Versnellingsopgave woningbouw MRA

Stand van zaken voorjaar 2018

Erwin Daalhuisen MSc

Robin Vriends MSc

Status: Final

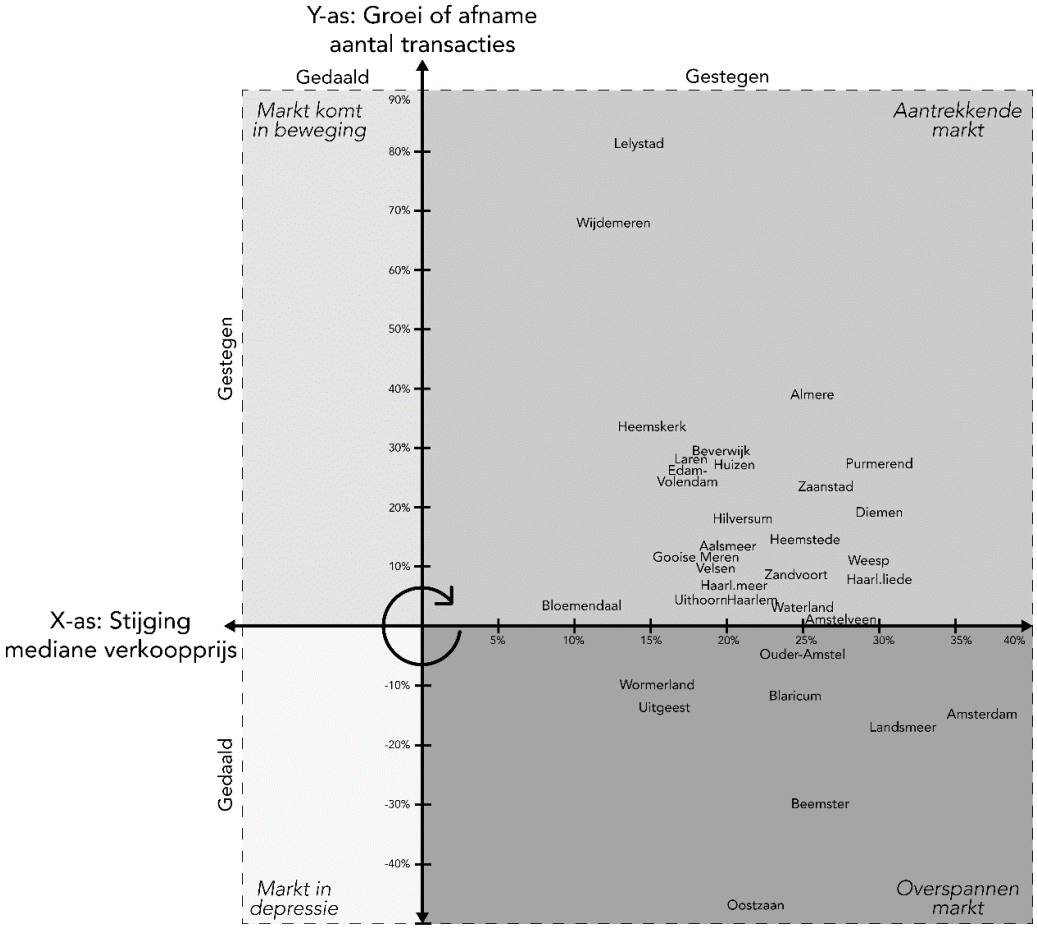
Kenmerk 103109/N1/0.5

Rotterdam, 8 mei 2018

Versnelling van de woningbouwproductie in de MRA is hard nodig

In november 2015 namen de portefeuillehouders Wonen van de Amsterdamse regio[1] zich voor om in de periode 2016 tot en met 2020 te komen tot een woningproductie van tenminste 60.000 woningen. De reden daarvoor is dat destijds de woningmarkt al flink in de lift zat, er op korte termijn onvoldoende planvoorraad leek te zijn rekening houdend met planuitval en een versnelling van de woningproductie daarop een logisch antwoord was.

Inmiddels zijn we bijna halverwege de periode 2016-2020. Waar staan we nu? De woningmarkt is alleen maar harder aangetrokken. Uit de marktanalyse blijkt dat in alle deelregio's van de MRA sprake is van een aantrekkende markt. Dat vertaalt zich in snel stijgende woningprijzen en afnemende betaalbaarheid. In sommige deelregio's – Amsterdam voorop – is zelfs sprake van een overspannen markt.



Afbeelding 1: Stijging of daling van de verkoopprijzen en het aantal transacties tussen 2015 en 2017 voor iedere gemeente.

Bovenstaande figuur laat dat duidelijk zien: de combinatie van oplopende verkoopprijzen met een dalend aantal transacties is duidelijk zichtbaar voor veel gemeenten. Ook op de huurmarkt is de situatie

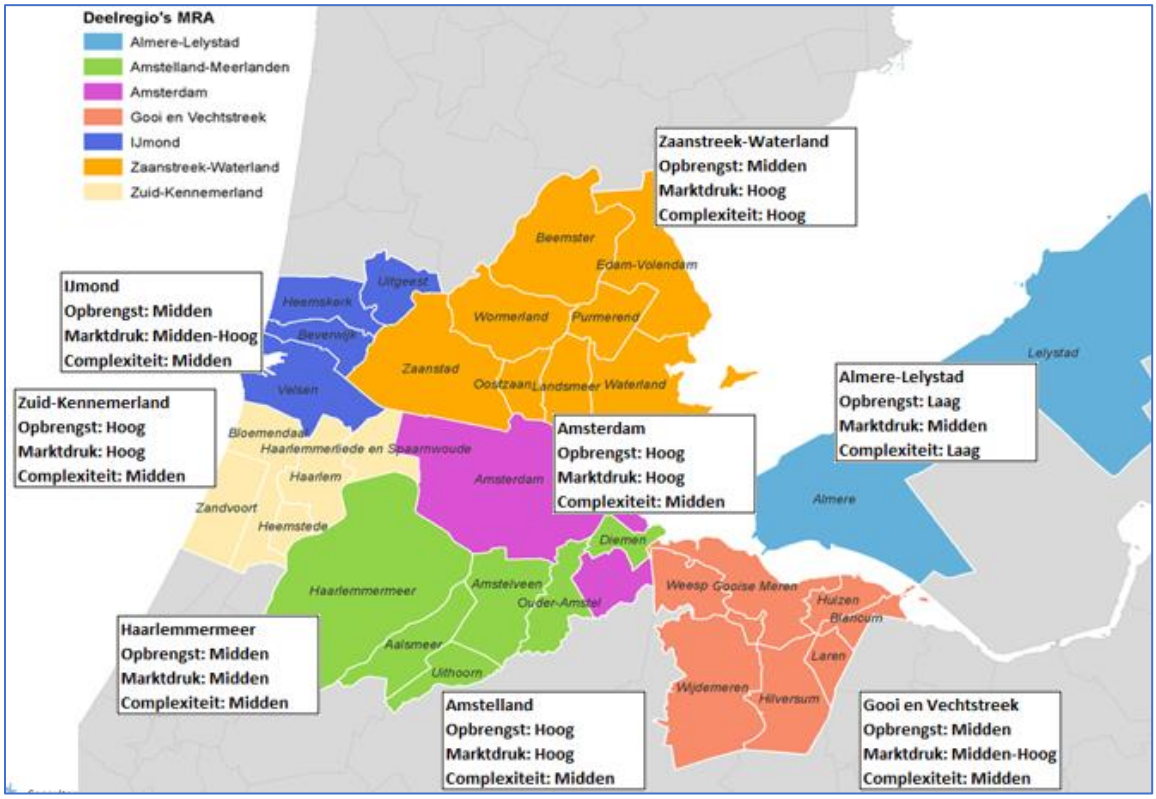
[1] Destijds was de Stadsregio Amsterdam verantwoordelijk voor het dossier wonen; inmiddels is dat de Metropoolregio Amsterdam waar 33 gemeenten en de beide provincies bij betrokken zijn.

overspannen: de huren die in de vrije sector worden gerealiseerd zijn de hoogste van het land, al suggereren recente rapportages van Pararius dat het maximum wellicht bereikt is en de torenhoge huurprijzen stabiliseren.

