

Regionale verdieping realisatiecapaciteit

Samenvatting inventarisatie

24-2-2022



Inleiding



Aanleiding

De provincie Noord-Holland staat voor een enorme woningbouwopgave. In de periode tot 2030 ligt er de opgave om 145.000 tot 165.000 woningen toe te voegen aan de voorraad. Hierbij gaat het om circa 25.000 woningen in de regio Noord-Holland Noord en 120.000 tot 140.000 in de regio Noord-Holland Zuid. Deze toevoeging is noodzakelijk om het huidige woningtekort in te lopen en de groeiende bevolking te kunnen huisvesten. Om de huidige tekorten weg te werken is een versnelling van de woningbouwproductie noodzakelijk.

De huidige opgave vraagt van zowel provincie als gemeenten een pro-actieve manier van sturen van de bouwopgave. Daarbij geldt dat de ambtelijke capaciteit om plannen tot uitvoering te brengen niet onuitputtelijk is. Het is daarom van belang om de juiste inzet op de juiste woningbouwprojecten te plegen: kansrijke woningbouwprojecten die een belangrijke bijdrage leveren aan de versnellingsopgave en voorzien in de toekomstige woningbehoefte. Om gemeenten hierin te ondersteunen is een 'Projectenlijst versnellingsmogelijkheden' opgesteld. Dit is een dynamische projectenlijst die inzicht biedt in de haalbaarheid, kwaliteiten, fasering en knelpunten van grote woningbouwplannen en gebiedsontwikkelingen.

Inleiding



Doel van de opdracht

Er is een inventarisatie gemaakt van alle grote woningbouwlocaties en gebiedsontwikkelingen. Voor gebiedsontwikkelingen in de regio Noord-Holland Noord gaat het om gebieden vanaf circa 250 woningen en in Noord-Holland Zuid gaat het om gebieden vanaf circa 500 woningen. Per locatie zijn met de betrokken projectleiders / programmamanagers / beleidsadviseurs de projecten doorgenomen en is er inzicht gegeven in:

- Het kwalitatieve programma naar prijssegment en woningtype
- De knelpunten die moeten worden opgelost
- De haalbaarheid om in de periode tot 2030 tot realisatie te komen, inclusief fasering
- Aanvullend is binnen de provincie getoetst welke knelpunten er spelen vanuit de verschillende beleidsvelden.

De informatie op projectniveau is samengevat in de 'Projectenlijst versnelling woningbouw' (Excel). Deze lijst dient als werkdocument om de voortgang van de projecten te monitoren en gerichte acties te ondernemen.

Inleiding



Onderzoeksaanpak

- Er zijn 156 gebiedsontwikkelingen besproken in 27 gemeenten.
- De projecten in de gemeente Amsterdam zijn geclusterd in zeven projectgebieden. Onder deze projectgebieden vallen verschillende nieuwbouwontwikkelingen.
- De projecten die onder het programma Bereikbare Steden vallen, zijn niet apart besproken. De informatie over status en knelpunten die spelen bij deze is meegenomen vanuit de beschikbare gebiedsplannen.
- Aanvullend hebben er interviews plaatsgevonden met ontwikkelende partijen (corporaties en ontwikkelaars) om ook vanuit hun perspectief de belangrijkste knelpunten (en oplossingen) inzichtelijk te krijgen. Hierbij is niet ingegaan over specifieke projectlocaties, maar zijn de belangrijkste knelpunten op hoofdlijnen besproken.

Huidige plancapaciteit



Huidige plancapaciteit naar regio en periode

De inschatting is dat op de grote ontwikkellocaties naar schatting circa 160.000 woningen kunnen worden gerealiseerd in de periode 2021 tot en met 2029. In de periode 2021 tot en met 2024 gaat het om ruim 48.000 woningen. Dit zijn ook de woningen die het meest 'hard' zijn in de planning. De plannen die naar verwachting worden gerealiseerd in de periode 2025 tot en met 2029 zitten nu vaak nog in de initiatiefase of maken onderdeel uit van een ontwikkeling met een lange fasering. Van een deel van de plannen (22.610 woningen) is de fasering vooralsnog niet precies bekend. Dit zijn doorgaans de zachtere plannen. Met name in de regio's Alkmaar e.o., Amstelland-Meerlanden en Zuid-Kennemerland / IJmond zijn relatief veel plannen waarvan de precieze fasering nog niet bekend is.

Regio	2021 t/m 2024	2025 t/m 2029	Onbekend	2021 t/m 2029
Alkmaar e.o.	1.170	5.580	4.340	11.090
Amstelland-Meerlanden	6.840	14.460	10.010	31.310
Amsterdam	18.570	29.050	0	47.620
Gooi & Vechtstreek	1.040	2.380	2.390	5.810
Kop van NH	600	1.800	0	2.400
Westfriesland	3.570	7.660	0	11.230
Zaanstreek-Waterland	9.540	16.810	820	27.170
Zuid-Kennemerland/IJmond	6.880	10.260	5.050	22.190
Eindtotaal	48.210	88.000	22.610	158.820

Belangrijke knelpunten



Samenvatting belangrijkste knelpunten

In de gesprekken zijn verschillende knelpunten aan de orde gekomen die van invloed zijn op de betreffende gebiedsontwikkelingen. In de volgende sheets vatten we op hoofdlijnen de belangrijkste knelpunten samen. Het gaat hierbij om:

- Ambtelijke capaciteit
- Stikstof
- Mobiliteit
- Energie-infrastructuur
- Business-case

Belangrijke knelpunten



Ambtelijke capaciteit

Het tekort aan ambtelijke capaciteit is een van de meest genoemde knelpunten in de gesprekken. Er is een tekort aan mensen over de hele lijn: van projectleiders, beleidsadviseurs tot plantoetsers. Daarbij lijkt er een extra tekort te zijn aan vakspecialisten (verkeerskundigen, stedenbouwkundigen, planeconomen, etc.).

In de praktijk leidt dit tot vertraging van projecten. Het komt voor dat projecten nog geen projectleider hebben of vertraging oplopen omdat er tekort is aan vakspecialisten om de plannen inhoudelijk te beoordelen. Het risico hiervan is dat de kwaliteit van de planvorming onder druk komt te staan en dit vergroot de kans op het maken van (procedurele) fouten. Zeker in complexe binnenstedelijke ontwikkelingen waarin verschillende partijen actief zijn, in combinatie met een kritische omgeving, is het van belang om het proces zorgvuldig op te pakken.

Veel gemeenten 'vissen in dezelfde vijver' om mensen aan te trekken. Hierbij geldt dat kleinere gemeenten extra kwetsbaar zijn. Zowel in het behouden van personeel als het aantrekken van nieuw personeel. Tot slot drijven veel projecten op de inzet van inhuurkrachten en zzp'ers. Zij hebben vaak specifieke vakkennis in huis en zijn in staat om snel en professioneel te werken. Hier kleeft ook een keerzijde aan. Gemeenten hebben steeds minder kennis in 'eigen huis' en deze kennis verdwijnt zodra de contracten aflopen. Bovendien is de binding met de gemeente, de omgeving en het bestuur minder hecht.

Belangrijke knelpunten



Stikstof

Naast ambtelijke capaciteit is het stikstofdossier misschien wel het grootste knelpunt voor de realisatie van nieuwbouw in de komende jaren. Het inzicht in de omvang van het stikstofprobleem verschilt overigens per project en dit is mede afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt. Daarom is er nog niet overal een goed beeld van de feitelijke consequenties voor het programma. Vooral bij projecten die zich nog in de initiatieffase bevinden is dit nog onduidelijk.

