiteit.

Verder merken de professionals op dat ook de marktsector niet zo maar 50% meer bouwcapaciteit heeft. En mocht daar wel een versnelling mogelijk zijn, dan zijn er nog vraagtekens bij de energietransitie en de capaciteit van de netwerken.

Ook merken de professionals op dat je als overheid aan de voorkant meer keuzes moet maken en niet moet proberen om alle vragen per plan opnieuw op te lossen. Zeker omdat gemeenten vaak meer eisen stellen dan in één plan ingewilligd kunnen worden. Door geen keuzes te maken of deze vooruit te schuiven wordt het ontwikkel proces nodeloos gefrustreerd.

Verder is grondspeculatie een beperkende factor, zeker als er teveel betaald is, waardoor ontwikkeling stagneert. De oplossing ligt hier niet voor het oprapen, maar nu is het zeker een belemmering.

Het gegeven dat de overheid niet “in control” is als het gaat om de natuur is ook een beperkte factor. Ook hier is maar beperkte data beschikbaar en er is geen gerichte aanpak op het beheersen of verbeteren van soorten. Plannen worden gefrustreerd door de “toevallige” aanwezigheid en het bedenken van mitigatieplannen. Het is nu veel te fragmentarisch. Als de overheid het dossier Natuur op orde zou hebben, dan gaat de discussie over het Natuurprogramma en niet meer over een bouwplan. Het Natuurprogramma moet immers rekening houden met de bouwplannen. De bouwplannen zouden natuuraantasting moeten kunnen afkopen en deze niet per definitie moeten mitigeren.

Een herbezinning op de regels in een gemeente zou ook kunnen helpen. Bepaalde gebieden kunnen meer of minder regelluw worden ingericht. Zaken als kavelpaspoorten e.d. leiden tot het stapelen en

toevoegen van regels zonder wettelijke grondslag. Hierover vinden dan vervolgens onderhandelingen plaats die naar zijn aard illegaal zijn.

Analoog aan de mogelijkheid om sociale woningbouw af te kopen, zodat de gemeente dat elders kunnen inzetten. Bijvoorbeeld door op vele beleidsterreinen het mogelijk te maken om de aantasting of consequenties af te kopen. De discussie gaat dan niet meer over het nieuwe plan, maar over het beheersen van het programma waar de middelen voor beschikbaar worden gesteld.

Het Ei van Columbus heeft geen van de professionals, maar de conclusie is wel dat er te gemakkelijk extra regels worden gesteld én te vaak plannen spaak lopen op (o.a. ecologische) dossiers omdat de overheid daar niet “in control” is.

6.3 Beperkingen van het onderzoek

Dit onderzoek is tot stand gekomen op basis van onderzoeksactiviteiten, waarbij noodzakelijkerwijs keuzes gemaakt zijn die beperkingen tot gevolg hebben. In dit onderdeel worden de beperkingen besproken en de invloed hiervan op de houdbaarheid van de resultaten.

- Er zijn in Nederland geen gegevens waarin de werkzaamheden van gemeenteambtenaren zijn ingedeeld naar discipline of competentie. Er is geen informatie over het aantal ambtenaren dat zich (deels) met gebiedsontwikkeling of ruimtelijke ordening bezig houdt. Laat staan met de nieuwbouw opgave, wat een oordeel als “tekort aan ambtenaren” relatief maakt
- Het is in Nederland niet gebruikelijk dat ambtenaren consequent hun tijdsbesteding opschrijven naar project of plan. Het antwoord op de vraag of het aantal uren in de plankostenscan overeen komt met de werkelijkheid kan niet empirisch worden vastgesteld. Er is geen data.
- De plankostenscan behoort wettelijk dit jaar 2022 geëvalueerd te worden. Nu gemeenten echter niet structureel uren schijven kan een evaluatie niet meer informatie geven dan wat in dit onderzoek is vastgesteld.
- We kunnen niet uitsluiten dat er heel veel meer tijd nodig is om plannen tot stand te brengen dan uit de plankostenscan blijkt. We kunnen wel uitsluiten dat de plankostenscan teveel uren in rekening brengt: geen enkele gemeente heeft voldoende aan wat met de scan aan kosten wordt verhaald.
- Zonder structurele aandacht voor de tijd die het kost om (onderdelen van) een bestemmingsplan op te stellen, kunnen we geen gerichte adviezen geven over de wijze waarop het efficiënter kan.
- Capaciteit is statisch benaderd, dat ambtenaren leren van de nieuwe praktijk en dus efficiënter worden is niet meegenomen.
- Plankostenscan als uitgangspunt, is maar ‘een’ instrument, alternatieve benaderingswijzen leiden misschien tot nadere resultaten.
- Aannamen achter plankostenscan zijn niet helemaal duidelijk en zijn de resultaten nu het gevolg van die aannamen met alle marges van dien.
- Slechts een deel van de gemeenten gesproken. De gemeenten die niet deel wensden te nemen gaven de tijdsgebrek als reden op. Echter wil dat niet zeggen dat dat overal zo is.
- Alle bestemmingsplannen in Nederland zijn digitaal, echter nergens wordt geregistreerd hoeveel (nieuwbouw-) woningen in die bestemmingsplannen mogelijk wordt gemaakt. De aannames over aantal woningen per bestemmingsplan zijn op basis van hele grote gemiddelden.
- De relatief negatieve houding van de omgevingswet kan ook komen doordat mensen vaak wars zijn van verandering, onbekend maakt onbemind, maar in hoeverre geeft deze mening een accuraat beeld van de toekomstige praktijk.

6.4 Beschouwing

Naast de conclusies die direct terug te voeren zijn op dit onderzoek en die bovenstaand worden beschreven, is het interessant om de bredere betekenis van deze conclusies voor de praktijk van gebiedsontwikkeling uit bespreken.

Het mag duidelijk zijn dat de productie van woningbouw in Nederland sterk achterblijft bij de markt vraag. Doordat nergens extra wordt geproduceerd nemen de wachtlijsten en onvervulde woonwensen alleen maar verder toe. De prijzen blijven hoog en door de druk op de markt, zijn de rendementen laag, maar de exit yields wel hoog.

Er zijn twee wegen om uit deze spanning te raken. De eerste is een economische crisis waardoor de vraag in zakt, maar dat is geen onderdeel van het politiek instrumentarium, noch is dit wenselijk. Het zal bovendien niet helpen om in de sociale sector de wachtlijsten weg te werken. Daar is eenvoudigweg meet plancapaciteit én meer geld nodig.

De tweede is om de wijze waarop wij in Nederland bouwgrond produceren radicaal anders uit te voeren, waarbij met minder mensen meer output wordt genereerd. Gelet op de krapte en vergrijzing zal dit bovenaan de politieke agenda moeten komen voor alle taken die de overheid uit voert. Of dat nu onderwijs, zorg, politie of woningbouw is, het moet sneller, slimmer en met minder mensen. Het kan ook van invloed zijn op de rol die de overheid vervult in het maatschappelijk veld.

Als dit het uitgangspunt is, dan is de conclusie dat een extra minister voor wonen of miljarden extra voor de financiële obstakels helemaal niet aansluit op de geconstateerde problematiek. Zeker wat extra geld kan helpen, maar zonder afdoende personeel komt er niets extra's van de grond. Sterker nog, het extra geld maakt wonen en ontwikkelen duurder, omdat de vraag naar wonen en naar ontwikkelprojecten stijgt, maar de beschikbare ruimte schaars blijft.

Ook de Omgevingswet gaat daar niet iets aan veranderen. De wet is geen onderwerp van onderzoek maar de integratie van 26 wetten en tientallen besluiten heeft geleid tot een wet van meer 2.000 artikelen. Ook de Regeling in de Omgevingswet beslaat meer dan 500 pagina's. Het risico dat een plan niet meer vlot en foutloos binnen tijd en geld tot stand komt is enorm. Wat ook de vraag oproept wat de wetgever nog verwacht van een individueel raadslid die hier zijn politieke "ei" in kwijt moet, oftewelhoe serieus is de invloed van het lokaal bestuur?

De woonagenda van de minister moet onderwerpen bevatten die er nu niet op staan, maar die wel het vraagstuk doen oplossen:

- Op welke wijze kunnen wij de omzet vergroten met hetzelfde personeel
- Welke consequenties heeft dat voor de processen zoals die nu uit de wetgeving voort vloeien
- Welke aanpassingen in de wetgeving kunnen daar aan bijdragen
- Op welke wijze borgen wij een goed en betrouwbaar bestuur bij vereenvoudiging van processen?
- Welke consequenties voor de burger moeten in acht worden genomen?

Maar één van de grote beperkingen bij dit onderzoek is het gebrek aan data. Nergens wordt vastgelegd hoeveel ambtenaren waar mee bezig zijn. Lang niet alle ambtenaren schrijven hun tijd, laat staan dat dat netjes wordt toegerekend aan bestemmingsplannen, de goede gemeenten daargelaten. De plankostenscan is niet geëvalueerd, maar als er geen data is, dan komt niemand er achter hoe dicht deze regeling bij de waarheid zit. Als dan vervolgens ingezet moet worden op het efficiënt inrichten van wetgeving om met minder meer te doen, dan is er nog een lange weg te gaan. Enkele gemeenten

hebben de Regeling tijdelijk gebruikt voor hun planning. Toen bleek dat Regeling en werkelijkheid niet overeen stemden, hebben ze dat gestaakt.

Het is niet de eerste keer dat achteraf blijkt dat met goede bedoelingen in elkaar gezette wetgeving die tegemoet komt aan elk denkbaar belang een bijna onwerkbaar proces oplevert. Ook in de Jeugdzorg en de Toeslagenwet is daar een knelpunt gebleken. Niet voor niets meldt het team dat de DSO, Digitaal Stelsel Omgevingswet al zeven jaar aan het programmeren is, dat er nog nooit een werkend model van de Omgevingswet getest is omdat het nog niet gelukt is om het hele stelsel in een programma onder te brengen. Veelbetekenend is het antwoord van de heer Struiksma, hoogleraar bestuursrecht in een deskundigenbijeenkomst over het DSO van de Omgevingswet: *“Mijn kritiek richt zich vooral op het gebrek aan aandacht voor de uitvoeringspraktijk. Die is van meet af aan door de veelheid aan betrokken partijen, die er allemaal iets van moesten vinden en die allemaal iets met die Omgevingswet moesten doen, een beetje buiten beeld geraakt. Men is vooral afgegaan op het oordeel van de samenwerkingsorganisaties IPO en VNG. Of de denkbeelden van de werkvloer daar voldoende tot hun recht zijn gekomen, waag ik te betwijfelen.* (Vast commissie voor Infrastructuur, waterstaat en Omgeving, 2021)

Dat betekent dat onze Eerste en Tweede Kamer zich primair moeten richten op de uitvoerbaarheid van wetgeving versus de consequenties voor de burgers en bedrijven, gegeven het vastgestelde beleidsdoel. Dat vraagt om een totaal andere benadering van het vraagstuk. Een andere agenda. En gezien de vergrijzing en krimpende beroepsbevolking geldt dit voor alle sectoren van de overheid!

Het kan niet anders dan dat het stelsel van de Omgevingswet, gezien zijn verregaande complexiteit, opnieuw overwogen moet worden tot een meer eenvoudig op de uitvoering gericht instrument. Want de productie naar 100.000 woningen per jaar moet met minder dan de huidig beschikbare mensen tot stand worden gebracht in plaats van met meer. Zoveel is met dit onderzoek wel duidelijk geworden.

7 Bibliografie

- ABN AMRO. (2021). *Stand van Vastgoed*. ABN AMRO.
- Ambtenarensalaris.nl. (2015, 09 1). Omvang Nederlandse overheid daalt verder. *Werken in de publieke sector 2015*. Den Haag. Opgehaald van <https://ambtenarensalaris.nl/algemeen/omvang-nederlandse-overheid-daalt-verder/>
- Bangma, K., Eekelen, L. v., Ewijk, C. v., Kamminga, K., Koetsier, I., Kortleve, N., . . . Zulkarnain, A. (2021). *Toekomst arbeidsmarkt en pensioen*. Den Haag: Netspar Occasional Papers.
- Bil, H., Teisman, G., & Gemeente Utrecht, M. (2017). *Zit je vast? Maak het complexer! : hoe complexificeren als managementstrategie Stationsplein Oost nieuw leven gaf*. Delft: Eburon.
- Boere, J., Groot, S. d., Hoop, S. d., Haenen, P., Jonge, P. d., Kwakkelstein, T., . . . Zijlstra, A. (2010). *De grote uittocht*. Den Haag: Verbond sSectorwerkgevers Overheid, Samenwerkende Centrales Overheispersoneel, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Boogers, M., & Reussing, R. (2019 (73)). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*, 22-46.
- Boogers, M., Schaap, L., Munckhof, E. v., & Karsten, N. (2008). *Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid 1993-2008*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- BPD. (sd). Hittekaart woningmarkt 2020. Opgehaald van <https://www.bpd.nl/actueel/persberichten/hittekaart-2020-woningmarkt-nagenoeg-op-slot/>
- Brink Management / Advies. (2017). *De reële transformatiepotentie in bestaand bebouwd gebied*. Rotterdam: Brink Management / Advies. Opgeroepen op 2021
- CBS. (sd). Opgehaald van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/16/pensioenleeftijd-in-2021-ruim-4-jaar-hoger-dan-in-2006>
- CBS. (2022, februari 13). *CBS-nieuws: bijna 69 duizend nieuwbouwwoningen in 2021*. Opgehaald van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/04/bijna-69-duizend-nieuwbouwwoningen-in-2021>
- CBS. (2022, 05 05). Dashboard beroepsbevolking. Opgehaald van <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-beroepsbevolking/beroepsbevolking>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020, 12 16). Prognose: Bevolking blijft koede 50 jaar groeien. Voorburg.
- Cobouw. (2022, april 04). Zijn er genoeg grondstoffen voor het bouwen van 900.000 woningen? *Cobouw*, p. 5.
- Deloitte. (2021). *Actief grondbeleid en woningbouwproductie*. Deloitte Financial Advisory B.V. - Real Estate. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Di Pasquale, d., & Wheaton, W. (1992). The Markets for Real Estate Assets and Space - A conceptual framework. *Journal of th American Real Estate and Urban Economics Association*, V20, 1: 181-197.
- Dijkstra, D. (2008). *De afstand tussen wens en werkelijkheid*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

- Doodeman, M. (2022, maart 18). Van Wijnen boekt recordomzet en zwaar in op betaalbare fabriekswoningen. *Cobouw*, p. digitaal.
- Duinen, L. v., Rijken, B., & Buitelaar, E. (2016). *Transformatiepotentie woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- DUO. (sd). Opgehaald van https://duo.nl/open_onderwijsdata/hoger-onderwijs/aantal-studenten/afgestudeerden-hbo.jsp
- DUO. (2022, 05 05). Opgehaald van https://duo.nl/open_onderwijsdata/hoger-onderwijs/aantal-studenten/afgestudeerden-wo.jsp
- Eerste Kamer. (2021). *www.eerstekamer.nl*. Opgehaald van [eerstekamer.nl: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20211221/verslag_van_een](https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20211221/verslag_van_een)
- Ekamper, P., & Henkens, K. (2006). Vergrijzing kansen en knelpunten op de arbeidsmarkt. *Demos*, 4.
- Groenemeijer, L. (2021, 12 1). *Geen baksteenmythe, maar een woningtekort*. Opgehaald van <https://esb-nu.eur.idm.oclc.org/>: <https://esb-nu.eur.idm.oclc.org/esb/20068794/geen-baksteenmythe-maar-een-woningtekort>
- Groenemeijer, L., & van de Lelij, M. (2021). *Inventarisatie Plancapaciteit*. Delft: ABF Research.
- Groenemeijer, L., Gopal, K., Stuart-Fox, M., Leeuwen, G. v., & Omtzigt, D. (2021). *Vooruitzichten bevolking, huishoudens en woningmarkt*. Delft: ABF Research.
- Heumen, J. v. (2021). *Complexiteit bij ruimtelijk projecten in samenhang met doorlooptijd*. Enschede: Universiteit Twente.
- Imai, M. (1997). Interview met Masaaki Imai. (Q. International, Interviewer) Quality Digest. Opgehaald van <https://www.qualitydigest.com/june97/html/imai.html>
- Inspectie der Rijksfinanciën . (2019). *Ruimte voor Wonen - Brede Maatschappelijke Herwaardering*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Josse, H. (2020). De bijdrage van de complexiteitstheorie aan bestuur en bestuurskunde. *Bestuurskunde*, 40-46.
- Kadaster. (2021). *Woningmarkt 4e kwartaal 2021: jonge starter komt terug*. Kadaster.
- Korsten, A. (2002). *Samen en toch apart: naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*. Heerlen: Open Universiteit.
- Korthals Altes, W. (2021). Meer woningbouw? Wijs niet meer locaties saan, maar ontwikkel de bestaande sneller. *Gebiedsontwikkeling.nu*, 4.
- Lam, T., Bruijne, F. d., & Sluysmans, J. (2021). *Ten gronde beschouwd. Een onderzoek naar alternatieven en verbeteringen voor het juridische instrumentarium op het gebied van het grondbeleid in het kader van de totstandkoming van de Omgevingswet en de evaluatie van de Onteigeningswet*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Marseille, A., Waard, B. d., Graaf, K. d., Ling, P. v., Tolsma, H., & Verheul, E. (2014). *Crisis en Herstelwet: tweede evaluatie procesrechtelijke bepalingen*. Groningen en Tilburg: Vakgroep Bestuursrecht en bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen en De partemen Publiekrecht, Encyclopedie en Rechtsgeschiedenis van de Universiteit van Tilburg.

- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020, 09 29). Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 september 2020, nr. 2020-0000468858, houdende regels met betrekking tot het verstrekken van een eenmalige specifieke uitkering ten behoeve van de financiering van regionale flex. Den Haag, Nederland. Opgehaald van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-49991.html>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2021). *Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet, voortgangsrapportage 2018-2020*. www.rijksoverheid.nl/bzk: maart.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (November 2019). *Handleiding Overheidstarieven 2020*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Naeff, G. (2021). *Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet*. Naeff Consult. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Nijendaal, G. v. (2014). Drie decentralisaties in het sociale domein. In *Jaarboek overheidsfinanciën 2014*. Den Haag: Raadopenbaarbestuur.nl.
- Nijskens, R., Lohuis, M., Hilbers, P., & Heeringa, W. (2019). *Hot Property, the housing market in major cities*. Cham: Springer Nature Switzerland A.G.
- Ollongren, d. K. (2021, juni 9). Voortgang versnelling woningbouw. 2021-0000288558. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- PBL. (sd). Regionale bevolkings- en huishouden prognose. Opgehaald van <https://themasites.pbl.nl/o/regionale-bevolkingsprognose/#h4>
- Peter Boelhouwer. (2021). *Persbericht kwartaalrapportage Monitor Koopwoningen*. Delft: Expertisecentrum Woningwaarde, faculteit bouwkunde, TU Delft.
- Pieter, D. v. (2015). *Groei Nederlandse woningmarkt zet door in 2015 - kwartaalbericht woningmarkt*. Utrecht: Rabobank.
- Rebelgroep. (2021). *Business case aanpak 14 grootschalige gebieden*. I.o.v. Min. v. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Rotterdam: Rebel Strategy @ Deveolpment b.v.
- Rebelgroep. (2021). *Verkenning onrendabele toppen woningbouwprojecten*. Rotterdam: Rebel Strategie @ Developmend bv.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (2021). *Het kan wel! De wegen uit het stikstofdoolhof voor woningbouwprojecten*. Den Haag: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (2021). *Rapportage Expertteam Woningbouw 2020*. Den Haag: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- Schilder, F., & Buitelaar, E. (2021). *Stuurbaarheid van Woonvoorkeuren*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Schilder, F., Daalhuizen, F., Groot, J., Lennartz, C., & Staak, M. v. (2020). *Wonen en gevoelens van onbehagen?* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- Schilder, F., Daalhuizen, F., Groot, J., Lennartz, C., & Staak, M. v. (2020). *Wonen en gevoelens van onbehagen? Een verkenning naar de relatie tussen onzekerheid, controle en het Nederlands woonbeleid*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- Sprakel, A. (2010). *De relatie tussen economische ontwikkelingen en de vraag naar koopwoningen*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Studiekeuze123.nl. (sd). Opgehaald van <https://www.studiekeuze123.nl/opleidingen>
- Toetsingscommissie Woningbouwimpuls. (2020, 9 1). Aanbieding eindadvies eerste tranche woningbouwimpuls. Den Haag.
- Trappenburg, N. (2021, maart 22). Amsterdam legt enkele nieuwbouwprojecten voorlopig stil vanwege bezuiniging. *Financieel Dagblad*, p. 1. Opgehaald van <https://fd.nl/ondernemen/1377855/amsterdam-legt-enkele-nieuwbouwprojecten-voorlopig-stil-vanwege-bezuiniging-uvclcaFXPzXz>
- Vast commissie voor Infrastructuur, waterstaat en Omgeving. (2021, november 30). Verslag van een deskundigenbijeenkomst. 2021-2022, 28. Eerste Kamer der Staten Generaal.
- Vrieselaar, N. (2021, april 29). *Makkelijke beleid drijft de huizenprijzen nog verder op*. Opgehaald van [www.rabobank.nl](https://www.rabobank.nl/kennis/s011141340-makkelijk-beleid-drijft-de-huizenprijzen-nog-verder-op): <https://www.rabobank.nl/kennis/s011141340-makkelijk-beleid-drijft-de-huizenprijzen-nog-verder-op>
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie. (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*. Den Haag.
- Wetten.nl. (sd). Opgehaald van <https://wetten.overheid.nl>
- Zeeuw, F. d. (2019). *Zo werkt gebiedsontwikkeling*. Delft: Praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling TU Delft, in samenwerking met Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling.

Bijlage 1. Toelichting vragenformulier ambtelijke capaciteit.

Ambtelijke capaciteit

Vragenlijst met betrekking tot de ambtelijke capaciteit voor het bereiken van de schaa sprong in woningbouw welke moet leiden tot een verdubbeling van de woningbouwproductie in Nederland.

Introductie

De aandacht voor het tekort aan woningen focust zich in Nederland op de beschikbaarheid van bouwlocaties, de relatie met de natuur en stikstofuitstoot en in mindere mate op de voorzieningen in de fysieke leefomgeving ten behoeve van de ontsluiting van deze locaties.

In de kantlijn van dit beleid wordt opgemerkt dat de beschikbaarheid van voldoende competente ambtenaren een remmend effect kan hebben op het ontwikkeltempo. Het rijk heeft daarom expertteams ingesteld om gemeenten te ondersteunen en een eenmalige subsidie voor provincies met hetzelfde doel. Echter is er voldoende competentie uit de markt te halen om de plannen tijdig “af te harden” zowel binnen in de stad als aan de rand? Focust u op verdichting, versnelling, meer uitleg of pakt u de binnenstedelijke gaten aan, wellicht allemaal tegelijk ook nog. Houd u daarbij rekening met de beschikbare capaciteit en op welke wijze lost u dat vraagstuk op?

Deze enquête is een eerste poging in Nederland om grip te krijgen op de verhouding tussen bouwen en ambtelijke inspanningen. We hebben daarvoor 10 gemeenten geselecteerd verspreid over het land die soms al eerder hebben mee gedaan aan oproepen voor extra bouwlocaties of daar nu voor het eerst mee geconfronteerd worden.

Crisis (facultatief retrospectief)

De woningbouwproductie in Nederland komt uit een diep dal veroorzaakt door de economische crisis van 2008 tot 2013. Vooral voor de bouw was dit een groot dieptepunt. Gemeenten en ontwikkelaars hebben veel op hun grondposities af moeten schrijven en hun betreffende afdelingen ontmanteld. In deze enquête doen wij een beroep op het collectief geheugen van uw gemeente: hoe groot was uw apparaat op grondzaken voor en na de economische crisis. Hebben er reorganisaties plaats gevonden waarbij de woningbouwproductie anders is georganiseerd? Kortom is er sprake van capaciteitsafname?

Plankostenscan (oriënterend)

Voordat we aan dit kwalitatieve deel van het onderzoek zijn begonnen hebben we een kwalitatief onderzoek uitgevoerd aan de hand van de plankostenscan. Het is een van de weinige instrumenten die een relatie tussen het plan en de ambtelijke inzet legt. Gemeenten gebruiken het in de anterieure overeenkomsten en exploitatieplannen om haar kosten te verhalen. Maar een onderzoek naar de feitelijke kosten en de verhaalde kosten is niet beschikbaar. Geen eenvoudige klus daar slechts weinig gemeenten zuiver uren schrijven en er sinds de invoering nog geen plan de volledige looptijd van 10 jaar doorlopen kan hebben.

Wat wel uit de plankostenscan naar voren komt is dat de plankosten per woning dalen naarmate het plan groter en dichter wordt. Plannen van 250 woningen zijn daardoor per woning wel tweemaal zo duur en vergen tweemaal zoveel uren als plannen van 7.500 woningen. Binnenstedelijke locaties kennen die verhouding minder, deze vergen in alle gevallen veel capaciteit, maar ook hier geldt, hoe kleiner de locatie hoe verhoudingsgewijs meer ambtelijke uren per woning er voor nodig zijn volgens de plankostenscan.

In dit onderdeel vragen wij u welke rol de plankostenscan in uw organisatie speelt en of de uitkomsten appelleren aan uw ervaring in de praktijk.

Arbeidsmarkt (actueel)

Op het moment van voorbereiden, najaar 2021, staan er voor planologie 602 vacatures op LinkedIn, 75 planeconomen, 8 planjuristen, 138 stedenbouwkundigen en 747 projectleiders voor gebiedsontwikkeling. Een kleine 1.500 vacatures. Er worden wel gegevens bijgehouden van vacatures bij de overheid, maar niet naar type of functie. Daar ontbreekt bovendien een heldere indeling waardoor vergelijken niet mogelijk is.

De hierboven genoemde functies zijn gangbare omschrijvingen van medewerkers die zich in hoofdzaak bezig houden met de ontwikkeling van locaties voor woningbouw, bedrijventerreinen en andere functies.

In deze survey verzoeken wij u aan te geven of u voldoende capaciteit heeft om de verdubbeling van de woningbouwproductie tot stand te brengen. Zo nee, hoeveel procent u te kort komt en wellicht nog een doorkijk naar welke functies dat betreffen.

De hamvraag is uiteindelijk dat indien het personeelstekort niet wordt opgelost, wat u dan adviseert om de benodigde capaciteit in de bouw wel te realiseren. Onorthodoxe maatregelen die wellicht buiten uw competentie liggen.

Doorzettingsmacht (organisatie)

Het adagium: “als iedereen zich aan de regels houdt, dan staat Nederland stil” lijkt door de complexe regelgeving van toepassing op de woningbouw. Er is altijd wel oppositie van een stakeholder. Ons poldermodel om samen de problemen op te lossen leidt bij gebiedsontwikkeling niet zelden tot stilstand. Er is naast uithoudingsvermogen ook doorzettingsmacht nodig om ook minder populaire beslissingen voor te bereiden en te laten nemen door het bestuur. Sommige belangen zijn ondergeschikt aan het algemeen belang, maar er is moed voor nodig om dat erkent te krijgen. Heeft u voldoende kundige en moedige collega's die op deze wijze het “tempo er in” krijgen en houden?

Bijlage 2. Vragenlijst

- 2 Deel I Financiële Crisis 2008-2013
 - 2.1 Heeft uw gemeente het aantal f.t.e. (full time equivalent oftewel voltijdsbanen) op grondzaken verminderd tijdens en als gevolg van de economische crisis van 2008 e.v.
 - 2.2 Kunt u bij benadering aangeven met hoeveel procent?
 - 2.3 Heeft u de afdeling grondzaken en andere betrokken afdelingen bij de woningbouwproductie gereorganiseerd tijdens en als gevolg van de economische crisis van 2008 e.v.
 - 2.4 Heeft die reorganisatie effect gehad op de effectiviteit van gebiedsontwikkeling?

- 3 Plankostenscan
 - 3.1 Gebruikt u de plankostenscan om de benodigde capaciteit in uw organisatie, waarvan u de kosten verhaald, te plannen?
 - 3.2 Heeft u wel eens onderzocht of er een verband is met uw eigen kosten van planontwikkeling en de verhaalbare kosten volgens de plankostenscan?
 - 3.3 Bent u er van bewust dat volgens de plankostenscan de kosten per woning dalen naarmate u meer woningen in het plangebied toe laat?
 - 3.4 Is het maken van kosten, dus uren, per woning een overweging bij het plannen van te ontwikkelen locaties?
 - 3.5 Gebruikt u het kostenverhaal als dekkingsmiddel voor de inhuur van derden bij het ontwikkelen van locaties?
 - 3.6 Gebruikt u het kostenverhaal als dekkingsmiddel voor de bezetting van uw afdeling planontwikkeling/grondzaken?

- 4 Arbeidsmarkt
 - 4.1 Heeft u voldoende personeel beschikbaar om de beoogde bouwproductie te halen?
 - 4.2 Heeft u ook voldoende personeel beschikbaar om de schaa sprong, een verdubbeling van de bouwproductie, tot stand te brengen
 - 4.3 Welk percentage van het personeel dat betrokken is bij gebiedsontwikkeling, is daarvoor ingehuurd en is formeel geen werknemer van de ambtelijke dienst?
 - 4.4 Heeft u vacatures open staan voor gebiedsontwikkeling? Kunt u dat specificeren naar functie?
 - 4.5 Hoe beoordeeld u de kansen om de vacatures tijdig ingevuld te krijgen?

- 5 Doorzettingsmacht
 - 5.1 Herkent u zich in de stelling omtrent de doorzettingsmacht dat er een zekere mate van ambtelijke en bestuurlijk moed voor nodig is om ook de minder populaire beslissingen te laten nemen om gebieden tot ontwikkeling te krijgen?
 - 5.2 Heeft u voldoende mensen tot uw beschikking die door hebben waar de oppositie zit en het proces beslissend kunnen beïnvloeden om ondergeschikte belangen daadwerkelijk ondergeschikt aan het algemeen belang te maken?
 - 5.3 Wat zou naar uw mening de gebiedsontwikkeling werkelijk kunnen versnellen?

- 6 Bonusvraag
 - 6.1 Zal de invoering van de Omgevingswet van invloed zijn op de woningbouwproductie?
 - 6.2 Verwacht u dat de productie hierdoor zal versnellen?

Bijlage 3. Interviews (in PDF toegevoegd)

Ambtelijke capaciteit

Vragenlijst met betrekking tot de ambtelijke capaciteit voor het bereiken van de schaa sprong in woningbouw welke moet leiden tot een verdubbeling van de woningbouwproductie in Nederland.

Introductie

De aandacht voor het tekort aan woningen focust zich in Nederland op de beschikbaarheid van bouwlocaties, de relatie met de natuur en stikstofuitstoot en in mindere mate op de voorzieningen in de fysieke leefomgeving ten behoeve van de ontsluiting van deze locaties.

In de kantlijn van dit beleid wordt opgemerkt dat de beschikbaarheid van voldoende competente ambtenaren een remmend effect kan hebben op het ontwikkeltempo. Het rijk heeft daarom expertteams ingesteld om gemeenten te ondersteunen en een eenmalige subsidie voor provincies met hetzelfde doel. Echter is er voldoende competentie uit de markt te halen om de plannen tijdig "af te harden" zowel binnen in de stad als aan de rand? Focust u op verdichting, versnelling, meer uitleg of pakt u de binnenstedelijke gaten aan, wellicht allemaal tegelijk ook nog. Houdt u daarbij rekening met de beschikbare capaciteit en op welke wijze lost u dat vraagstuk op?

