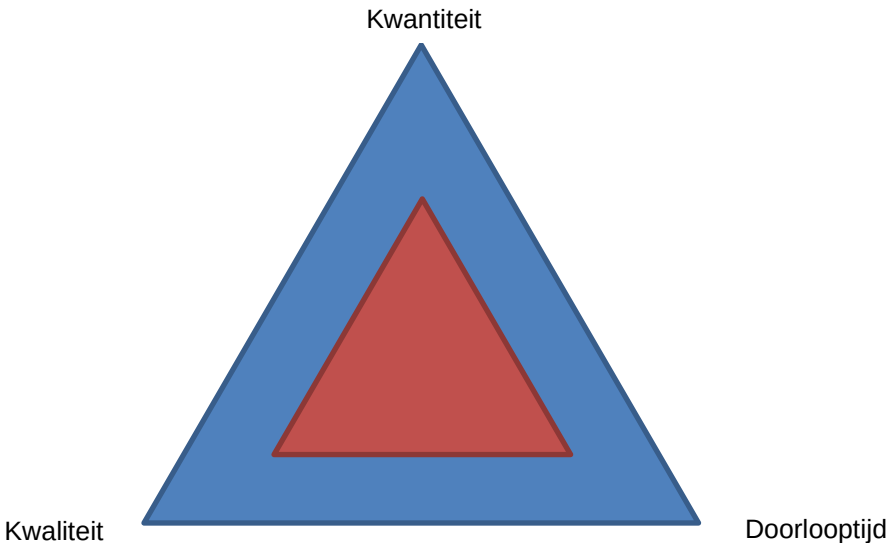
Analyse versnelling woningbouw

Gemeente Nieuwkoop

01-02-21



Inhoud

Inleiding 3
Aanleiding 5
Opzet analyse 6
Terugblik 7
Huidige situatie 9
Risico's (versnellen) woningbouwontwikkeling 11
Scenario's 12
Scenario 0 'Door zoals het gaat' 13
Scenario 1 'Prioriteren en inzetten op de grootste impact' 14
Scenario 2 Prioriteren en inzetten op woningbouw en de locaties binnen BSD 15
Scenario 3 'Aantrekken extra medewerkers (intern of extern) om te versnellen' 16
Scenario 4 'Eerder naar de markt' 18
Tussenconclusie 21
Scenario 5 'Projectbureau woningbouw' 22
Eindconclusie en advies 27
Bijlage 1 Motie aanvalsplan versnellen binnenstedelijke woningbouw 28
Bijlage 2 Swot-analyses scenario 0 t/m 5 29

Inleiding

Een van de grootste (maatschappelijke) problemen in Nederland is op dit moment de 'wooncrisis'. Er is een enorm tekort aan woningen[1] en dit tekort concentreert zich in het bijzonder rond grote steden en in de randstad. Om aan de groeiende vraag te voldoen, moeten volgens de rijksoverheid tussen 2020 en 2030 in totaal 845.000 nieuwe woningen gebouwd worden. Ook in Nieuwkoop zijn het tekort aan woningen en de gevolgen daarvan voelbaar. De woningprijzen zijn de afgelopen jaren sterk gestegen, er is een beperkt woningaanbod en voor iedere te koop of te huur staande woning zijn zeer veel geïnteresseerden wat de 'slaagkans' klein maakt.

Naast deze kille cijfers, zien we ook gewoon om ons heen inwoners zoeken naar een (andere) woning maar dat zij die niet kunnen vinden. We zien jongeren die graag op zichzelf willen wonen maar waarvoor een eigen woning onbetaalbaar is geworden en die voor een plek in een sociale huurwoning (als ze daarvoor in aanmerking komen) geconfronteerd worden met lange wachtlijsten. En we zien ouderen die graag zouden willen verhuizen naar een woning die beter bij hen past, maar ook die zijn niet of nauwelijks beschikbaar.

Deze situatie heeft (potentieel) grote maatschappelijke gevolgen. Jongeren moeten elders op zoek naar een woning en verlaten de gemeente. Dorpen vergrijzen waardoor voorzieningen en het maatschappelijk middenveld onder druk komen te staan. Ouderen worden minder zelfredzaam omdat zij niet in een geschikte woning wonen. En steeds meer mensen hebben helemaal geen dak boven hun hoofd[2] of wonen onder erbarmelijke omstandigheden.

Verschillende oorzaken hebben bijgedragen aan het ontstaan van het woningtekort in Nederland[3] en soms specifiek in onze regio[4]. En het is niet eenvoudig deze crisis in korte tijd op te lossen, maar zeker is dat de komende jaren de woningbouwproductie omhoog zal moeten om de situatie niet verder te laten verslechteren en het liefst te verbeteren. Ook in Nieuwkoop zullen wij met deze opgave aan de slag moeten. Voor de komende tien jaar (tot en met 2029) heeft de provincie de woningbouwbehoefte in 2019 voor Nieuwkoop geraamd op ruim 1900 nieuwe woningen. Bijna een verviervoudiging van de behoefte die nog maar vier jaar geleden (in 2016) door de provincie geprognotiseerd werd, toen sprake was van een woningbehoefte voor Nieuwkoop van ruim 500 woningen over dezelfde periode 2019-2029. Onze gemeente Nieuwkoop werd in die periode door de provincie zelfs gekarakteriseerd als 'anticipeergebied krimp'. Van een doelstelling van 50 woningen per jaar naar een doelstelling van bijna 200 dus.

Uiteraard hebben we de afgelopen jaren niet stil gezeten. Met Langeraar Oost (Vivero), Ter Aar West, Damstaete, De Zuidhoek, De Verwondering (het deel binnen oude contour en Parkeiland), Middelweg, Teylerspark I en Buytewech-Oost zijn een behoorlijk aantal nieuwbouwwijken opgeleverd. Hierbij had de gemeente de rol van ontwikkelaar, omdat het projecten op eigen grond betrof. Daarnaast hebben we de ontwikkeling van Mastwijckerhof, Land van Boer Bos I en II en Noordereinde gefaciliteerd. En ook aan de Achterweg is de laatste jaren nog flink gebouwd.

Verder is in 2019 en 2020 een set aan ruimtelijke instrumenten vernieuwd en ontwikkeld (het integraal woningbouwprogramma, de starterslening, de doelgroepenverordening en het woonfonds) als kader voor nieuwe plannen en ter bevordering van het bouwen voor doelgroepen. Instrumenten om ervoor te zorgen dat de juiste woningen, voor de juiste doelgroepen, op de juiste locaties worden gebouwd. Was in het verleden de focus van het grondbedrijf vooral gericht op het genereren van opbrengsten, nu is de focus verschoven

[1] Het woningtekort in Nederland is in 2020 ruim 330.000 woningen en de verwachting is dat dit tot 2025 oploopt naar bijna 420.000. (Rapport staat van de woningmarkt jaarrapportage 2020)
[2] Tussen 2009 en 2018 steeg het aantal daklozen in Nederland van nog geen 19.000 naar bijna 40.000 en dit aantal stijgt steeds sneller. (CBS)
[3] Denk aan een veranderende gezinssamenstelling (meer één- en tweepersoonshuishoudens), vergrijzing en beleid langer thuis te blijven wonen, een ingestorte woningbouwproductie tijdens de financiële crisis, etc.
[4] Inwoners die geen woning kunnen vinden in de ons omringende grote steden en daarom op zoek zijn naar een woning in het omliggende gebied.

naar maatschappelijk rendement en het bedienen van doelgroepen voor wie de (woning)nood het hoogst is.

We zien ook dat gebiedsontwikkeling de afgelopen jaren steeds complexer is geworden, door bijvoorbeeld nieuwe wet- en regelgeving (o.a. stikstof, wonen en vliegen en omgevingswet) en hogere eisen aan de participatie van omwonenden/toekomstig bewoners. Er worden aan nieuwe woningbouwlocaties ook hogere eisen gesteld. Enerzijds door maatregelen voor klimaatadaptatie en nieuwe warmtebronnen (nieuwe woningen worden niet meer op het gas aangesloten). Anderzijds omdat gebiedsontwikkeling steeds meer gaat over een goede en fijne woonomgeving en dus over meer dan alleen woningen. Buytewech-Noord is een goed voorbeeld van een project waar aan deze aspecten veel aandacht is gegeven. Maar dat de ontwikkeling van deze wijk meer tijd, energie en geld kost dan de ‘doorsnee’ woonwijk, mag ook duidelijk zijn.

Tenslotte worden er andere eisen gesteld aan de ligging van woningbouwlocaties. De provincie zet in op bouwen binnen bestaand stads- en dorpsgebied (BSD). Zij verwachten dat gemeenten eerst alle binnenstedelijke locaties ontwikkelen, pas als die allemaal zijn benut kan de discussie gevoerd worden over bouwen buiten BSD. Dit terwijl we weten, en ook de provincie weet dit, dat de geprognotiseerde woningbehoefte van 1910 woningen in de gemeente Nieuwkoop onmogelijk binnen BSD gerealiseerd kan worden. Bouwen binnen BSD is daarnaast vaak ook een stuk complexer en duurder dan bouwen buiten BSD en die complexiteit vertaalt zich vaak in een langere tijdslijn. Ook is het niet altijd duidelijk wanneer een locaties nu wel of niet binnen BSD valt in de opvatting van de provincie. Uiteindelijk is het gelukt de provincie er van te overtuigen goedkeuring te geven voor de locaties Teylerspark II en Ter Aar Noordoost, maar eenvoudig was dat niet.

Nu de toestemming voor deze locaties er is, is het ook logisch dat de wenst er op alle niveaus is snel met deze projecten aan de slag te gaan. We zien dat, mede onder druk van de wooncrisis, de ambities de laatste jaren enorm gegroeid zijn. Raad, college en ambtelijke organisatie willen graag doorpakken als het gaat om woningbouw, zeker nu de nood zo hoog is. De organisatie waar we dat mee doen is echter (vrijwel) nog steeds dezelfde als waarmee we de uitdaging 500 woningen te bouwen te lijf gingen. Om onze hogere ambities waar te maken blijkt dit onvoldoende. Zeker in een tijd waarin we ook op andere beleidsterreinen (bijvoorbeeld onderwijshuisvesting en centrumontwikkeling) erg ambitieus zijn.

Met deze analyse gaan we op zoek naar mogelijke oplossingen om in de toekomst onze hoge ambities wél waar te kunnen maken.

Aanleiding

Directe aanleiding voor deze ‘analyse versnelling woningbouw’ is de motie ‘Aanvalsplan versnellen binnenstedelijke woningbouw’ (zie bijlage 1). Deze motie is door de gemeenteraad aangenomen bij de behandeling van de programmabegroting 2021-2024 tijdens de raadsvergadering op 12 november 2020. Doormiddel van deze motie verzocht de raad het college: “1. de risico’s en kansen te analyseren verbonden aan onze woningbouwlocaties uit het integraal woningbouwprogramma; 2. na te gaan of er en zo ja wat de versnellingsmogelijkheden voor de binnenstedelijke woningbouwlocaties zijn (zoals uitbreiding ambtelijke capaciteit, externe inhuur, vroegtijdigere inzet ontwikkelaar/beleggers/bouwers); en 3. de risico/kansen analyse en de versnellings(on)mogelijkheden zo spoedig mogelijk, uiterlijk in het eerste kwartaal 2021 te bespreken met de gemeenteraad, gericht op de totstandkoming van een aanvalsplan versnellen woningbouw.”

Naast de motie werd op het moment van behandeling daarvan, binnen het college en tussen college en ambtelijke organisatie het gesprek al gevoerd over de enorme woningbouwopgave die er is en de urgentie die dit onderwerp heeft en steeds meer krijgt. Maar niet alleen de enorme woningopgave is en was onderwerp van gesprek, ook de ambities met betrekking tot de centrumplannen van Ter Aar en Nieuwkoop en natuurlijk de ambities op het gebied van onderwijshuisvesting zijn hierbij betrokken.

Dit gesprek en het vervolg dat dat heeft gekregen, hebben we in deze analyse samengebracht met het verzoek van de raad uit de motie. We zijn op zoek gegaan naar de (on)mogelijkheden om woningbouw in de gemeente Nieuwkoop te versnellen en wat hiervoor nodig is. We brengen daarbij ook in beeld wat dit betekent voor de andere ambities op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling.