De snelle prijsstijgingen in de koop en de vrije sector huur, die inmiddels in de gehele MRA voelbaar zijn, hebben diverse oorzaken. We weten niet precies wat de prijselasticiteit van de vraag naar woningen is, maar wel is evident dat een verhoging van de nieuwbouwproductie in alle segmenten bevorderlijk is voor het herstel van evenwicht op de markt.

Het momentum voor versnelling is nu

Door de snelle prijsstijgingen staat de betaalbaarheid van de koop- en huurwoningmarkt onder grote druk. De positieve tegenhanger daarvan is dat complexe projecten financieel gezien steeds haalbaarder worden. Doordat de opbrengstpotentie oploopt, komt voor binnenstedelijke projecten die tot voor kort financieel onhaalbaar waren, de sluitende business case in zicht. Dat leidt tot een toegenomen animo bij projectontwikkelaars en beleggers om aan de slag te gaan, ook in de voorheen minder populaire delen van de MRA.



Afbeelding 2: De verkoopopbrengst, marktdruk en locatiecomplexiteit van de woningmarkt in de verschillende MRA-deelregio's.

Binnenstedelijke ontwikkelingen die stedenbouwkundig en volkshuisvestelijk zeer gewenst zijn, komen in toenemende mate binnen bereik zonder dat de overheid daar aan bij hoeft te dragen. We weten niet hoe lang dit gunstige gesternte aanhoudt. Het is echter waarschijnlijk dat wanneer de rente weer gaat stijgen, het kapitaal in mindere mate richting vastgoed vloeit en de woningprijzen wellicht weer gaan dalen.

De productiemachine draait in prima tempo

De productiecijfers waren de afgelopen jaren goed: de totale bruto toevoeging (dat is opgeleverde nieuwbouw plus overige toevoegingen zoals transformaties) was afgerond 15.000 in 2015. Dat was een mooi aantal, maar de kanttekening was dat het voor een deel om "inhaalvraag" ging, oftewel projecten die vanuit de crisis al op de plank lagen ('laaghangend fruit'). Dat soort projecten zijn er steeds minder.

In 2016 en 2017 is echter een vergelijkbaar productieniveau gerealiseerd, met afgerond 15.000 opgeleverde woningen in de MRA. Als dat nog een paar jaar wordt volgehouden moet de 60.000 in vijf jaar tijd gemakkelijk te halen zijn.

Deelregio	Opleveringen 2015	Opleveringen 2016	Opleveringen 2017	Trend
Almere-Lelystad	868	1.024	1.988	stijgend
Amstelland	977	1.391	829	stabiel
Amsterdam	9.250	7.411	6.779	stabiel
Gooi en Vechtstreek	895	1.696	1.328	stijgend
Haarlemmermeer	453	482	599	stabiel
IJmond	357	641	239	stabiel
Zaanstreek-Waterland	1.297	1.256	1.256	stabiel
Zuid-Kennemerland	1.172	819	1.491	stabiel
MRA	**15.269**	**14.720**	**14.509**	**stabiel**

Afbeelding 3: De gerealiseerde woningproductie 2015-2017 per deelregio (bron: CBS)

We zien dat de opleveringen per deelregio[2] wat schommelen, maar de stabiele trend in de afgelopen jaren is duidelijk waarneembaar. Om die woningproductie in perspectief te plaatsen: de woningvoorraad in de MRA is zo'n 1,14 miljoen. Een woningproductie van 15.000 per jaar komt dan neer op 1,32% toevoeging aan de voorraad per jaar, en dat al een paar jaar lang. Dat is zonder meer een goede prestatie[3]. Men kan zich afvragen of een verdere verhoging wel realistisch is, omdat niet alleen aan publieke zijde, maar ook bij marktpartijen en toeleveranciers sprake is van personeelstekorten.

[2] Amstelland-Meerlanden wordt in onze analyse gesplitst, omdat Haarlemmermeer andere karakteristieken heeft. Daarom spreken wij van Amstelland waar we Amstelland-Meerlanden exclusief Haarlemmermeer bedoelen.
[3] De gepresenteerde cijfers komen van CBS en betreffen nieuwbouw en overige toevoegingen. De cijfers over 2017 zijn nog niet definitief. De cijfers over de overige toevoegingen betreffen transformatie, maar ook gelegaliseerde splitsingen.

Het gaat dus niet zozeer om het nóg verder verhogen van de woningproductie, het gaat er om dat we het hoge niveau van de afgelopen jaren voortzetten. Gezien de hoge productie is voorkomen van vertraging in feite al “versnelling”.

Wat is het beeld in de deelregio’s?

Deze geplande productie betreft plannen met een harde en zachte juridisch-planologische status. In afbeelding 4 is de groei van de plancapaciteit zoals bekend in 2017 opgenomen ten opzichte van de analyse in 2016. De informatie komt uit de Monitor Plancapaciteit, waarin de gemeenten voor alle bekende woningbouwplannen de meest actuele prognoses verzamelen. Uit de cijfers komt duidelijk naar voren dat over de gehele linie de plancapaciteit op de korte termijn fors is toegenomen. Met name Amsterdam (plus 57%) , Amstelveen (plus 187%), Zaanstad (plus 171%) en Purmerend (plus 131%) springen er positief uit. De gemeente Haarlemmermeer blijft achter in deze tendens: daar groeide de plancapaciteit bescheiden (plus 4%). Voor de Gooi- en Vechtstreek, de IJmond en Zuid-Kennemerland geldt dat die in 2016 niet meededen aan de analyse, en daarom kan de versnelling daar niet op dezelfde wijze worden vastgesteld.

Deelregio	Versnelling doorgevoerd?	Geplande productie 2016-2020	Groei plancapaciteit t.o.v. 2016
Almere-Lelystad	Ja	9.500	10%
Amstelland	Ja	10.500	48%
Amsterdam	Ja	43.000	57%
Gooi en Vechtstreek	NVT	7.500	NVT
Haarlemmermeer	Nee	4.400	4%
IJmond	NVT	3.500	NVT
Zaanstreek-Waterland	Ja	11.200	129%
Zuid-Kennemerland	NVT	8.100	NVT
MRA		**97.700**	

Afbeelding 4: Versnelling en plancapaciteit van de verschillende deelregio's van de MRA.