Deze enquête is een eerste poging in Nederland om grip te krijgen op de verhouding tussen bouwen en ambtelijke inspanningen. We hebben daarvoor 10 gemeenten geselecteerd verspreid over het land die soms al eerder hebben mee gedaan aan oproepen voor extra bouwlocaties of daar nu voor het eerst mee geconfronteerd worden.

Crisis (facultatief retrospectief)

De woningbouwproductie in Nederland komt uit een diep dal veroorzaakt door de economische crisis van 2008 tot 2013. Vooral voor de bouw was dit een groot dieptepunt. Gemeenten en ontwikkelaars hebben veel op hun grondposities af moeten schrijven en hun betreffende afdelingen ontmanteld. In deze enquête doen wij een beroep op het collectief geheugen van uw gemeente: hoe groot was uw apparaat op grondzaken voor en na de economische crisis. Hebben er reorganisaties plaats gevonden waarbij de woningbouwproductie anders is georganiseerd? Kortom is er sprake van capaciteitsafname?

Plankostenscan (oriënterend)

Voordat we aan dit kwalitatieve deel van het onderzoek zijn begonnen hebben we een kwalitatief onderzoek uitgevoerd aan de hand van de plankostenscan. Het is een van de weinige instrumenten die een relatie tussen het plan en de ambtelijke inzet legt. Gemeenten gebruiken het in de anterieure overeenkomsten en exploitatieplannen om haar kosten te verhalen. Maar een onderzoek naar de feitelijke kosten en de verhaalde kosten is niet beschikbaar. Geen eenvoudige klus daar slechts weinig gemeenten zuiver uren schrijven en er sinds de invoering nog geen plan de volledige looptijd van 10 jaar doorlopen kan hebben.

Wat wel uit de plankostenscan naar voren komt is dat de plankosten per woning dalen naarmate het plan groter en dichter wordt. Plannen van 250 woningen zijn daardoor per woning wel tweemaal zo duur en vergen tweemaal zoveel uren als plannen van 7.500 woningen. Binnenstedelijke locaties kennen die verhouding minder, deze vergen in alle gevallen veel capaciteit, maar ook hier geldt, hoe kleiner de locatie hoe verhoudingsgewijs meer ambtelijke uren per woning er voor nodig zijn volgens de plankostenscan.


In dit onderdeel vragen wij u welke rol de plankostenscan in uw organisatie speelt en of de uitkomsten appelleren aan uw ervaring in de praktijk.



16^e jaargang (MCD16)

Marc Braaksma

 marc.braaksma@gmail.com

 06 2095 5770

Arbeidsmarkt (actueel)

Op het moment van voorbereiden, najaar 2021, staan er voor planologie 602 vacatures op LinkedIn, 75 planeconomen, 8 planjuristen, 138 stedenbouwkundigen en 747 projectleiders voor gebiedsontwikkeling. Een kleine 1.500 vacatures. Er worden wel gegevens bijgehouden van vacatures bij de overheid, maar niet naar type of functie. Daar ontbreekt bovendien een heldere indeling waardoor vergelijken niet mogelijk is. De hierboven genoemde functies zijn gangbare omschrijvingen van medewerkers die zich in hoofdzaak bezig houden met de ontwikkeling van locaties voor woningbouw, bedrijventerreinen en andere functies.

In deze survey verzoeken wij u aan te geven of u voldoende capaciteit heeft om de verdubbeling van de woningbouwproductie tot stand te brengen. Zo nee, hoeveel procent u te kort komt en wellicht nog een doorkijk naar welke functies dat betreffen.

De hamvraag is uiteindelijk dat indien het personeelstekort niet wordt opgelost, wat u dan adviseert om de benodigde capaciteit in de bouw wel te realiseren. Onorthodoxe maatregelen die wellicht buiten uw competentie liggen.

Doorzettingsmacht (organisatie)

Het adagium: "als iedereen zich aan de regels houdt, dan staat Nederland stil" lijkt door de complexe regelgeving van toepassing op de woningbouw. Er is altijd wel oppositie van een stakeholder. Ons poldermodel om samen de problemen op te lossen leidt bij gebiedsontwikkeling niet zelden tot stilstand. Er is naast uithoudingsvermogen ook doorzettingsmacht nodig om ook minder populaire beslissingen voor te bereiden en te laten nemen door het bestuur. Sommige belangen zijn ondergeschikt aan het algemeen belang, maar er is moed voor nodig om dat erkent te krijgen. Heeft u voldoende kundige en moedige collega's die op deze wijze het "tempo er in" krijgen en houden?

Naam XXXXXXXXXX
Functie Afdelingshoofd Vastgoed gemeente Zwolle
Gemeente Zwolle
Omvang organisatie
Datum: dinsdag 23 december 2021, 14:00 uur

Barend meldt bij opening dat voor en zover hij de vragen niet kan beantwoorden, Jeroen van der Zwan

Vragenlijst (af te nemen in een interview)

- 1 Deel I Financiële Crisis 2008-2013
 - 1.1 Heeft uw gemeente het aantal fte (full time equivalent oftewel voltijdsbanen) op grondzaken verminderd tijdens en als gevolg van de economische crisis van 2008 e.v.
 - 1.2 Kunt u bij benadering aangeven met hoeveel procent?
 - 1.3 Heeft u de afdeling grondzaken en andere betrokken afdelingen bij de woningbouwproductie gereorganiseerd tijdens en als gevolg van de economische crisis van 2008 e.v.
 - 1.4 Heeft die reorganisatie effect gehad op de effectiviteit van gebiedsontwikkeling?

De gemeente Zwolle heeft tijdens de crisis geen mensen ontslagen, noch functies opnieuw ingevuld. Wel is door natuurlijk verloop het team kleiner geworden tot een 4 à 5 fte, na de crisis is vooral de flexibele schil opgetuigd. Momenteel werken er circa bijna 20 fte.

Het team bestaat uit drie disciplines:

- Vastgoed juristen
- Planeconomen
- Vastgoedadviseur

Er zijn 7 fte vastgoedjuristen, 3 fulltime vast, 2 parttimers en 3 ingehuurd waarvan 1 fulltime en 2 parttimers.

Er zijn 5 planeconomen vast en 1 wordt ingehuurd. Van de 5 is er één junior/trainee. Hier is duidelijk te weinig capaciteit.

Er zijn 5 vastgoedadviseurs vast en 1,5 ingehuurd, alsook een rentmeester en verwervingsspecialist.

Makelaars voor taxaties worden los ingehuurd. De vastgoedadviseurs zijn ook belast met de uitgifte van gronden voor wonen, bedrijven en maatschappelijke functies.

Elk subteam heeft in principe altijd een "trainee".

- 2 Plankostenscan
 - 2.1 Gebruikt u de plankostenscan om de benodigde capaciteit in uw organisatie, waarvan u de kosten verhaald, te plannen?
 - 2.2 Heeft u wel eens onderzocht of er een verband is met uw eigen kosten van planontwikkeling en de verhaalbare kosten volgens de plankostenscan?
 - 2.3 Bent u er van bewust dat volgens de plankostenscan de kosten per woning dalen naarmate u meer woningen in het plangebied toe laat?
 - 2.4 Is het maken van kosten, dus uren, per woning een overweging bij het plannen van te ontwikkelen locaties?
 - 2.5 Gebruikt u het kostenverhaal als dekkingsmiddel voor de inhuur van derden bij het ontwikkelen van locaties?

2.6 Gebruikt u het kostenverhaal als dekkingsmiddel voor de bezetting van uw afdeling planontwikkeling/grondzaken?

De plankostenscan is een richtlijn geen regel of wet. We gebruiken het om de plankosten in een anterieure exploitatieovereenkomst vast te stellen.

Samen met het "Concilium" een samenwerkingsverband met ontwikkelaars, aannemers en corporaties hebben we een "routekaart" opgesteld waarin wij het proces van gebiedsontwikkeling uitlijnen. We gebruiken drie overeenkomsten: intentie-, samenwerking- en anterieure overeenkomst. Alle producten die wij per fase/overeenkomst maken staan daarin beschreven, maar het exacte verhaal van plankosten, daar zijn we nog niet uit. Vooral het moment wanneer het kostenverhaal begint is nog niet duidelijk. We gebruiken wel de tarieven uit de plankostenscan.

De plankostenscan wordt niet gebruikt voor de personeelsplanning, maar wel voor de capaciteitsraming. Vooral voor de uitvoering voor de inzet van projectleiders en het begroten van hun uren. Echter wijkt de werkelijkheid altijd af. We gebruiken het wel voor de drie disciplines, vastgoedjuristen, planeconomen en vastgoedmanagers. De planeconomen werken hier ook puur financieel en de vastgoedjuristen puur juridisch. Dit in tegenstelling tot kleinere gemeenten, waar vastgoedjuristen soms ook planeconomie doen en omgekeerd, planeconomen overeenkomsten opstellen.

3 Arbeidsmarkt

- 3.1 Heeft u voldoende personeel beschikbaar om de beoogde bouwproductie te halen?
- 3.2 Heeft u ook voldoende personeel beschikbaar om de schaa sprong, een verdubbeling van de bouwproductie, tot stand te brengen
- 3.3 Welk percentage van het personeel dat betrokken is bij gebiedsontwikkeling, is daarvoor ingehuurd en is formeel geen werknemer van de ambtelijke dienst?
- 3.4 Heeft u vacatures open staan voor gebiedsontwikkeling? Kunt u dat specificeren naar functie?
- 3.5 Hoe beoordeeld u de kansen om de vacatures tijdig ingevuld te krijgen?

4 Doorzettingsmacht

- 4.1 Herkent u zich in de stelling omtrent de doorzettingsmacht dat er een zekere mate van ambtelijke en bestuurlijk moed voor nodig is om ook de minder populaire beslissingen te laten nemen om gebieden tot ontwikkeling te krijgen?
- 4.2 Heeft u voldoende mensen tot uw beschikking die door hebben waar de oppositie zit en het proces beslissend kunnen beïnvloeden om ondergeschikte belangen daadwerkelijk ondergeschikt aan het algemeen belang te maken?
- 4.3 Wat zou naar uw mening de gebiedsontwikkeling werkelijk kunnen versnellen?

De extra opgave voor Zwolle is groot: van 600 woningen/jaar naar 1.000 woningen/jaar en dat is nog maar een ondergrens tot 2030. We zijn met de regio nog aan het uitzoeken wat de verstedelijkingsopgave betekent. Nu kunnen we nog 60% binnenstedelijk en 40% er buiten opvangen, maar dat houden we niet vol. Na 2030 moeten nieuwe locaties buiten de stad bouwen.

ET Osborne heeft opdracht om voor ons uit te zoeken wat de schaa sprong voor ons betekent: financieel, personeel enz enz.

Er is ook een Sociale Component verbonden aan de schaa sprong. Het vraagt nieuwe voorzieningen voor de buurt. Er is een woon-zorg component door de vergrijzing. Er is participatie nodig en afstemming met de bouwproductie in relatie tot het functioneren van de binnenstad.

We hebben een Nota GOVO: Gebieds Overstijgende Voorzieningen: we weten dat de capaciteit van onze (rond-) wegen, fietspaden en stations niet voldoende is om meer mensen te huisvesten als stad. Fysiek is aantoonbaar dat wij daarvoor een 350 miljoen euro nodig hebben.

Met de nieuwe Omgevingswet mogen wij deze kosten gaan toerekenen, het zijn ingrepen in het systeem als stad, waarvan wij 15% uit de exploitaties willen dekken (Fonds Gebiedsoverstijgende Voorzieningen), maar dan nog moeten wij er 85% zelf bij leggen. Helaas lukt dat alleen anterior, maar niet regulier met exploitatieregels straks.

De kwestie “doorzettingsmacht” is een herkenbaar probleem. We hebben dat op twee manieren trachten te tackelen:

1. Gebiedsgericht sturen, programmateams, integratieteams.
 2. Netwerkteam van managers waar met expertise tafels de opgave wordt afgestemd.
- De governance is zo ingeregeld dat je aanstuurt op de opgave. De woningbouw is leidend, maar het heeft veel denken gekost voordat wij dat konden implementeren.

5 Bonusvraag

5.1 Gaat de omgevingswet verlichting bieden?

We zijn ons aan het voorbereiden, maar de basisprincipes van integraal werken doen wij nu ook al en gaan helpen bij de uitvoering.

Ambtelijke capaciteit

Vragenlijst met betrekking tot de ambtelijke capaciteit voor het bereiken van de schaa sprong in woningbouw welke moet leiden tot een verdubbeling van de woningbouwproductie in Nederland.

Introductie

De aandacht voor het tekort aan woningen focust zich in Nederland op de beschikbaarheid van bouwlocaties, de relatie met de natuur en stikstofuitstoot en in mindere mate op de voorzieningen in de fysieke leefomgeving ten behoeve van de ontsluiting van deze locaties.

In de kantlijn van dit beleid wordt opgemerkt dat de beschikbaarheid van voldoende competente ambtenaren een remmend effect kan hebben op het ontwikkeltempo. Het rijk heeft daarom expertteams ingesteld om gemeenten te ondersteunen en een eenmalige subsidie voor provincies met hetzelfde doel. Echter is er voldoende competentie uit de markt te halen om de plannen tijdig "af te harden" zowel binnen in de stad als aan de rand? Focust u op verdichting, versnelling, meer uitleg of pakt u de binnenstedelijke gaten aan, wellicht allemaal tegelijk ook nog. Houd u daarbij rekening met de beschikbare capaciteit en op welke wijze lost u dat vraagstuk op?

Deze enquête is een eerste poging in Nederland om grip te krijgen op de verhouding tussen bouwen en ambtelijke inspanningen. We hebben daarvoor 10 gemeenten geselecteerd verspreid over het land die soms al eerder hebben mee gedaan aan oproepen voor extra bouwlocaties of daar nu voor het eerst mee geconfronteerd worden.

Crisis (facultatief retrospectief)

De woningbouwproductie in Nederland komt uit een diep dal veroorzaakt door de economische crisis van 2008 tot 2013. Vooral voor de bouw was dit een groot dieptepunt. Gemeenten en ontwikkelaars hebben veel op hun grondposities af moeten schrijven en hun betreffende afdelingen ontmanteld. In deze enquête doen wij een beroep op het collectief geheugen van uw gemeente: hoe groot was uw apparaat op grondzaken voor en na de economische crisis. Hebben er reorganisaties plaats gevonden waarbij de woningbouwproductie anders is georganiseerd? Kortom is er sprake van capaciteitsafname?

Plankostenscan (oriënterend)

Voordat we aan dit kwalitatieve deel van het onderzoek zijn begonnen hebben we een kwalitatief onderzoek uitgevoerd aan de hand van de plankostenscan. Het is een van de weinige instrumenten die een relatie tussen het plan en de ambtelijke inzet legt. Gemeenten gebruiken het in de anterieure overeenkomsten en exploitatieplannen om haar kosten te verhalen. Maar een onderzoek naar de feitelijke kosten en de verhaalde kosten is niet beschikbaar. Geen eenvoudige klus daar slechts weinig gemeenten zuiver uren schrijven en er sinds de invoering nog geen plan de volledige looptijd van 10 jaar doorlopen kan hebben.

Wat wel uit de plankostenscan naar voren komt is dat de plankosten per woning dalen naarmate het plan groter en dichter wordt. Plannen van 250 woningen zijn daardoor per woning wel tweemaal zo duur en vergen tweemaal zoveel uren als plannen van 7.500 woningen. Binnenstedelijke locaties kennen die verhouding minder, deze vergen in alle gevallen veel capaciteit, maar ook hier geldt, hoe kleiner de locatie hoe verhoudingsgewijs meer ambtelijke uren per woning er voor nodig zijn volgens de plankostenscan.

In dit onderdeel vragen wij u welke rol de plankostenscan in uw organisatie speelt en of de uitkomsten appelleren aan uw ervaring in de praktijk.