De gesprekken hebben plaatsgevonden in december, januari en februari. Per 1 januari 2022 is er een nieuwe methodiek om de AERIUS-berekening te bepalen in gegaan. Duidelijk is dat er veel onzekerheid is over de uitwerking hiervan. Een aantal projecten die ver in de planuitvoering zitten (ter inzagelegging bestemmingsplan) zijn aangehouden en lopen vertraging op vanwege de uitkomsten van de nieuwe berekeningswijze. En voor deze projecten is voornamelijk nog geen oplossing gevonden. Vanuit de gemeenten ligt er een sterke behoefte aan ondersteuning. Hierbij is ook diverse keren de stikstofbank genoemd.

Belangrijke knelpunten



Mobiliteit

Er zijn verschillende projecten waarbij ondersteuning ten aanzien van het mobiliteitsvraagstuk wordt gevraagd van de provincie. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om Hilversum, Beverwijk en een aantal West-Friese gemeenten. De aard van ondersteuning is divers van aard. Het kan sterk project georiënteerd zijn. Denk aan de aanleg van een tunnel, de ontsluiting van een locatie richting provinciale weg / snelweg. Maar het betreft in een aantal gevallen ook regio-overstijgende vraagstuk. Zoals in Beverwijk het geval is: de ligging van de A22 heeft een grote invloed op de ontwikkeling van nieuwbouw en de mogelijkheden die er zijn.

Tot slot worstelen sommige landelijke gemeenten met de OV-aansluiting. Vaak is het OV-netwerk beperkt en betreft het enkel busverbindingen. Hierdoor zijn er minder mogelijkheden alternatieve vervoersoplossingen uit te werken of met lagere parkeernormen te werken.

Belangrijke knelpunten



Energie-infrastructuur

De woningbouw legt een grote belasting op het bestaande energienetwerk en gemeenten ervaren dat netbeheerders te weinig capaciteit hebben om tijdig de energie-infrastructuur aan te leggen. Door de toegenomen vraag naar woningbouw is de maximale capaciteit van het netwerk bereikt en wordt er op veel plekken gewerkt aan uitbreiding van de capaciteit. Hierdoor moeten er nieuwe transformatorhuisjes, transformatorstations en kabels worden aangelegd. Van belang is om netwerkbeheerders tijdig te betrekken bij de ontwikkeling van nieuwbouwlocaties en afspraken te maken over de planning en fasering.

Belangrijke knelpunten



Business case

Met name bij projecten waarbij bovenwijkse infrastructurele voorzieningen gerealiseerd worden is het lastiger om de businesscase rond te krijgen. Daarnaast staat projecten waar een hoge ambitie is gesteld ten aanzien van duurzaamheid, klimaatadaptatie, circulariteit, betaalbaar programma de businesscase onder druk. In de praktijk betekent dit dat de ambities (soms) naar beneden moeten worden bijgesteld. Dit door bijvoorbeeld te extra te verdichten in het programma, ambities ten aanzien van sociale woningbouw bij te stellen.

In relatief veel projecten worstelen gemeenten met het dilemma hoe je om gaat met een programma met relatief veel sociale huurwoningen en tegelijkertijd moet voldoen aan de geldende parkeernormen. Zeker als er sprake is van een hoge dichtheid zijn parkeeroplossingen relatief duur.

Tot slot worstelen gemeenten met de vraag hoe je (koop)woningen betaalbaar én tegelijkertijd bereikbaar houdt voor de doelgroep. Hierbij wordt gedacht aan kleiner bouwen of de inzet van verschillende financieringsconstructies.

Rol provincie



Huidige inzet instrumenten

De provincie ondersteunt gemeenten momenteel met inzet vanuit de flexibele schil of bij tijdelijke inhuur van mensen. Dit sluit sterk aan op de behoefte van gemeenten en het is belangrijk om deze programma's door te zetten. Uit de gesprekken komen overigens verschillende reacties naar voren ten aanzien van deze vorm van ondersteuning:

- Een meerderheid van de gemeenten geeft aan dat deze ondersteuning goed en snel werkt. De inzet van deze inhuur helpt bij de aanpak en begeleiding van diverse projecten.
- Tegelijkertijd is er ook een (kleine) groep gemeenten die aangeeft te weinig gebruik te maken van deze regelingen. Men ervaart de procedure als lastig, de inzet komt op het verkeerde moment of men heeft te weinig capaciteit om de mogelijkheden van de ondersteuning te onderzoeken. Ander belangrijk punt is dat de regeling gericht is op projecten die zijn gelegen binnen bestaand stedelijk gebied. Met name (kleinere) landelijke gemeenten hebben veel projecten die buiten bestaand stedelijk gebied zijn gelegen en worden daarmee uitgesloten van deze regeling. Terwijl dit juist gemeenten zijn waar vaak een capaciteitsprobleem speelt. Daarom adviseren we om deze vorm van ondersteuning ook voor deze gemeenten te bieden. Bijvoorbeeld in de vorm van maatwerk. Ook omdat de kleinere, landelijke gemeente een grote druk op de woningmarkt ervaren.

Rol provincie



Behoeftte aan meer samenwerking in projecten

Veel gemeenten geven aan dat ze behoefte hebben aan meer samenwerking tussen provincie en gemeenten in projecten. Daarbij moet meer oog zijn voor het gezamenlijke belang, namelijk het realiseren én versnellen van de benodigde woningproductie. Sommige gemeenten ervaren de provincie nog teveel als toetsend partner in plaats van een meedenkend / initiërende partner. Daarnaast geven gemeenten ook aan dat de communicatie en samenwerking soms beter kan. Hierbij is het belangrijk om vanuit een integrale benadering de nieuwbouwopgave aan te pakken en dit vraagt om een goede afstemming tussen de verschillende beleidsterreinen.

Ondersteuning bij gemeente-overstijgende problematiek

Er zijn een aantal thema's die regio, en mogelijk zelfs provinciaal, overstijgend zijn. Denk aan thema's als mobiliteit, discussie ten aanzien van (zware) industrie / economie / wonen (bijvoorbeeld in Beverwijk / Zaanstad) maar duidelijk ook het stikstofdossier. Dit zijn thema's die het schaalniveau van de betreffende gemeenten te boven gaan. Hier zien gemeenten dan ook een belangrijke rol weggelegd voor de provincie.

Rol provincie



Bundelen van kennis en kunde

De provincie volgens gemeenten nog meer een rol spelen in het bundelen van kennis en kunde. Veel gemeenten worstelen met dezelfde vraagstukken. Daarin zou de provincie door middel van kruisbestuiving partijen bij elkaar kunnen brengen. Een voorbeeld is het stikstofdossier, maar bijvoorbeeld ook de wijze waarop gemeenten een (succesvolle) vorm van uitnodigingsplanologie organiseren.

Lobby voor de regio

Tot slot speelt de provincie een belangrijke rol in de lobby van en voor de regio richting het rijk. Om de huidige opgave te kunnen realiseren is gemeenschappelijk optreden noodzakelijk. Daarnaast is het binnen de regio ook van belang om niet alleen oog te hebben voor de grote stedelijke gemeenten te hebben, maar ook het belang van de kleine gemeenten te erkennen.

Knelpunten vanuit marktpartijen



Met een aantal marktpartijen zijn aanvullende gesprekken gevoerd over knelpunten die zij ervaren bij gebiedsontwikkeling en mogelijke oplossingen.

Stel vooraf heldere kaders vast

Marktpartijen geven aan dat het belangrijk is dat gemeenten (vooraf) heldere kaders stellen voor woningbouwontwikkeling. Op deze manier is duidelijk waar nieuwbouwprogramma's aan moeten voldoen en kunnen ontwikkelaars hier gericht hun plannen op ontwikkelen. De kaders verschillen per gemeente en dit kan in het proces tot ruis leiden.