In afbeelding 5 zijn een aantal andere uitkomsten van de analyse per deelregio weergegeven. Allereerst is het aandeel van de geplande productie in de periode 2016 tot en met 2020 weergegeven dat al een harde juridisch-planologische status heeft. In alle deelregio’s is dit aandeel meer dan 50%. Met name in de deelregio’s Almere-Lelystad, Amstelland en Gooi en Vechtstreek is de korte termijn productie over het algemeen al grotendeels hard. In Zaanstreek-Waterland en Zuid-Kennemerland is voor de korte termijn juist nog een relatief groot deel van de geplande productie zacht, wat betekent dat voor die plannen nog geen sprake is van juridisch-planologische geschiktheid. Voor de versnelling is dat een risico, aangezien dergelijke trajecten lang kunnen duren.

Kijkend naar het gemiddeld aantal woningen per project valt op dat Almere-Lelystad en Amstelland gemiddeld zeer grote projecten hebben. In Almere-Lelystad komt dit voort uit het feit dat er nog enkele grote uitleglocaties worden ontwikkeld. In Amstelland komt dit voort uit twee zeer grote projecten in Diemen die het gemiddelde fors omhoog halen. De deelregio’s IJmond, Zaanstreek-Waterland en Zuid-

Kennemerland worden gekenmerkt door hun lage gemiddelde projectgrootte. Dat betekent dat dezelfde productie in aantallen woningen moet worden gehaald met meer projecten, wat logischerwijze een grotere ambtelijke en besluitvormende capaciteit vraagt.

Het derde analyseonderdeel betreft de verwachte procentuele toevoeging van nieuwe woningen aan de bestaande woningvoorraad in de deelregio's. Hierin springt Amstelland in het oog met het hoogste percentage. Ook dit wordt deels veroorzaakt door de twee grote projecten in Diemen. Vooral een kleine gemeente met een groot project kan uitkomen op een hoog percentage. In een grote gemeente is dat lastiger. Opvallend is dat ook Amsterdam, Zaanstad, Haarlem en Purmerend boven 1,5% per jaar scoren. Almere en Haarlemmeer zijn vergelijkbare gemeenten met veel grootschalige projecten op uitleglocaties. Almere scoort bijna 2,0% toevoeging per jaar, bij de gemeente Haarlemmermeer ligt dit percentage net onder 1,5% De IJmond heeft op dit analyseonderdeel het laagste percentage: het totale aandeel nieuwe woningen dat gepland is voor 2018 vormt minder dan 1,0% van de bestaande woningvoorraad. Overigens is een jaarlijkse toevoeging van 1,0% van de woningvoorraad voor Nederlandse begrippen hoog: landelijk gezien is dat al jaren niet gehaald.

Het laatste onderdeel van de analyse toont het aandeel dat de deelregio's voor hun rekening nemen van de totale geplande MRA-productie. Amsterdam is aanzienlijk de grootste met circa 44% van de totale productie op de korte termijn. Dit laat zien dat de verhouding Amsterdam en de overige MRA-gemeenten op dit moment 44%-56% is. IJmond neemt het kleinste aandeel van de MRA-productie voor haar rekening, maar dat is ook de kleinste deelregio naar bevolkingsomvang.

Deelregio	Aandeel van geplande productie 2016-2020 met harde planstatus	Gemiddeld aantal woningen per project	Verwachte toevoeging aan bestaande woningvoorraad in 2018	Aandeel van totale MRA-productie
Almere-Lelystad	87%	118	1,65%	9,71%
Amstelland	85%	190	2,43%	10,79%
Amsterdam	74%	84	1,99%	44,06%
Gooi en Vechtstreek	84%	39	1,27%	7,61%
Haarlemmermeer	66%	90	1,47%	4,55%
IJmond	74%	19	0,96%	3,58%
Zaanstreek-Waterland	53%	26	1,53%	11,37%
Zuid-Kennemerland	56%	17	1,49%	8,34%
MRA	**73%**	**61**	**1,72%**	**100,00%**

Afbeelding 5: Vervolg van de analyse op deelregio-niveau

Op basis van de marktanalyse (afbeeldingen 1 en 2) zou mogen worden verwacht dat in alle deelregio's goed wordt geproduceerd, waarbij deelregio's die te kampen hebben met hoge locatiecomplexiteit, bescheiden marktdruk of lage opbrengstpotentie wellicht wat achterblijven. We zien inderdaad dat in de gebieden waar alle seinen op groen staan, zoals Amsterdam en Amstelland, de verwachte productie zeer fors is. Almere-Lelystad heeft ook een goede verwachte productie, omdat de lagere opbrengstpotentie daar gepaard gaat met een lage locatiecomplexiteit. Gooi en Vechtstreek en IJmond vallen op door relatief lage verwachte toevoeging. Dat komt vooral doordat in deze regio's relatief weinig grootschalige

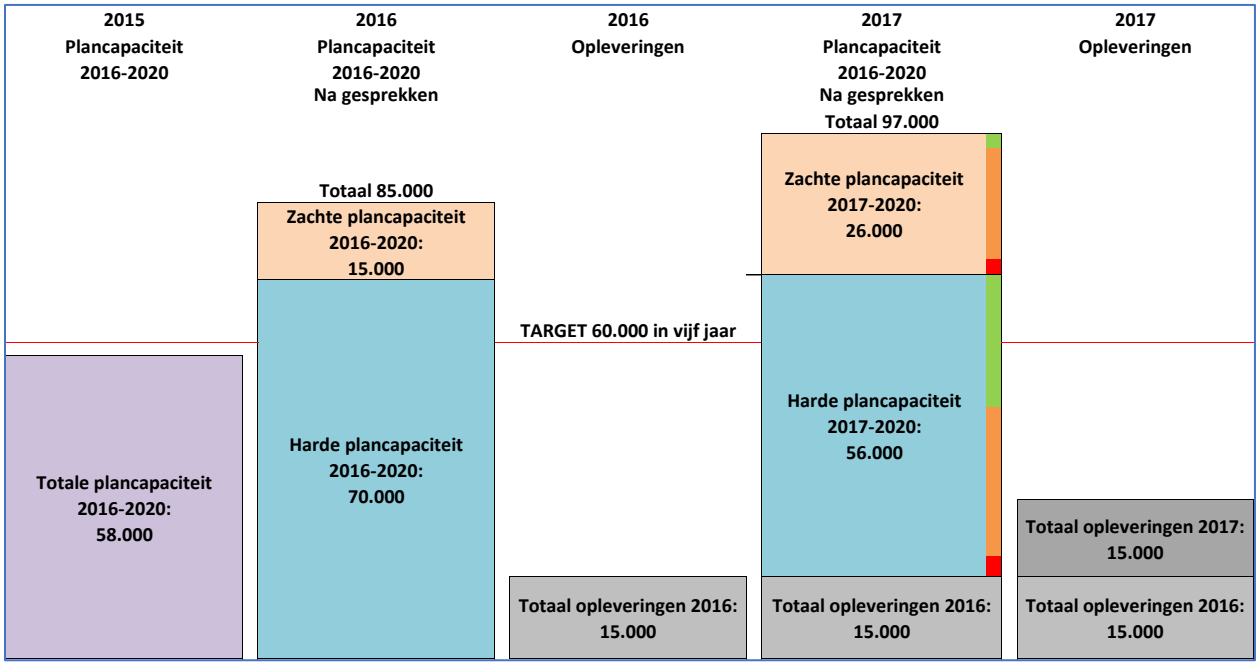
projecten en uitleglocaties zijn, waardoor men meer is aangewezen op de kleinere binnenstedelijke projecten. Desondanks zijn de productievoornemens nog zeer behoorlijk.

60.000 woningen in vijf jaar tijd zijn in zicht, maar....