Arbeidsmarkt (actueel)

Op het moment van voorbereiden, najaar 2021, staan er voor planologie 602 vacatures op LinkedIn, 75 planeconomen, 8 planjuristen, 138 stedenbouwkundigen en 747 projectleiders voor gebiedsontwikkeling. Een kleine 1.500 vacatures. Er worden wel gegevens bijgehouden van vacatures bij de overheid, maar niet naar type of functie. Daar ontbreekt bovendien een heldere indeling waardoor vergelijken niet mogelijk is. De hierboven genoemde functies zijn gangbare omschrijvingen van medewerkers die zich in hoofdzaak bezig houden met de ontwikkeling van locaties voor woningbouw, bedrijventerreinen en andere functies.

In deze survey verzoeken wij u aan te geven of u voldoende capaciteit heeft om de verdubbeling van de woningbouwproductie tot stand te brengen. Zo nee, hoeveel procent u te kort komt en wellicht nog een doorkijk naar welke functies dat betreffen.

De hamvraag is uiteindelijk dat indien het personeelstekort niet wordt opgelost, wat u dan adviseert om de benodigde capaciteit in de bouw wel te realiseren. Onorthodoxe maatregelen die wellicht buiten uw competentie liggen.

Doorzettingsmacht (organisatie)

Het adagium: "als iedereen zich aan de regels houdt, dan staat Nederland stil" lijkt door de complexe regelgeving van toepassing op de woningbouw. Er is altijd wel oppositie van een stakeholder. Ons poldermodel om samen de problemen op te lossen leidt bij gebiedsontwikkeling niet zelden tot stilstand. Er is naast uithoudingsvermogen ook doorzettingsmacht nodig om ook minder populaire beslissingen voor te bereiden en te laten nemen door het bestuur. Sommige belangen zijn ondergeschikt aan het algemeen belang, maar er is moed voor nodig om dat erkent te krijgen. Heeft u voldoende kundige en moedige collega's die op deze wijze het "tempo er in" krijgen en houden?

Naam: ██████████
Functie: regie manager
Gemeente: Deventer
Omvang: afdeling PRO: ca. 100 fte (w.v. 40% voor gebiedsontwikkeling)

De opgave in Deventer is complex. Antonique is regie manager, maar heeft te maken met de maatschappelijke opgave op de woningmarkt, de verjonging in de stad, en de warmte transitie. Hiervoor was zij teammanager van PRO: Projecten Realisatie en Ontwikkeling. Ook gebiedsontwikkeling en private ontwikkeling worden als project gedefinieerd. Er is programmasturing, ruimtelijke ontwikkeling en handhaving en vastgoed, alsook energie opwekking in het team.

1 Deel I Financiële Crisis 2008-2013

- 1.1 Heeft uw gemeente het aantal fte (full time equivalent oftewel voltijdsbanen) op grondzaken verminderd tijdens en als gevolg van de economische crisis van 2008 e.v.
- 1.2 Kunt u bij benadering aangeven met hoeveel procent?
- 1.3 Heeft u de afdeling grondzaken en andere betrokken afdelingen bij de woningbouwproductie gereorganiseerd tijdens en als gevolg van de economische crisis van 2008 e.v.
- 1.4 Heeft die reorganisatie effect gehad op de effectiviteit van gebiedsontwikkeling?

Sinds 2005 is Deventer een Regie-gemeente. De organisatie heeft zich in 2007 teruggetrokken op haar kerntaken op basis van de vraag van wat doen we zelf en wat kopen we in. Zo heeft de gemeente geen ingenieursbureau meer. Men heeft zich teruggetrokken op de contracten met een juridische afdeling en een planeconoom. Daarnaast zijn er Civiel Technische projectleiders.

Het klassieke bestek schrijven is afgebouwd door middel van natuurlijk verloop. Het uitbesteden van Stedenbouw, Landschapsarchitectuur is teruggedraaid en weer in huis beschikbaar. Ontwerp en inrichting van een gebied doen we zelf voor zover daar capaciteit voor is, anders besteden we het uit.

Voor de portefeuille grondzaken is afgesproken dat we de inhuur afbouwen (was heel groot geworden door de vele uitleglocaties), en in huis willen hebben., samen met projectmanagers, grondzakenjuristen en planeconomen. We hebben veel in de pijplijn zitten en dat moet wel door kunnen gaan.

We hebben onze grondposities in de crisis gedoseerd afgeboekt, niet heroverwogen. Nu hebben we vooral faciliterend grondbeleid, maar in 2022 is de positie afhankelijk van te creëren meerwaarde en de woningbouwambitie vraag om een versnelling. Dan komen wij er met faciliterend grondbeleid niet.

2 Plankostenscan

- 2.1 Gebruikt u de plankostenscan om de benodigde capaciteit in uw organisatie, waarvan u de kosten verhaald, te plannen?
- 2.2 Heeft u wel eens onderzocht of er een verband is met uw eigen kosten van planontwikkeling en de verhaalbare kosten volgens de plankostenscan?
- 2.3 Bent u er van bewust dat volgens de plankostenscan de kosten per woning dalen naarmate u meer woningen in het plangebied toe laat?
- 2.4 Is het maken van kosten, dus uren, per woning een overweging bij het plannen van te ontwikkelen locaties?
- 2.5 Gebruikt u het kostenverhaal als dekkingsmiddel voor de inhuur van derden bij het ontwikkelen van locaties?

2.6 Gebruikt u het kostenverhaal als dekkingsmiddel voor de bezetting van uw afdeling planontwikkeling/grondzaken?

We gebruiken de plankostenscan voor onze anterieure exploitatieovereenkomsten en exploitatieplannen. We gebruiken de uitgangspunten van de VNG.

We gebruiken hem niet voor capaciteitsplanning. Dat zou wel kunnen, maar de parameters kloppen niet met de werkelijkheid. We hebben dan ook parallelle sporen waarin we met financiën afstemmen of iets meer of minder gaat kosten dan volgens de scan is uitgerekend/gecontracteerd.

Elke gebiedsontwikkeling is anders, de verschillen zijn groot, de risico's zijn anders en we zijn echt per project aan het kijken hoe het er voor staat. Om die reden slagen we er ook niet in om een normering per plan op te stellen en zijn wij er nog niet uit of we toch meer eigen ontwikkeling gaan doen of het kunnen blijven neerleggen bij een projectontwikkelaar.

Dit is uiteindelijk een verantwoordelijkheid van de raad en projectontwikkelaars. We moeten van 350 woningen per jaar naar 700 woningen per jaar. We zijn bezig om daar een grove capaciteitsberekening van te maken. We nemen daarbij de wijk vijfhoek van 4500 als uitgangspunt, daar heeft 15 fte 15 jaar aan gewerkt. Enigszins op het gevoel proberen wij in te schatten wat er voor nodig is. We streven daarbij naar 75% eigen en 25% inhuur. De afdeling PRO bestaat uit 100 mensen, maar slechts 40% is bezig met gebiedsontwikkeling.

3 Arbeidsmarkt

3.1 Heeft u voldoende personeel beschikbaar om de beoogde bouwproductie te halen?

3.2 Heeft u ook voldoende personeel beschikbaar om de schaa sprong, een verdubbeling van de bouwproductie, tot stand te brengen

3.3 Welk percentage van het personeel dat betrokken is bij gebiedsontwikkeling, is daarvoor ingehuurd en is formeel geen werknemer van de ambtelijke dienst?

3.4 Heeft u vacatures open staan voor gebiedsontwikkeling? Kunt u dat specificeren naar functie?

3.5 Hoe beoordeeld u de kansen om de vacatures tijdig ingevuld te krijgen?

We hebben projectmanagers, projectleiders, project assistenten, planeconomen, juristen, planologen, civieltechnische projectleiders, directievoerders en makelaars nodig. Deze 9 disciplines leveren nu 350 woningen per jaar van zowel particulieren, ontwikkelaars als eigen.

Voor 700 woningen zou je eenvoudig kunnen zeggen dat wij 2x zoveel mensen nodig hebben: 20 fte in totaal, waar van dus ca. 11 nieuw.

De raad moet een besluit nog nemen over deze ambitiets. De groei is ook in dorpen gewenst, naast de stad en de "sprong over de IJssel" zou ook een "sprong over de provinciegrens" betekenen. Daarnaast zit Deventer in de Stedendriehoek met Zutphen en Apeldoorn, waarbinnen afstemming plaats vindt.

We hebben op dit moment vacatures voor een projectmanager, een senior stedenbouwkundige en voor verkeer. Daarnaast huren we planeconomie en juristen in.

We hebben een junior planoloog, maar de senior is onlangs over gegaan naar BPD. Over het algemeen heeft Deventer niet zoveel last van arbeidsmobiliteit, want het is een mooie gemeente op een mooie plek in het land. We zien wel dat wij de vakmensen bij de kleine gemeenten weghalen. Ook op beleid, energie. Wij geven een arbeidsmarkttoelagen, hebben mooie projecten, er is opleiding en training en er zijn doorgroeimogelijkheden. Bovendien moeten de mensen bij ons 25% andere taken vervullen dat strikt het werk waarvoor ze zijn aangenomen. Dat geeft ze de ruimte om ook andere interesses in te vullen.

4 Doorzettingsmacht

4.1 Herkent u zich in de stelling omtrent de doorzettingsmacht dat er een zekere mate van ambtelijke en bestuurlijk moed voor nodig is om ook de minder populaire beslissingen te laten nemen om gebieden tot ontwikkeling te krijgen?

- 4.2 Heeft u voldoende mensen tot uw beschikking die door hebben waar de oppositie zit en het proces beslissend kunnen beïnvloeden om ondergeschikte belangen daadwerkelijk ondergeschikt aan het algemeen belang te maken?
- 4.3 Wat zou naar uw mening de gebiedsontwikkeling werkelijk kunnen versnellen?

De doorzettingsmacht ligt hier vooral bij het college. De combi RO en Financiën maken het maken van goede voorstellen echter lastig.

Projectleiders maken de voorstellen die RO-technische goed in elkaar steken. Daarna gaat het een carrousel in van alle plannen, daarin word alles afgewogen in een goede procesrol voor de manager: het moet zorgen voor evenwicht bij conflicten. Echter kost dit alles veel tijd en als je wilt versnellen dan mogen de specialisten wel eens een tandje minder bij een groei naar 700+ woningen/jaar.

Als het college sectorale toelichtingen op één lijn heeft dan wordt er gekeken naar de financiële risico's en kansen. Die geven dan de doorslag.

De Raad wil consensus, maar heeft last van NIMBY van de mensen als het gaat om bijvoorbeeld uitzicht.

Maar de Raad is wel realistisch: is het een juist plan, zijn de mensen goed geïnformeerd, is de toelichting volledig, is het technisch haalbaar en een integraal voorstel, dan gaat de raad wel mee.

Echter t.a.v. het dossier Energie, met name de vraag over grootschalige opwekking, knettert het enorm en is er nog geen besluit.

Het succes staat en valt met het proces hoe een voorstel tot stand is gekomen met de mensen in de omgeving. Maar nu wachten we eerst de verkiezingen af.

Ambtelijke capaciteit

Vragenlijst met betrekking tot de ambtelijke capaciteit voor het bereiken van de schaa sprong in woningbouw welke moet leiden tot een verdubbeling van de woningbouwproductie in Nederland.

Introductie

De aandacht voor het tekort aan woningen focust zich in Nederland op de beschikbaarheid van bouwlocaties, de relatie met de natuur en stikstofuitstoot en in mindere mate op de voorzieningen in de fysieke leefomgeving ten behoeve van de ontsluiting van deze locaties.

In de kantlijn van dit beleid wordt opgemerkt dat de beschikbaarheid van voldoende competente ambtenaren een remmend effect kan hebben op het ontwikkeltempo. Het rijk heeft daarom expertteams ingesteld om gemeenten te ondersteunen en een eenmalige subsidie voor provincies met hetzelfde doel. Echter is er voldoende competentie uit de markt te halen om de plannen tijdig "af te harden" zowel binnen in de stad als aan de rand? Focust u op verdichting, versnelling, meer uitleg of pakt u de binnenstedelijke gaten aan, wellicht allemaal tegelijk ook nog. Houdt u daarbij rekening met de beschikbare capaciteit en op welke wijze lost u dat vraagstuk op?

Deze enquête is een eerste poging in Nederland om grip te krijgen op de verhouding tussen bouwen en ambtelijke inspanningen. We hebben daarvoor 10 gemeenten geselecteerd verspreid over het land die soms al eerder hebben mee gedaan aan oproepen voor extra bouwlocaties of daar nu voor het eerst mee geconfronteerd worden.

Crisis (facultatief retrospectief)

De woningbouwproductie in Nederland komt uit een diep dal veroorzaakt door de economische crisis van 2008 tot 2013. Vooral voor de bouw was dit een groot dieptepunt. Gemeenten en ontwikkelaars hebben veel op hun grondposities af moeten schrijven en hun betreffende afdelingen ontmanteld. In deze enquête doen wij een beroep op het collectief geheugen van uw gemeente: hoe groot was uw apparaat op grondzaken voor en na de economische crisis. Hebben er reorganisaties plaats gevonden waarbij de woningbouwproductie anders is georganiseerd? Kortom is er sprake van capaciteitsafname?

Plankostenscan (oriënterend)

Voordat we aan dit kwalitatieve deel van het onderzoek zijn begonnen hebben we een kwalitatief onderzoek uitgevoerd aan de hand van de plankostenscan. Het is een van de weinige instrumenten die een relatie tussen het plan en de ambtelijke inzet legt. Gemeenten gebruiken het in de anterieure overeenkomsten en exploitatieplannen om haar kosten te verhalen. Maar een onderzoek naar de feitelijke kosten en de verhaalde kosten is niet beschikbaar. Geen eenvoudige klus daar slechts weinig gemeenten zuiver uren schrijven en er sinds de invoering nog geen plan de volledige looptijd van 10 jaar doorlopen kan hebben.


Wat wel uit de plankostenscan naar voren komt is dat de plankosten per woning dalen naarmate het plan groter en dichter wordt. Plannen van 250 woningen zijn daardoor per woning wel tweemaal zo duur en vergen tweemaal zoveel uren als plannen van 7.500 woningen. Binnenstedelijke locaties kennen die verhouding minder, deze vergen in alle gevallen veel capaciteit, maar ook hier geldt, hoe kleiner de locatie hoe verhoudingsgewijs meer ambtelijke uren per woning er voor nodig zijn volgens de plankostenscan.

In dit onderdeel vragen wij u welke rol de plankostenscan in uw organisatie speelt en of de uitkomsten appelleren aan uw ervaring in de praktijk.



16^e jaargang (MCD16)
Marc Braaksma

 marc.braaksma@gmail.com

 06 2095 5770

Arbeidsmarkt (actueel)

Op het moment van voorbereiden, najaar 2021, staan er voor planologie 602 vacatures op LinkedIn, 75 planeconomen, 8 planjuristen, 138 stedenbouwkundigen en 747 projectleiders voor gebiedsontwikkeling. Een kleine 1.500 vacatures. Er worden wel gegevens bijgehouden van vacatures bij de overheid, maar niet naar type of functie. Daar ontbreekt bovendien een heldere indeling waardoor vergelijken niet mogelijk is. De hierboven genoemde functies zijn gangbare omschrijvingen van medewerkers die zich in hoofdzaak bezig houden met de ontwikkeling van locaties voor woningbouw, bedrijventerreinen en andere functies.

In deze survey verzoeken wij u aan te geven of u voldoende capaciteit heeft om de verdubbeling van de woningbouwproductie tot stand te brengen. Zo nee, hoeveel procent u te kort komt en wellicht nog een doorkijk naar welke functies dat betreffen.

De hamvraag is uiteindelijk dat indien het personeelstekort niet wordt opgelost, wat u dan adviseert om de benodigde capaciteit in de bouw wel te realiseren. Onorthodoxe maatregelen die wellicht buiten uw competentie liggen.