Snelheid anterieure afspraken

Marktpartijen hebben de ervaring dat het lang kan duren voordat er anterieure afspraken zijn gemaakt en vastgelegd. De vorm van deze anterieure afspraken verschillen tussen gemeenten en soms zelfs binnen gemeenten. Daarnaast merkt men op dat gemeenten, bijvoorbeeld onder politieke druk of veranderd inzicht van de organisatie, regelmatig terug komen op reeds gemaakte afspraken. Dit leidt vervolgens tot extra vertraging. Werken met (gedeeltelijk) vaste overeenkomsten zou kunnen helpen om dit proces efficiënter te laten lopen.

Knelpunten vanuit marktpartijen



Herkenning beeld capaciteitstekort

Ontwikkellende partijen herkennen het beeld dat er sprake is van capaciteitstekort bij gemeenten. In de praktijk leidt dit tot vertraging in procedures en vertraging in de doorlooptijd van de ontwikkeling van nieuwbouw. Vooral als er sprake is van veel personeelwisselingen bij een gemeente is dit het geval.

In de gesprekken geven ontwikkelaars aan dat ze open staan voor het bieden van ondersteuning bij het opstellen van bestemmingsplannen en / of procedures. Belangrijk is dat hier vooraf heldere kaders worden vastgesteld met betrekking tot de kwaliteit. Gemeenten ervaren in de praktijk namelijk dat ze niet altijd de gewenste kwaliteit krijgen die noodzakelijk is. Des te belangrijker om hier vooraf afspraken over te maken en hier voorwaarden aan te verbinden.

Stijging bouwkosten

De kosten van bouwmaterialen en arbeid zijn de afgelopen jaren sterk gestegen en de verwachting is dat deze stijging de komende tijd doorzet. Hierdoor komt de financiële haalbaarheid van met name sociale huur en betaalbare koop onder druk te staan. In de praktijk leidt dit vaak tot de bouw van kleinere eenheden of besparen op kwaliteit. Belangrijk blijft om de focus niet allen op kwantiteit te leggen, maar juist ook op kwaliteit.

Knelpunten vanuit marktpartijen



Stikstofdossier

Het stikstofdossier lijkt in ieder geval op korte termijn tot vertraging van bouwplannen te leiden. Er is nog veel onduidelijk over het effect van de nieuwe berekeningen en partijen (ontwikkelaars, gemeenten) proberen telkens tot nieuwe oplossingen te komen. Hier moet snel op landelijk niveau een oplossing voor gevonden worden.

Beleidsreactie onderzoek Regionale verdieping

REGIONALE VERDIEPING MASTERPLAN WONEN PROVINCIE NOORD-HOLLAND

In het vervolg op de eerste versie van het Masterplan Wonen (MPW) heeft bureau Companen een zogenaamde “regionale verdieping” uitgevoerd. Deze regionale verdieping betreft:

1. Een update en uitbreiding van de Projectenlijst versnellingsmogelijkheden;
2. Reactie vanuit de gemeenten op de mogelijke instrumenten zoals geschetst in het MPW van de provincie en antwoord op de vraag welke hulp zij van de provincie nodig hebben voor het realiseren van de woningbouwopgave.

De bevindingen van de regionale verdieping

Bureau Companen heeft in totaal 156 projecten en gebiedsontwikkelingen in 27 gemeenten besproken met de betrokken projectleiders, programmamanagers en beleidsadviseurs. Hierdoor is er inzicht gekregen in:

- Het kwantitatieve en kwalitatieve programma naar prijssegment en woningtype (voor zover al bekend in het project);
- De knelpunten die moeten worden opgelost;
- De haalbaarheid om in de periode tot 2030 tot realisatie te komen, inclusief fasering;
- Andere, concurrerende belangen en/of strijdigheden vanuit verschillende provinciale (en gemeentelijke, of Rijks) beleidsdoelstellingen.

Aanvullend zijn ontwikkelende partijen (corporaties en ontwikkelaars) geïnterviewd om ook vanuit hun perspectief de belangrijkste knelpunten (en oplossingen) inzichtelijk te krijgen. Hierbij is niet ingegaan op specifieke projectlocaties, maar zijn de belangrijkste knelpunten op hoofdlijnen besproken.

Companen heeft de inschatting gemaakt dat op de 156 locaties op de projectenlijst naar schatting **circa 160.000 woningen tot 2030** gerealiseerd kunnen worden. In de periode 2021 tot en met 2024 gaat het om ruim 48.000 woningen Dit zijn ook de woningen die het meest ‘hard’ zijn in de planning. De plannen die naar verwachting worden gerealiseerd in de periode 2025 tot en met 2029 zitten nu vaak nog in de initiatieffase of maken onderdeel uit van een ontwikkeling met een lange fasering. Van een deel van de plannen (23.830 woningen) is de fasering vooralsnog niet precies bekend, met name in de regio’s Alkmaar, Amstelland-Meerlanden en Zuid-Kennemerland-IJmond. Dit zijn doorgaans de ‘zachtere’ plannen.

In onderstaande tabel worden de aantallen te realiseren woningen uit de projectenlijst per regio en per tijdvak weergegeven.

Regio	2021 t/m 2024	2025 t/m 2029	Onbekend	2021 t/m 2029
Alkmaar e.o.	1.170	5.580	4.340	11.090
Amstelland-Meerlanden	6.840	14.460	10.010	31.310
Amsterdam	18.570	29.050	0	47.620
Gooi & Vechtstreek	1.040	2.380	2.390	5.810
Kop van NH	600	1.800	0	2.400
Westfriesland	3.570	7.660	0	11.230
Zaanstreek-Waterland	9.540	16.810	820	27.170
Zuid-Kennemerland/IJmond	6.880	10.260	5.050	22.190
Eindtotaal	48.210	88.000	22.610	158.820



Knelpunten

De gemeenten noemen als voornaamste knelpunten voor de tijdige realisatie:

- Ambtelijke capaciteit
- Stikstof
- Mobiliteit
- Energie infrastructuur
- Business case

Deze knelpunten worden hieronder kort toegelicht.

Ambtelijke capaciteit

Het tekort aan ambtelijke capaciteit is één van de meest genoemde knelpunten in de gesprekken met gemeenten. Ook ontwikkelende partijen zien dat dit leidt tot vertraging in procedures en vertraging in de doorlooptijd van de ontwikkeling van nieuwbouw.

Er is een tekort aan personeel, variërend van projectleiders, beleidsadviseurs tot plantoetsers. Daarbij lijkt er een extra tekort te zijn aan vakspecialisten, zoals stedenbouwkundigen, planeconomen, etc. Veel gemeenten 'vissen in dezelfde vijver' om personeel aan te trekken. Kleinere gemeenten zijn hierin extra kwetsbaar. Veel projecten zijn afhankelijk van de inzet van inhuurkrachten en zzp'ers, gemeenten hebben steeds minder kennis in 'eigen huis' en deze kennis verdwijnt zodra de contracten van de ingehuurde experts aflopen.

De provincie ondersteunt gemeenten momenteel door inzet van de flexibele schil met tijdelijke inhuur van personeel, zowel bij kleine als grote projecten. Companen concludeert dat dit sterk aansluit op de behoefte van gemeenten en dat het belangrijk is om deze programma's door te ontwikkelen. Tevens adviseert Companen om de flexibele schil, in de vorm van maatwerk, ook voor kleinere, landelijke gemeenten mogelijk te maken, door de regeling niet te beperken tot binnenstedelijke woningbouw.