Het is dus zaak gebruik te maken van het momentum, en nu met volle kracht voort te gaan met die projecten die we wenselijk vinden. En dat zou ook moeten kunnen.

Uit bovenstaande analyse blijkt dat de plancapaciteit voor de korte termijn flink is opgeschroefd en er lijken meer dan voldoende harde plannen te zijn die in de benodigde productie kunnen voorzien. In 2015 was nog sprake van een plancapaciteit van 56.000 voor de jaren 2016-2020; dat was minder dan de benodigde productie, zeker wanneer rekening wordt gehouden met planvertragingen en planuitval.

Ultimo 2017 zien we een plancapaciteit van theoretisch 97.000 woningen voor de jaren 2016-2020, waarvan een deel inmiddels al gebouwd en opgeleverd is. De rest is verdeeld in plannen die juridisch-planologisch hard dan wel zacht zijn. Ook hebben we met de kleuren rood, oranje en groen aangegeven in hoeverre sprake is van knelpunten.



Afbeelding 6: De plancapaciteit binnen de MRA tussen 2015 en ultimo 2017 ten opzichte van de target van 60.000 woningen.

De cijfers komen uit de Monitor Plancapaciteit, waarin gemeenten zélf een inschatting maken over de verwachte woningproductie. Er is dus in principe ruime plancapaciteit op de korte termijn. Kunnen we daarmee nu al stellen dat die 60.000 woningen in vijf jaar tijd gehaald gaan worden?

Dat hangt onder meer af van de project-specifieke kenmerken. Zijn het plannen die nu al juridisch-planologisch hard zijn, of moeten in dat traject nog stappen worden gezet? En zijn er overige knelpunten?

... alleen als we de knelpunten effectief weten op te lossen

In gesprek met de grotere bouwgemeenten verdiepten we de informatie uit de Monitor Plancapaciteit. We vroegen vooral door op de slagingskans van de voorgenomen productie 2016-2020. Zijn er nog knelpunten en zo ja, kunnen die op tijd worden opgelost?

In onderstaand overzicht is de voorgenomen productie 2016 tot en met 2020 verdeeld naar planstatus. Harde planstatus betekent dat alles tot en met het bestemmingsplan geregeld is. Daar zijn de opgeleverde woningen in 2016 bij opgeteld. Dit betreft in totaal ruim 71.000 woningen. Bij actieve grondpolitiek kan het echter betekenen dat de gronduitgifte nog moet plaatsvinden en dat bouwvergunningen nog moeten worden aangevraagd, dus daar kan nog vertraging optreden. Bij projecten met zachte planstatus – totaal ruim 26.000 woningen – is het juridisch-planologische traject nog niet volledig doorlopen.

	2016-2020	**97.728**
Harde planstatus	27.326	**71.426**
	24.828	
	4.274	
	14.998	(opleveringen 2016)
Zachte planstatus	3.075	**26.302**
	20.489	
	2.738	

Afbeelding 7: De geplande woningbouwproductie binnen de MRA van 2016 tot en met 2020.

We hebben ook onderzocht in hoeverre de projecten kampen met specifieke knelpunten – zij het op technisch vlak, financieel, regelgeving, omgeving of anderszins. Op basis van het aantal knelpunten zijn de projecten ingedeeld in “groen” – geen serieuze knelpunten – via “oranje” – wel knelpunten, maar oplosbaar voor 2021 – tot “rood” – zoveel knelpunten dat realisatie voor 2021 onrealistisch is.

Uit de analyse blijkt dat van de nog te realiseren productie ruim één derde deel de status “groen” heeft, ofwel circa 30.000 woningen. Dat wil zeggen dat er niet of nauwelijks sprake is van knelpunten, dan wel dat het aannemelijk is dat de overgebleven knelpunten opgelost gaan worden. Dat is het min of meer zekere aandeel van de plancapaciteit. De groene projecten moeten nog wel tot uitvoering komen, en daarbij kan met name de ambtelijke capaciteit wel een knelpunt zijn. We denken dan vooral aan rollen als plantoetsing en vergunningverlening.

Dat betekent dat twee derde deel van de plancapaciteit voor de jaren tot en met 2020 de status “oranje” of zelfs “rood” heeft: daar is dus nog werk aan de winkel. En dat moet wel snel gebeuren, want we zitten inmiddels bijna op de helft van de periode 2016 tot en met 2020.

Op zich zouden bovenstaande projecten, als alles zonder vertraging doorgaat, 1,72% per jaar aan de woningvoorraad toevoegen. Dat is fors hoger dan de 1,32% die in de afgelopen jaren is gerealiseerd, dus

enige planvertraging hoeft niet gelijk rampzalig te zijn. Het is echter wel zaak goed de vinger aan de pols te houden.

Welke knelpunten zijn er?

Daar ligt de grootste uitdaging: hoe lossen we de knelpunten op? Onvoldoende focus hierop kan er toe leiden dat er een grote planuitval ontstaat. De goede productiecijfers van de afgelopen jaren komen immers deels door inhaalvraag uit de voorgaande magere jaren; dat waren deels projecten die al op de plank lagen. De nieuwe productie zal voor een groter deel bestaan uit lastige, nieuwe projecten.

Wat zijn dan de knelpunten? We identificeerden vier hoofdgroepen, in volgorde van importantie:

1. Capaciteit – Door de combinatie van toegenomen marktdruk en toegenomen opbrengstpotentie zijn initiatiefnemers actief en komen steeds met nieuwe projecten naar de gemeente. We zien in alle gemeenten een groei van het aantal projecten, waarbij de ambtelijke capaciteit zowel kwantitatief als kwalitatief achterblijft.
2. Beleid – Het landelijke beleid rondom binnenstedelijk bouwen is helder, maar de uitwerking kan voor vertraging zorgen doordat de vereiste onderbouwingen nog niet voor iedereen gesneden koek zijn. Ook merken we dat diverse gemeenteraden besluiten de beleidsambities op gebieden als sociale en middeldure huur, duurzaamheid en parkeren op te schroeven, en die ambities ook op projecten toe te passen waarover al jaren onderhandeld wordt tussen gemeente en marktpartijen.
3. Infrastructuur – Voor diverse grootschalige gebiedsontwikkelingen geldt dat snel duidelijkheid moet komen of en wanneer de ontsluiting wordt aangelegd of verbeterd. Dit betreft voornamelijk woningproductie voor de periode 2020-2025. Gelet op de lange doorlooptijd is het wel van belang dat nú knopen worden doorgehakt over kritische infrastructuurprojecten.
4. Marktpartijen – De toename in aantallen projecten kan gemakkelijk leiden tot vertraging (verstopping van de ambtelijke trajecten). Ook zien we dat er marktpartijen zijn die zich druk bezig houden met het acquireren van nieuwe projecten, terwijl langer lopende projecten blijven liggen. Een gebrek aan capaciteit bij de aannemerij en nutsbedrijven is ook een risico dat meerdere malen is genoemd in gesprekken met gemeenten.

Slagen we er niet in deze knelpunten aan te pakken, dan bestaat het serieuze risico dat het productiedoel van 60.000 woningen niet wordt gehaald. Slagen we er echter wel in de knelpunten effectief op te lossen, dan is er alle reden om aan te nemen dat we het productiedoel kunnen halen en zelfs kunnen overtreffen.

Wat moeten we doen om de knelpunten op te lossen?