Doorzettingsmacht (organisatie)

Het adagium: "als iedereen zich aan de regels houdt, dan staat Nederland stil" lijkt door de complexe regelgeving van toepassing op de woningbouw. Er is altijd wel oppositie van een stakeholder. Ons poldermodel om samen de problemen op te lossen leidt bij gebiedsontwikkeling niet zelden tot stilstand. Er is naast uithoudingsvermogen ook doorzettingsmacht nodig om ook minder populaire beslissingen voor te bereiden en te laten nemen door het bestuur. Sommige belangen zijn ondergeschikt aan het algemeen belang, maar er is moed voor nodig om dat erkent te krijgen. Heeft u voldoende kundige en moedige collega's die op deze wijze het "tempo er in" krijgen en houden?

██████████
Functie: Hoofd afdeling Grondzaken v.a. 1 juli j.l.
Gemeente Zaanstad
Grootte afdeling ca 20

Mw Kes is juriste ruimtelijke ordening, bijna 10 jaar wethouder RO/Grondzaken bij Edam-Volendam geweest, werkte hiervoor bij Deloitte Real Estate als (Senior) Manager en is nu afdelingshoofd Grondzaken in Zaanstad

Vragenlijst (af te nemen in een interview)

1 Deel I Financiële Crisis 2008-2013

- 1.1 Heeft uw gemeente het aantal fte (full time equivalent oftewel voltijdsbanen) op grondzaken verminderd tijdens en als gevolg van de economische crisis van 2008 e.v.
- 1.2 Kunt u bij benadering aangeven met hoeveel procent?
- 1.3 Heeft u de afdeling grondzaken en andere betrokken afdelingen bij de woningbouwproductie gereorganiseerd tijdens en als gevolg van de economische crisis van 2008 e.v.
- 1.4 Heeft die reorganisatie effect gehad op de effectiviteit van gebiedsontwikkeling?

De algemene indruk is dat de afdeling Grondzaken "zwaar onderbezet" is geraakt en het moeilijk is om mensen te werven.

De crisisjaren heeft ze niet meegemaakt bij de gemeente, maar ze heeft begrepen dat de afdeling is gehalveerd van circa 30 naar 15 mensen. Nu werken er 20. Er is opeens veel ontwikkeling in Zaanstad en het aantal procesmanagers en projectleiders is flink gegroeid. Echter is er een gebrek aan vakspecialisten. Nodig zijn mensen met kennis van grondzaken, juristen en stedenbouwkundigen, want deze zijn niet goed in te huren. Er staat al maanden een vacature open voor een planeconoom, de huidige gaat per 1-1-2022 met pensioen, maar er komt niemand op.

Voor wat specialisten betreft hebben we ze nodig op het gebied van stikstof, klimaat, landschap en verduurzaming. We hebben wel voldoende planologen, ook omdat het vaak starters zijn vanaf de universiteit.

De opgave is nu circa 1.200-1.400 woningen per jaar. Daarvoor hebben we circa 300 mensen aan het werk, 50 op het proces, 100 vakspecialisten, 20 op grondzaken en 30 omgevingsplanologen

Er zijn circa 1.000 projecten per jaar, maar hebben niet voldoende mensen. We hebben veel in behandeling maar moeten keuzes maken en prioriteiten stellen.

2 Plankostenscan

- 2.1 Gebruikt u de plankostenscan om de benodigde capaciteit in uw organisatie, waarvan u de kosten verhaald, te plannen?
- 2.2 Heeft u wel eens onderzocht of er een verband is met uw eigen kosten van planontwikkeling en de verhaalbare kosten volgens de plankostenscan?
- 2.3 Bent u er van bewust dat volgens de plankostenscan de kosten per woning dalen naarmate u meer woningen in het plangebied toe laat?
- 2.4 Is het maken van kosten, dus uren, per woning een overweging bij het plannen van te ontwikkelen locaties?

- 2.5 Gebruikt u het kostenverhaal als dekkingsmiddel voor de inhuur van derden bij het ontwikkelen van locaties?
- 2.6 Gebruikt u het kostenverhaal als dekkingsmiddel voor de bezetting van uw afdeling planontwikkeling/grondzaken?

De plankostenscan wordt actief gebruikt als onderbouwing van de plankosten, urenramingen per project en per persoon/specialist.

De uitgerekende uren worden ingediend bij de vak-markt om ze beschikbaar te krijgen. Daarna zetten we werkorders uit en worden er uren geschreven.

De Procesmanager houdt zicht of een ontwikkelaar betaalt en controleert of er geen onder- of overschrijding is. Dat loopt goed. Bij overschrijding gaan we in onderhandeling met de ontwikkelaar. Het beschikbare kostenverhaal wordt ook gebruikt voor inhuur van derden. Grondzaken is degene die de plankostenscan invult.

Richting ontwikkelaars werken we met een quickscan overeenkomst, ook die uren moeten gewoon betaald worden.

Kleine plannen zijn relatief duur, want je hebt toch veel disciplines nodig. Toch wil je dat, je hebt niet altijd de keuze waar je gaat bouwen.

3 Arbeidsmarkt

- 3.1 Heeft u voldoende personeel beschikbaar om de beoogde bouwproductie te halen?
- 3.2 Heeft u ook voldoende personeel beschikbaar om de schaa sprong, een verdubbeling van de bouwproductie, tot stand te brengen
- 3.3 Welk percentage van het personeel dat betrokken is bij gebiedsontwikkeling, is daarvoor ingehuurd en is formeel geen werknemer van de ambtelijke dienst?
- 3.4 Heeft u vacatures open staan voor gebiedsontwikkeling? Kunt u dat specificeren naar functie?
- 3.5 Hoe beoordeeld u de kansen om de vacatures tijdig ingevuld te krijgen?

4 Doorzettingsmacht

- 4.1 Herkent u zich in de stelling omtrent de doorzettingsmacht dat er een zekere mate van ambtelijke en bestuurlijk moed voor nodig is om ook de minder populaire beslissingen te laten nemen om gebieden tot ontwikkeling te krijgen?
- 4.2 Heeft u voldoende mensen tot uw beschikking die door hebben waar de oppositie zit en het proces beslissend kunnen beïnvloeden om ondergeschikte belangen daadwerkelijk ondergeschikt aan het algemeen belang te maken?
- 4.3 Wat zou naar uw mening de gebiedsontwikkeling werkelijk kunnen versnellen?


Door de manier waarop wij de ruimtelijke ordening hebben georganiseerd is het altijd een stroperig proces. Dat zou veel effectiever moeten. Gebiedsontwikkeling wordt georganiseerd door programmamanagers in het gebied. Procesmanagers moeten met een team aan de slag om de bestemming gewijzigd te krijgen. In dat team zitten Grondzaken, Fysiek, Verkeer en Specifieke deskundigen. Die groep wordt steeds groter waardoor het doel versnipperd en ondergeschikt raakt aan andere belangen.



16^e jaargang (MCD16)

Marc Braaksma

 marc.braaksma@gmail.com

 06 2095 5770

Neem bijvoorbeeld Rotterdam waar ik via Deloitte ook heb gewerkt. Daar is de organisatie nog veel groter en ik weet niet hoe het dan beter of anders moete. Bepaalde afdelingen eigenen zich eigen opvattingen toe. Je probeert toch een "gedragen standpunt" te formuleren voor het bestuur, want wethouders weet niet wat ze aan moeten met verschillende adviezen. Maar hoe lang moet je doorzoeken naar een gedragen standpunt?

Stel dat je een gevel wilt behouden, dan leg je een beperking op aan de ontwikkelaar. Maar wat als het geen monument is, ga je het dan ad hoc monumentaal maken? Je wilt niet je erfgoed en landschap vernachelen, dat leidt tot vleugellamheid.

Daarnaast merken we dat ook een provincie belemmerend kan werken.

Kortom, gebiedsontwikkeling moet efficiënter en we missen executie-kracht.

Omgevingswet

- Je wilt de gebiedsontwikkeling versnellen in het proces tot aan de vergunning
- Meer met kleine afwijkingen en vergunningen werken dan met hele plannen
- Is het kostenverhaal wel volledig gewaarborgd? Als het gemeenten meer gaat kosten hebben we er een probleem bij
- Wil straks niet overal meer een procesmanager nodig hebben

Of de Omgevingswet daarin voorziet weet mw. Kes niet, het is wat nodig is om de opgave te kunnen invullen.

Ambtelijke capaciteit

Vragenlijst met betrekking tot de ambtelijke capaciteit voor het bereiken van de schaa sprong in woningbouw welke moet leiden tot een verdubbeling van de woningbouwproductie in Nederland.

Introductie

De aandacht voor het tekort aan woningen focust zich in Nederland op de beschikbaarheid van bouwlocaties, de relatie met de natuur en stikstofuitstoot en in mindere mate op de voorzieningen in de fysieke leefomgeving ten behoeve van de ontsluiting van deze locaties.

In de kantlijn van dit beleid wordt opgemerkt dat de beschikbaarheid van voldoende competente ambtenaren een remmend effect kan hebben op het ontwikkeltempo. Het rijk heeft daarom expertteams ingesteld om gemeenten te ondersteunen en een eenmalige subsidie voor provincies met hetzelfde doel. Echter is er voldoende competentie uit de markt te halen om de plannen tijdig "af te harden" zowel binnen in de stad als aan de rand? Focust u op verdichting, versnelling, meer uitleg of pakt u de binnenstedelijke gaten aan, wellicht allemaal tegelijk ook nog. Houdt u daarbij rekening met de beschikbare capaciteit en op welke wijze lost u dat vraagstuk op?

Deze enquête is een eerste poging in Nederland om grip te krijgen op de verhouding tussen bouwen en ambtelijke inspanningen. We hebben daarvoor 10 gemeenten geselecteerd verspreid over het land die soms al eerder hebben mee gedaan aan oproepen voor extra bouwlocaties of daar nu voor het eerst mee geconfronteerd worden.

Crisis (facultatief retrospectief)

De woningbouwproductie in Nederland komt uit een diep dal veroorzaakt door de economische crisis van 2008 tot 2013. Vooral voor de bouw was dit een groot dieptepunt. Gemeenten en ontwikkelaars hebben veel op hun grondposities af moeten schrijven en hun betreffende afdelingen ontmanteld. In deze enquête doen wij een beroep op het collectief geheugen van uw gemeente: hoe groot was uw apparaat op grondzaken voor en na de economische crisis. Hebben er reorganisaties plaats gevonden waarbij de woningbouwproductie anders is georganiseerd? Kortom is er sprake van capaciteitsafname?

Plankostenscan (oriënterend)

Voordat we aan dit kwalitatieve deel van het onderzoek zijn begonnen hebben we een kwalitatief onderzoek uitgevoerd aan de hand van de plankostenscan. Het is een van de weinige instrumenten die een relatie tussen het plan en de ambtelijke inzet legt. Gemeenten gebruiken het in de anterieure overeenkomsten en exploitatieplannen om haar kosten te verhalen. Maar een onderzoek naar de feitelijke kosten en de verhaalde kosten is niet beschikbaar. Geen eenvoudige klus daar slechts weinig gemeenten zuiver uren schrijven en er sinds de invoering nog geen plan de volledige looptijd van 10 jaar doorlopen kan hebben.

Wat wel uit de plankostenscan naar voren komt is dat de plankosten per woning dalen naarmate het plan groter en dichter wordt. Plannen van 250 woningen zijn daardoor per woning wel tweemaal zo duur en vergen tweemaal zoveel uren als plannen van 7.500 woningen. Binnenstedelijke locaties kennen die verhouding minder, deze vergen in alle gevallen veel capaciteit, maar ook hier geldt, hoe kleiner de locatie hoe verhoudingsgewijs meer ambtelijke uren per woning er voor nodig zijn volgens de plankostenscan.


In dit onderdeel vragen wij u welke rol de plankostenscan in uw organisatie speelt en of de uitkomsten appelleren aan uw ervaring in de praktijk.



16^e jaargang (MCD16)

Marc Braaksma

 marc.braaksma@gmail.com

 06 2095 5770

Arbeidsmarkt (actueel)

Op het moment van voorbereiden, najaar 2021, staan er voor planologie 602 vacatures op LinkedIn, 75 planeconomen, 8 planjuristen, 138 stedenbouwkundigen en 747 projectleiders voor gebiedsontwikkeling. Een kleine 1.500 vacatures. Er worden wel gegevens bijgehouden van vacatures bij de overheid, maar niet naar type of functie. Daar ontbreekt bovendien een heldere indeling waardoor vergelijken niet mogelijk is. De hierboven genoemde functies zijn gangbare omschrijvingen van medewerkers die zich in hoofdzaak bezig houden met de ontwikkeling van locaties voor woningbouw, bedrijventerreinen en andere functies.

In deze survey verzoeken wij u aan te geven of u voldoende capaciteit heeft om de verdubbeling van de woningbouwproductie tot stand te brengen. Zo nee, hoeveel procent u te kort komt en wellicht nog een doorkijk naar welke functies dat betreffen.

De hamvraag is uiteindelijk dat indien het personeelstekort niet wordt opgelost, wat u dan adviseert om de benodigde capaciteit in de bouw wel te realiseren. Onorthodoxe maatregelen die wellicht buiten uw competentie liggen.

Doorzettingsmacht (organisatie)

Het adagium: "als iedereen zich aan de regels houdt, dan staat Nederland stil" lijkt door de complexe regelgeving van toepassing op de woningbouw. Er is altijd wel oppositie van een stakeholder. Ons poldermodel om samen de problemen op te lossen leidt bij gebiedsontwikkeling niet zelden tot stilstand. Er is naast uithoudingsvermogen ook doorzettingsmacht nodig om ook minder populaire beslissingen voor te bereiden en te laten nemen door het bestuur. Sommige belangen zijn ondergeschikt aan het algemeen belang, maar er is moed voor nodig om dat erkent te krijgen. Heeft u voldoende kundige en moedige collega's die op deze wijze het "tempo er in" krijgen en houden?

Naam XXXXXXXXXX
Functie: Ambtelijk opdrachtgever gebiedsontwikkeling
Gemeente Hilversum
Omvang organisatie:
Datum: dinsdag 8 december 2021, 8:45 uur

Vragenlijst (af te nemen in een interview)

- 1 Deel I Financiële Crisis 2008-2013
 - 1.1 Heeft uw gemeente het aantal fte (full time equivalent oftewel voltijdsbanen) op grondzaken verminderd tijdens en als gevolg van de economische crisis van 2008 e.v.
 - 1.2 Kunt u bij benadering aangeven met hoeveel procent?
 - 1.3 Heeft u de afdeling grondzaken en andere betrokken afdelingen bij de woningbouwproductie gereorganiseerd tijdens en als gevolg van de economische crisis van 2008 e.v.
 - 1.4 Heeft die reorganisatie effect gehad op de effectiviteit van gebiedsontwikkeling?

De gemeente Hilversum was voor en tijdens de financiële crisis geen ontwikkelgemeente, maar kende uitsluitend een beheerorganisatie. Met het ontwikkelen van bouwgrond en samenwerking met ontwikkelaars heeft de gemeente geen of nauwelijks ervaring.

De uitdaging is om dat van de grond te krijgen. Er is inmiddels een wachtlijst voor projecten.

De Projectleider functioneert bij de gratie van de ruimte die hij krijgt van de organisatie.

- 2 Plankostenscan
 - 2.1 Gebruikt u de plankostenscan om de benodigde capaciteit in uw organisatie, waarvan u de kosten verhaald, te plannen?
 - 2.2 Heeft u wel eens onderzocht of er een verband is met uw eigen kosten van planontwikkeling en de verhaalbare kosten volgens de plankostenscan?
 - 2.3 Bent u er van bewust dat volgens de plankostenscan de kosten per woning dalen naarmate u meer woningen in het plangebied toe laat?
 - 2.4 Is het maken van kosten, dus uren, per woning een overweging bij het plannen van te ontwikkelen locaties?
 - 2.5 Gebruikt u het kostenverhaal als dekkingsmiddel voor de inhuur van derden bij het ontwikkelen van locaties?
 - 2.6 Gebruikt u het kostenverhaal als dekkingsmiddel voor de bezetting van uw afdeling planontwikkeling/grondzaken?