Beleidsreactie ambtelijke capaciteit: De provincie zet twee verschillende 'flexibele schil'¹ regelingen in om gemeenten te helpen met cofinanciering van tijdelijke inhuur. Een regeling voor grote gebiedsontwikkelingen en één aparte regeling voor kleinere projecten. Omdat structurele oplossingen de voorkeur hebben, is bij de eerste versie van het Masterplan Wonen subsidie verleend om gemeentelijke ambtenaren op te leiden tot gebiedsontwikkelaars, via de Amsterdam School of Real Estate. Tegelijkertijd is duidelijk dat gezien het grote tekort aan ambtelijke capaciteit en de beperkte mogelijkheden om voldoende vast personeel te vinden, ook inzet van tijdelijk personeel noodzakelijk is en blijft. Op basis van de reeds behaalde resultaten met inzet van de flexibele schil blijkt dit een goed middel om woningbouw te versnellen, zeker bij kleinere gemeenten waar de bouwopgave niet structureel groot is. De omvang van dit knelpunt maakt verdere versterking van het instrument flexibele schil dan ook wenselijk, inclusief mogelijkheden voor gemeenten met alleen

¹ Met de 'Flexibele schil' worden twee regelingen bedoeld, waarmee de provincie Noord-Holland via het Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijk Bouwen en Versnellen Woningbouw gemeenten in staat stelt om met 50% cofinanciering extra expertise in te huren voor het versnellen van woningbouw. In een beperkt aantal gevallen en afhankelijk van het aandeel sociale en betaalbare woningen kan de cofinanciering worden verhoogd tot 75%. Via de Flexibele schil zijn in 2021 circa 120 verschillende, tijdelijke functies ingevuld (de duur van de inzet verschilt per functie). Deze inzet is deels ook vanuit een subsidie van het Rijk aan de provincie betaald.

projecten in landelijk gebied – voor zover de betreffende projecten zijn opgenomen in het regionale woonakkoord. Doordat er veelvuldig gebruik wordt gemaakt van de Flexibele schil, dreigt het budget nog voor het einde van 2022 uitgeput te raken. In de vervolgaanpak voor het Masterplan (1.5 versie) wordt dit meegenomen, zodat er voor de 2.0 versie een financieel onderbouwd voorstel kan worden gedaan.

Stikstof

Het stikstofdossier lijkt in ieder geval voor de korte termijn een groot knelpunt dat tot vertraging van bouwplannen leidt. Het inzicht in de omvang van het stikstofprobleem verschilt per project en is mede afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt. Vooral bij projecten die zich in de initiatiefase bevinden is dit nog onduidelijk. Per 1 januari 2022 geldt er een nieuwe methodiek om de AERIUS-berekening te bepalen; er is veel onzekerheid over de uitwerking hiervan. Een aantal projecten dat ver in de planuitvoering zit (ter inzagelegging ontwerpbestemmingsplan) is aangehouden en loopt vertraging op vanwege de uitkomsten van deze nieuwe berekeningswijze. Voor deze projecten is vooralsnog geen oplossing gevonden. Vanuit de gemeenten is er een sterke behoefte aan ondersteuning door de provincie, bijvoorbeeld via de stikstofbank. Gemeenten en ontwikkelaars achten het noodzakelijk dat er snel op landelijk niveau een oplossing voor gevonden wordt, om de woningbouwdoelstellingen te kunnen realiseren.

Beleidsreactie stikstof: De provincie herkent de knelpunten m.b.t stikstof en de impact hiervan op het woningbouwprogramma. Zo heeft de provincie op 8 februari jl. een brandbrief naar de minister gestuurd over de voortgang van de aanpak van de stikstofproblematiek en de noodzaak om op korte termijn tot oplossingen te komen voor (o.a.) de woningbouwopgave.

De provincie doet momenteel onderzoek naar de projecten op de 'Projectenlijst versnellingsmogelijkheden', omdat nog niet overal een goed beeld is van de gevolgen voor het programma. De stikstofbehoefte van woningbouwplannen wordt in beeld gebracht op basis van de nieuwe methodiek in AERIUS. De resultaten hiervan worden gebruikt voor het vinden van oplossingen voor projecten en voor gesprekken met het Rijk over generieke oplossingen. Het is van belang dat het Rijk op korte termijn met oplossingen komt voor de stikstofproblematiek.

Mobiliteit

Het betreft hierbij zowel specifiek project-gerelateerde knelpunten, zoals de aanleg van een tunnel of de ontsluiting van een locatie richting een provinciale weg of snelweg, als ook regio-overstijgende vraagstukken. Sommige landelijke gemeenten worstelen ermee dat zij minder mogelijkheden hebben om alternatieve vervoersoplossingen uit te werken of om lagere parkeernormen te hanteren.

Beleidsreactie mobiliteit: Mobiliteit als randvoorwaarde – en knelpunt - voor woningbouw heeft de aandacht en er zijn verschillende aanpakken om hiervoor oplossingen te vinden, zoals onder andere Bereikbare steden en OV-knooppunten, maar bijvoorbeeld ook vanuit de Verstedelijkingsstrategie MRA, Multimodaal Toekomstbeeld MRA en de Woondeals van NHN en MRA. De nieuwe Nationale Woon- en Bouwagenda van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening biedt nieuwe kansen voor investeringen in mobiliteit die voordelig zijn voor woningbouw. Via de Projectenlijst versnellingsmogelijkheden wordt inzichtelijk gemaakt waar welke knelpunten gelden en welke investeringen er vanuit verschillende aanpakken door verschillende overheden worden gedaan om deze weg te nemen, of waar het juist niet mogelijk is om (tijdig) tot woningbouw te komen. Daarbij wordt vanuit de provincie ingezet op mobiliteitstransitie, oftewel de inzet op het zoveel mogelijk voorkomen van groei van de mobiliteit (in de spitsen) en een grotere rol van lopen, fietsen en OV voor het opvangen van de mobiliteitsgroei. Het inzetten van een Mobiliteitsprogramma van eisen (MPVE) is een bruikbaar instrument om hier goed rekening mee te

houden. Binnen de provincie en aanpak vanuit het MPW wordt hierbij de relatie gelegd met de provinciale mobiliteitsvisie 'Perspectief Mobiliteit' en de INHI (investeringsagenda Noord-Hollandse infrastructuur). Daarbij geldt dat de provincie hierin samenwerkt met gemeenten, regio's en de Vervoerregio Amsterdam.

Energie-infrastructuur

Gemeenten ervaren dat netbeheerders te weinig capaciteit hebben om tijdig de energie-infrastructuur aan te leggen. Van belang is om netwerkbeheerders tijdig te betrekken bij de ontwikkeling van nieuwbouwlocaties en afspraken te maken over de planning en fasering.

Beleidsreactie energie-infrastructuur: De provincie neemt een rol door het woningbouwprogramma en daarmee vroegtijdige signalering van eventuele knelpunten inzichtelijk te maken. Zowel voor de korte als de iets langere termijn wordt in overleg met gemeenten en netbeheerders samengewerkt aan oplossingen.

Business-case

Vooral bij projecten waar bovenwijkse infrastructurele voorzieningen gerealiseerd worden, of hoge ambities gelden ten aanzien van duurzaamheid, klimaatadaptatie, circulariteit en een betaalbaar programma, staan de businesscases onder druk. Ontwikkelaars voegen hieraan toe dat de financiële haalbaarheid onder druk staat doordat de kosten van bouwmaterialen en arbeid de afgelopen jaren sterk zijn gestegen en de verwachting is dat deze stijging de komende tijd doorzet.

Beleidsreactie Business-case: Als onderdeel van de verdere uitwerking van de MPW-aanpak beziet de provincie de mogelijkheden om het bestaande "provinciale knelpuntenbudget" voor financiële knelpunten te verruimen en financieringsarrangementen aan de instrumentenkoffer toe te voegen. Aan financiële steun van de provincie zullen wel voorwaarden verbonden zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van provinciale doelstellingen als duurzaamheid, klimaat of betaalbaarheid. Daarnaast kan ook optimalisatie, bijvoorbeeld door verdere verdichting of lagere parkeernormen, de gemeentelijke businesscase helpen. De provincie kan hierover meedenken, een rol nemen met betrekking tot kennisdelen en zo nodig ook de hulp van het Rijk inschakelen.