Met de motie vraagt de raad in onze ogen twee zaken van het college. Het versnellen van woningbouwprojecten en het uitvoeren van méér woningbouwprojecten tegelijkertijd. Dit zijn twee zaken die lastig, of zelfs niet, met elkaar te verenigingen zijn zonder ook te kijken naar de kaders waarbinnen de projecten worden uitgevoerd. Wanneer zowel versnelling (tijdigheid) als meer projecten in die tijd (kwantiteit) wordt verwacht binnen bestaande (financiële en formatieve) kaders dan zal het hoe dan ook ten koste gaan van het derde belangrijke aspect bij projectontwikkeling, namelijk de kwaliteit. En dit is precies waar het knelt, want ook op het vlak van kwaliteit zien we bij raad en college veel ambitie. Ambitie met betrekking tot innovativiteit en vooruitstrevendheid van onze projecten bijvoorbeeld en ambitie met betrekking tot de participatie daarbij.

Wat echter voor alle partijen, raad, college en ambtelijke organisatie als een paal boven water staat is dat het woningtekort in onze gemeente steeds nijpender wordt. En we zullen met elkaar naar een oplossing moeten zoeken om deze opgave het hoofd te bieden. Dat we om alle ambities waar te maken daarbij onze manier van werken zullen moeten aanpassen en onze capaciteit moeten vergroten is onvermijdelijk. De opgave is gewoonweg te groot voor een simpele oplossing, stevige maatregelen zijn vereist.

Het doel van deze analyse is dan ook op zoek te gaan naar mogelijkheden voor, risico’s bij en wat nodig is om te komen tot de versnelling van de woningbouwontwikkeling in onze gemeente. Dit is geen eenvoudige zoektocht en zal vragen om fundamentele en wellicht soms lastige besluiten.

We willen *bouwen, bouwen, bouwen,* maar om dat te realiseren draait het om het maken van *keuzes, keuzes, keuzes.*

Opzet analyse

Voor de in dit document beschreven analyse is eerst kort teruggekeken naar de resultaten en werkwijze van de gemeente Nieuwkoop op het terrein van gebiedsontwikkeling de afgelopen jaren. Er is gekeken naar de knelpunten waar we mee te maken hebben gehad, mee te maken hebben en mee te maken gaan krijgen. Vervolgens is gekeken naar algemene risico's bij gebiedsontwikkeling en zaken die ons in de weg staan om de woningbouwontwikkeling te versnellen. Tenslotte is gezocht naar mogelijkheden en oplossingen om toch tot versnelling te komen.

De mogelijkheden die we zien zijn uitgewerkt en omgezet in vijf scenario's, waarbij we in beeld hebben gebracht welke kansen en risico's eraan verbonden zijn (zie bijlage 2). Ook is beschreven in hoeverre we daadwerkelijk versnelling denken te kunnen realiseren op basis van ieder scenario. Na uitwerking van de vijf scenario's is de conclusie getrokken dat versnelling op basis van de beschreven scenario's waarschijnlijk maar zeer beperkt mogelijk zal zijn. Daarom is een zesde, verdergaand, scenario uitgewerkt wat in de toekomst tot daadwerkelijke versnelling zou moeten kunnen leiden. En ook voor dat scenario is gekeken naar kansen en risico's.

De analyse geeft uitvoering aan de door de raad vastgestelde motie. Op basis van de analyse kan richting worden gekozen en kunnen keuzes worden gemaakt. Op basis van deze keuzes stellen we een 'aanvalsplan' woningbouw op.

Terugblik

Voor we kijken naar hoe we kunnen versnellen in de toekomst hebben we teruggekeken naar het verleden. Wat kunnen we leren van wat we de afgelopen jaren hebben gerealiseerd?

Allereerst zijn we trots op de bereikte resultaten de afgelopen jaren. Er is in en aan onze dorpen de afgelopen jaren de nodige (hoogwaardige) woningbouw gerealiseerd zoals reeds in de inleiding is toegelicht. Veelal doormiddel van een (zeer) actieve rol van de gemeente als grondbezitter en ontwikkelaar. Het dorp Nieuwkoop is een iconisch gebouw rijker met het nieuwe Ashram college. Rond de zomer van 2021 worden de Integrale Kind Centra in Zevenhoven en Ter Aar geopend. Schoterhoek II ontwikkelt zich tot een van de meest duurzame bedrijventerreinen van Nederland en mag zich verheugen in een grote belangstelling. Het project Zuidhoek, een van de eerste gasloze wijken van ons land en dankzij een beeldkwaliteitsplan verworden tot een hoogwaardige woonwijk, is inmiddels opgeleverd. Het direct aanpalende, recent aangelegde Meijepark (met Strand Zomer) aan de Nieuwkoopse Plassen is een groot succes. De gemeente had bij deze projecten de regierol en we konden sturen op de beleidsdoelstellingen die we met de projecten hadden. Daarnaast zijn projecten van inwoners en ondernemers met succes gefaciliteerd zoals de Paradijsweg Westzijde en het eiland in de Langeraarse Plassen nabij het Kerkpad.

De ervaring is dat planologie in algemene zin en planontwikkeling in het bijzonder een proces is van vele jaren. Zo is de ontwikkeling van de Zuidhoek al voor de herindeling ingezet en waren ook de meeste andere genoemde voorbeelden projecten van de lange adem. Al kunnen plannen soms ook heel snel gaan zoals de realisatie van Teylerspark I en het IKC Zevenhoven. Maar ook projecten met een relatief korte doorlooptijd vragen toch altijd minimaal drie á vier jaar van initiatieffase tot oplevering.

We zien ook dat een organisatie soepel en flexibel moet kunnen reageren op allerlei wijzigende omstandigheden (en wetgeving), knelpunten en onverwachte ontwikkelingen.

Het verleden leert tenslotte dat de werkdruk bij de organisatie soms ongezonde vormen aannam. Waarbij ook de ambitie die medewerkers van de organisatie hebben soms een valkuil is.

Groeiende ambities

Misschien wel mede door de mooie resultaten, werden de ambities hoger en het takenpakket van het team Projecten steeds breder. Waar de gemeente zich in het verleden vooral concentreerde op woningbouwprojecten verbreedde dit zich naar het bouwheerschap bij de realisatie van nieuwe schoolgebouwen (IKC's) en toch ook nog een stevige rol bij de ontwikkeling van het nieuwe onderkomen voor het Ashram College. Later volgde ook een tweetal centrumplannen die in samenwerking met stakeholders werden/worden opgesteld maar waarvoor het procesmanagement bij de gemeente lag/ligt. En de laatste jaren zien we dat de gemeente ook bij een aantal projecten van derden betrokken is geraakt. Vaak met de insteek dat het project van de initiatiefnemer moest blijven en het de gemeente niet veel werk zou opleveren, maar wat uiteindelijk toch projecten werden die veel tijd en capaciteit hebben gevergd. Voorbeelden hiervan zijn de woningbouwontwikkeling op de centrumlocatie Nieuwveen, de transformatie van de Paradijsweg Westzijde en de Langeraarseweg 194a. Tenslotte kan het gebeuren, gelukkig gebeurt dit niet vaak, dat de gemeente veel energie en capaciteit moet inzetten om een ongewenste ontwikkeling zo mogelijk te blokkeren. Hét voorbeeld daarvan is het dossier 'Ter Aar detailhandel in beweging'.

Met de komst van de omgevingswet is het de bedoeling dat we als gemeente initiatieven van derden nog veel meer omarmen. We moeten er dus rekening mee houden dat we hier, afhankelijk van de keuzes die de raad maakt, in de toekomst vaker mee te maken gaan krijgen.

Groeiende projecten
Naast nieuwe taken en ambities hebben we de afgelopen jaren ook gezien dat projecten soms veel groter werden dan vooraf bedacht. Projecten begonnen klein of met een kleine rol voor de gemeente maar als een olievlek werden de projecten groter en slurpten meer capaciteit op. Voorbeelden hiervan zijn de eerder genoemde ondersteuning bij de participatie en de aanleg openbare ruimte voor de Centrumlocatie Nieuwveen en de transformatie van de Paradijsweg-Westzijde. Maar ook het opstellen van centrumplannen voor Ter Aar en Nieuwkoop bleken projecten die in opzet en ambitie steeds verder uitdijden. Andere voorbeelden zijn Schoterhoek II met de aanleg van een innovatief warmtenet (deze ontwikkeling heeft veel tijd gekost en tot stevige vertraging geleid) en zelfstandige verkoop van de bedrijfskavels (verkoop van bedrijfskavels is een ander vak dan woonkavels) en de inrichting van de Noordse Buurt die al een aantal jaar loopt en inzet blijft vragen.

Ontwikkelingen in de omgeving
De afgelopen jaren hebben we ook gezien dat ontwikkelingen op het gebied van gebiedsontwikkeling, maar ook ontwikkelingen op andere vlakken de complexiteit van gebiedsontwikkeling enorm verhoogd hebben. Zo vraagt het betrekken van de omgeving en een goed participatieproces steeds meer tijd en aandacht en de eisen die eraan gesteld worden liggen steeds hoger. Maar ook veranderende wetgeving zoals het vervallen van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), wetgeving met betrekking tot PFAS hebben gezorgd voor bergen extra werk en vertraging in processen. Ook zien we een trend dat omwonenden en toekomstige bewoners steeds mondiger worden en tegelijkertijd steeds minder verdraagzaam zijn. Dit lijdt vaker tot botsende belangen en conflicten binnen en rondom projecten. De gemeente wordt dan al snel als de partij gezien die de daaruit voortvloeiende conflicten moet oplossen. Terwijl de betrokkenen minder bereid zijn genoegen te nemen met oplossingen die gezocht worden. Klachtafhandeling/mediation vragen daarom steeds meer tijd en aandacht.

Tenslotte is er Covid-19, participatietrajecten konden ineens niet meer doorgaan. Het opzetten van een digitaal alternatief heeft veel inspanning gevraagd en extra tijd gekost (zes sessies i.p.v. één bijvoorbeeld voor de centrumlocatie Nieuwveen). Dit nog los van de impact van Covid-19 op de samenwerking en efficiëntie van processen.

Ontwikkelingen die hun schaduw vooruit werpen
Ook voor de toekomst zien we ontwikkelingen op ons af komen die de complexiteit van gebiedsontwikkeling steeds maar doen toenemen. De afgelopen jaren hebben wet- en regelgeving gezorgd voor meer complexiteit; dit zal zich ook de komende jaren voortzetten. De omgevingswet komt er aan en de implementatie van deze wet vraagt tijd en aandacht van veel disciplines. Een andere manier van werken en het opnieuw inrichten van processen vraagt altijd om voorbereiding en aanpassing. Daarnaast worden bestemmingsplannen zogenaamde omgevingsplannen die veel integraler naar een gebied kijken (en dus meer onderzoek en uitwerking vragen).

Op dit moment is er veel discussie over de regelgeving rond geluid en vliegen die wordt meegenomen in de omgevingswet. Ook dit zal waarschijnlijk tot meer complexiteit en extra (bouw)eisen leiden in onze regio.

Verder zien we dat de aanleg van de buitenruimte (natuurinclusief, klimaatadaptief, landschappelijke inpassing, etc.) steeds meer aandacht vragen. En ook de realisatie van een gasloze en duurzame warmte- en energievoorziening voor nieuwe woonwijken stelt ons voor een uitdaging. Zeker wanneer het onze ambitie is tot collectieve oplossingen te komen (zoals nu al bij Schoterhoek II en wellicht Teylerspark II).

Huidige situatie

De afgelopen jaren is hard gewerkt aan verschillende woningbouwprojecten, het is al genoemd. Jaarlijks werden daardoor de afgelopen vijf jaar (2015-2019) gemiddeld netto[5] net iets meer dan 150 woningen per jaar[6] aan de woningvoorraad in onze gemeente toegevoegd. Dit aantal is mede tot stand gebracht door de oplevering van woningen vanuit ontwikkelingen van derden zoals ontwikkelaars, particulieren en woningbouwcorporaties.