De plankostenscan wordt alleen gebruikt ter onderbouwing van de bijdrage bij een IOK-AOK: intentie en anterieure exploitatieovereenkomst.

Gemeente werkt niet met jaren, maar met planfasen: vooronderzoek, vroege ontwikkelfase en de planuitwerking voor €30K-€50K

We zijn nog bezig om daar een goed functionerend en controleerbaar systeem voor in te richten. Maar we gebruiken het zeker niet om te sturen.

Capaciteitsramingen komen nu van de projectleiders en de initiatieven die op de plank liggen.

- 3 Arbeidsmarkt
 - 3.1 Heeft u voldoende personeel beschikbaar om de beoogde bouwproductie te halen?

- 3.2 Heeft u ook voldoende personeel beschikbaar om de schaa sprong, een verdubbeling van de bouwproductie, tot stand te brengen
- 3.3 Welk percentage van het personeel dat betrokken is bij gebiedsontwikkeling, is daarvoor ingehuurd en is formeel geen werknemer van de ambtelijke dienst?
- 3.4 Heeft u vacatures open staan voor gebiedsontwikkeling? Kunt u dat specificeren naar functie?
- 3.5 Hoe beoordeeld u de kansen om de vacatures tijdig ingevuld te krijgen?

De vraag naar mensen met name op het gebied van Stedenbouw overstijgt het aanbod met wel 50%. Er is een volkomen mismatch in de organisatie tussen vraag en capaciteit.

We zijn dan ook niet in staat om projecten een goed vervolg te geven:

- Bij projecten met prioriteit
- Voor het ontwikkelen voor nieuw beleid
- Geen uitwerkingen

Als ambtelijk opdrachtgever heb ik geen krediet om mensen in te kunnen zetten.

Communicatie is ook een probleem: er is geen geld en er zijn geen mensen om de participaties te doen.

Hilversum heeft circa 100 projecten in behandeling. Er is personele capaciteit voor circa 70. 30 projecten blijven liggen.

We willen uitbreiden en huren veel in. De ingehuurd en nemen we graag in dienst, maar er is geen gestructureerde aanpak.

Onze opgave in de woningbouw is 3000 woningen in 10 jaar. Verder hebben wij geen afspraken in MRA verband. We hebben wel afgesproken dat wij 33% sociale huur bouwen, 50% middeldure huur van € 900-€1.100 en 17% dure woningbouw.

Echter moeten we herontwikkelen op vervuilde industrieterreinen. Uit de WBI ontvangen we € 7 mln. De MRA heeft een pool van mensen, maar dat werkt niet voor ons. Vaak moeten we zelf inhuren.

Hilversum heeft bijzonder veel inhuur: we hebben in ingehuurd interim directeur, ingehuurd afdelingshoofd, ingehuurd projectleiders, ingehuurd teammanager, ingehuurd ambtelijke opdrachtgever en ingehuurd planeconoom. Door de geringe omvang van de gemeente kunnen wij niet zulk hoge salarissen betalen als bij grotere gemeenten. Een projectleider zit bij ons in schaal 11 of 12, voor Arenapark hebben we zelfs 13 voor een topper geboden.

4 Doorzettingsmacht

- 4.1 Herkent u zich in de stelling omtrent de doorzettingsmacht dat er een zekere mate van ambtelijke en bestuurlijk moed voor nodig is om ook de minder populaire beslissingen te laten nemen om gebieden tot ontwikkeling te krijgen?
- 4.2 Heeft u voldoende mensen tot uw beschikking die door hebben waar de oppositie zit en het proces beslissend kunnen beïnvloeden om ondergeschikte belangen daadwerkelijk ondergeschikt aan het algemeen belang te maken?
- 4.3 Wat zou naar uw mening de gebiedsontwikkeling werkelijk kunnen versnellen?

Het ontbreekt in Hilversum aan een doorzettingsmacht. Ontwikkeling staat in de kinderschoenen en we krijgen het moeilijk van de grond. Probleem is ook dat de bevolking in Hilversum vergrijsd is en die ziet de noodzaak niet om de bestaande omgeving om te gooien voor meer huisvestingscapaciteit.



16^e jaargang (MCD16)

Marc Braaksma

 marc.braaksma@gmail.com

 06 2095 5770

In Hilversum is een cultuur ontstaan van het nemen van geen beslissingen. Er is geen doorzettingsmacht, het systeem is nu eenmaal zo.

Onlangs was er een architectuurdebat over Hilversum als tuinstad. Het ging over hoger bouwen binnen de stad. Het 70+ gezelschap was alleen maar tegen. Een 30+-er werd daar kwaad en nam dat de ouderen zeer kwalijk.

5 Bonusvraag

5.1 Gaat de omgevingswet verlichting bieden?

Integendeel. Hiervoor is nog meer participatie en communicatie nodig wat het onnodig complexer maakt. Het wordt nog stroperiger en ontbeert doorzettingsmacht.

Verslag [REDACTED] – gemeente Tilburg

Ambtelijke capaciteit

Vragenlijst met betrekking tot de ambtelijke capaciteit voor het bereiken van de schaa sprong in woningbouw welke moet leiden tot een verdubbeling van de woningbouwproductie in Nederland.

Introductie

De aandacht voor het tekort aan woningen focust zich in Nederland op de beschikbaarheid van bouwlocaties, de relatie met de natuur en stikstofuitstoot en in mindere mate op de voorzieningen in de fysieke leefomgeving ten behoeve van de ontsluiting van deze locaties.

In de kantlijn van dit beleid wordt opgemerkt dat de beschikbaarheid van voldoende competente ambtenaren een remmend effect kan hebben op het ontwikkeltempo. Het rijk heeft daarom expertteams ingesteld om gemeenten te ondersteunen en een eenmalige subsidie voor provincies met hetzelfde doel. Echter is er voldoende competentie uit de markt te halen om de plannen tijdig “af te harden” zowel binnen in de stad als aan de rand? Focust u op verdichting, versnelling, meer uitleg of pakt u de binnenstedelijke gaten aan, wellicht allemaal tegelijk ook nog. Houdt u daarbij rekening met de beschikbare capaciteit en op welke wijze lost u dat vraagstuk op?

Deze enquête is een eerste poging in Nederland om grip te krijgen op de verhouding tussen bouwen en ambtelijke inspanningen. We hebben daarvoor 10 gemeenten geselecteerd verspreid over het land die soms al eerder hebben mee gedaan aan oproepen voor extra bouwlocaties of daar nu voor het eerst mee geconfronteerd worden.

Crisis (facultatief retrospectief)

De woningbouwproductie in Nederland komt uit een diep dal veroorzaakt door de economische crisis van 2008 tot 2013. Vooral voor de bouw was dit een groot dieptepunt. Gemeenten en ontwikkelaars hebben veel op hun grondposities af moeten schrijven en hun betreffende afdelingen ontmanteld. In deze enquête doen wij een beroep op het collectief geheugen van uw gemeente: hoe groot was uw apparaat op grondzaken voor en na de economische crisis. Hebben er reorganisaties plaats gevonden waarbij de woningbouwproductie anders is georganiseerd? Kortom is er sprake van capaciteitsafname?

Plankostenscan (oriënterend)

Voordat we aan dit kwalitatieve deel van het onderzoek zijn begonnen hebben we een kwalitatief onderzoek uitgevoerd aan de hand van de plankostenscan. Het is een van de weinige instrumenten die een relatie tussen het plan en de ambtelijke inzet legt. Gemeenten gebruiken het in de anterieure overeenkomsten en exploitatieplannen om haar kosten te verhalen. Maar een onderzoek naar de feitelijke kosten en de verhaalde kosten is niet beschikbaar. Geen eenvoudige klus daar slechts weinig gemeenten zuiver uren schrijven en er sinds de invoering nog geen plan de volledige looptijd van 10 jaar doorlopen kan hebben.

Wat wel uit de plankostenscan naar voren komt is dat de plankosten per woning dalen naarmate het plan groter en dichter wordt. Plannen van 250 woningen zijn daardoor per woning wel tweemaal zo duur en vergen tweemaal zoveel uren als plannen van 7.500 woningen. Binnenstedelijke locaties kennen die verhouding minder, deze vergen in alle gevallen veel capaciteit, maar ook hier geldt, hoe kleiner de locatie hoe verhoudingsgewijs meer ambtelijke uren per woning er voor nodig zijn volgens de plankostenscan.

In dit onderdeel vragen wij u welke rol de plankostenscan in uw organisatie speelt en of de uitkomsten appelleren aan uw ervaring in de praktijk.

Arbeidsmarkt (actueel)

Op het moment van voorbereiden, najaar 2021, staan er voor planologie 602 vacatures op LinkedIn, 75 planeconomen, 8 planjuristen, 138 stedenbouwkundigen en 747 projectleiders voor gebiedsontwikkeling. Een kleine 1.500 vacatures. Er worden wel gegevens bijgehouden van vacatures bij de overheid, maar niet naar type of functie. Daar ontbreekt bovendien een heldere indeling waardoor vergelijken niet mogelijk is. De hierboven genoemde functies zijn gangbare omschrijvingen van medewerkers die zich in hoofdzaak bezig houden met de ontwikkeling van locaties voor woningbouw, bedrijventerreinen en andere functies.

In deze survey verzoeken wij u aan te geven of u voldoende capaciteit heeft om de verdubbeling van de woningbouwproductie tot stand te brengen. Zo nee, hoeveel procent u te kort komt en wellicht nog een doorkijk naar welke functies dat betreffen.

De hamvraag is uiteindelijk dat indien het personeelstekort niet wordt opgelost, wat u dan adviseert om de benodigde capaciteit in de bouw wel te realiseren. Onorthodoxe maatregelen die wellicht buiten uw competentie liggen.

Doorzettingsmacht (organisatie)

Het adagium: "als iedereen zich aan de regels houdt, dan staat Nederland stil" lijkt door de complexe regelgeving van toepassing op de woningbouw. Er is altijd wel oppositie van een stakeholder. Ons poldermodel om samen de problemen op te lossen leidt bij gebiedsontwikkeling niet zelden tot stilstand. Er is naast uithoudingsvermogen ook doorzettingsmacht nodig om ook minder populaire beslissingen voor te bereiden en te laten nemen door het bestuur. Sommige belangen zijn ondergeschikt aan het algemeen belang, maar er is moed voor nodig om dat erkent te krijgen. Heeft u voldoende kundige en moedige collega's die op deze wijze het "tempo er in" krijgen en houden?

██████████
Functie: Teammanager Grond- en Vastgoed gemeente Tilburg
Hoe lang bij deze gemeente 2 jaar en 6 maanden
Hoe lang in deze functie: idem (2008-2010 gemeente Weert
Datum 19 november 2021

Vragenlijst (af te nemen in een interview)

1 Deel I Financiële Crisis 2008-2013

1.1 Heeft uw gemeente het aantal fte (full time equivalent oftewel voltijdsbanen) op grondzaken vermindert tijdens en als gevolg van de economische crisis van 2008 e.v.

Nee, geen gegevens beschikbaar

1.2 Kunt u bij benadering aangeven met hoeveel procent?

Geen gegevens beschikbaar.

1.3 Heeft u de afdeling grondzaken en andere betrokken afdelingen bij de woningbouwproductie gereorganiseerd tijdens en als gevolg van de economische crisis van 2008 e.v.

Er heeft een reorganisatie plaatsgevonden in het aansturingmodel, waaronder vastgoedontwikkeling. Wat daarvan de consequenties waren ten opzicht van de vorige situatie is geïnterviewde niet bekend.

1.4 Heeft die reorganisatie effect gehad op de effectiviteit van gebiedsontwikkeling?

Onbekend

2 Plankostenscan

2.1 Gebruikt u de plankostenscan om de benodigde capaciteit in uw organisatie, waarvan u de kosten verhaald, te plannen?

Tilburg heeft inderdaad onderzoek gedaan intern of de plankostenscan een bruikbaar instrument is voor de planning en dekking van gebiedsopgaven.

Het blijkt echter toch vooral een schattingsinstrument voor financiële inkadering van verhaalbare plankosten.

De complexiteit van projecten in tijd en geld maken het echter tot een onbruikbaar of onbetrouwbaar instrument. We (moeten) het gebruiken als instrument in anterieure exploitatieovereenkomsten, echter dan met een Tilburgs sausje.

Met de in rekening gebracht plankosten komen ze vaak wel uit, maar niet altijd. De Plankostenscan, ondanks Tilburgse aanpassingen is onvoldoende als planningsinstrument voor werken personeel.

2.2 Heeft u wel eens onderzocht of er een verband is met uw eigen kosten van planontwikkeling en de verhaalbare kosten volgens de plankostenscan?

Berenschot heeft onlangs de Tilburgse organisatie "gebenchmarkt" met als resultaat dat Stedelijke Ontwikkeling, Grondzaken en Vastgoed "erg compact en efficiënt" werden beoordeeld.

- 2.3 Bent u er van bewust dat volgens de plankostenscan de kosten per woning dalen naarmate u meer woningen in het plangebied toe laat?

Komt later terug als oplossing

- 2.4 Is het maken van kosten, dus uren, per woning een overweging bij het plannen van te ontwikkelen locaties?

Meldt verderop dat de raad niet bereid is om nu de kosten te nemen met een enigszins onzekere toekomst waarin het nog maar de vraag is of deze over 4 jaar of meer worden terugverdiend.

- 2.5 Gebruikt u het kostenverhaal als dekkingsmiddel voor de inhuur van derden bij het ontwikkelen van locaties?
- 2.6 Gebruikt u het kostenverhaal als dekkingsmiddel voor de bezetting van uw afdeling planontwikkeling/grondzaken?

3 Arbeidsmarkt

- 3.1 Heeft u voldoende personeel beschikbaar om de beoogde bouwproductie te halen?

Nee.

- 3.2 Heeft u ook voldoende personeel beschikbaar om de schaa sprong, een verdubbeling van de bouwproductie, tot stand te brengen

De huidige programmering gaat er van uit dat er 15 jaar lang 15.000 woningen per jaar worden gebouwd door de private sector en de gemeente.

We hebben echter de grens van onze ambtelijk capaciteit al bereikt. De gemeenteraad heeft onlangs een brief ontvangen dat we moeten temporiseren, want wij kunnen het werk niet aan.

We willen wel meer realisatiekracht, maar redden het niet. De ambitie met de schaa sprong is omhoog gegaan naar 25.000 woningen per jaar. Dus 50% meer productie met dezelfde mensen.

We hebben daarop gevraagd om 25% meer personeel, maar dat voorstel is door de directie niet gehonoreerd..

De Plankostenscan geeft inzicht in het tekort en een zachte dekking. Maar personeel aannemen leidt tot een harde verplichting. Dan is de scan toch wat een "glazen bol" en dat is ingewikkeld naar de raad toe. Je moet nu de portemonnee trekken in al lastige tijden.

Ik verwacht echter wel uitbreiding van de formatie te krijgen.

- 3.3 Welk percentage van het personeel dat betrokken is bij gebiedsontwikkeling, is daarvoor ingehuurd en is formeel geen werknemer van de ambtelijke dienst?

Inhuur is ongeveer 15% We vinden dat veel en willen het afbouwen door ze in dienst te nemen. Projectleiders, daarvan zijn 25% ingehuurd.

- 3.4 Heeft u vacatures open staan voor gebiedsontwikkeling? Kunt u dat specificeren naar functie?

We willen extern, inclusief uitbreiding ca. 30-35 vacatures open zetten. We hebben er 50 aangevraagd. Maar vermoedelijk zetten wij 15-20 op de markt, ca. 15% uitbreiding.

3.5 Hoe beoordeeld u de kansen om de vacatures tijdig ingevuld te krijgen?

We verwachten echter dat er nauwelijks op wordt gesolliciteerd. De mensen zijn er niet.