Het dominante knelpunt zit bij de overheid zelf: de combinatie van beperkte ambtelijke capaciteit en toegenomen bestuurlijke ambities.

Aanbeveling 1: vergroot de ambtelijke capaciteit – zowel kwantitatief als kwalitatief
De toename van het aantal en van de complexiteit van woningbouwprojecten staat in schril contrast met de ambtelijke capaciteit, die in de meeste gemeenten na de crisisjaren juist was gereduceerd. Het capaciteitsgebrek liet zich het eerst gelden aan de voorkant van de productieketen: projectleiders, planeconomen en gronduitgevers. Naarmate projecten verder komen, ontstaat een capaciteitsprobleem in de juridisch-planologische disciplines (denk aan bestemmingsplanjuristen) en vergunningverlening (denk aan plantoetsers).

Het probleem is primair kwantitatief, maar er is ook een kwalitatieve component. In veel gemeenten is de omslag naar binnenstedelijke, faciliterende grondpolitiek relatief vers, en het aanwezige kennisniveau en de benodigde vaardigheden zijn niet overal in voldoende mate aanwezig binnen de gemeentelijke organisaties. We zien dat in de meeste gemeenten aanvullende budgetten beschikbaar worden gesteld, maar we zien ook dat het in de huidige vastgoedmarkt lastig is voldoende goede mensen te werven. De gemeente kan niet altijd precies ramen welke expertise wanneer beschikbaar moet zijn, en voor bijna alle gemeenten geldt dat er onvoldoende projectomvang is om alle benodigde expertises altijd in huis te hebben. Flexibel capaciteit inhuren via adviesbureaus is ook niet gemakkelijk, omdat die al veel werk voorhanden hebben.

Vanuit het kernteam Versnelling wordt al gewerkt aan de organisatie van een flexibele capaciteitspool. Door de inventarisatie weten we dat op metropoolniveau behoefte is aan ca. 25 medewerkers en ten minste een viertal gebiedsontwikkelingsteams, en we weten ook in welke disciplines dat zit: projectleiders, planeconomen, planners, verkeerskundigen, bestemmingsplanjuristen, contractvormers met ervaring in anterieure trajecten en bouwplantoetsers. Door deze capaciteitsvraag te bundelen, wordt een aantrekkelijke propositie gemaakt voor aanleverende marktpartijen.

Zoals aangegeven is ook aan de marktzijde sprake van een krappe capaciteit. Dat zit vooral in de uitvoering: aannemers en hun onderaannemers, leveranciers van materialen, nutsbedrijven, etc. In de media verschijnen alarmerende berichten over de oplopende bouwkosten. Onze ervaring is dat de markt prima in staat is geweest de hoge productie van de afgelopen jaren te faciliteren, en dan zou het logischerwijze ook mogelijk moeten zijn om die productiedoelen vast te houden. Zolang er niet té veel nieuwe projecten tegelijkertijd naar de markt worden gebracht, is hier geen groot probleem. Dat vraagt om het snel analyseren van de haalbaarheid van projecten en om prioritering: aanbeveling 4.

Aanbeveling 2: Maak een pas op de plaats bij nieuwe beleidsambities voor bestaande projecten
Projecten die worden doorontwikkeld, komen op enig moment terecht bij de bestuurlijke besluitvorming. Dat kan gaan om zaken als de anterieure overeenkomst, waarvan de verantwoordelijkheid veelal is gedelegeerd aan B&W, of om zaken die normaliter het domein van de gemeenteraad zijn, zoals het vaststellen van stedenbouwkundige kaders en de besluitvorming over (postzegel)bestemmingsplannen.

De toegenomen ontwikkeldruk betekent dat er meer projecten langskomen, en dus aandacht vragen van de gemeenteraad. In sommige gemeenten zien we dat de werkdruk nog wordt verergerd doordat de politiek komt tot nieuwe beleidskaders – voor zaken als energieprestatie, sociale woningbouw, parkeren en dergelijke. Dat is een probleem wanneer ambities te veel worden gestapeld, waardoor ondanks de verbeterde marktomstandigheden een project financieel onhaalbaar of vertraagd kan worden. Ook zien we dat nieuw beleid wel eens van toepassing wordt verklaard op projecten waarover ambtenaren en marktpartijen al jaren in gesprek zijn en waar soms zelfs al afspraken gemaakt waren tussen gemeente en marktpartij. Dat werkt doorgaans ook vertragend.

In algemene zin geldt dat dit gemakkelijk leidt tot vertraging, omdat nieuwe kaders snel zullen leiden tot een herijking van het project door de marktpartij en tot heronderhandelingen over de uitvoering van die beleidskaders en de financiële gevolgen. De oplossing is om duidelijk te stellen wanneer nieuw beleid in gaat en op welke projecten het dus niet van toepassing is. De gedachte is: beter een goed project nu uitvoeren, dan het project nog beter maken en daarmee mogelijk lange vertraging oplopen. Zodoende is voor alle partijen – zowel binnen de gemeente als bij de marktpartijen – helder welk toetsingskader door

de gemeente gehanteerd gaat worden. Voor zover het gaan om gemeentelijk beleid, ligt de verantwoordelijkheid hiervoor bij de gemeenten zelf

Aanbeveling 3: Versnel de implementatie van landelijke beleidskaders
Voor landelijk beleid als de Ladder Duurzame Verstedelijking, de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) en het Luchthavenindelingsbesluit Schiphol (LIB) geldt dat het beleid in beginsel wel vastgesteld is, maar de toepassing lastig kan zijn.

We zien dikwijls dat de ambtelijke ervaring om met dergelijke beleidskaders om te gaan, niet altijd afdoende is. Binnen een faciliterende rolopvatting kan de bal dan worden neergelegd bij de marktpartij, die ook niet altijd de ervaring heeft om effectief op te treden. Ook merken we dat er onduidelijkheid is over hoe verschillende regimes zich tot elkaar verhouden.

Ook zien we wel dat er onenigheid is tussen diverse bestuurslagen over de implementatie van het beleid. Zo wacht de transformatie van Kronenburg in Amstelveen nog steeds op duidelijkheid over wat er wel of niet mogelijk is binnen de kaders van LIB-4, waardoor iedere poging tot transformatie wordt gefrustreerd. In de kassenrijke omgevingen zien we bijvoorbeeld ook onduidelijkheid over de vraag of leegstaande kassen nu als “groen” of als “rood” moeten worden beschouwd.

Dergelijke onduidelijkheid kan projecten jaren vertragen. Het is nodig dat in dit soort situaties – wanneer het beleidskader ruimte laat voor interpretatie - toch knopen worden doorgehakt. Het moet duidelijk worden onder welke voorwaarden een project door kan gaan – of niet. Het kernteam Versnelling kan hierin bemiddelen, bijvoorbeeld via het instrument van het PRIP[4].

Aanbeveling 4: Prioriteer binnen de projectenvoorraad
Voor een gemeente betekent de toegenomen ontwikkeldruk dat particuliere initiatiefnemers langskomen met projecten die in het geheel nog niet in de gemeentelijke planning stonden. Dat vereist dat de gemeente snel de wenselijkheid en haalbaarheid van zo’n nieuw project kan bepalen, en dan snel duidelijkheid kan geven aan de initiatiefnemers over de kaders waarbinnen de gemeente bereid is het project te begeleiden. Slaagt de gemeente hier niet in dan ontstaat het risico dat er zo veel projecten om aandacht vragen van de beperkte ambtelijke capaciteit dat alles gaat vertragen.