Voor de komende tien jaar wordt de woningbouwbehoefte voor onze gemeente op dit moment op ruim 1900 geprognotiseerd. Dit betekent een behoefte aan zo'n 200 woningen per jaar. Met het tempo van de afgelopen jaren gaan we deze doelstelling dus niet halen. Daarbij komt dat de productie de komende jaren eerder naar beneden lijkt te gaan dan omhoog, dit heeft twee oorzaken. 1. Een aantal gemeentelijke projecten is in de afrondende fase, de meeste woningen zijn inmiddels opgeleverd. Nieuwe projecten zijn de afgelopen periode opgestart en het zal nog een aantal jaren duren voordat de woningen opgeleverd zullen worden. Dit betekent een dip in de woningbouwproductie binnen gemeentelijke projecten. 2. Private ontwikkelaars hebben nog slechts beperkt grondposities in onze gemeente, alleen de posities in het plangebied Buytewech-Noord en in Ter Aar Noordoost zijn bij ons bekend. De verwachting is dat de bijdrage van ontwikkelingen van derden de komende jaren daarmee beperkt zal zijn, al kan deze situatie snel veranderen. Naast de twee genoemde gebieden zullen nog een klein aantal woningen gebouwd worden in Papenveer (Paradijsweg Westzijde) en zal hier en daar een kleine private ontwikkeling (bijvoorbeeld ruimte voor ruimte) plaats vinden.

Op dit moment ligt het tempo dus te laag om in de buurt te komen van de woningbouw-productie waaraan, op basis van de ramingen, behoefte is. En we lijken geen 'hulp' te krijgen van private ontwikkelingen. De gemeentelijke woningbouwprojecten zullen dus versneld moeten worden wanneer de ambitie is naar een productie van 200 woningen per jaar te gaan. Hierbij opgemerkt dat de voorbereiding van projecten een periode in beslag neemt. Vandaag beslissen te intensiveren betekent dus niet dat morgen de resultaten zichtbaar zijn. Om de 'achterstand', die we in de eerste jaren hoe dan ook zullen oplopen, in te halen zou gekoerst moeten worden op een woningbouwproductie die over een aantal jaren ruim boven de 200 per jaar ligt om de doelstelling voor 2029 te halen.

Het is overigens ook verstandig te doseren en niet te proberen de komende jaren de productie veel verder op te voeren dan 200-250 nieuwe woningen per jaar. De behoefte aan 1900 extra woningen in onze gemeente zal er, volgens de prognoses, over tien jaar zijn en de woningen hoeven er dus niet in vier of vijf jaar te staan. Het gelijkmatig over de tijd beschikbaar komen van woningen geeft de lokale markt ook de kans deze te absorberen. Lokale inwoners hebben daarmee de grootste kans een woning te vinden. Bij een veel hogere productie per jaar zullen meer geïnteresseerden uit de regio aangetrokken worden, omdat er lokaal op dat moment niet zóveel vraag is. Eigenlijk zou ieder jaar dus de planvorming voor 200-250 woningen opgestart moeten worden. Oplevering van de laatste woning in 2029 betekent dan wel dat de planvorming daarvoor uiterlijk rond 2025-2026 opgestart moet zijn.

Capaciteit en mogelijkheden

Naast deze opgave op het gebied van woningbouw zijn er in de gemeente nog meer ruimtelijke projecten. Zo wordt op dit moment hard gebouwd aan het Integraal Kindcentrum (IKC) De Vaart in Ter Aar dat huisvesting gaat bieden aan basisonderwijs, kinderopvang, Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), bibliotheek en verdiepte sporthal. Dit voorjaar wordt het nieuwe IKC in Zevenhoven opgeleverd. De ambitie is om nog een drietal IKC's te realiseren. En in de kern Nieuwkoop is het nieuw Ashram College begin dit jaar in gebruik genomen. Een iconisch en bijzonder duurzaam gebouw in het centrum van het dorp. Daarnaast zijn we bezig met de ontwikkeling van een duurzaam bedrijventerrein, sanering van twee oude

[5] Netto toevoeging is het aantal nieuw opgeleverde woningen minus het aantal gesloopte woningen.
[6] Op basis van cijfers van het CBS.

glastuinbouwgebieden en er wordt gewerkt aan twee centrumplannen voor de kernen Ter Aar en Nieuwkoop.
En dan zijn er nog grote particuliere ontwikkelingen waar de gemeente een faciliterende rol heeft maar die desalniettemin veel capaciteit vragen. Projecten van derden ‘waaien’ binnen (daar hebben we weinig sturing op) en kosten bijzonder veel tijd is de ervaring, al levert het ook mooie resultaten op. Aan de voorkant is daar in het verleden niet altijd een goede afweging bij gemaakt, laat staan dat de consequenties voor het reeds bestaande takenpakket in beeld zijn gebracht. Belangrijkste voorbeelden zijn de centrumlocatie Nieuwveen, het eiland in de Langeraarse Plassen en de Paradijsweg Westzijde. Wij durven te stellen dat zonder het project Paradijsweg Westzijde het project Buytewech-Noord zou zijn gerealiseerd en opgeleverd.

Al deze projecten zijn of worden getrokken door de medewerkers van hetzelfde team dat ook als kerntaak de ontwikkeling van woningbouwlocaties heeft. En het procesmanagement (met alle disciplines die hierbij betrokken zijn) gekoppeld aan de IKC ontwikkeling, bedrijventerrein, centrumplannen en saneringsprojecten kan niet tegelijkertijd worden ingezet voor woningbouw.

De beschikbare formatie voor de realisatie van projecten is ondanks de toenemende ambitie en de besproken toenemende complexiteit de afgelopen jaren niet noemenswaardig gewijzigd.

We zien mede daardoor dat er de afgelopen jaren een aantal projecten is doorgeschoven in de tijd, projecten werden gedurende de tijd groter of bleken complexer dan vooraf ingeschat. Hierdoor schoven planningen steeds verder in elkaar en stapelden projecten zich op. Totdat (nu) de portefeuille zo groot is geworden dat de voortgang steeds verder stagneert omdat aan te veel projecten gelijktijdig gewerkt wordt. Meer dan twee (grote) projecten bij één procesmanager leidt tot vertraging van die projecten. Er is dan onvoldoende tijd en focus. Steeds switchen tussen projecten is minder efficiënt en leidt eerder tot fouten.

Belangrijk is ook te realiseren dat voor versnelling niet in één of twee disciplines extra capaciteit nodig is, maar over de volle breedte van het taakveld (procesmanagement, planjurist, planeconoom, stedenbouwkundige, plantoetser, juridische capaciteit, projectondersteuning, communicatie/omgevingsmanagement, etc.). Een procesmanager zonder projectgroep is niet in staat voortgang te maken. Waarbij toename van managementcapaciteit gelijke tred moet houden met de toename van het aantal medewerkers. Meer projecten vragen tenslotte ook meer overleg en afstemming (ambtelijk, ambtelijk-bestuurlijk en bestuurlijk-politiek).

Risico's (versnellen) woningbouwontwikkeling

Wanneer we kijken naar gebiedsontwikkeling in het algemeen en het versnellen van woningbouwontwikkeling in het bijzonder zien we een aantal risico's en bedreigingen. Zaken die voor vertraging (kunnen) zorgen en woningbouwontwikkeling de afgelopen jaren steeds complexer hebben gemaakt of dat de komende jaren (waarschijnlijk) zullen doen.

- We merken dat er een spanning is tussen kwantiteit, kwaliteit en tijdigheid (vaart maken). Meer projecten kan, versnellen ook maar het één gaat ten koste van het ander. Als beide geprobeerd wordt, meer projecten in kortere tijd, gaat het ten koste van de kwaliteit.
- Wijzigende regelgeving; zoals eerder besproken is de wet- en regelgeving met betrekking tot gebiedsontwikkeling de afgelopen jaren steeds complexer geworden. Deze nieuwe wetgeving (bijvoorbeeld met betrekking tot klimaat, stikstof, omgevingswet, etc.) vraagt veel aandacht. Een planjurist kun je maar één keer inzetten. Maar je kunt een nieuw juridisch kader niet negeren (bijvoorbeeld omgevingsplan). Gebiedsontwikkeling wordt hierdoor complexer, dit heeft invloed op de doorlooptijd, benodigde inzet en kosten van en risico's bij projecten.
- Hoe ambitieuzer we in projecten zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot participatie, collectieve warmtesystemen, duurzaamheid, mobiliteit (deelvervoer) of op het gebied van inrichting van de openbare ruimte, hoe complexer projecten worden, hoe langer de doorlooptijden en hoe meer capaciteit ze kosten.
- De 'markt' (ontwikkelaars, bouwers) is op dit moment erg overspannen. De interesse in de gemeentelijke projecten is niet gegarandeerd.
- De arbeidsmarkt is overspannen, het vinden van nieuwe (ervaren) medewerkers is zeer lastig. Buiten de gebaande paden denken (bijvoorbeeld omscholing van potentiële talenten) is nodig.
- De concurrentiepositie van Nieuwkoop op de arbeidsmarkt is matig. Omliggende (grotere) gemeente bieden meer (op het gebied van arbeidsvoorwaarden) en zijn vaak beter bereikbaar met openbaar vervoer. Dat maakt het niet alleen lastig om nieuwe medewerkers met ervaring aan te trekken, het heeft ook het risico in zich dat medewerkers vertrekken; hetgeen de afgelopen jaren ook regelmatig is gebeurd.
- Tegelijkertijd zien we dat, logischerwijs, ook de inhuurmarkt overspannen is. Het is zeer lastig goede en ervaren krachten te vinden die ons echt verder kunnen helpen. Bureaus geven aan dat mensen bezet zijn en contracten zo veel mogelijk verlengd worden omdat ook andere gemeenten met een grote (woningbouw) opgave kampen.
- Hoe meer ambities we hebben op andere beleidsterreinen, zoals de ontwikkeling van nieuwe onderwijshuisvesting en centrumontwikkeling hoe minder capaciteit en focus er overblijft voor woningbouwprojecten. En focus is juist nodig om voortgang te maken.
- Inmiddels is bekend dat de gemeentelijke taakstelling voor de plaatsing van statushouders de komende jaren hoger zal liggen. Eventuele beleidskeuzes die hieromtrent gemaakt worden kunnen gevolgen hebben voor de voortgang van (andere) woningbouwprojecten.
- Ook al eerder genoemd is het feit dat we als gemeente niet kunnen sturen op initiatieven van derden. De afgelopen jaren hebben wij regelmatig meegewerkt aan dergelijke initiatieven wat een behoorlijk beslag op de capaciteit heeft gelegd. Ook in de toekomst zullen initiatieven langskomen (bekend initiatief is al Paradijsweg Westzijde fase II). Als we opnieuw kiezen hieraan als gemeente mee te werken zal dit consequenties hebben voor de eigen projecten.

Scenario’s

We hebben nu teruggekeken naar wat we de afgelopen jaren hebben bereikt op het gebied van woningbouw en gebiedsontwikkeling in het algemeen. We hebben gekeken naar de huidige situatie en de opgave die er ligt voor de komende jaren. En we hebben risico’s en knelpunten benoemt. In dit hoofdstuk gaan we op zoek naar mogelijke oplossingen om in de toekomst onze maatschappelijk opgave het hoofd te kunnen bieden. Dit doen we door verschillende mogelijke toekomstscenario’s in beeld te brengen van hoe we de komende jaren met gebiedsontwikkeling om zouden kunnen gaan. We starten hierbij bij het nul-scenario, een scenario waarbij we verder werken zoals we dat nu doen. We kijken wat dit betekent voor de verschillende ambities en of daarmee de gewenste versnelling kan worden bereikt. Vervolgens kijken we met nog vier scenario’s naar mogelijke ingrepen en welke kansen dit biedt om doelstellingen te bereiken en een versnelling in te zetten. Tot slot komen we met een nog verdergaand scenario 5.