4 Doorzettingsmacht

4.1 Herkent u zich in de stelling omtrent de doorzettingsmacht dat er een zekere mate van ambtelijke en bestuurlijk moed voor nodig is om ook de minder populaire beslissingen te laten nemen om gebieden tot ontwikkeling te krijgen?

Tilburg is een gemeente met lef. Wijckervoort is daar een goed voorbeeld van, dat hebben we samen door de raad gekregen. Dus wat dat betreft kunnen we het wel.

4.2 Heeft u voldoende mensen tot uw beschikking die door hebben waar de oppositie zit en het proces beslissend kunnen beïnvloeden om ondergeschikte belangen daadwerkelijk ondergeschikt aan het algemeen belang te maken?

Er heerst nog een zweem als zou Stedelijke Ontwikkeling altijd geld opbrengen of tenminste kostenneutraal zijn. Voorzichtig beginnen we te accepteren dat er altijd onrendabele toppen zijn.

Stedelijke Ontwikkeling is geen projectenmachine, maar een reguliere taak van de gemeente waar geld voor nodig is om de doelen te halen. De Fysieke Keten is een reguliere taak.

De bottleneck is dat er veelal incidentele gelden beschikbaar worden gesteld. Ook door het reik. Daarmee kun je geen mensen structureel aannemen. Gebiedsontwikkeling vraagt 4-5 jaar voorbereiding en daarna nog een doorloop van 10 jaar uitvoering. Daar wil je vaste krachten op hebben en niet mensen voor twee jaar inhuren. Het gebrek aan stabiliteit in ons team en onze middelen leidt tot de onmogelijkheid om kennis te borgen in een projectorganisatie. Dat is funest voor het ontwikkeltempo.

4.3 Wat zou naar uw mening de gebiedsontwikkeling werkelijk kunnen versnellen?

We hebben in Tilburg gekozen voor verdichten in plaats van uitbreiden van de stad. Daarmee halen wij ons drie problemen op de hals:

1. het is duurder om in de stad te verdichten
2. er zijn meer conflicterende belangen in de stad
3. het kost meer tijd om de belangenafweging te maken.

Dat leidt tot een cumulatie van problemen, wordt duurder, ingewikkelder, meer bezwaren meer belanghebbenden.

5 Bonusvraag:

Wat verwacht u van de Omgevingswet t.a.v. dit vraagstuk?

We constateren dat hoe democratische de processen worden ingericht, hoe langer het duurt om tot consensus te komen. Gebiedsontwikkeling is zo zwaar met regels opgetuigd dat het allemaal lange en complexe projecten zijn. De omgevingswet biedt geen verlichting. Structurele middelen voor mensen in onze organisatie is belangrijk



16^e jaargang (MCD16)
Marc Braaksma

 marc.braaksma@gmail.com

 06 2095 5770

Wellicht is het belangrijk dat aan gemeenten de taakstelling harder wordt opgelegd (aantal woningen). Dan MOET het gebeuren.

Voorbeeld is het Kenniskwartier, met 7.500 woningen. De uitvoering loopt straks 10-15 jaar. Ondertussen zie je ontwikkelaars zich verschillend gedragen en de krenten uit de pap in het gebied opkopen, waardoor voor ons de onrendabele top alleen maar groter wordt. Geld om zelf te investeren of op te kopen hebben we niet. WVG vestigen heeft geen zien want dan moet je binnen 1 jaar een bestemmingsplan vaststellen. Dat kan helemaal niet binnenstedelijk. We hebben niets aan dat instrument.

Het enige dat we kunnen doen is de opgave groter maken: als er een plan kan worden vastgesteld, vergroot dan de capaciteit: meer woningen in het plan dat er door gaat komen. Dan met dezelfde capaciteit meer kwantiteit. Maar of dat kwaliteit oplevert?

Ambtelijke capaciteit

Vragenlijst met betrekking tot de ambtelijke capaciteit voor het bereiken van de schaa sprong in woningbouw welke moet leiden tot een verdubbeling van de woningbouwproductie in Nederland.

Introductie

De aandacht voor het tekort aan woningen focust zich in Nederland op de beschikbaarheid van bouwlocaties, de relatie met de natuur en stikstofuitstoot en in mindere mate op de voorzieningen in de fysieke leefomgeving ten behoeve van de ontsluiting van deze locaties.

In de kantlijn van dit beleid wordt opgemerkt dat de beschikbaarheid van voldoende competente ambtenaren een remmend effect kan hebben op het ontwikkeltempo. Het rijk heeft daarom expertteams ingesteld om gemeenten te ondersteunen en een eenmalige subsidie voor provincies met hetzelfde doel. Echter is er voldoende competentie uit de markt te halen om de plannen tijdig "af te harden" zowel binnen in de stad als aan de rand? Focust u op verdichting, versnelling, meer uitleg of pakt u de binnenstedelijke gaten aan, wellicht allemaal tegelijk ook nog. Houdt u daarbij rekening met de beschikbare capaciteit en op welke wijze lost u dat vraagstuk op?

Deze enquête is een eerste poging in Nederland om grip te krijgen op de verhouding tussen bouwen en ambtelijke inspanningen. We hebben daarvoor 10 gemeenten geselecteerd verspreid over het land die soms al eerder hebben mee gedaan aan oproepen voor extra bouwlocaties of daar nu voor het eerst mee geconfronteerd worden.

Crisis (facultatief retrospectief)

De woningbouwproductie in Nederland komt uit een diep dal veroorzaakt door de economische crisis van 2008 tot 2013. Vooral voor de bouw was dit een groot dieptepunt. Gemeenten en ontwikkelaars hebben veel op hun grondposities af moeten schrijven en hun betreffende afdelingen ontmanteld. In deze enquête doen wij een beroep op het collectief geheugen van uw gemeente: hoe groot was uw apparaat op grondzaken voor en na de economische crisis. Hebben er reorganisaties plaats gevonden waarbij de woningbouwproductie anders is georganiseerd? Kortom is er sprake van capaciteitsafname?

Plankostenscan (oriënterend)

Voordat we aan dit kwalitatieve deel van het onderzoek zijn begonnen hebben we een kwalitatief onderzoek uitgevoerd aan de hand van de plankostenscan. Het is een van de weinige instrumenten die een relatie tussen het plan en de ambtelijke inzet legt. Gemeenten gebruiken het in de anterieure overeenkomsten en exploitatieplannen om haar kosten te verhalen. Maar een onderzoek naar de feitelijke kosten en de verhaalde kosten is niet beschikbaar. Geen eenvoudige klus daar slechts weinig gemeenten zuiver uren schrijven en er sinds de invoering nog geen plan de volledige looptijd van 10 jaar doorlopen kan hebben.

Wat wel uit de plankostenscan naar voren komt is dat de plankosten per woning dalen naarmate het plan groter en dichter wordt. Plannen van 250 woningen zijn daardoor per woning wel tweemaal zo duur en vergen tweemaal zoveel uren als plannen van 7.500 woningen. Binnenstedelijke locaties kennen die verhouding minder, deze vergen in alle gevallen veel capaciteit, maar ook hier geldt, hoe kleiner de locatie hoe verhoudingsgewijs meer ambtelijke uren per woning er voor nodig zijn volgens de plankostenscan.


In dit onderdeel vragen wij u welke rol de plankostenscan in uw organisatie speelt en of de uitkomsten appelleren aan uw ervaring in de praktijk.



16^e jaargang (MCD16)

Marc Braaksma

 marc.braaksma@gmail.com

 06 2095 5770

Arbeidsmarkt (actueel)

Op het moment van voorbereiden, najaar 2021, staan er voor planologie 602 vacatures op LinkedIn, 75 planeconomen, 8 planjuristen, 138 stedenbouwkundigen en 747 projectleiders voor gebiedsontwikkeling. Een kleine 1.500 vacatures. Er worden wel gegevens bijgehouden van vacatures bij de overheid, maar niet naar type of functie. Daar ontbreekt bovendien een heldere indeling waardoor vergelijken niet mogelijk is. De hierboven genoemde functies zijn gangbare omschrijvingen van medewerkers die zich in hoofdzaak bezig houden met de ontwikkeling van locaties voor woningbouw, bedrijventerreinen en andere functies.

In deze survey verzoeken wij u aan te geven of u voldoende capaciteit heeft om de verdubbeling van de woningbouwproductie tot stand te brengen. Zo nee, hoeveel procent u te kort komt en wellicht nog een doorkijk naar welke functies dat betreffen.

De hamvraag is uiteindelijk dat indien het personeelstekort niet wordt opgelost, wat u dan adviseert om de benodigde capaciteit in de bouw wel te realiseren. Onorthodoxe maatregelen die wellicht buiten uw competentie liggen.

Doorzettingsmacht (organisatie)

Het adagium: "als iedereen zich aan de regels houdt, dan staat Nederland stil" lijkt door de complexe regelgeving van toepassing op de woningbouw. Er is altijd wel oppositie van een stakeholder. Ons poldermodel om samen de problemen op te lossen leidt bij gebiedsontwikkeling niet zelden tot stilstand. Er is naast uithoudingsvermogen ook doorzettingsmacht nodig om ook minder populaire beslissingen voor te bereiden en te laten nemen door het bestuur. Sommige belangen zijn ondergeschikt aan het algemeen belang, maar er is moed voor nodig om dat erkent te krijgen. Heeft u voldoende kundige en moedige collega's die op deze wijze het "tempo er in" krijgen en houden?

Naam [REDACTED]
Functie: Afdelingshoofd wonen - regisseur
Gemeente Rotterdam
Omvang organisatie
Datum: donderdag 10 december 2021, 8:45 uur

Vragenlijst (af te nemen in een interview)

- 1 Deel I Financiële Crisis 2008-2013
 - 1.1 Heeft uw gemeente het aantal fte (full time equivalent oftewel voltijdsbanen) op grondzaken verminderd tijdens en als gevolg van de economische crisis van 2008 e.v.
 - 1.2 Kunt u bij benadering aangeven met hoeveel procent?
 - 1.3 Heeft u de afdeling grondzaken en andere betrokken afdelingen bij de woningbouwproductie gereorganiseerd tijdens en als gevolg van de economische crisis van 2008 e.v.
 - 1.4 Heeft die reorganisatie effect gehad op de effectiviteit van gebiedsontwikkeling?

Over de periode van voor de crisis heeft dhr. Rommelse minder kennis.

- 2 Plankostenscan
 - 2.1 Gebruikt u de plankostenscan om de benodigde capaciteit in uw organisatie, waarvan u de kosten verhaald, te plannen?
 - 2.2 Heeft u wel eens onderzocht of er een verband is met uw eigen kosten van planontwikkeling en de verhaalbare kosten volgens de plankostenscan?
 - 2.3 Bent u er van bewust dat volgens de plankostenscan de kosten per woning dalen naarmate u meer woningen in het plangebied toe laat?
 - 2.4 Is het maken van kosten, dus uren, per woning een overweging bij het plannen van te ontwikkelen locaties?
 - 2.5 Gebruikt u het kostenverhaal als dekkingsmiddel voor de inhuur van derden bij het ontwikkelen van locaties?
 - 2.6 Gebruikt u het kostenverhaal als dekkingsmiddel voor de bezetting van uw afdeling planontwikkeling/grondzaken?

Je moet niet uitgaan van een theoretisch kader als een scan, maar zelf logisch nadenken. Als je twee rechtszaken in je procedure krijgt, dan klopt de scan al niet meer.
Bij grote ontwikkelingen klopt het theoretisch wel, maar de accountant zal de GREX-portefeuille kritisch benaderen en VAT-kosten onderbouwd willen zien.
Al met al hebben we wel een personeelstekort en een gebrek aan capaciteit.

We kunnen wel goed ramen wat wij een komend jaar nodig hebben, maar exploitaties lopen meerdere jaren. De vertaling van gebiedsontwikkeling naar de MJB moet beter. Daar wordt aan gewerkt.

De plankostenscan raamt alleen uren, maar niet of die door een junior of senior worden uitgevoerd. De vraag is of wij de producten krijgen. Meestal lukt het wel om dat in de markt weg te zetten. Het totaal aantal uren projectleiding ligt vast in de formatie. Als die op zijn, dan overwegen wij om het hele project bij de ontwikkelaar neer te leggen.

Capaciteit kun je tenslotte ook inhuren, bijvoorbeeld voor transformaties, dan krijg je alsnog de benodigde producten.

Woonvisie: hiervoor is de capaciteit op orde. Echter niet voor de inhaalslag, de woningbouwimpuls. Daarvoor moeten we nog in beeld brengen wat er mist. We hebben in ieder geval te weinig ingenieurs om de opgave te kunnen invullen.

De capaciteit is echter een gegeven, als je die niet hebt, dan moet je het doen met wat je wel hebt. Door bijvoorbeeld de procedures simpeler te maken. Of door beter portefeuillebeheer van wat je overlaat aan de markt. De wetgevende macht is echter te traag en nu heeft de Hoge Raad ook nog eens bepaald dat wij niet meer 1 op 1 met een ontwikkelaar zaken mogen doen: dus weer jurisprudentie en moet het nogmaals anders.

3 Arbeidsmarkt

- 3.1 Heeft u voldoende personeel beschikbaar om de beoogde bouwproductie te halen?
- 3.2 Heeft u ook voldoende personeel beschikbaar om de schaa sprong, een verdubbeling van de bouwproductie, tot stand te brengen
- 3.3 Welk percentage van het personeel dat betrokken is bij gebiedsontwikkeling, is daarvoor ingehuurd en is formeel geen werknemer van de ambtelijke dienst?
- 3.4 Heeft u vacatures open staan voor gebiedsontwikkeling? Kunt u dat specificeren naar functie?
- 3.5 Hoe beoordeeld u de kansen om de vacatures tijdig ingevuld te krijgen?

4 Doorzettingsmacht

- 4.1 Herkent u zich in de stelling omtrent de doorzettingsmacht dat er een zekere mate van ambtelijke en bestuurlijk moed voor nodig is om ook de minder populaire beslissingen te laten nemen om gebieden tot ontwikkeling te krijgen?
- 4.2 Heeft u voldoende mensen tot uw beschikking die door hebben waar de oppositie zit en het proces beslissend kunnen beïnvloeden om ondergeschikte belangen daadwerkelijk ondergeschikt aan het algemeen belang te maken?
- 4.3 Wat zou naar uw mening de gebiedsontwikkeling werkelijk kunnen versnellen?

Rotterdam heeft een historie van aanpakken en wat dat betreft is er veel mogelijk. Wettelijk zijn we verplicht om transparant te zijn en alles openbaar te maken. Ambtelijk wordt er hard gewerkt om zo transparant mogelijk te zijn, maar dat wil niet zeggen dat we foutloos zijn. We sturen vooral op het resultaat van het proces en de bouwtarget.

5 Bonusvraag

- 5.1 Gaat de omgevingswet verlichting bieden?

De Omgevingswet snappen we niet. Het gaat uit van volledige integraliteit, maar ik snap niet hoe ik dat moet uitleggen aan de burger. We moeten deze wet aanpassen, want het wordt te integraal. We zijn zo slim geworden dat overal een regel is voor een sectoraal belang. Zie bijvoorbeeld accountantsregels. Super integraal verlangt enorme inspanningen.


Er bestaat niet zoiets als een optimale mix, er is altijd een boven- en onderliggend belang.

Zo hebben we wel vertraging in de grote gebiedsontwikkeling. Daar raken we belangen en hebben we tijd nodig. Je hebt daar 4 tot 10 jaar nodig om maatschappelijke stappen te zetten, anders geen maatschappelijke transitie, zie literatuur. En dan komt een Raad van State langs met nieuwe inzichten: wat continuïteit is wel fijn.



16^e jaargang (MCD16)
Marc Braaksma

 marc.braaksma@gmail.com

 06 2095 5770

Het is geen keuze of je wel of niet wilt ontwikkelen, geen huisvesting bieden is geen optie, je moet je planprocessen inrichten op de productie.