NB De mogelijkheden van een financieringsarrangement specifiek voor betaalbare woningbouw, een fonds betaalbare koop, worden momenteel nog nader onderzocht en komen in een latere uitwerking van het MPW terug.

Rol van de provincie

Ten aanzien van de rol van de provincie doet Companen op basis van de gesprekken met de gemeenten de volgende aanbevelingen:

- *Huidige inzet instrumenten*

Companen concludeert dat de inzet van de flexibele schil sterk aansluit bij de behoefte van gemeenten en dat het belangrijk is dat de provincie dit instrument voortzet.

- *Behoeftte aan meer samenwerking in projecten*

Veel gemeenten geven aan dat ze behoefte hebben aan meer samenwerking tussen provincie en gemeenten in projecten. Waarbij de provincie niet optreedt als toetsend partner, maar werkt vanuit een meedenkende en initiërende rol. Met aandacht voor eenduidige communicatie, vanuit een integrale benadering die goed is afgestemd tussen de verschillende beleidsterreinen.

- *Ondersteuning bij gemeente overstijgende problematiek*
Gemeenten zien een belangrijke rol weggelegd voor de provincie bij thema's die gemeente-regio- en, mogelijk zelfs, provincie-overstijgend zijn. Denk bijvoorbeeld aan mobiliteit, het spanningsveld tussen (zware) industrie, economie en wonen en het stikstofdossier.
- *Bundelen van kennis en kunde*
Veel gemeenten worstelen met dezelfde vraagstukken, de provincie zou nog meer een rol kunnen nemen in het bundelen en delen van kennis en kunde.
- *Lobby voor de regio*
De provincie speelt een belangrijke rol in de lobby van en voor de regio richting het Rijk, waarbij ook aandacht wordt gevraagd voor belangen van kleine gemeenten.

Beleidsreactie ten aanzien van de rol van de provincie: De door verschillende gemeenten geuite wensen om als provincie meer de actieve samenwerking te zoeken met gemeenten, hen te helpen bij gemeente overstijgende problematiek en daarbij ook een rol richting het Rijk te nemen, zoals nu bijvoorbeeld al gebeurt bij de Woondeal Noord-Holland Noord, zijn belangrijke uitgangspunten voor de aanpak van het MPW die daarin als (verschillende) instrumenten terugkomen.

De instrumenten kennisdelen en inzet van expertise/extra ambtelijke capaciteit via de flexibele schil-regelingen sluiten ook aan bij de constatering van marktpartijen dat het wenselijk is dat gemeenten aan de voorkant heldere kaders stellen en tot efficiënte(re) methoden komen om dit vast te leggen in anterieure overeenkomsten.

De Projectenlijst versnellingsmogelijkheden geeft een goed beeld van de projecten die cruciaal zijn om het grootste deel van de woningbouwopgave tot 2030 te realiseren. Voor deze projecten zijn onder andere programma, knelpunten(categorieën) en sleutels voor versnelling op hoofdlijnen in beeld. De Projectenlijst versnellingsmogelijkheden wordt daarom verder gebruikt voor het monitoren van de voortgang door de bouwambassade, het signaleren en helpen wegnemen van knelpunten en afstemming tussen verschillende beleidsvelden. De projectenlijst helpt om voor de beoogde woningbouwlocaties scherp te krijgen welke andere beleidsdoelstellingen er spelen en daarin aan de voorkant een integrale afweging te kunnen maken. Daarbij geldt dat het een dynamisch document is, dat nooit 'af' is, maar voortdurend wordt bijgewerkt door de bouwambassadeur en kernteams versnelling.

Aan de hand van de projectenlijst kunnen provincie en gemeenten op een proactieve manier sturen op de bouwopgave. Het is duidelijk dat de ambtelijke capaciteit om plannen tot uitvoering te brengen niet onuitputtelijk is. Het is daarom van groot belang om de focus te zetten op de juiste woningbouwprojecten, namelijk kansrijke projecten die een belangrijke bijdrage leveren aan de versnellingsopgave én voorzien in de toekomstige woningbehoefte. In hoofdstuk 2 (regionale verdieping) en 4 (Aanpak) wordt ingegaan op de projecten en gebiedsontwikkelingen die de provincie actief wil gaan ondersteunen.

Het rapport van Companen is als bijlage 1 opgenomen.

ONDERZOEK ACTIEF GRONDBELEID PROVINCIE NOORD-HOLLAND

Een verkenning van actieve inzet van provinciale instrumenten om binnenstedelijke gebiedsontwikkeling te versnellen

RAPPORT

18 februari 2022

Onderzoek actief grondbeleid in opdracht van provincie Noord-Holland
Stadkwadraat (Rick Meijer, Theo Stauttener en Pim Beckers)

APPM Management Consultants (Maartje Rieter en Michiel Rouschop)
Erwin van der Krabben



MANAGEMENTSAMENVATTING

De provincie Noord-Holland heeft in het Masterplan Wonen haar ambities gepresenteerd om de woningbouw te (helpen) versnellen en bij te dragen aan betaalbaarheid van de woningbouw. Voor dit doel overweegt zij om tot een actievere inzet van instrumenten te komen en mogelijk de inzet van actief grondbeleid. Ondanks de negatieve ervaring met provinciaal actief grondbeleid in het verleden¹, is de opgave dusdanig urgent dat een dergelijke inzet overwogen wordt. De centrale vraag voor dit onderzoek luidt óf en onder welke voorwaarden de inzet van provinciaal actief grondbeleid geschikt is om bij te dragen aan de versnelling van de woningbouwopgave en het vergroten van het aandeel betaalbare woningen. Actief grondbeleid in traditionele zin is het verwerven van posities, het vervolgens ontwikkelen van plannen en tenslotte uitgeven van grond voor realisatie, waarbij de provincie verantwoordelijk is voor de grondexploitatie.

De inzet van actief grondbeleid verhoudt zich tot een bredere, deels al bestaande inzet van de provincie ter ondersteuning van woningbouwontwikkeling. Naast actief grondbeleid in traditionele zin, kan de provincie ook op allerlei andere manieren risicodragend participeren in gebiedsontwikkelingen. Gegeven de binnenstedelijke context wordt actief grondbeleid in dit onderzoek verbreed tot risicodragend participeren in gebiedsontwikkeling, waarbij de inzet van verschillende instrumenten mogelijk is (waaronder traditioneel actief grondbeleid).

Om te komen tot inzet van instrumenten is een afwegingskader nodig om te bepalen of en waar de provincie actief wil zijn en welke instrumenten zij daarbij inzet. Hierbij is ook van belang om te analyseren welk probleem de provincie

met de inzet van instrumenten oplost en welke impact dat heeft. Om hiertoe te komen is het belangrijk allereerst de context te weten waarbinnen de provincie dan opereert. Dat gaat enerzijds om gebiedsontwikkeling als "werkgebied" en de grondmarkt waarop zij acteert vanuit het aspect van (een meer) actief grondbeleid. Anderzijds gaat het om de vraag welke instrumenten tot de beschikking staan van de provincie, wat ze op dit gebied zelf kan ontwikkelen en wat ze aan menskracht en middelen kan inzetten. Tot slot is het natuurlijk niet alleen de vraag hoe de provincie zelf kan acteren, maar mogelijk nog meer hoe ze samen met anderen (zoals gemeenten) ontwikkelkracht en kritische massa kan mobiliseren om de juiste sturing te geven en regie te nemen en zo van doorslaggevende betekenis is.