Scenario 0 'Door zoals het gaat'

Typering

Verder werken met de huidige capaciteit en werkwijzen

Voordelen

* De afgelopen jaren zijn op deze manier goede resultaten behaald
* De organisatie is ingericht op deze wijze van werken, kennis en competenties zijn daarvoor in huis
* Veel sturingsmogelijkheden op volkshuisvestelijke en andere (beleids)doelstellingen
* Participatie in eigen hand

Nadelen

* We komen niet tot een versnelling
* Er is geen focus en prioritering, we doen alles een beetje
* Deze werkwijze is erg arbeidsintensief aan gemeentelijke zijde

Korte beschrijving

In dit scenario werken we verder zoals we dat de afgelopen jaren gedaan hebben. Voor de locaties waar de gemeente gronden in bezit heeft ontwikkelen we zo veel mogelijk zelf. Pas in een laat stadium verkopen we bouwrijpe grond aan een ontwikkelende bouwer (of aan verschillende bouwers) die de daadwerkelijke opstalontwikkeling voor zijn rekening neemt. Vervolgens zorgt de gemeente voor de aanleg van de openbare ruimte. Voor locaties waar de gemeente deels over de benodigde gronden beschikt (Buytewech-Noord en Ter Aar Noordoost) wordt samenwerking met de ontwikkelende partijen gezocht dan wel afgedwongen. Daarnaast is particulier initiatief mogelijk waarbij de gemeente een faciliterende rol heeft en doormiddel van kostenverhaal haar inspanningen vergoed ziet. Tegelijkertijd worden de IKC's in aanbouw afgebouwd waarna nieuwe IKC-nieuwbouwprojecten worden opgestart.

Mogelijke versnelling

Doorgaan zoals we nu doen betekent ook dat niet kan worden versneld. Doordat zoveel projecten parallel lopen moet de aandacht over al deze projecten worden verdeeld waardoor de voortgang gestaag is. Een aantal projecten is in de afrondende fase terwijl de andere projecten recent zijn opgestart. Dit betekent dat een fase van twee jaar aanbreek waarin nauwelijks woningbouw wordt opgeleverd binnen gemeentelijke projecten. We kunnen in dit scenario ook niet aan de slag met meer woningbouwprojecten dan nu al zijn opgestart. Dus alle projecten waar nog geen startnotitie voor is vastgesteld, moeten voorlopig wachten. Ten aanzien van de IKC's kan ieder jaar (2021, 2022, 2023) de voorbereiding van een nieuw IKC worden opgestart. Uiteraard worden de IKC's in Ter Aar en Zevenhoven in 2021 afgebouwd.

Kritische succesfactoren

In dit scenario werken we verder zoals we nu werken, aan de meeste randvoorwaarden daarvoor is voldaan. Belangrijk is dat we de capaciteit op orde houden, de invulling van de openstaande vacatures voor procesmanager en planjurist, die zeer moeizaam verloopt, is hierbij een aandachtspunt. Ook is het de vraag of er voor de ondersteunende disciplines (zoals stedenbouw, planeconomie, projectondersteuning) voldoende mankracht is. Een procesmanager zonder specialisten in zijn projectgroep heeft weinig te managen. Het aantal projecten waaraan, tegelijk, wordt gewerkt is ook een aandachtspunt. Aan hoe meer projecten we tegelijkertijd werken, hoe meer de beschikbare capaciteit verdeeld moet worden en hoe trager de voortgang zal zijn.

Scenario 1 'Prioriteren en inzetten op de grootste impact'

Typering
Een aantal projecten met hoge woningaantallen met prioriteit oppakken, de overige moeten voorlopig wachten

Voordelen
* Er is een duidelijke focus en prioritering
* (Beperkte) versnelling van de projecten waarmee volkshuisvestelijk (qua woningaantallen) de grootste slag geslagen kan worden
* De organisatie is ingericht op deze wijze van werken, kennis en competenties zijn daarvoor in huis
* Veel sturingsmogelijkheden op volkshuisvestelijke en andere (beleids)doelstellingen
* Participatie in eigen hand

Nadelen
* Focus (en versnelling) op een aantal projecten. Over de gehele breedte geen versnelling
* Projecten die buiten de prioritering vallen (ook de IKC's?) komen stil te liggen en schuiven op in de tijd
* Deze werkwijze is erg arbeidsintensief aan gemeentelijke zijde
* Kleinere bouwprojecten kunnen voor de vitaliteit van een dorp toch heel belangrijk zijn

Korte beschrijving
Bij scenario 1 kiezen we ervoor in te zetten op een aantal projecten die volkshuisvestelijk de grootste impact hebben. Dit zijn de projecten met de grootste woningaantallen. Naarmate projecten groter zijn vragen ze meer tijd en inzet, maar ook voor kleine projecten moeten alle processtappen doorlopen worden. Veel kleine projecten kosten samen daardoor meer tijd dan enkele grote en leveren minder nieuwe woningen op. Dus inzet op de grote projecten is het meest effectief om het woningtekort aan te pakken. Ook in dit scenario kan onze werkwijze grotendeels gelijk blijven. Voor de locaties waar de gemeente gronden heeft, ontwikkelen we nog steeds zo veel mogelijk zelf. Voor andere locaties zoeken we samenwerking of faciliteren we initiatiefnemers. Er kan bij dit scenario ook gezocht worden naar manieren om de markt eerder bij ontwikkelingen te betrekken, dit laatste wordt verder uitgewerkt in scenario 4.

Mogelijke versnelling
In dit scenario wordt voor een aantal projecten versneld omdat daar nu de focus op komt te liggen, bijvoorbeeld de grotere projecten Buytewech-Noord, Ter Aar Noordoost, Lindelaan en Teylerspark II. Projecten die buiten de prioritering vallen worden voorlopig stilgezet. De IKC's die in aanbouw zijn worden afgerond en afhankelijk van de exacte prioritering worden nieuwe IKC-nieuwbouwprojecten al dan niet opgestart.

Kritische succesfactoren
Belangrijkste succesfactor is dat daadwerkelijk keuzes gemaakt worden. Er zullen dus projecten afvallen. Kiezen voor een aantal prioriteiten en de rest tegelijkertijd door laten lopen is geen keuzes maken en zal betekenen dat over de gehele breedte de ambities niet waargemaakt kunnen worden. Op het gebied van capaciteit gelden dezelfde zaken als bij het nul-scenario.

Scenario 2 Prioriteren en inzetten op woningbouw en de locaties binnen BSD

Typering

Woningbouw met prioriteit oppakken, de overige beleidsambities moeten voorlopig wachten

Voordelen

* Door volledig op woningbouw te focussen wordt capaciteit vrij gemaakt waardoor op deze projecten meer voortgang kan worden gemaakt
* De organisatie is ingericht op deze wijze van werken, kennis en competenties zijn daarvoor in huis
* Veel sturingsmogelijkheden op volkshuisvestelijke en andere (beleids)doelstellingen
* Participatie in eigen hand

Nadelen

* Slechts een beperkte focus en beperkte versnelling mogelijk aangezien de meeste projecten binnen deze prioritering vallen
* Deze werkwijze is erg arbeidsintensief aan gemeentelijke zijde
* IKC ontwikkeling voor de nog te bouwen drie IKC's schuift door in de tijd
* Grote ontwikkelingen in de centra zijn niet mogelijk of moeten op een andere wijze worden ingevuld

Korte beschrijving

In dit scenario kiezen we voor woningbouw als belangrijkste beleidsambitie, en we zetten in op alle projecten binnen BSD, dit sluit ook aan op provinciaal beleid. Het grootste deel van de gemeentelijke projecten dat in beeld is (met uitzondering van Langeraar Noordwest) ligt binnen BSD of heeft inmiddels provinciale toestemming. Feitelijk zou dus aan alle bestaande woningbouwprojecten en projecten in de opstartfase worden doorgewerkt, waarmee maar van een beperkte prioritering sprake is. Dit scenario lijkt voor wat betreft de woningbouwprojecten waaraan wordt gewerkt daarmee op scenario 0 (waarbij Langeraar Noordwest ook verder in de toekomst geprogrammeerd stond) maar onderscheid zich van dat scenario doordat de focus echt verschuift naar woningbouw. Centrumontwikkeling en scholenbouw worden lager geprioriteerd en zullen voorlopig even moeten wachten, nu gaat de gemeente Nieuwkoop voor woningbouw! Onze werkwijze kan gelijk blijven, maar er kan ook gezocht worden naar manieren om de markt eerder bij ontwikkelingen te betrekken, dit laatste wordt verder uitgewerkt in scenario 4.

Mogelijke versnelling

In dit scenario wordt getracht de woningbouwprojecten binnen BSD te versnellen, Andere projecten worden voorlopig stilgezet. De mogelijkheden voor versnelling zijn in dit scenario beperkt doordat dit nog steeds een zeer uitgebreide projectportefeuille betreft waaraan gewerkt wordt.

Kritische succesfactoren

Ook in het derde scenario is het op orde houden van de bestaande formatie en eventuele versterking op plekken waar dat nodig is een aandachtspunt. Een tweede belangrijke factor is de strikte focus op woningbouw. In de praktijk zien we dat de afgelopen jaren de focus van team Projecten op veel meer gericht is geweest dan alleen op woningbouw. Met dit scenario wordt gekozen de IKC-ontwikkeling en centrumplannen even links te laten liggen. Maar afleiding ligt altijd op de loer, andere ambities, initiatieven van derden, een verhoogde taakstelling voor de plaatsing van statushouders, sanering van stikstofbronnen, de kunst is om met elkaar de focus vast te houden.

Scenario 3 'Aantrekken extra medewerkers (intern of extern) om te versnellen'

Typering

Flinke capaciteitsuitbreiding (intern of extern) om te kunnen versnellen

Voordelen

* Er komt meer capaciteit om aan (woningbouw)projecten te werken en daarmee de mogelijkheid de voortgang op termijn te versnellen
* De organisatie is ingericht op deze wijze van werken, kennis en competenties zijn daarvoor in huis
* Veel sturingsmogelijkheden op volkshuisvestelijke en andere (beleids)doelstellingen
* Participatie in eigen hand

Nadelen

* We komen niet direct tot een versnelling
* Het zal een tijd kosten om de organisatie op te schalen en mensen in te werken
* Overspannen arbeids- en inhuurmarkt binnen het taakveld waardoor binnenhalen van goede mensen zeer lastig is
* Plankosten lopen verder op (en drukken resultaten grexen)
* Je bent zo sterk als je zwakste schakel, over de gehele breedte meer capaciteit en expertise beschikbaar moeten zijn (bijvoorbeeld niet alleen procesmanagement) anders stropen processen op
* Deze werkwijze is erg arbeidsintensief aan gemeentelijke zijde
* In geval van vooral interne versterking; over een aantal jaren zal het aantal projecten wellicht lager liggen. Capaciteit bouw je niet zomaar af

Korte beschrijving

Het is ook mogelijk om het team Projecten te versterken met extra procesmanagers en projectondersteuning. Met deze extra krachten kunnen meer projecten sneller worden uitgevoerd. Duidelijk mag zijn dat een procesmanager zonder projectgroep niet veel verder komt, dus ook in andere disciplines zal extra mankracht nodig zijn (planjurist, planeconoom, stedenbouwkundige, plantoetser, maar ook projectleider civiele techniek, juridische capaciteit, communicatie/omgevingsmanagement, etc.). In dit scenario worden geen specifieke prioriteiten benoemd (kan natuurlijk wel) maar wordt over de breedte geïnvesteerd in extra capaciteit en een hoger tempo. Risico's zijn er hierbij ook, zoals de krappe arbeids- en inhuurmarkt en het feit dat (meer) mensen moeten worden ingewerkt en aangestuurd. Daarnaast moet deze extra inzet natuurlijk bekostigd worden is.

Onze werkwijze kan in dit scenario gelijk blijven, maar er kan ook gezocht worden naar manieren om de markt eerder bij ontwikkelingen te betrekken, dit laatste wordt verder uitgewerkt in scenario 4.

Mogelijke versnelling

In dit scenario kunnen we aan meer projecten tegelijkertijd werken. De ontwikkeling van IKC's kan doorgaan en zo gewenst kan er capaciteit voor centrumontwikkeling worden ingezet. Het is mogelijk specifieke projecten te versnellen (door prioritering) maar dat zal al snel ten koste gaan van andere projecten waar het tempo zal stagneren. Een echte versnelling over de gehele breedte van de portefeuille lijkt in dit scenario lastig haalbaar, het is eerder het op tempo houden van een brede portefeuille, maar hangt ook af van de omvang van de aan te trekken extra capaciteit.