Ter illustratie: in Haarlem stonden bij de analyse 184 woningbouwprojecten in de planning voor productie in de jaren 2017-2020. De gemiddelde projectgrootte van die woningen is 21. Er zijn weliswaar voldoende behoorlijk grote projecten, want 17 projecten hebben meer dan 100 woningen. Er zijn ook heel veel kleine projecten met slechts een handvol woningen die een forse ambtelijke capaciteit vragen.

Hier is dus aan de orde dat de gemeente op succesvolle wijze komt tot prioritering. Simpelweg alle projecten tegelijk behandelen leidt onvermijdelijk tot vertraging van al die projecten, in alle fasen van het project. De gemeenteraad van Haarlem zal uiteindelijk voor 184 woningprojecten enige vorm van bestuurlijke besluitvorming moeten plegen tussen 2017 en 2020, dat is één project per week.

Prioriteren betekent dat de gemeente zelf formuleert welke projecten het allerbelangrijkst zijn. Dat kunnen projecten zijn die een hoge productie opleveren, of in een specifieke behoefte voorzien, of een

[4] PRIP staat voor ‘Provinciaal Initiatieven Platform’. In een PRIP staat een plan van een gemeente, waarover de provincie zich al langer buigt, centraal. In het PRIP bepaalt een integraal samengestelde groep ambtenaren, inhoudelijk betrokken bij de casus, in één uur tijd het provinciaal standpunt. De gemeente wordt hierbij betrokken en krijgt met een PRIP sneller duidelijkheid.

bepaalde gebiedsontwikkeling áf maken, of om andere redenen zeer gewenst zijn. Vanuit de versnellingsoperatie is een voorzet gedaan waarbij de nadruk wordt gelegd op de kwantitatieve woningproductie, maar het staat gemeenten vrij om binnen dat kader zelf nadere prioriteiten te kiezen.

Voor die prioritaire projecten moet in ieder geval voldoende ambtelijke en bestuurlijke capaciteit worden gereserveerd. We zien dat bijvoorbeeld Zaanstad met haar top-15 een dergelijke aanpak heeft gekozen.

Aanbeveling 5: Zet in op investeringen in infrastructuur voor de productie na 2020
De woningproductie voor de komende jaren kan plaatsvinden zonder grootschalige investeringen in infrastructuur, maar het begint links en rechts flink te knellen. In gebieden waar veel binnenstedelijke woningbouw wordt toegevoegd, vormt de ontsluiting nu al een probleem: Purmerend, Haarlem en Amsterdam zijn duidelijke voorbeelden.

In gemeenten als Haarlemmermeer (Beukenhorst-West, Lisserbroek) en Zaanstad (tussen Inverdan en Achtersluitpolder) is besluitvorming over infrastructuur een randvoorwaarde om verantwoord door te kunnen gaan met grootschalige ontwikkelingslocaties, die veelal pas na 2020 productie gaan opleveren. Het gaat daarbij zowel om wegen als om openbaar vervoer. In totaal gaat het om 6.000 woningen tot en met 2020 en nog eens 25.000 woningen tussen 2020 en 2025. Het verdient aanbeveling om gecoördineerd op te trekken richting Rijk: dus voor de gehele MRA en vanuit het standpunt van zowel woningbouw als bereikbaarheid.

Aanbeveling 6: Deel kennis en informeer elkaar
We zien dat de uitdagingen van vandaag nog te weinig centraal worden opgepakt. Iedere gemeente voor zich zoekt oplossingen voor de implementatie van de Ladder Duurzame Verstedelijking, het formuleren van een beleid voor middeldure huur, de introductie van aardgasloos bouwen, effectief faciliteren bij particuliere binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, en vergelijkbare zaken.

Hier kan de MRA waardevol zijn door het inzetten op kennisdelen: het identificeren van en communiceren over “best practices”. Door de aanwezige kennis binnen het MRA-verband tussen de deelnemende gemeenten uit te wisselen, kan binnen projecten vertraging worden vermeden. Gedacht kan worden aan het voortzetten van de workshops zoals gehouden in de 1^{e} fase van het versnellingsonderzoek in 2016.

Aanbeveling 7: Voer het overleg met marktpartijen en woningcorporaties op het juiste schaalniveau
De marktpartijen zijn, gedreven door de gestegen marktdruk, goed in beweging gekomen. Toch zien we hier een aandachtspunt. De investeringspotentie en de uitvoeringscapaciteit van zowel woningcorporaties als projectontwikkelaars en aannemers is gelimiteerd. In plaats van per gemeente te overleggen met die marktpartijen, is het effectiever om dergelijke overleggen op het relevante schaalniveau te voeren. Voor marktpartijen en corporaties die op bovengemeentelijke schaal opereren, is het daarom logischer het gesprek over prioritering en prestatieafspraken ook op bovengemeentelijk niveau te voeren.

BIJLAGE: DE BELANGRIJKSTE UITKOMSTEN VOOR DE ANALYSE OP MRA-NIVEAU

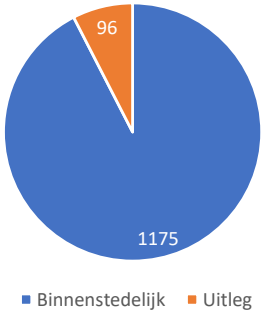
Dashboard

Plancapaciteit (hard en zacht) 2016-2020	
30.401	
45.317	97.728
7.012	
14.998	(opl. 2016)

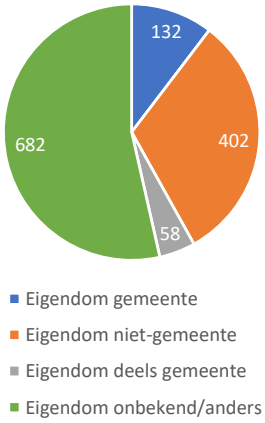
Plancapaciteit 2016 -2020	**97.728**
Jaarlijkse productie als % van de bestaande woningvoorraad	**1,72%**
Totale woningvoorraad	**1.139.456**
Gemiddelde landelijke productie als % van de bestaande woningvoorraad	**0,59%**
Aantal inwoners	**2.440.747**
Plancapaciteit 2016 -2020 als % van gehele MRA	**100,00%**
Gemiddeld aantal woningen per project 2017-2020	**61**
Aantal projecten 2017-2020 met meer dan 100 woningen	**204**
Totaal aantal projecten 2017-2020	**1281**
Aantal projecten dat voorziet in 80% van productie 2017-2020	**247**
Plancapaciteit 2021-2024 (versnellingspotentie)	**63.855**

Kernmerken van de productie 2017-2020 (harde en zachte plannen)

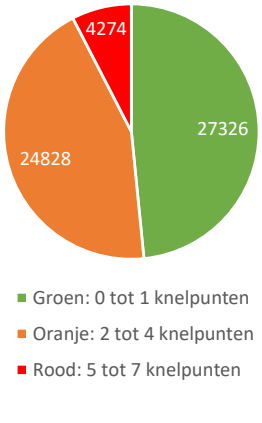
Aantal projecten in binnenstedelijk- of uitleggebied



Aantal projecten op gemeentelijke grondpositie of anders



Productie gebaseerd op aantal knelpunten



BIJLAGE: AANBEVELINGEN VOOR VERSNELLING VAN PROJECTEN

Aanbevelingen Fakton om knelpunten bij MRA-projecten op te lossen

NB deze lijst is gebaseerd op de Monitor Plancapaciteit 2017 en de gesprekken die door Fakton in de periode december 2017 – januari 2018 zijn gevoerd. Deze lijst is uitsluitend gericht op individuele projecten en wijkt daardoor in enige mate af van de 'Projectenlijst versnellingsmogelijkheden woningbouw MRA', waarin ook (grotere) ontwikkelzones en gebiedsontwikkelingen zijn opgenomen. De ontwikkelzones en gebiedsontwikkelingen bevatten namelijk vaak meerdere projecten, die in de planmonitor als afzonderlijke projecten zijn opgenomen. Onderstaande, op specifieke projecten gerichte, lijst bevat behalve een omschrijving van de knelpunten tevens aanbevelingen van Fakton voor de versnelling.