De provincie heeft zich tot doel gesteld om met name bij complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling een actievere rol te vervullen. In dit onderzoek is complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling (door de onderzoekers) beperkt tot de binnenstedelijke ontwikkelopgave in de gemeenten in Noord-Holland met meer dan 50.000 inwoners. De gemeente Amsterdam valt buiten de scope van het onderzoek, omdat zij zelf voldoende ontwikkelkracht heeft en vanwege erfpacht een andere uitgangspositie kent op de grondmarkt. Hierdoor zijn twaalf gemeenten in dit onderzoek betrokken: Alkmaar, Amstelveen, Den Helder, Dijk en Waard, Gooise Meren, Haarlem, Haarlemmermeer, Hilversum, Hoorn, Purmerend, Velsen en Zaanstad. Dit zullen de gemeenten zijn waar op het schaalniveau van de provincie als geheel het grootste deel van de binnenstedelijke ontwikkelopgave zich afspeelt. Bovendien concentreren de ontwikkelprojecten met de grootste



woningbouwaantallen zich in deze gemeenten. Dat betekent overigens niet dat de inzet van instrumenten in andere gemeenten in Noord-Holland geen meerwaarde heeft.

Voor dit onderzoek is een enquête gehouden onder de twaalf genoemde gemeenten in Noord-Holland en is een reflectiesessie georganiseerd waarin de resultaten verder besproken zijn. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met de provincies Utrecht en Gelderland om te leren van voorbeelden van provinciale inzet elders.

De context: gebiedsontwikkeling en de grondmarkt

Gebiedsontwikkeling is een proces van ontwerpen, ontwikkelen, bouwen en exploiteren van vastgoedprogramma's en aanpassing en aanleg van openbare ruimte. Doelstelling van gebiedsontwikkeling – vanuit de optiek van de provincie – is het realiseren van ruimtelijk beleid zoals woningbouwprogramma's en voorzieningen binnen een commercieel proces, waarin overheid en marktpartijen betrokken zijn. In dit proces komt er door verdichting in stedelijke gebieden ook steeds meer het aankopen en slopen van bestaande bebouwing bij. Ook zijn er tal van nieuwe businesscases zoals deelmobiliteit en duurzame energievoorzieningen, die gebiedsontwikkeling complexer hebben gemaakt. Het versnipperd grondeigendom betekent dat in veel gebieden samengewerkt moet worden en de overheid regie moet nemen op de verdeling van taken en risico's. In dit proces kan de provincie kiezen voor een actieve rol. Dit definiëren wij als het proactief inzetten van instrumenten om de woningbouwontwikkeling te ondersteunen.

¹ Zie Masterplan Wonen deel 1, rapportage Rebel voor historische context

Deze rol gaat dus verder dan de inzet vanuit kerntaken van de provincie.

In het algemeen staat de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkeling sterk onder druk. Binnenstedelijke grondexploitaties kennen gemiddeld genomen een substantieel tekort. Een actievere rol van de provincie betekent dan ook dusdanige maatregelen treffen (met partners) om te komen tot het verbeteren van de financiële haalbaarheid, de financierbaarheid en feitelijke uitvoering van woningbouwprojecten. Dat kan direct, door het strategisch verwerven van gronden en/of het (mee) investeren in de grondexploitatie, en indirect, door het wegnemen van huidige en toekomstige knelpunten. Dit kan ook door ingrijpen of participeren in de grondexploitatie, waarmee de ontwikkelkracht van de gemeente kan worden versterkt en/of meer grip kan worden gekregen op de gebiedsontwikkeling. Het wegnemen van knelpunten kan zowel knelpunten binnen als buiten de grondexploitatie betreffen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het wegnemen van hindercirkels, het proactief realiseren van randvoorwaardelijke (bovenwijkse) voorzieningen of het aanbieden van leningen en garantstellingen aan gemeenten.

Positiebepaling: willen en kunnen

Bij actief handelen ter ondersteuning van woningbouwontwikkeling houdt de provincie zich dus tot de grondmarkt, waar zij een van de spelers is. De grondmarkt is een imperfecte markt in economische termen. Dat komt doordat deze niet snel reageert wanneer de vraag verandert, maar ook doordat het aanbod beperkt is en wordt beïnvloed door sterke rechten van (grond)eigenaren. Aangezien de (grond)eigenaren uiteindelijk kunnen profiteren van bestemmingswijziging van een gebied, proberen veel (publieke en private) partijen posities in te nemen in toekomstige ontwikkelgebieden. Het zelfrealisatierecht maakt dat private partijen een belangrijke positie innemen bij ontwikkeling en realisatie van de woningbouwopgave. De mate van ingrijpen vanuit de provincie wordt dus mede geconditioneerd door het bezit van derden en hun machtspositie. Overigens kan en wil de overheid niet alle

gronden verwerven die noodzakelijk zijn voor woningbouw. Daartoe zijn de financiële middelen beperkt en de risico's (te) groot. Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is namelijk per saldo verlieslatend. Gemiddeld bedraagt het tekort per woning € 12.000. Het gaat voor de provincie dus om keuzes maken: waar **wil** de provincie ingrijpen, maar ook zeker waar **kan** ze nog (actief) ingrijpen.

De opgave: binnenstedelijke gebiedsontwikkeling in Noord-Holland

De woningbouwopgave in Noord-Holland is groot. In de periode tot 2040 zijn minimaal 230.000 nieuwe woningen nodig, waarvan 165.000 tot 2030 binnen de scope van het Masterplan Wonen vallen. De plancapaciteit om aan die opgave te voldoen is voldoende op orde. Daarbij ligt het overgrote deel van de opgave in Noord-Holland op binnenstedelijke locaties. Grofweg zijn er vier typen binnenstedelijke ontwikkellocaties te onderscheiden, met elk hun eigen kenmerken:

- 1 **Stationslocaties:** verdichting op korte afstand van openbaar-vervoersknopen.
- 2 **Werklocaties:** transformatie van werklocaties naar woongebieden of gemengde woon-werkgebieden.
- 3 **Woonwijken:** herontwikkeling van bestaande woonwijken, vaak middels verdichting.
- 4 **Overige locaties:** solitaire locaties die niet onder bovenstaande categorieën vallen of gebiedsontwikkeling op binnenstedelijk gelegen onbebouwde percelen.

Een omvangrijk deel van de opgave vindt plaats in de zeven in Noord-Holland gelegen gemeenten die onderdeel zijn van het programma Bereikbare Steden: Alkmaar, Haarlem, Haarlemmermeer, Hilversum, Hoorn, Purmerend en Zaanstad. Amstelveen komt daar binnenkort nog bij. Dit programma is erop gericht om zoveel mogelijk woningen (versneld) te realiseren nabij grote openbaar vervoersknopen.

De instrumenten

De primaire taak voor de woningbouwopgave ligt bij gemeenten. Gemeenten zijn het bevoegd gezag voor het woningbouwbeleid en het beoordelen van woningbouwinitiatieven. De provinciale kerntaak beperkt zich tot een regionale programmatische aansturing. Dat wil niet zeggen dat een actieve(re) rol niet mogelijk is, maar daarbij dient de relatie met de gemeente als primair verantwoordelijk bestuursorgaan in ogenschouw te worden genomen.

De mogelijkheden voor de provincie om een actieve rol te nemen, zijn in dit onderzoek verdeeld in de volgende groepen:

- Planologisch instrumentarium
- Financieel instrumentarium
- Samenwerkingsvormen

Het instrumentenpalet is divers, van de R.O.-kaders en ondersteuning bij inzet van grondbeleidsinstrumentarium (zoals onteigening en Wet Voorkeursrecht Gemeenten), tot aan zelf actief grondbeleid voeren. Actief grondbeleid is vooral ontwikkelingsgericht. Het gaat om het innemen van grondposities, het voeren van de grondexploitatie en op die manier op een lange termijn betrokken zijn. Vanuit het perspectief van versnelling en betaalbaarheid zijn er daarnaast tal van andere maatregelen te nemen die de gebiedsontwikkeling en de woningproductie kunnen beïnvloeden. Het gaat dan om maatregelen die direct de financiële haalbaarheid beïnvloeden als ook om maatregelen die de betaalbaarheid en doelgroepen beïnvloeden. Veelal wordt daarbij alleen gekeken naar subsidies, maar ook vanuit financieringsarrangementen (leningen) en ondersteuning in de samenwerkingsvormen kan de provincie van meerwaarde zijn.