Kritische succesfactoren

Voor dit scenario zijn een aantal kritische succesfactoren. Zo zullen de extra interne of externe medewerkers geworven moeten worden. In een overspannen arbeidsmarkt is dit niet eenvoudig. De kans is groot dat mensen intern opgeleid moeten worden, deze opleiding vraagt tijd en maakt dat zichtbare resultaten langer op zich zullen laten wachten. Een andere

succesfactor is de aansturing van deze nieuwe medewerkers. Voldoende management en bestuurlijke capaciteit is noodzakelijk om de projecten op een goede manier aan te sturen.

Scenario 4 ‘Eerder naar de markt’

Typering

De markt eerder bij ontwikkelingen/projecten betrekken

Voordelen

* Deze werkwijze zou wellicht minder arbeidsintensief kunnen zijn aan de kant van de gemeente, maar in de praktijk blijkt dit zeker niet altijd het geval
* Marktpartijen brengen veel kennis en expertise met zich mee om projecten op een efficiënte en effectieve manier tot een eindresultaat te brengen
* (Sommige) marktpartijen kunnen veel meer capaciteit op een project zetten wanneer dit voor hen prioriteit heeft
* Gemeente hoeft, afhankelijk van te maken keuzes, minder (financieel) risico op zich te nemen (bijvoorbeeld als de woningmarkt omslaat)
* Participatietrajecten van marktpartijen lijken vaak soepeler te verlopen

Nadelen

* Mogelijkheden tot versnelling zijn twijfelachtig, dit is eerder een andere manier van werken
* Grotere afhankelijkheid van derde partijen (met deels een ander belang) voor het behalen van (beleids)doelstellingen en resultaten
* In de huidige (woning/grond)markt kan het financieel minder interessant zijn om de ontwikkeling van gronden aan derden te laten. Gronden in bezit van de gemeente zullen minder opleveren als de ontwikkeling ervan aan de markt gelaten wordt
* De organisatie is niet ingericht op deze wijze van werken, kennis en ervaring met deze werkwijze hebben we niet in huis en het zal ook vragen om een andere cultuur
* Er is grote drukte bij ontwikkelaars, ontwikkelende bouwers en adviesbureaus. Het is niet te zeggen dat geïnteresseerde partijen gevonden kunnen worden voor onze projecten (en anders nog meer vertraging)
* Het opstarten van deze werkwijze zal voorbereidingstijd vragen (contracteren van adviseurs, afstemmen en strategie bepalen met adviseurs) en een investering in een goed proces en goede afspraken
* Er zal veel geïnvesteerd moeten worden in het stellen van kaders en randvoorwaarden en het goed vastleggen hiervan
* Ontwikkelaars zoeken over het algemeen de randen van de afspraken op. Daar is voor hen de winst te halen.
* Minder sturingsmogelijkheden op volkshuisvestelijke en andere (beleids)doelstellingen
* Participatie niet in eigen hand, en zelfs bij projecten van derden weten inwoners de gemeente en lokale politiek te vinden wanneer hun belangen geschaad worden

Korte beschrijving

In het vijfde scenario wordt ‘de markt’ eerder ingeschakeld bij woningbouwontwikkeling. Bouwers/ontwikkelaars realiseren ook zelfstandig woningbouwprojecten en hebben alle expertise in huis of hun netwerk om dit te doen. Zij zouden dit ook op gemeentegrond kunnen doen, hierdoor zouden wellicht meer projecten tegelijkertijd van de grond kunnen komen. In dit scenario worden gemeentelijke grondposities dus eerder in het ontwikkelproces aan een marktpartij verkocht. De ontwikkeling wordt niet geheel vrij gelaten, dan zouden alleen dure woningen op deze locaties gebouwd worden die het hoogste rendement opleveren, maar vooraf worden kaders gesteld en randvoorwaarden meegegeven. Hierbij moet gedacht worden aan het woningbouwprogramma, ruimtelijke kwaliteitseisen, kwaliteit van de buitenruimte, doelgroepenverordening etc. Aan de voorkant worden door de gemeente dus kaders vastgelegd, vervolgens worden bouwers/ontwikkelaars uitgedaagd een goed plan te maken, het plan met de beste kwaliteit-/grondprijsverhouding wordt geselecteerd en deze partij kan aan de slag.

De rol van de gemeente veranderd in dit scenario, er komt een grotere nadruk op het vooraf bepalen en goed beschrijven van de randvoorwaarden voor een project en goede (juridische) vastlegging hiervan. Verder vragen het selectieproces en het onderhandelen over en opstellen van een sluitende overeenkomsten veel tijd en aandacht. De gemeentelijke inzet verschuift hiermee meer naar de voorkant van het proces. Maar ook tijdens de verdere planuitwerking en uitvoering zal de gemeente een vinger aan de pols moeten houden. Eerdere ervaring en de ervaring van andere gemeenten leert dat in iedere fase zaken naar voren komen die toch vragen om aanpassing van het oorspronkelijke plan. Hierover zal afstemming moeten plaatsvinden en dit kan zelfs tot heronderhandeling van eerder gemaakte afspraken leiden.

Daarnaast worden onder de omgevingswet hogere eisen gesteld aan de wijze van participatie bij gebiedsontwikkeling en ook onze rol als gemeente daarbij. Deels betekent dit dat hier in het voortraject goede afspraken met marktpartijen over gemaakt moeten worden maar dit neemt de verantwoordelijkheden die de gemeente hierbij heeft niet weg. Bij het eerder opzoeken van de markt kan dit aspect veel extra werk opleveren.

Het eerder betrekken van de markt bij woningbouwprojecten op gemeentegrond wordt soms gezien als een manier om de gemeentelijke inzet bij die projecten te verlagen. Het is zeer de vraag of dit in de praktijk ook realistisch is. Wel wordt deels andere inzet gevraagd, juridische en aanbestedingskennis bijvoorbeeld. Maar ook kennis en ervaring met het in de markt zetten van dergelijke projecten, deze kennis hebben we op dit moment niet in huis. En er staat te veel op het spel om dit gedurende het proces te leren. Er zal dus ondersteuning nodig zijn bij het op een goede manier naar de markt brengen van projecten. Bijvoorbeeld door een gespecialiseerd bureau dat bij voorkeur zo veel mogelijk van de benodigde kennis inbrengt, om te voorkomen dat externen voor ons andere externen moeten inhuren. Maar ook van de gemeentelijke organisatie zal zeker in de eerste fasen veel gevraagd worden, uiteindelijk is het de gemeente die de randvoorwaarden zal moeten uitdenken en richting zal moeten bepalen. De ondersteuning zit vooral in het goed formuleren en vastleggen ervan en kennis over wat precies moet worden vastgelegd en hoe moet worden aanbesteed.

Dit scenario kan gecombineerd worden met een van de andere scenario's. Zo kan gekozen worden om een aantal projecten te selecteren die wij, vanwege het maatschappelijk belang, politieke gevoeligheid, complexiteit of bepaalde beleidsdoelstellingen, als gemeente zelf willen ontwikkelen. Plannen die niet binnen die selectie vallen kunnen in een eerdere fase naar de markt worden gebracht. Voor de projecten die al in een verder gevorderd stadium zijn en de projecten die we, om wat voor reden dan ook, in eigen hand willen houden zal de werkwijze hetzelfde blijven. Voor de projecten die we naar de markt brengen wordt een nieuwe aanpak gehanteerd.

Mogelijke versnelling
Afhankelijk van de gemaakte keuzes kunnen in dit scenario projecten worden versneld, maar vermoedelijk wel na een aanvankelijke vertraging. Dit scenario vraagt juist aan de voorkant van het proces een grote inspanning en meer tijd, tijd die (als het goed is) later wordt teruggewonnen. Het is dus geen oplossing voor de korte termijn. Een combinatie met een van de andere scenario's (prioriteren of meer capaciteit) is nodig om daadwerkelijk te kunnen versnellen. De focus van de gemeentelijke projectorganisatie zou meer op een aantal voor de gemeente extra belangrijke projecten komen te liggen. Met de andere projecten kunnen marktpartijen aan de slag. Het is daarbij mogelijk specifieke projecten extra te versnellen en andere minder. De ontwikkeling van IKC's kan afhankelijk van de gemaakte keuzes doorgaan en mogelijk kan ook daar de inzet van marktpartijen worden vergroot.

Kritische succesfactoren
Ambtelijke capaciteit en know-how van het in een vroege fase werken met marktpartijen is een belangrijke succesfactor. Als besproken is deze kennis op dit moment niet of beperkt aanwezig en zal dus moeten worden aangetrokken of ingehuurd. Daarnaast is een goede voorbereiding en zijn dichtgetimmerde afspraken van cruciaal belang. De ervaring leert, ook bij Nieuwkoop bijvoorbeeld op het gebied van de aanleg van de openbare ruimte, dat samenwerking met marktpartijen niet eenvoudig is en vele valkuilen kent. Marktpartijen

hebben een ander belang dan het gemeentelijk en algemeen belang, dit zal steeds moeten worden onderkent.

Tussenconclusie

Met de eerste vijf scenario's hebben we gekeken naar de meest voor de hand liggende mogelijkheden om onze woningbouwprojecten te versnellen. We hebben daarbij de in de motie van de raad beschreven eventuele versnellingsmogelijkheden "zoals uitbreiding ambtelijke capaciteit, externe inhuur, vroegtijdigere inzet ontwikkelaar/beleggers/bouwers" meegenomen. Echter, de scenario's geven het beeld dat het nog niet eenvoudig is tot een versnelling van woningbouw in onze gemeente te komen.

Natuurlijk kunnen er prioriteiten worden gesteld, maar dat betekent ook dat een aantal projecten stil komt te liggen en doorschuift naar de toekomst. Dit is niet eenvoudig (lopende projecten), politiek/bestuurlijk onwenselijk (ambities en geschepte verwachtingen) of kan ingrijpende consequenties hebben (in de toekomst is ontwikkeling onmogelijk door bijvoorbeeld regelgeving over wonen en vliegen). Volledig kiezen voor woningbouw en het stilleggen van de ontwikkeling van onderwijshuisvesting en centrumplannen ligt om vergelijkbare redenen gevoelig. Het eerder naar de markt brengen van projecten is een mogelijkheid maar het is twijfelachtig of dit daadwerkelijk tot minder gemeentelijke inzet leidt en vraagt juist ook weer om andere expertise en procesverloop. Daarnaast kent deze werkwijze (grote) risico's. Implementatie daarvan zal eerder tot vertraging dan versnelling leiden op de korte termijn. De resterende oplossing, het aantrekken van extra (externe) capaciteit, is lastig door de overspannen arbeidsmarkt. Daarnaast lossen we het probleem van de gedeelde focus, en daardoor geen onverdeelde aandacht voor woningbouw, niet op. Versnellen wordt met deze scenario's eerder het voorkomen van verdere vertraging en proberen de huidige voortgang vast te houden.

Met het doel voor ogen de komende jaren 1.900 nieuwe extra woningen te realiseren in Nieuwkoop is meer nodig dan dit. Het is eerder besproken, maar we zullen toe moeten naar een jaarlijkse productie van 200-250 woningen en dus na een aanloop ieder jaar de planvorming voor minimaal dat aantal moeten opstarten. Terwijl we niet al te veel hulp van particuliere initiatieven kunnen verwachten.

Om die reden is gezocht naar een oplossing die meer recht doet aan de enorme opgave die er ligt. Een veel verdergaand scenario dan de eerste vijf en een scenario dat echt moet leiden tot versnelling over de gehele breedte. Gedeeltelijk wellicht ook een toekomstbeeld omdat ook dit scenario te maken heeft met een aantal van de knelpunten die eerder genoemd zijn. Maar wel een toekomstbeeld waar we op korte termijn mee aan de slag kunnen en wat gaandeweg steeds meer tot resultaten zal moeten leiden. Vanuit de gedachte: misschien niet direct merkbaar resultaat vanaf dag één, maar beginnen we niet vandaag dan is er over een jaar nog geen resultaat.