<u>Aalsmeer</u>

- Kudelstaart Westeinderhage (54 + 216 = 270 woningen): Discussie/onderzoek PRV in relatie tot glastuinbouw. Deze discussie moet goed worden opgelost om plan langs RvS te krijgen.
    - Inzet op versnelling, inzet van projectleider met ruim mandaat om proces verder te brengen (kernteam MRA?). Breng deze casus in als PRIP (provinciaal initiatievenplatform) bij de Provincie Noord-Holland.

<u>Almere</u>

- Almere Haven (40 + 160 = 200 woningen). Knelpunt is nog steeds Ymere, dat terughoudend is met investeren en niet willen vervreemden. Andere corporaties pakken wel hun deel. Geen versnelling te verwachten.
    - Gezamenlijk agenderen bij Ymere vanuit MRA en gemeente. Versnellen levert naar verwachting 200 woningen.

<u>Amstelveen</u>

- Kronenburg (0 + 2500 = 2500 woningen): Bij dit grootschalige project is regelgeving een knelpunt (LIB).
    - Er wordt gezamenlijk geagendeerd richting Rijk en Provincie door MRA en gemeente. Maak verder gebruik van de experimentstatus van dit project en stuur daarmee op versnelling.

<u>Gooise Meren</u>

- BOR-gronden (0 + 250 = 250 woningen): Project is net gestart en er zit beweging in. Intentieovereenkomst is aangescherpt. Er zijn twee knelpunten. Enerzijds is er weerstand vanuit de omgeving/buurt. Anderzijds is er sprake van een knelpunt rondom de ontsluiting met bijbehorend capaciteitsprobleem wat betreft de verkeerskundige.
    - Capaciteit inzetten vanuit de flexibele pool vanuit de MRA.
- Kolonel Palmkazerne/Crailo (225 + 0 = 225 woningen): Is intergemeentelijk project van 3 gemeenten (Hilversum, Gooise Meren en Laren), waarvan 225 woningen van Gooise Meren. Projectbureau Krijgsman zit er nu op. Er is advies nodig wat betreft de intergemeentelijke samenwerking (=capaciteitsvraag) en er is verkeerskundige expertise nodig (=capaciteitsvraag).

- Project Crailo is reeds benoemd bij de gemeente Hilversum. Vanuit Gooise Meren is duidelijk dat er ook capaciteit omtrent verkeer nodig is; deze capaciteit arrangeren vanuit de flexibele pool vanuit de MRA.

Haarlem

- Koepelterrein. Het woningbouwprogramma op het Koepelterrein bestaat uit 350 éénkamerwoningen met zelfstandige voorzieningen. Dit betreft 250 woningen voor studenten aan het University College (randvoorwaarde voor vestiging universitair onderwijs in Haarlem. Verhuur door DUWO). En 100 woningen (Elan Wonen) voor twee specifieke doelgroepen die op dit moment grote moeite hebben om woonruimte te vinden: Haarlemse jongeren (zowel studerende als niet-studerende) en mensen die nu nog in een sociaal-maatschappelijke voorziening verblijven, maar inmiddels toe zijn aan zelfstandige woonruimte.
  Transformatie van het Koepelterrein van een gevangenis naar een aantrekkelijk woongebied brengt specifieke knelpunten met zich mee die leiden tot relatief hoge bouw- en ontwikkelingskosten, die gezien het programma niet kunnen worden terugverdiend door hoge huren of koopwoningen:

  1. Transformatie monumentale Huis van Bewaring (de vml. Vrouwengevangenis) naar woonruimte; ontwerpopgave gezien de monumentale uitstraling van het gebouw, zowel aan de binnen als buitenzijde;
  2. Slopen van de naoorlogse bouw midden in intensief bebouwde stedelijke context, aanwezigheid van asbest;
  3. Intensief bouwprogramma in een vooroorlogs binnenstedelijk gebied, in samenhang met transformatie van het Rijksmonument van de Koepelgevangenis. Deze context stelt hoge eisen aan de stedenbouwkundige inpassing van het woningbouwprogramma en vraagt een kwalitatief hoogwaardige robuuste openbare ruimte.

  Om deze knelpunten op te lossen is naar schatting € 750.000,- extra benodigd. Hiermee kunnen 350 woningen worden gerealiseerd nog niet in de ramingen zijn opgenomen en die in 2020/2021 gerealiseerd kunnen zijn.

  - Complex project met onrendabele top door hogere kosten en lagere opbrengstmogelijkheden. Advies: Inzet van het provinciaal budget voor versnelling woningbouw ter afdekking van de onrendabele top.

Haarlemmermeer

- De besluitvorming rondom de komst van de Duinpolderweg is een belangrijke factor voor de versnelling van de woningbouw in de Haarlemmermeer. In de gemeenteraad van de Haarlemmermeer is de motie aangenomen genaamd “Eerst bewegen, dan bouwen”. Dat heeft gevolgen voor de voortgang van een aantal projecten, waardoor er geen sprake is van versnelling op korte termijn.
- Besluitvorming is onderdeel van het project “Bereikbaarheid Haarlemmermeer-Bollenstreek/Duinpolderweg”. Rond de zomer 2018 wordt verwacht dat voor (oa) Duinpolderweg een definitieve voorkeursalternatief wordt aangewezen. In de daarop volgende project MER-studie wordt het schetsontwerp uitgewerkt naar voorlopig en definitief ontwerp, waarna realisatie volgt (na 2021), dus pas daarna kan de bouw (van 7600 woningen) starten. Rond de zomer besluiten rijk en regio gezamenlijk over het al dan niet opnemen van het project in het bereikbaarheidsprogramma ‘Van, naar en in de MRA’.