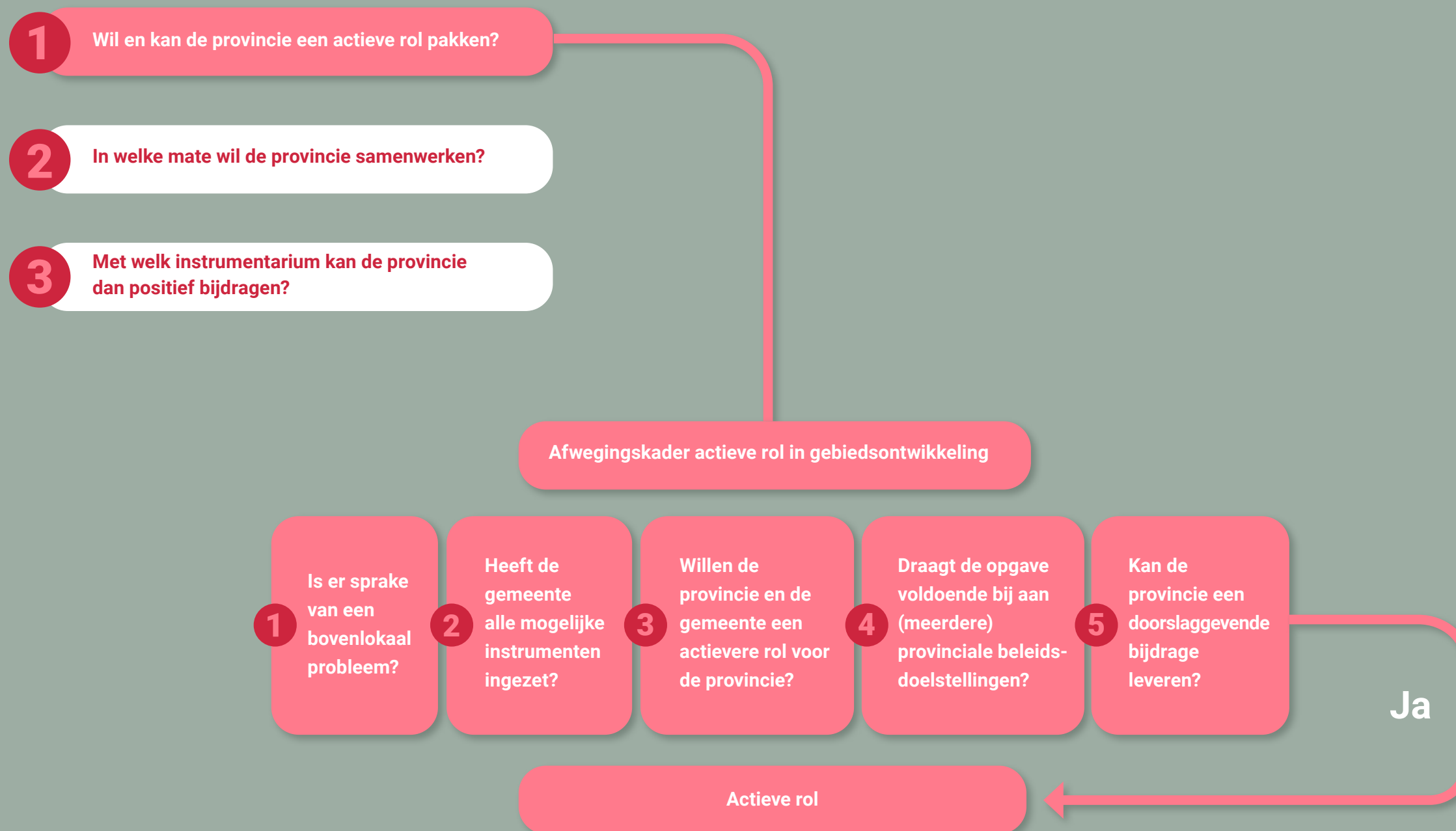
Het afwegingskader

Welke instrumenten de provincie op welke locaties, op welk moment en op welke manier inzet, is afhankelijk van verschillende criteria en omstandigheden. De opgave is niet op elke locatie hetzelfde, waardoor de context een belangrijke en specifieke rol speelt in de afweging. Met het afwegingskader hebben we de provinciale afweging voor inzet van actieve instrumenten gestructureerd. Dit afwegingskader is vormgegeven langs een aantal hoofdvragen:

- 1 Wil en kan de provincie een actieve rol pakken en wil de gemeente dat ook?
- 2 In welke mate en op welke manier wil de provincie samenwerken met de gemeente in de gebiedsontwikkeling?
- 3 Met welk instrumentarium kan de provincie positief bijdragen aan de doelstellingen?

1. Wil en kan de provincie een actieve rol pakken en wil de gemeente dat ook?

De provincie dient allereerst te bepalen of zij een actieve rol wil en kan pakken. "Kunnen" heeft in deze context betrekking op de mogelijkheden om instrumenten in te zetten. Als bijvoorbeeld alle grondposities in een ontwikkel gebied al zijn ingenomen door partijen die zelf willen en kunnen realiseren, is de kans dat actief grondbeleid nog een optie is, erg beperkt. "Willen" gaat in deze context over een interne provinciale afweging. Deze afweging hebben wij gestructureerd langs vijf deelvragen (zie figuur 1).