Scenario 5 'Projectbureau woningbouw'

Typering

(Team) projectbureau oprichten met focus op woningbouw

Voordelen

* Concentratie op woningbouw zal (op termijn) zorgen voor meer focus en betere resultaten
* Op de lange termijn kan deze oplossing zorgen voor een serieuze versnelling van woningbouwprojecten
* De focus op woningbouw en uitbreiding van capaciteit zorgt voor de opbouw van meer kennis en expertise. Hierdoor kan ook beter met de toenemende complexiteit worden omgegaan
* Veel sturingsmogelijkheden op volkshuisvestelijke en andere (beleids)doelstellingen
* Participatie in eigen hand

Nadelen

* We komen niet direct tot een versnelling
* Het zal een tijd kosten om het projectbureau te organiseren, op te schalen en mensen in te werken
* Overspannen arbeids- en inhuurmarkt binnen dit taakveld waardoor binnenhalen van goede mensen zeer lastig is
* Je bent zo sterk als je zwakste schakel, over alle vakdisciplines zal voldoende capaciteit en expertise beschikbaar moeten zijn anders stropen processen op
* In geval van vooral interne versterking; over een aantal jaren zal het aantal projecten wellicht lager liggen. Capaciteit bouw je niet zomaar af

Korte beschrijving

In het laatste scenario pakken we de manier van werken en de wijze waarop we georganiseerd zijn aan. Woningbouw wordt als zo'n belangrijk speerpunt beschouwd dat we een projectbureau oprichten voor deze opgave. Het projectbureau krijgt één opdracht: een versnelde woningbouwontwikkeling. Het projectbureau houdt zich niet met andere projecten bezig dan met woningbouw[7].

Binnen het projectbureau werken de verschillende disciplines die nodig zijn voor woningbouwontwikkeling; procesmanagers, procesondersteuning, (plan)juristen, stedenbouwkundige, planeconoom, communicatie/participatiemedewerker, civieltechnici en een medewerker landschap en biodiversiteit. Belangrijk is dat alle bij woningbouwprojecten benodigde kennis aanwezig is binnen het projectbureau. Zodat geen vertraging ontstaat doordat een van de specialisten werkt aan een andere opdracht bij een ander organisatieonderdeel en niet beschikbaar is, hetgeen een van de belangrijkste knelpunten is binnen de huidige 'matrix' organisatie[8]. Het projectbureau heeft alle benodigde kennis in huis en is verantwoordelijk voor het optimaal inzetten ervan voor het maken van voortgang. Alle medewerkers van het projectbureau vallen onder dezelfde hiërarchisch leidinggevende waarmee een volledige focus op de woningbouwprojecten mogelijk is. Het samenbrengen van voldoende capaciteit van de benodigde vakdisciplines vraagt om een serieuze investering in extra capaciteit.

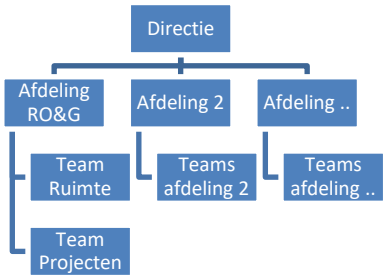
Het bureau heeft een eigen teamleider en valt onder de afdelingsmanager RO&G. Het taakveld woningbouw is bewust afgescheiden van andere beleidsterreinen en het team heeft dus één duidelijk vastgelegde opdracht. Over de voortgang van deze opdracht wordt gerapporteerd aan het college, bijvoorbeeld doormiddel van een stuurgroepmodel. Iedere portefeuillehouder is, in één of meerdere van zijn rollen, betrokken bij woningbouw en heeft daarom zitting in de stuurgroep. In deze stuurgroep kan de integrale afstemming plaatsvinden over de projecten heen, bijvoorbeeld op het gebied van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening,

[7] Niet woningbouwprojecten blijven achter bij team Projecten of worden hier in de toekomst belegd.
[8] Een werkwijze waarbij medewerkers van verschillende teams aan de projecten werken en hiërarchisch onder verschillende teamleiders/managers vallen, wat onderlinge afhankelijkheden creëert.

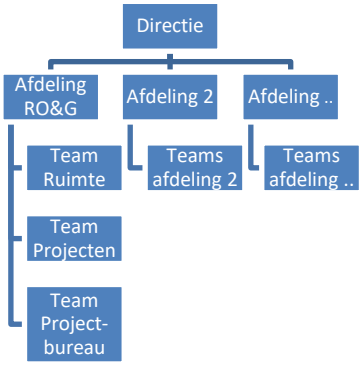
financiën en grondbeleid. Zo nodig kan het college bijsturen of andere prioriteiten stellen. Maar buiten deze structuur om worden geen opdrachten geaccepteerd om een groeiend takenpakket en de daarmee samenhangende vertraging te voorkomen.

(Overleg)structuren worden ingericht op het maken van voortgang en gekeken zal worden naar de meest passende werkwijze voor het procesmanagement (scrum/agile).

De oprichting van het projectbureau Woningbouw betekent niet dat het huidige team Projecten, Grondzaken en Vastgoed wordt opgeheven. Dit team richt zich op projecten niet zijnde woningbouw zoals de ontwikkeling van IKC's, centrumplannen en complexe en langdurige particuliere projecten zoals de Paradijsweg Westzijde dit was. De huidige clusters Grondbedrijf en Vastgoed blijven onderdeel van het team.



Huidig Organogram



Organogram scenario 6

Dit scenario kan gecombineerd worden met scenario vier. Zo kan gekozen worden om een aantal projecten te selecteren die het projectbureau zelf ontwikkelt. Plannen die daar niet onder vallen kunnen door het projectbureau in een eerdere fase naar de markt worden gebracht door een procesmanager die zich specifiek hierop richt en ondersteund wordt door een (aanbestedings)jurist.

Mogelijke versnelling
Het inrichten van een voldoende geëquipeerd projectbureau maakt het mogelijk meer projecten uit te voeren en tegelijkertijd te versnellen. Wel zal het tijd kosten voordat het projectbureau volledig is ingericht, om medewerkers aan te trekken en in te werken.

Kritische succesfactoren
Een eerste voorwaarde is dat het projectbureau voldoende omvang en body heeft om productie te kunnen leveren en de kwetsbaarheid op (nu) solistische functies te kunnen verkleinen. De krappe arbeidsmarkt is ook voor dit scenario een knelpunt; voldoende goede en ingewerkte medewerkers is een randvoorwaarde. Het werven en inwerken zal tijd kosten, tijd waarin dus nog niet optimaal gepresteerd kan worden en we dus nog niet zijn waar we met de versnelling willen zijn. Maar door te kiezen voor dit scenario werken we daar wel naar toe en komt dat einddoel in ieder geval in beeld.

De genoemde focus op één doelstelling is voor het versnellen van de woningbouwproductie een absolute randvoorwaarde. Krijgt het projectbureau (door de tijd) andere opdrachten dan zal dit ten koste gaan van die doelstelling.

Financiële consequenties
Het team Projectbureau zal idealiter bestaan uit 15-18 mensen die fulltime met de realisatie van woningbouw bezig zijn. Een aantal van deze mensen wordt overgeplaatst vanuit bestaande teams, maar er is ook 8-11 fte extra capaciteit nodig om tot versnelling te kunnen komen. Oprichting van een dergelijk projectbureau heeft uiteraard financiële consequenties.

Deze financiële gevolgen zullen nader worden uitgewerkt in het (aanvals)plan dat op deze analyse moet volgen. Op hoofdlijnen zien wij de dekking van het projectbureau als volgt voor ons.

De extra medewerkers werken volledig aan woningbouw en de personeels- en overheadslasten worden dus ook doorbelast aan de woningbouwprojecten, zoals op dit moment ook gebeurt met de uren van medewerkers die werken aan woningbouwprojecten. Op deze manier worden de kosten gedekt ten laste van de grondexploitaties[9] van de projecten waar zij aan werken of, wanneer er nog geen grondexploitatie voor een project is, ten laste van het voorbereidingskrediet van dat project. Een project kan dus pas gestart worden wanneer de raad een voorbereidingskrediet beschikbaar heeft gesteld, anders is er geen dekking voor de uren die eraan gewerkt wordt. Het voorbereidingskrediet wordt later in de grondexploitatie ingebracht zoals dat op dit moment ook het geval is.

Dit betekent dat de kosten van het projectbureau niet direct (of eigenlijk budgettair neutraal) tot uiting komen in de (exploitatie)begroting van de gemeente, maar de kosten worden verwerkt in de ramingen van de verschillende grondexploitaties en voorbereidingsbudgetten. Pas als een project afgesloten wordt, wordt het positieve of negatieve saldo van de grondexploitatie (waren de totale kosten hoger dan de opbrengsten, of andersom? [10]) via de begroting aan de algemene reserve toegevoegd of onttrokken[11]. De extra personeelslasten die met het projectbureau samenhangen hoeven dus niet binnen de exploitatiebegroting gedekt te worden.

Dat de kosten niet binnen de begroting gedekt hoeven worden, maar binnen de grondexploitaties, wil natuurlijk niet zeggen dat de kosten er niet zijn. Iedere fte kost, afhankelijk van het schaalniveau van de functie, tussen de € 58.500 en € 107.500 per jaar aan directe personeelslasten. Bij 8-11 fte extra moet dus aan een bedrag ongeveer tussen de € 700.000 en € 950.000 per jaar gedacht worden. Doormiddel van een opslag voor overhead zullen ook indirecte personeelslasten worden doorbelast aan de projecten.

Aannemelijk is dat een project bij versnelling in ieder geval niet meer gaat kosten[12]. Normaalgesproken wordt over een project bijvoorbeeld 8 jaar gedaan waarbij per jaar gemiddeld 1.000 uur (totaal 8.000 uur) aan het project wordt besteed. Bij versnelling gaan wij ervan uit dat dit project bijvoorbeeld binnen 6 jaar wordt uitgevoerd waarbij 1.500 uur per jaar aan het project wordt gewerkt (totaal eveneens 8.000 uur). Op deze manier zou de versnelling (en het hebben van een projectbureau met meer capaciteit) dus niet mogen leiden tot een slechter financieel eindresultaat van een grondexploitatie. Er worden namelijk meer projecten in dezelfde tijd gerealiseerd die gezamenlijk de hogere lasten voor extra capaciteit dekken. Hierbij de volgende risico's in acht genomen.

Risico's

Op dit moment zien we een aantal belangrijke risico's als het gaat om de financiële consequenties van scenario 5.

Economische recessie/verslechteren grondmarkt

Wanneer wordt gekozen voor scenario 5 betekent dit een serieuze opschaling van de gemeentelijke capaciteit die werkt aan woningbouwontwikkeling, een capaciteit die heel fors is voor een gemeente van onze omvang. In dekking van deze capaciteit wordt voorzien door de (latere) opbrengsten van de verkoop van bouwgronden aan ontwikkelende bouwers (of

[9] Een grondexploitatie is: *De financiële vertaling van een grondexploitatiecomplex, waarbij de kosten en opbrengsten gefaseerd zijn in tijd.* (Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) van de Commissie BBV).

[10] Door de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitatiebegrotingen zijn we tussentijds uiteraard wel op de hoogte van de stand van zaken en het verwachtte resultaat van iedere grondexploitatie.

[11] Bij negatieve grondexploitaties (een voorzien verlies) moet wel direct, dus voor het afsluiten ervan, een voorziening worden genomen om het verschil af te dekken. Winst moet na de laatste aanpassing van het BBV ook tussentijds worden genomen maar wordt in Nieuwkoop gereserveerd in een reserve totdat de grondexploitatie wordt afgesloten.

[12] In theorie zouden de kosten voor de meeste projecten zelfs wat lager moeten zijn doordat over een kortere periode rente aan het project wordt toegerekend.

kavelkopers) of kostenverhaal bij particuliere ontwikkelingen (toegelicht onder de kop financiële consequenties). Wanneer de markt voor bouwgrond om wat voor reden dan ook verslechterd - bijvoorbeeld door een economische recessie, gevolgen van de Covid-19 pandemie, hogere bouwkosten of afnemende vraag naar woningen/dalende woningprijzen - zal deze dekking (deels) wegvallen. Dit is wat eerder gebeurde tijdens de financiële crisis waarna veel gemeenten, waaronder Nieuwkoop, in de periode 2008-2013 fors moesten afboeken op hun grondposities.