- De Provincie NH heeft €25 miljoen extra uitgetrokken voor de realisatie van het project Duinpolderweg. Met de partners Vervoerregio Amsterdam, PZH en Holland Rijnland wordt bezien op welke wijze de benodigde middelen bij elkaar kunnen worden gebracht. Ook met het ministerie van I&W zijn gesprekken gaande. De voortgang van het project Duinpolderweg wordt jaarlijks geagendeerd voor het BO MIRT. De Duinpolderweg is randvoorwaardelijk voor:
    - Lisserbroek binnen Turfspoor: 1000 woningen (190 + 810)
    - Lisserbroek Noord: 2000 woningen (80 + 1920)
    - Nieuw Vennep West/Getsewoud West: 4000 woningen (op langere termijn)
    - Beinsdorp: 600 woningen (op langere termijn)
    - **Oplossen vanuit BO MIRT, programma bereikbaarheid MRA.**
- Beukenhorst West/Hyde Park (0 + 4000 = 4000 woningen): Project kan in potentie meer woningen betreffen. De ontwikkelaar en gemeente willen graag vooruit, maar er is nog veel discussie over het aandeel sociale woningbouw, parkeernormen en bovenplanse kosten.
    - **Inzet van projectleider vanuit flexibele pool om proces verder te brengen.**
- Hoofddorp Tudorpark (540 + 560 = 1100 woningen): Door haperende besluitvorming ontstaat hier vertraging terwijl er veel woningen zijn gepland voor de korte termijn. Het project stagneert doordat een straatprofiel moet worden vastgesteld in de Raad.
    - **Inzetten op versnelde besluitvorming en inzet van capaciteit uit de flexibele pool.**
- President/Lincolnpark (160 + 640 = 800 woningen): Ook hier ontstaat vertraging door onvoldoende capaciteit.
    - **Inzetten op toewerken richting besluitvorming. Inzetten op versnelling door inzet capaciteit vanuit flexibele pool.**

<u>Hilversum</u>

- Crailo (0 + 200 = 200 woningen): Betreft een intergemeentelijke samenwerking tussen Hilversum, Laren en Gooise Meren.
  Besluitvorming vraagt tijd, hierdoor is alle productie verschoven naar lange termijn.
    - **Hier is versnelling mogelijk door sturen op snelle besluitvorming. Opzetten projectteam ter ondersteuning van projectbureau Krijgsman met behulp van flexibele pool vanuit MRA.**

<u>Lelystad</u>

- Lelycenter (50 + 605 = 655 woningen): dit project is onderverdeeld in deelplannen. Er speelt een financieel probleem: transformatie van verouderde kantoren naar woningen (goedkope woningen) levert onvoldoende opbrengst op om kostenverhaal afdoende toe te passen. Onrendabele top is ruw ingeschat op € 2 miljoen.
    - **Onrendabele top, actie richting Rijk en/of Provincie om (deel van) de onrendabele top te kunnen afdekken (subsidie). Gezamenlijke agendering MRA en gemeente.**

<u>Purmerend</u>

Uit gesprekken met Purmerend blijkt dat men daar vol inzet op de verstedelijkingsopgave van het stationsgebied en het centrum.

- Centrumgebied Purmerend/ verstedelijkingsopgave.: meerdere projectgebieden (projectgebieden 1, 2, 3, 4 en 7. Betreft 1.272 + 687 = 1.959 woningen). Door verplaatsing van station Purmerend naar de Wagenweg (versterken centrumgebied) en door In te zetten op

hoogwaardig frequent OV/knooppuntontwikkeling kan de parkeernorm worden verlaagd en de dichtheid vergroot, waardoor versneld meer woningen kunnen worden gerealiseerd.
    - **BO MIRT juni: BZK als partner in gesprekken met NS/ ProRail, aanpakken OV Knooppunt Purmerend centraal (verplaatsen perrons).**
- Brantjesoever (45 + 75 = 120 woningen): Discussie met ontwikkelaar over OVB/BTW. Is een 'groen' project, maar versnelling is hier goed mogelijk.
    - **Leveren fiscaal advies vanuit MRA flexibele pool, inzetten op versnelling**

<u>Weesp</u>

- Bloemendalerpolder (840 + 1910 = 2750 woningen): Op dit moment zou in de Bloemendalerpolder op twee aspecten versnelling plaats kunnen vinden. 1. De houding van het Rijk t.o.v de SUOK. Het Rijk heeft mede de SUOK ondertekend, maar lijkt nu niet haar verantwoordelijkheid te willen nemen op een aantal aspecten uit de SUOK. Waaronder ontsluiting van het gebied op de A1, aanleggen van geluidschermen langs het spoor en grondrouting. 2. De natuurbeschermingswet. Het gehele project valt onder de crisis- en herstelwet alleen de natuurbeschermingswet is hierin niet meegenomen. Dit wordt aangepast, maar zorgt voorlopig nog voor vertraging. De natuurbeschermingswet houdt op dit moment ook versnelling tegen, dit komt mede voort uit interpretatie en/of onduidelijke formuleringen.
    - **Eerste knelpunt zit hem in terughoudendheid Rijk t.o.v. investeringen afgestemd in SUOK. Aanjagen van deze afspraken, gezamenlijk optreden richting Rijk vanuit MRA en gemeente Weesp.**
    - **Tweede knelpunt is natuurbeschermingswet; Organiseer een expert-/versnellingssessie met Rijk, omgevingsdienst en provincie om procesafspraken te maken/knelpunt op te lossen.**

<u>Zaanstad – genoemde projecten vallen onder top 15 prioriteitenprojecten vastgesteld door gemeente</u>

- Achtersluispolder (0 + 5000 = 5000 woningen): Voorbereiding is gestart (initiatieffase). Er is een goede projectleider en gebiedsontwikkelingsteam gewenst om in dit gebied te starten. Daarnaast knelpunt infrastructuur: Ontsluiting o.a. Thorbeckeweg, o.a nieuwe aansluiting Amsterdam en nieuwe ontsluiting nabij poelenburg (relatie met ontwikkelzone station Zaandam). En knelpunt transformatie, kosten bedrijfsverplaatsingen
    - **Inzet van gebiedsontwikkelingsteam (GO-team) vanuit de flexibele schil. Parallel aan de ruimtelijke studies ook starten met het opzetten van de businesscase. Snelheid is geboden gezien het feit dat private partijen posities aan het innemen zijn. Inzet van instrument WVG, Oplossing voor kosten bovenlokale bedrijfsverplaatsingen.**
    - **Agenderen voor BO MIRT juni 2018:** Prioriteit voor toegangsroutes naar gebiedsontwikkelingen Kogerveld, Achtersluispolder, Stationsgebied in Zaanstad. Via MIRT verkenning corridor Amsterdam-Hoorn.
- Hembrugterrein (100 + 900 = 1000 woningen): Omgevingsplan moet worden opgesteld. Er zijn bezwaren vanuit de Westhaven op het plan. Er zijn veel tegenstrijdige belangen in het gebied die remmende werking hebben. Bij een goed omgevingsplan heeft dit ook zijn weerslag op de Achtersluispolder op termijn.
    - **Inzet op versnelling en afronden omgevingsplan/visie, via gebiedsontwikkelingsteam Achtersluispolder. Infraoplossing Achtersluispolder heeft ook positief effect op dit project.**
- Problematiek omtrent parkeren bij appartementengebouwen vanwege parkeernormen. Er zal wellicht betaald parkeren ingevoerd moeten worden. Dit speelt bij de volgende projecten: Heldin

Stelling (405 woningen op korte termijn), Inverdan Vrodest (400 woningen op lange termijn), Burano (144 woningen op korte termijn).

    - Inzetten op versnelling en afronden van de discussie rondom de parkeernormen. Zoek naar mogelijkheden in bijvoorbeeld het toepassen van instrumenten als het mobiliteitsplan, flexibele parkeernormen, etc. Eventueel ook inzet vanuit flexibele pool inzetten op deze projecten.

- Inverdan - Noordsebos (197 woningen): Afhankelijk van cultuurcluster en aanleg nieuwe fietsenstalling. Planning is om in 2020 planologisch hard te zijn.
    - Versnellen is hier belangrijk, stappen zetten om tot hard plan te komen en discussie met cultuurcluster af te ronden. Project is binnen Zaanstad inmiddels als prioriteitproject aangewezen. Infraoplossing Achtersluispolder heeft ook positief effect op dit project.