Het ambtelijk apparaat kan niet de maximale productie leveren. Dus huur je dan ZZP-ers in? Die kun je maar een half jaar volledig op een klus zetten. Als je zo de continuïteit niet krijgt in je personeel, waarom zou je dan nog het risico lopen om te gaan investeren in gronden en locaties? Ook voor projectontwikkelaar is dat relevant!

Zo hebben wij een vacature zeven keer geplaatst zonder dat er ook maar één relevante reactie binnen kwam. Wat moet je dan doen? Innoveren! Innoveren in bedrijfsprocessen, capaciteit en datagestuurd. Ook door bijvoorbeeld taalcursussen aan te bieden aan stedenbouwkundigen die de Nederlandse Taal onvoldoende beheersen.

Zo komt er een Wet Kwaliteitsborging Woningbouw, die niet voor alle bouwwerken gaat gelden en een hele lange implementatieperiode heeft. Elk jaar weer anders, erg vervelend voor je planning.

De Omgevingswet vereist nu dat je voor elk onderdeel eerst beleid gaat maken. Het is een cumulatie van nieuwe eisen terwijl je over een periode van 20 jaar aan het programmeren bent. Schier onmogelijk.

Ambtelijke capaciteit

Vragenlijst met betrekking tot de ambtelijke capaciteit voor het bereiken van de schaa sprong in woningbouw welke moet leiden tot een verdubbeling van de woningbouwproductie in Nederland.

Introductie

De aandacht voor het tekort aan woningen focust zich in Nederland op de beschikbaarheid van bouwlocaties, de relatie met de natuur en stikstofuitstoot en in mindere mate op de voorzieningen in de fysieke leefomgeving ten behoeve van de ontsluiting van deze locaties.

In de kantlijn van dit beleid wordt opgemerkt dat de beschikbaarheid van voldoende competente ambtenaren een remmend effect kan hebben op het ontwikkeltempo. Het rijk heeft daarom expertteams ingesteld om gemeenten te ondersteunen en een eenmalige subsidie voor provincies met hetzelfde doel. Echter is er voldoende competentie uit de markt te halen om de plannen tijdig "af te harden" zowel binnen in de stad als aan de rand? Focust u op verdichting, versnelling, meer uitleg of pakt u de binnenstedelijke gaten aan, wellicht allemaal tegelijk ook nog. Houdt u daarbij rekening met de beschikbare capaciteit en op welke wijze lost u dat vraagstuk op?

Deze enquête is een eerste poging in Nederland om grip te krijgen op de verhouding tussen bouwen en ambtelijke inspanningen. We hebben daarvoor 10 gemeenten geselecteerd verspreid over het land die soms al eerder hebben mee gedaan aan oproepen voor extra bouwlocaties of daar nu voor het eerst mee geconfronteerd worden.

Crisis (facultatief retrospectief)

De woningbouwproductie in Nederland komt uit een diep dal veroorzaakt door de economische crisis van 2008 tot 2013. Vooral voor de bouw was dit een groot dieptepunt. Gemeenten en ontwikkelaars hebben veel op hun grondposities af moeten schrijven en hun betreffende afdelingen ontmanteld. In deze enquête doen wij een beroep op het collectief geheugen van uw gemeente: hoe groot was uw apparaat op grondzaken voor en na de economische crisis. Hebben er reorganisaties plaats gevonden waarbij de woningbouwproductie anders is georganiseerd? Kortom is er sprake van capaciteitsafname?

Plankostenscan (oriënterend)

Voordat we aan dit kwalitatieve deel van het onderzoek zijn begonnen hebben we een kwalitatief onderzoek uitgevoerd aan de hand van de plankostenscan. Het is een van de weinige instrumenten die een relatie tussen het plan en de ambtelijke inzet legt. Gemeenten gebruiken het in de anterieure overeenkomsten en exploitatieplannen om haar kosten te verhalen. Maar een onderzoek naar de feitelijke kosten en de verhaalde kosten is niet beschikbaar. Geen eenvoudige klus daar slechts weinig gemeenten zuiver uren schrijven en er sinds de invoering nog geen plan de volledige looptijd van 10 jaar doorlopen kan hebben.

Wat wel uit de plankostenscan naar voren komt is dat de plankosten per woning dalen naarmate het plan groter en dichter wordt. Plannen van 250 woningen zijn daardoor per woning wel tweemaal zo duur en vergen tweemaal zoveel uren als plannen van 7.500 woningen. Binnenstedelijke locaties kennen die verhouding minder, deze vergen in alle gevallen veel capaciteit, maar ook hier geldt, hoe kleiner de locatie hoe verhoudingsgewijs meer ambtelijke uren per woning er voor nodig zijn volgens de plankostenscan.


In dit onderdeel vragen wij u welke rol de plankostenscan in uw organisatie speelt en of de uitkomsten appelleren aan uw ervaring in de praktijk.



16^e jaargang (MCD16)

Marc Braaksma

 marc.braaksma@gmail.com

 06 2095 5770

Arbeidsmarkt (actueel)

Op het moment van voorbereiden, najaar 2021, staan er voor planologie 602 vacatures op LinkedIn, 75 planeconomen, 8 planjuristen, 138 stedenbouwkundigen en 747 projectleiders voor gebiedsontwikkeling. Een kleine 1.500 vacatures. Er worden wel gegevens bijgehouden van vacatures bij de overheid, maar niet naar type of functie. Daar ontbreekt bovendien een heldere indeling waardoor vergelijken niet mogelijk is. De hierboven genoemde functies zijn gangbare omschrijvingen van medewerkers die zich in hoofdzaak bezig houden met de ontwikkeling van locaties voor woningbouw, bedrijventerreinen en andere functies.

In deze survey verzoeken wij u aan te geven of u voldoende capaciteit heeft om de verdubbeling van de woningbouwproductie tot stand te brengen. Zo nee, hoeveel procent u te kort komt en wellicht nog een doorkijk naar welke functies dat betreffen.

De hamvraag is uiteindelijk dat indien het personeelstekort niet wordt opgelost, wat u dan adviseert om de benodigde capaciteit in de bouw wel te realiseren. Onorthodoxe maatregelen die wellicht buiten uw competentie liggen.

Doorzettingsmacht (organisatie)

Het adagium: "als iedereen zich aan de regels houdt, dan staat Nederland stil" lijkt door de complexe regelgeving van toepassing op de woningbouw. Er is altijd wel oppositie van een stakeholder. Ons poldermodel om samen de problemen op te lossen leidt bij gebiedsontwikkeling niet zelden tot stilstand. Er is naast uithoudingsvermogen ook doorzettingsmacht nodig om ook minder populaire beslissingen voor te bereiden en te laten nemen door het bestuur. Sommige belangen zijn ondergeschikt aan het algemeen belang, maar er is moed voor nodig om dat erkent te krijgen. Heeft u voldoende kundige en moedige collega's die op deze wijze het "tempo er in" krijgen en houden?

Wie: [REDACTED]

Functie: hoofd afdeling Economische Zaken en Grondzaken, daarvoor gewerkt in Apeldoorn

Gemeente: 's Hertogenbosch

Interview: vrijdag 26 november 2021 – 11:00 uur

Vragenlijst (af te nemen in een interview)

Het interview liet zich weinig gelegen liggen aan de vragenlijst. Aan de hand van het gesprek zijn wel alle onderwerpen aan de orde gekomen. Hierbij een verslag van dat gesprek.

Het beleid van Den Bosch is altijd al geweest "bouwen aan de stad". Dit geldt voor wonen en bedrijventerreinen. Den Bosch telde enige decennia terug 12.000 werklozen en daar moest een oplossing voor komen. De mensen zijn trots op de stad en de samenleving dat ze het zo ver hebben gebracht. Ook de binnenstad heeft veel waarde en die is in het verleden gelukkig niet gesloopt maar geconserveerd.

Om deze redenen heeft Den Bosch altijd een sterk en goed opererend grondbedrijf gehad. De doelstelling in de vorige nota wonen was al 1.000 woningen per jaar, waarvan 30% sociaal en midden. Daarvoor hebben we een sterke ontwikkelorganisatie die 10.500 woningen bouwde in 10 jaar, hoger dan de ambitie. Alhoewel er een goede dienst en sterke organisatie staat, zijn de grote PPS trajecten buiten de ambtelijke deur gehouden. Met Bouwfonds, Dick Wessels is een nieuw centrumgebied ontwikkeld alsook nieuwe concepten uitgetoetst.

1 Deel I Financiële Crisis 2008-2013

- 1.1 Heeft uw gemeente het aantal fte (full time equivalent oftewel voltijdsbanen) op grondzaken verminderd tijdens en als gevolg van de economische crisis van 2008 e.v.
- 1.2 Kunt u bij benadering aangeven met hoeveel procent?
- 1.3 Heeft u de afdeling grondzaken en andere betrokken afdelingen bij de woningbouwproductie gereorganiseerd tijdens en als gevolg van de economische crisis van 2008 e.v.
- 1.4 Heeft die reorganisatie effect gehad op de effectiviteit van gebiedsontwikkeling?

Den Bosch heeft een sectorenmodel. De sector stadsontwikkeling heeft daarbij een projectenorganisatie, afdeling stedenbouw, afdeling openbare ruimte, afdeling grondzaken, wonen en volkshuisvesting samen met economische zaken. Er is bewust voor gekozen om de afdeling grondzaken, wonen en economische zaken te combineren voor zowel beleid als uitvoering. De gemeenten Rosmalen, Nuland en Vinkel zijn onlangs bij Den Bosch gevoegd.

Vanaf 2007 is er nauw samengewerkt met de corporaties. Met hun steeds nieuwe locaties ontwikkelt tot wel 20.000 woningen. De hoogste productie was in 2009, maar tijdens de crisis ging door de samenwerking de productie gewoon door. Zo ook de productie in de Grote Wielen, waar categorieën omgezet werden naar huur om de productie op niveau te houden. Ook andere locaties werden actief omgezet naar andere functies om de productie op peil te kunnen houden. In 2012-2013 is CPO geïntroduceerd alsook woon-zorgprojecten.

Het gevolg is dat Den Bosch altijd een goed en sterk grondbedrijf heeft gehad. Weliswaar is in de crisistijd veel afgeboekt en ingeteerd op de reserves, maar die waren daar ook voor: de opgebouwde buffer werd ingelopen.

Goed voorbeeld is de vrijval van sportvelden in die tijd, waar we welstandsvrije bouw hebben toegestaan waarbij de initiatiefnemers zelf hun infrastructuur mochten bedenken. Daar is toen ook een Knarrenhof gebouwd. Het kost veel plankosten en begeleiding, maar je bent wel zo maar alle kavels kwijt.

De gemeente heeft in de crisisjaren nooit mensen ontslagen, hooguit zijn enkelen met pensioen gegaan en niet vervangen. De flexibel schil om ons werk heeft zijn werk gedaan en de goede mensen met ervaren en goede mensen is altijd gebleven

2 Plankostenscan

- 2.1 Gebruikt u de plankostenscan om de benodigde capaciteit in uw organisatie, waarvan u de kosten verhaald, te plannen?
- 2.2 Heeft u wel eens onderzocht of er een verband is met uw eigen kosten van planontwikkeling en de verhaalbare kosten volgens de plankostenscan?
- 2.3 Bent u er van bewust dat volgens de plankostenscan de kosten per woning dalen naarmate u meer woningen in het plangebied toe laat?
- 2.4 Is het maken van kosten, dus uren, per woning een overweging bij het plannen van te ontwikkelen locaties?
- 2.5 Gebruikt u het kostenverhaal als dekkingsmiddel voor de inhuur van derden bij het ontwikkelen van locaties?
- 2.6 Gebruikt u het kostenverhaal als dekkingsmiddel voor de bezetting van uw afdeling planontwikkeling/grondzaken?

Het ontwikkelen van bouwplannen is de afgelopen jaren veel complexer geworden. PFAS, Stikstof, woningdifferentiaties, corporaties die nu wel weer middenhuur mogen bouwen, het kost veel meer tijd dus mankracht om een locatie te ontwikkelen.

3 Arbeidsmarkt

- 3.1 Heeft u voldoende personeel beschikbaar om de beoogde bouwproductie te halen?
- 3.2 Heeft u ook voldoende personeel beschikbaar om de schaa sprong, een verdubbeling van de bouwproductie, tot stand te brengen
- 3.3 Welk percentage van het personeel dat betrokken is bij gebiedsontwikkeling, is daarvoor ingehuurd en is formeel geen werknemer van de ambtelijke dienst?
- 3.4 Heeft u vacatures open staan voor gebiedsontwikkeling? Kunt u dat specificeren naar functie?
- 3.5 Hoe beoordeeld u de kansen om de vacatures tijdig ingevuld te krijgen?

Het afgelopen half jaar is de arbeidsmarkt geëxplodeerd. De helft van het grondbedrijf, 3 van de 6 planeconomen, zijn weggekaapt door collega-gemeenten. We hielden nog maar een flexibele schil van 1 persoon over.

We zijn daarop agressief de markt op gegaan en hebben mensen bij collega gemeente overgehaald om bij ons te werken.

Overigens gaat het goed met het grondbedrijf, met de reserves op orde hebben we 15 miljoen euro naar de algemene dienst afgestort. Ons beleid is dan ook: actief, tenzij (zelf grond produceren). Wij produceren zo 500 woningen per jaar, dat is ca. 30%-50% van het totaal, de rest wordt anterieur gecontracteerd met de markt.

4 Doorzettingsmacht

- 4.1 Herkent u zich in de stelling omtrent de doorzettingsmacht dat er een zekere mate van ambtelijke en bestuurlijk moed voor nodig is om ook de minder populaire beslissingen te laten nemen om gebieden tot ontwikkeling te krijgen?
- 4.2 Heeft u voldoende mensen tot uw beschikking die door hebben waar de oppositie zit en het proces beslissend kunnen beïnvloeden om ondergeschikte belangen daadwerkelijk ondergeschikt aan het algemeen belang te maken?
- 4.3 Wat zou naar uw mening de gebiedsontwikkeling werkelijk kunnen versnellen?

De hele afdeling Stedelijke ontwikkeling telt ongeveer 250 mensen, waarvan er 50 zich bezig houden met vergunningverlening. Er nemen (te) veel mensen ontslag en de doorloop is te groot. We worden gehinderd door de Balkenende norm, waardoor de echt gewilde functies alleen buiten de overheid door kunnen groeien. Dus zien we dat enkele cruciale functies niet meer worden ingevuld: teamleider, planningassistenten, etc. We moeten beter kunnen betalen.

Of we kunnen versnellen is nog maar de vraag.

1. De Bouwsector is beperkt in omvang, Wat voor aantallen kunnen zij nog meer produceren dan dat zij nu al doen?
2. We kunnen wel extra tijdelijke woningen bouwen, maar ook daarvan lopen de levertijden op door materiaaltekorten.
De bouwsector heeft geen belang bij het kunnen bouwen van veel extra woningen, dat zet de prijs onder druk.
Grondbeleid – versnellen
Den Bosch doet het goed, we hebben maximaal positie en bouwen volop.
De extra opgave is afhankelijk van marktpartijen. Inbreiden is niet gemakkelijk en het stapelen van ambities door de politiek zet ook een rem op de productie.
3. Den Bosch heeft last van een versnipperd politiek landschap met 14 partijen in de raad. Probeer daar maar eens een bestendige beleidslijn uit te halen.
4. Kostenverhaal: is complex om goed te organiseren. In de dialoofase heb je steeds meer participatie, dus meer weerstand, dus minder draagvlak, dus problemen in de raad.
Er is nu geen duidelijk systeem.
Het CBS helpt ook niet mee door niet accurate bevolkingsprognoses van krimp naar groei. Hoe kan dat? Planning klopt zo nooit.

Wij zitten nu iets boven de productie die de provincie heeft opgegeven, je moet ook altijd meer plannen hebben, want er valt altijd wel wat af en stoppen op tijdelijk stil leggen kan altijd nog.

Hartelijk dank.