Woningbouwontwikkeling is een proces van jaren en de kosten worden grotendeels in de jaren van voorbereiding gemaakt. Bij het ontwikkelen van meer projecten tegelijkertijd en de inzet van meer capaciteit hierop zullen de hiermee samenhangende kosten (en de boekwaarden van projecten) hoger worden ten opzichte van de gemeentelijke begroting, wat een hoger risicoprofiel betekent. Wanneer op het moment dat gronden daadwerkelijk verkocht kunnen worden de markt slecht is en de marktprijzen veel lager zijn dan eerder op gerekend of er helemaal geen vraag is naar bouwgrond, zullen de kosten niet goedgemaakt kunnen worden. Dit zal dit leiden tot verliezen.

Economische recessie/verslechteren grondmarkt II
In economisch slechtere tijden is er nog een tweede risico. Niet alleen de gemaakte kosten kunnen niet of slechts deels worden terugverdiend, de kosten van de forse (project)organisatie en rentelasten kunnen ook niet zomaar worden afgebouwd bij scenario 5. Op het moment dat er minder vraag is naar gronden kunnen projecten worden stilgelegd in afwachting van beter tijden en om de verliezen te beperken. Rentelasten (over al gemaakte kosten) lopen echter door en van (vaste) medewerkers zal niet zomaar afscheid genomen (kunnen) worden. Deze kosten zullen de resultaten drukken en wanneer ze niet goedgemaakt kunnen worden met grondverkopen zullen ze uiteindelijk toch binnen de begroting gedekt moeten worden. Wat gevolgen heeft voor andere (beleids)doelstellingen in financieel dan toch al slechtere tijden.

Wet- en regelgeving
Ook wet- en regelgeving vormen een risico. Het Groene Hart wordt gezien als een kwetsbaar gebied en heeft daarnaast te maken met verschillende problematieken als overlast van vliegverkeer en stikstofdepositie op Natura 2000 gebied. Wanneer wet- en regelgeving of landelijke en regionale keuzes (bijvoorbeeld concentratie van nieuwbouw rond steden of beperking van nieuwbouw in het Groene Hart/onder aanvliegroutes) de mogelijkheden tot woningbouw in onze gemeente beperken, zal dit vergelijkbare gevolgen hebben als de eerder genoemde risico's. Op eventueel al opgestarte projecten zal moeten worden afgeboekt en capaciteit zal moeten worden afgebouwd met frictiekosten tot gevolg.

Afschalen bij toekomstige afname woningbouwbehoefte
Het risico dat de organisatie op een zeker moment weer moet worden afgeschaald. Voor de komende tien jaar, die inmiddels zijn ingegaan, is de verwachting dat ruim 1.900 nieuwe woningen moeten worden gerealiseerd. Om dat te halen moeten we naar een woningbouwproductie van zo'n 200-250 woningen per jaar. Het is nog niet duidelijk of de opgave ook na 2029 zo hoog zal zijn[13]. Het risico bestaat dat de organisatie in de periode na 2029 weer moet worden afgeschaald als de woningbouwbehoefte in de periode erna lager is. Dit zal leiden tot frictiekosten.

Beperktere resultaten grondexploitaties door bouwen voor doelgroepen
In de inleiding is reeds aangegeven dat er een set aan ruimtelijke instrumenten is ontwikkeld als kader voor nieuwe woningbouwplannen in onze gemeente, ter bevordering van het bouwen voor doelgroepen. Tevens is aangegeven dat bij woningbouwontwikkeling in het verleden de focus met name gericht was op het genereren van opbrengsten en we ons nu meer richten op maatschappelijke waardecreatie door het bedienen van doelgroepen voor wie de (woning)nood het hoogst is. Dit, in combinatie met het feit dat in navolging van provinciaal beleid in eerste instantie wordt ingezet op locaties binnen BSD (vaak inbreiding),

[13] Er is op dit moment ook geen directe aanleiding om ervan uit te gaan dat in het volgende decennium de opgave een stuk minder groot zal zijn. Op dit moment zien we jaarlijks de prognoses van de bevolkingsgroei omhoog bijgesteld worden en de verwachte concentratie in en om de Randstad toenemen.

maakt dat de resultaten van nog vast te stellen grondexploitaties onder druk staan. Aanzienlijke positieve saldi van grondexploitaties, zoals bijvoorbeeld geprognotiseerd voor ‘de Verwondering’ en ‘Schoterhoek II’ en in het verleden bijvoorbeeld gerealiseerd voor ‘Ter Aar West’’ en ‘Ter Aar Zuidoost’, zullen daarmee minder vaak voorkomen. En soms zal een verlies genomen moeten worden, zoals dat ook de afgelopen jaren is gedaan met bijvoorbeeld de projecten ‘Teylerspark I’, ‘Voormalig gemeentehuis Zevenhoven’ en ‘Zuidhoek en Meijepark’. Eventuele verliezen staan, zoals eerder toegelicht, grotendeels los van de oprichting van een Projectbureau Woningbouw maar zullen wel opgevangen moeten worden binnen de financiële huishouding van de gemeente. Door versnelling zou dat ook binnen een korter tijdsbestek aan de orde zijn.

Beheersmaatregelen
Voor de genoemde risico’s zien wij ook enkele beheersmaatregelen.

Strengere financiële regelgeving
De huidige situatie is niet volledig vergelijkbaar met die van tijdens de laatste financiële crisis. Als reactie op de (gevolgen van) die crisis is de financiële regelgeving (welke kosten mogen naar grondexploitaties worden doorbelast en vanaf welk moment) rond het grondbedrijf voor gemeenten aangescherpt om de financiële risico’s in de toekomst te verkleinen.

Afschalen capaciteit woningbouw
Om ervoor te zorgen dat het, zo nodig, in de toekomst afschalen van het Projectbureau tot zo min mogelijk extra kosten leidt zien wij verschillende beheersmaatregelen. Allereerst zal afschaling niet van de ene op de andere dag aan de orde zijn. Het scherp monitoren van de werk- en projectportefeuille richting de toekomst zal daarbij dus structurele aandacht vragen, zodat eventuele benodigde afschaling op tijd in beeld is. Verder is er altijd sprake van natuurlijk verloop en bij het openstellen van vacatures zal altijd gekeken worden naar het toekomstperspectief voor de betreffende functie. Tot slot zal bij eventuele afschaling gekeken worden naar waar medewerkers elders in de organisatie met hun specifieke kwaliteiten en kennis van waarde kunnen zijn.

Inbouwen flexibiliteit
Om flexibeler te zijn in de afbouw van de organisatie kan ook gekozen worden, deels, een flexibele schil aan te houden. Van ingehuurde medewerkers kan gemakkelijker en tegen lagere kosten afscheid genomen worden. Inhuurkrachten zijn echter ook flink duurder, zeker in het vakgebied gebiedsontwikkeling en wanneer de inhuur voor een lange periode (jaren) wordt aangehouden. Daarnaast betekent het regelmatig wisselingen in de bezetting (verlies van kennis en investering in inwerken/gebied leren kennen) wat leidt tot efficiëntieverlies en vertraging. Deze maatregel kan wel zorgen voor meer flexibiliteit maar het risico dat de (nog hogere) kosten die in de planfase worden gemaakt niet kunnen worden terugverdient blijft bestaan.

Afdekking risico’s met reserve woningbouw
Om het risico op verliezen, bijvoorbeeld door de huidige inzet op meer sociale en goedkope woningbouw en inbreilocaties, op woningbouwprojecten af te dekken zien wij in ieder geval twee mogelijkheden. Allereerst is er de reserve Woningbouw met daarin € 2,8 miljoen om verliezen van een goedkoper woningbouwprogramma af te dekken. Daarnaast zien wij het als mogelijkheid om de opbrengsten van enkele bestaande positieve grondexploitaties, bij het afsluiten ervan, niet aan de algemene reserve toe te voegen. Maar deze winst te reserveren voor toekomstige woningbouwprojecten waarbij het niet mogelijk is tot een positieve grondexploitatie te komen.

Eindconclusie en advies

We adviseren het scenario vijf verder uit te werken, inhoudelijk, formatief en financieel, en ermee aan de slag te gaan.

Bij scenario vijf worden veel verdergaande aanpassingen doorgevoerd dan bij de scenario's nul tot en met vier. Aanpassingen die nodig zijn wanneer we daadwerkelijk de ambities van de raad en het college waar willen maken. Dit scenario is het meest op de toekomst gericht en in staat de bestaande opgave het hoofd te bieden. Het is het enige scenario waarin we realistisch gezien toewerken naar 1900 nieuwe woningen in 2029. We hoeven hierbij niet bang te zijn dat we na 2030 voor het projectbureau geen werk meer hebben. De verwachtingen voor de bevolkingsgroei worden jaar na jaar omhoog bijgesteld[14] en de trek naar verstedelijkte gebieden zet zich nog steeds voort.

Het projectbureau zal, zoals beschreven, wel vragen om intensivering en investering. Het team bestaat idealiter uit 15-18 mensen, waarvan 8-11 extra, die fulltime met de realisatie van woningbouw bezig zijn. Dit vraagt op korte termijn dus om een aanzienlijke financiële investering en geeft grotere risico's. Maar zal zich op de langere termijn uitbetalen in maatschappelijk rendement.

Zoals reeds in de aanleiding van deze analyse is gesteld:

We willen *bouwen, bouwen, bouwen,* maar om dat te realiseren draait het om het maken van *keuzes, keuzes, keuzes.*



Grote ambitie vraagt om drastische keuzes

[14] Op 16 december publiceerde het CBS nieuwe cijfers ten aanzien van de bevolkingsgroei. Onder de kop 'bevolkingsgroei zet door' voorspelt het CBS dat in 2026 18 miljoen mensen in Nederland wonen en dat ons land in 2063 20 miljoen inwoners telt.

Bijlage 1 Motie aanvalsplan versnellen binnenstedelijke woningbouw

De Raad van de gemeente Nieuwkoop, in vergadering bijeen op 12 november 2020, ter behandeling van raadsbesluit nummer 2020-094 Raadsvoorstel Programmabegroting

Constaterende dat:
- de behoefte aan (nieuwe) woningen groot is, en dit vertaald is in het integraal woningbouwprogramma van juli 2020;
- onze gemeente met een toegenomen aantal beperkingen voor woningbouw te maken heeft zoals Groene Hart beleid Provincie Zuid-Holland resulterend in de eis éérst binnenstedelijk te bouwen, Schiphol/geluidcontouren, PAS/stikstof, energietransitie en mogelijke cumulatie van geluidsnormen;
- onze gemeente meerdere binnenstedelijke locaties heeft die in de (nabije) toekomst ontwikkeld zullen gaan worden voor woningbouw, zoals in Nieuwkoop (voormalige Ashram, Koetshuis),Nieuwveen (centrumlocatie), Ter Aar (scholenlocaties, Vlinderlocatie), Noordeinde (schoollocatie) en Langeraar (gemeentewerf);
- er daarnaast meerdere buitenstedelijke locaties in het integraal woningbouwprogramma zitten.

Overwegende dat:
- Nieuwkoop een grote woningbouwopgave heeft en er sprake is van een zeer krappe woningmarkt, waarin met name jongeren en senioren amper nog betaalbare woningen kunnen vinden;
- mede door de beperkingen ontwikkeling van woningbouw complexer is en vertragingen (kunnen) ontstaan;
- het realiseren van de beschikbare binnenstedelijke woningbouw capaciteit de weg verder zou kunnen vrij maken voor invulling van onze buitenstedelijke woningbouwcapaciteit uit het integrale woningbouwprogramma;
- de ambtelijke capaciteit volbezet is en uitbreiding niet eenvoudig is en financiële effecten heeft.

Concluderende dat:
- het van belang is om, in de huidige krappe woningmarkt en uitgaande van de argumentatie van provincie Zuid Holland, binnenstedelijke locaties zo snel mogelijk te realiseren;
- het zinvol is versnellingsmogelijkheden voor de binnenstedelijke locaties te onderzoeken.

Verzoekt het college:
- de risico’s en kansen te analyseren verbonden aan onze woningbouwlocaties uit het integraal woningbouwprogramma;
- na te gaan of er en zo ja wat de versnellingsmogelijkheden voor de *binnenstedelijke* woningbouwlocaties zijn (zoals uitbreiding ambtelijke capaciteit, externe inhuur, vroegtijdigere inzet ontwikkelaar/beleggers/bouwers);
- de risico/kansen analyse en de versnellings(on)mogelijkheden zo spoedig mogelijk, uiterlijk in het eerste kwartaal 2021 bespreken met de gemeenteraad, gericht op de totstandkoming van een aanvalsplan versnellen woningbouw.

Bijlage 2 Swot-analyses scenario 0 t/m 5

Scenario 0

Kansen	**Bedreigingen**
- Grote volkshuisvestelijke uitdagingen (bijvoorbeeld een groot te kort aan betaalbare woningen) die de markt niet (vanzelf) oppakt - Er zijn steeds meer innovatieve concepten om specifieke volkshuisvestelijke uitdagingen te lijf te gaan - In de huidige (woning/grond)markt kan het financieel interessant zijn een groot deel van de ontwikkeling zelf te doen en daar ook de revenuen van te ontvangen	- Overspannen arbeids- en inhuurmarkt binnen dit taakveld waardoor binnenhalen van goede mensen zeer lastig is - Gemeente loopt meer (financieel) risico (bijvoorbeeld als de woningmarkt omslaat) - Complexiteit en nieuwe regelgeving kunnen op allerlei manieren voor vertraging en langere doorlooptijd zorgen (en hebben dit de afgelopen jaren gedaan)
Sterktes	**Zwaktes**
- De afgelopen jaren zijn op deze manier goede resultaten behaald - De organisatie is ingericht op deze wijze van werken, kennis en competenties zijn daarvoor in huis - Veel sturingsmogelijkheden op volkshuisvestelijke en andere (beleids)doelstellingen - Participatie in eigen hand	- We komen niet tot een versnelling - Er is geen focus en prioritering, we doen alles een beetje - Gebiedsontwikkeling wordt steeds complexer het is lastig op alle vlakken kennis in huis te hebben en doorlooptijd van projecten wordt steeds langer - Deze werkwijze is erg arbeidsintensief aan de kant van de gemeente

Scenario 1

Kansen	**Bedreigingen**
- Grote volkshuisvestelijke uitdagingen (bijvoorbeeld een groot tekort aan betaalbare woningen) die de markt niet (vanzelf) oppakt - Er zijn steeds meer innovatieve concepten om specifieke volkshuisvestelijke uitdagingen te lijf te gaan - In de huidige (woning/grond)markt kan het financieel interessant zijn een groot deel van de ontwikkeling zelf te doen en daar ook de revenuen van te ontvangen	- Overspannen arbeids- en inhuurmarkt binnen dit taakveld waardoor binnenhalen van goede mensen zeer lastig is - Gemeente loopt meer (financieel) risico (bijvoorbeeld als de woningmarkt omslaat) - Complexiteit en nieuwe regelgeving kunnen op allerlei manieren voor vertraging en langere doorlooptijd zorgen (en hebben dit de afgelopen jaren gedaan) - Voor een aantal projecten kan uitstel afstel betekenen (bijvoorbeeld vanwege wetgeving rond bouwen onder aanvliegroutes)
Sterktes	**Zwaktes**
- Er is een duidelijke focus en prioritering - (Beperkte) versnelling van de projecten waarmee volkshuisvestelijk (qua woningaantallen) de grootste slag geslagen kan worden - De afgelopen jaren zijn op deze manier goede resultaten behaald - De organisatie is ingericht op deze wijze van werken, kennis en competenties zijn daarvoor in huis - Veel sturingsmogelijkheden op volkshuisvestelijke en andere (beleids)doelstellingen - Participatie in eigen hand	- Focus (en versnelling) op een aantal projecten. Over de gehele breedte geen versnelling - Projecten die buiten de prioritering vallen (ook de IKC's?) komen stil te liggen en schuiven op in de tijd - Gebiedsontwikkeling wordt steeds complexer het is lastig op alle vlakken kennis in huis te hebben en doorlooptijd van projecten wordt steeds langer - Deze werkwijze is erg arbeidsintensief aan de kant van de gemeente

Scenario 2

Kansen	**Bedreigingen**
- Grote volkshuisvestelijke uitdagingen (bijvoorbeeld een groot tekort aan betaalbare woningen) die de markt niet (vanzelf) oppakt - Er zijn steeds meer innovatieve concepten om specifieke volkshuisvestelijke uitdagingen te lijf te gaan - In de huidige (woning/grond)markt kan het financieel interessant zijn een groot deel van de ontwikkeling zelf te doen en daar ook de revenuen van te ontvangen	- Overspannen arbeids- en inhuurmarkt binnen dit taakveld waardoor binnenhalen van goede mensen zeer lastig is - Gemeente loopt meer (financieel) risico (bijvoorbeeld als de woningmarkt omslaat) - Complexiteit en nieuwe regelgeving kunnen op allerlei manieren voor vertraging en langere doorlooptijd zorgen (en hebben dit de afgelopen jaren gedaan)
Sterktes	**Zwaktes**
- Door volledig op woningbouw te focussen wordt capaciteit vrij gemaakt waardoor op deze projecten meer voortgang kan worden gemaakt - De afgelopen jaren zijn op deze manier goede resultaten behaald - De organisatie is ingericht op deze wijze van werken, kennis en competenties zijn daarvoor in huis - Veel sturingsmogelijkheden op volkshuisvestelijke en andere (beleids)doelstellingen - Participatie in eigen hand	- Slechts een beperkte versnelling is mogelijk aangezien de meeste projecten binnen deze prioritering vallen - Gebiedsontwikkeling wordt steeds complexer het is lastig op alle vlakken kennis in huis te hebben en doorlooptijd van projecten wordt steeds langer - Deze werkwijze is erg arbeidsintensief aan de kant van de gemeente - IKC ontwikkeling voor de nog te bouwen drie IKC's schuift door in de tijd - Grote ontwikkelingen in de centra zijn niet mogelijk of moeten op een andere wijze worden ingevuld

Scenario 3

Kansen	**Bedreigingen**
- Grote volkshuisvestelijke uitdagingen (bijvoorbeeld een groot tekort aan betaalbare woningen) die de markt niet (vanzelf) oppakt - Er zijn steeds meer innovatieve concepten om specifieke volkshuisvestelijke uitdagingen te lijf te gaan - In de huidige (woning/grond)markt kan het financieel interessant zijn een groot deel van de ontwikkeling zelf te doen en daar ook de revenuen van te ontvangen	- Overspannen arbeids- en inhuurmarkt binnen dit taakveld waardoor binnenhalen van goede mensen zeer lastig is - Gemeente loopt nog meer (financieel) risico (bijvoorbeeld als de woningmarkt omslaat) - Complexiteit en nieuwe regelgeving kunnen op allerlei manieren voor vertraging en langere doorlooptijd zorgen (en hebben dit de afgelopen jaren gedaan)
Sterktes	**Zwaktes**
- Er komt meer capaciteit om aan (woningbouw)projecten te werken en daarmee de mogelijkheid de voortgang op termijn te versnellen - De afgelopen jaren zijn op deze manier goede resultaten behaald - De organisatie is ingericht op deze wijze van werken, kennis en competenties zijn daarvoor in huis - Veel sturingsmogelijkheden op volkshuisvestelijke en andere (beleids)doelstellingen - Participatie in eigen hand	- We komen niet direct tot een versnelling - Het zal een tijd kosten om de organisatie op te schalen en mensen in te werken - Plankosten lopen verder op (en drukken resultaten grexen) - Je bent zo sterk als je zwakste schakel, over de gehele breedte meer capaciteit en expertise beschikbaar moeten zijn anders stropen processen op - Deze werkwijze is erg arbeidsintensief aan de kant van de gemeente - *In geval van vooral interne versterking;* over een aantal jaren zal het aantal projecten wellicht lager liggen. Capaciteit bouw je niet zomaar af

Scenario 4

Kansen	**Bedreigingen**
- Er zijn in de markt veel innovatieve concepten om specifieke volkshuisvestelijke uitdagingen te lijf te gaan. Door de markt een deel van het (denk)werk te laten doen kan maximaal van die innovativiteit gebruik worden gemaakt	- Er is grote drukte bij ontwikkelaars, ontwikkelende bouwers en adviesbureaus. Het is niet te zeggen dat geïnteresseerde partijen gevonden kunnen worden voor onze projecten (en anders nog meer vertraging) - Er is een grote volkshuisvestelijke uitdagingen, maar vooral het minder rendabele deel zal de markt niet (vanzelf) oppakken - In de huidige (woning/grond)markt kan het financieel minder interessant zijn om de ontwikkeling van gronden aan derden te laten. Gronden in bezit van de gemeente zullen minder opleveren als de ontwikkeling ervan aan de markt gelaten wordt - Complexiteit en nieuwe regelgeving kunnen op allerlei manieren voor vertraging en langere doorlooptijd zorgen (en hebben dit de afgelopen jaren gedaan)
Sterktes	**Zwaktes**
- Deze werkwijze zou wellicht minder arbeidsintensief kunnen zijn aan de kant van de gemeente, maar in de praktijk blijkt dit zeker niet altijd het geval - Marktpartijen brengen veel kennis en expertise met zich mee om projecten op een efficiënte en effectieve manier tot een eindresultaat te brengen - (Sommige) marktpartijen kunnen veel meer capaciteit op een project zetten wanneer dit voor hen prioriteit heeft - Gemeente hoeft, afhankelijk van te maken keuzes, minder (financieel) risico op zich te nemen-Participatietrajecten van marktpartijen lijken vaak soepeler te verlopen	- Mogelijkheden tot versnelling zijn twijfelachtig, dit is eerder een andere manier van werken - Grotere afhankelijkheid van derde partijen (met deels een ander belang) voor het behalen van (beleids)doelstellingen en resultaten - De organisatie is niet ingericht op deze wijze van werken, kennis en ervaring met deze werkwijze hebben we niet in huis en het zal ook vragen om een cultuuromslag - Het opstarten van deze werkwijze zal voorbereidingstijd vragen (contracteren van adviseurs, afstemmen en strategie bepalen met adviseurs) en een investering in een goed proces en goede afspraken - Er zal veel geïnvesteerd moeten worden in het stellen van kaders en randvoorwaarden en het goed vastleggen hiervan - Ontwikkelaars zoeken over het algemeen de randen van de afspraken op. Daar is voor hen de winst te halen. - Minder sturingsmogelijkheden op volkshuisvestelijke en andere (beleids)doelstellingen - Negatieve ervaringen andere gemeenten bij onvoldoende voorbereid/geëquipeerd kiezen voor deze strategie - Participatie niet in eigen hand, en zelfs bij projecten van derden weten inwoners de gemeente en lokale politiek te vinden wanneer hun belangen geschaad worden

Scenario 5

Kansen	**Bedreigingen**
- Grote volkshuisvestelijke uitdagingen (bijvoorbeeld een groot tekort aan betaalbare woningen) die de markt niet (vanzelf) oppakt - Er zijn steeds meer innovatieve concepten om specifieke volkshuisvestelijke uitdagingen te lijf te gaan - In de huidige (woning/grond)markt kan het financieel interessant zijn een groot deel van de ontwikkeling zelf te doen en daar ook de revenuen van te ontvangen	- Overspannen arbeids- en inhuurmarkt binnen dit taakveld waardoor binnenhalen van goede mensen zeer lastig is - Gemeente loopt nog meer (financieel) risico (bijvoorbeeld als de woningmarkt omslaat) - Complexiteit en nieuwe regelgeving kunnen op allerlei manieren voor vertraging en langere doorlooptijd zorgen (en hebben dit de afgelopen jaren gedaan)
Sterktes	**Zwaktes**
- Concentratie op woningbouw zal (op termijn) zorgen voor meer focus en betere resultaten - Op de lange termijn kan deze oplossing zorgen voor een serieuze versnelling van woningbouwprojecten - De focus op woningbouw en uitbreiding van capaciteit zorgt voor de opbouw van meer kennis en expertise. Hierdoor kan ook beter met de toenemende complexiteit worden omgegaan - Veel sturingsmogelijkheden op volkshuisvestelijke en andere (beleids)doelstellingen - Participatie in eigen hand	- We komen niet direct tot een versnelling - Het zal een tijd kosten om het projectbureau te organiseren, op te schalen en mensen in te werken - Je bent zo sterk als je zwakste schakel, over alle vakdisciplines zal voldoende capaciteit en expertise beschikbaar moeten zijn anders stropen processen op - *In geval van vooral interne versterking;* over een aantal jaren zal het aantal projecten wellicht lager liggen. Capaciteit bouw je niet zomaar af