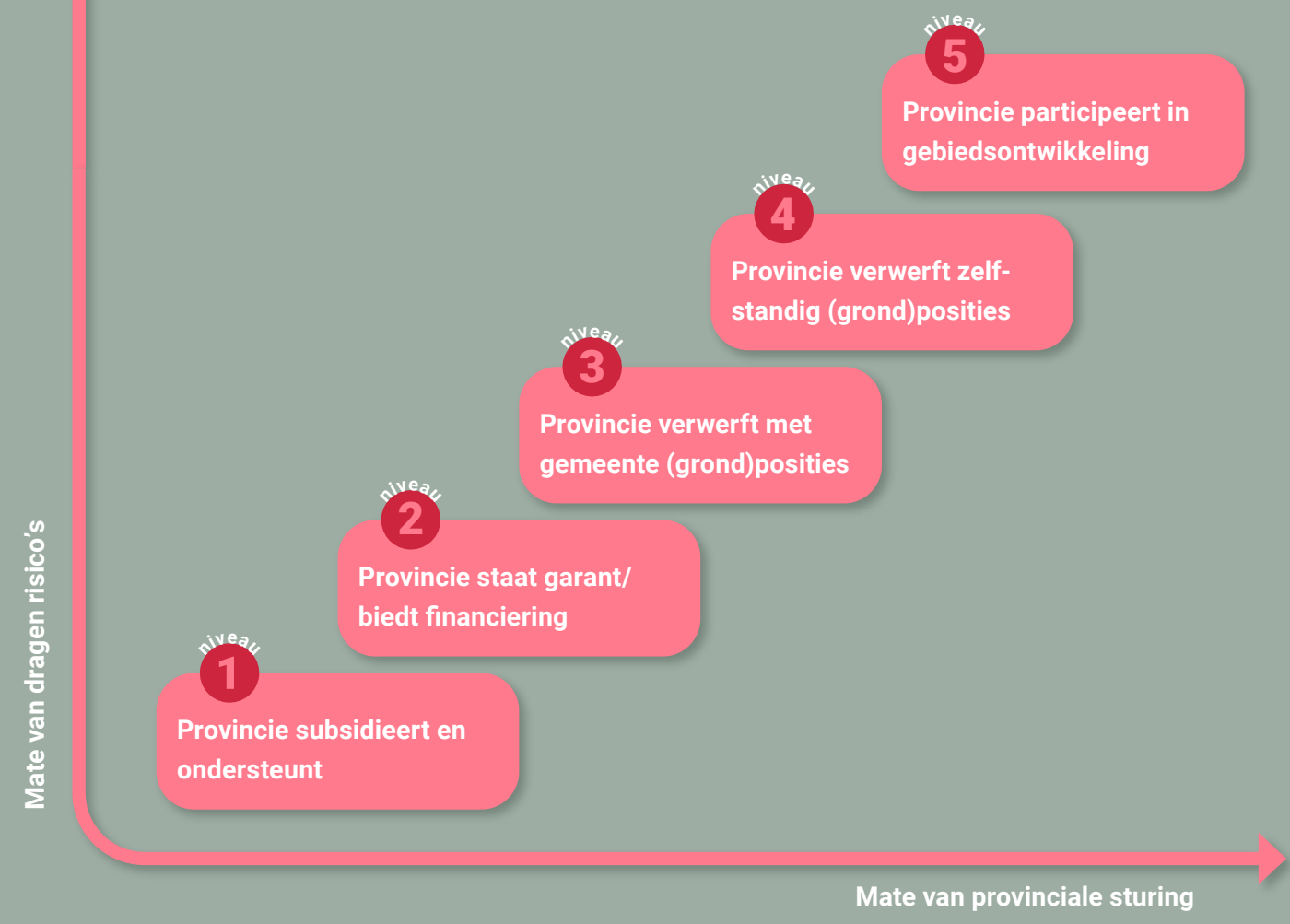


Figuur 1: Afwegingskader deelvraag 1

- 1 Wil de provincie actief grondbeleid voeren?**
- 2 In welke mate wil de provincie dan samenwerken?**
- 3 Met welk instrumentarium kan de provincie dan positief bijdragen?**

2. In welke mate wil de provincie samenwerken met de gemeente?

Als de provincie een actieve rol wil en kan spelen is de vraag in welke mate de provincie gaat samenwerken met de betreffende gemeente. Deze keuze is altijd in grote mate afhankelijk van de positie van de betreffende gemeente. Binnen deze samenwerking geldt dat hoe actiever de provincie wordt, hoe meer risico's zij aan gaat. Daar staat tegenover dat de mate van provinciale sturing ook toeneemt. Om dit inzichtelijk te maken zijn verschillende niveaus van provinciale betrokkenheid in de samenwerking met de gemeente inzichtelijk gemaakt in figuur 2.



3. Met welk instrumentarium kan de provincie dan positief bijdragen aan de doelstellingen?

Verwant aan de mate van provinciale betrokkenheid in de samenwerking met gemeenten is de laatste stap van het afwegingskader: het kiezen van instrumenten. Dit kan een afweging zijn per (ontwikkel)opgave waar de provincie bij betrokken wenst te zijn, maar ook een generieke afweging van de inzet van instrumenten die in de hele provincie kunnen worden ingezet.

Handelingskaders

Vanuit het afwegingskader zijn verschillende typen inzet mogelijk. De diversiteit aan instrumenten geeft al aan dat de provincie allerlei rollen kan nemen en daar ook op verschillende wijze invulling aan kan geven. Om meer overzicht te bieden in de verschillende mogelijkheden worden vier handelingskaders onderscheiden. De toepassing van deze handelingskaders is concreet uitgewerkt, waarbij diverse criteria aan bod komen. Ook is verkend welke inzet dit vraagt van de provincie, zowel in financiële zin als met betrekking tot haar organisatie. De handelingskaders sluiten elkaar niet uit. Sterker nog, door een gecombineerde inzet kan wellicht tot een brede ondersteuning van de woningbouwopgave worden gekomen die zowel op versnelling van de woningbouwontwikkeling is gericht, als op de betaalbaarheid. De inzet van instrumenten kan dan ook per locatie verschillen, afhankelijk van het knelpunt en de specifieke opgave.

Voorafgaand aan de handelingskaders wordt op basis van de eerdere hoofdstukken een aantal algemene uitgangspunten geformuleerd omtrent de actieve inzet van provinciale instrumenten bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling:

- De provincie kiest een actieve rol vanuit de problematiek op de woningmarkt op het niveau van de provincie als geheel. Dit legitimeert een inzet die toeziet op de locaties waar de meeste woningen worden ontwikkeld, omdat de opgave als geheel daar het meest bij gebaat is.
- De provincie is niet de primaire overheidsinstantie die verantwoordelijk is voor de woningbouw

Figuur 2: Afwegingskader deelvraag 2

opgave. Dit legitimeert terughoudendheid met verregaande actieve provinciale betrokkenheid, tot situaties waarin de provincie naar verwachting ook doorslaggevend kan zijn.

- Aangezien de provincie een van de spelers is en bovendien de opgave op totaalniveau erg complex is, dient de provincie selectief te zijn met de inzet van instrumenten. Daarbij ligt een brede combinatie van elkaar versterkende instrumenten meer voor de hand dan in te zetten op één individueel instrument.
- In de toekomst gaat het Rijk mogelijk een vergelijkbare rol spelen om de woningbouwontwikkeling te stimuleren. Dit heeft invloed op de rol van de provincie, aangezien de nut en noodzaak van een provinciale rol dan zou kunnen veranderen.

De toepassing van instrumenten is ingedeeld in vier handelingskaders:

- 1 Optimalisaties vanuit huidige kerntaken
- 2 Actief ondersteunen in kennis en capaciteit
- 3 Actieve inzet subsidies en financieringsinstrumenten
- 4 Actief risicodragend participeren

Handelingskader I: Optimalisaties vanuit huidige kerntaken

Een eerste handelingskader richt zich op een optimalisatie vanuit de huidige provinciale kerntaken en inzet vanuit reeds bestaande provinciale programma's en investeringen. Dit gaat over sectoraal beleid dat ten dienste kan staan van de woningbouwopgave. Een voorbeeld is de tijdige realisatie van (bovenwijkse) infrastructuur die al op de planning staat, om de weg vrij te maken voor de realisatie van de woningbouwopgave. Ook vanuit andere reguliere provinciale opgaven c.q. beleidsvelden ligt er een mogelijke relatie met de woningbouwopgave, zoals recreatie, groen, natuur, bedrijfsverplaatsingen, ov-bereikbaarheid of stikstof. Dit vraagt echter wel een insteek die erop gericht is om te onderzoeken hoe investeringen op die beleidsterreinen slim gekoppeld kunnen worden aan de haalbaarheid van gebiedsontwikkeling.

Handelingskader II: Actief ondersteunen in kennis en capaciteit

De inzet in dit handelingskader is gericht op een indirecte bijdrage aan de realisatie van de woningbouwopgave door de actieve inzet van ondersteuning in kennis en capaciteit. Dit geeft de provincie al concreet vorm door de volgende inzet van instrumenten:

- Inzet capaciteit via flexibele schil
- Inzicht in realisatiecapaciteit
- Knelpuntenbudget
- Bouwambassadeur

Ondanks de bestaande inspanningen op dit handelingskader, kan deze ondersteuning in Noord-Holland verder worden uitgebreid om nog meer locaties te helpen. Ambtelijke capaciteit is door de gemeenten in de enquête het meest genoemde knelpunt omtrent de realisatie van woningbouwopgaven.

Een verdere uitbreiding van deze inzet zou ook de inzet van kennis en kunde omtrent specifiek RO-instrumentarium of grondbeleidsinstrumentarium voor gemeenten kunnen betreffen. Deze kennis kan gericht op specifieke locaties worden ingezet, waar de grootste opgave ligt. Daarbij kan de capaciteit en kennis die via de provincie wordt ontsloten leiden tot het actief delen van deze kennis tussen gemeenten/locaties in de provincie. Door het delen van deze kennis en succesvoorbeelden kunnen *best practices* worden gedeeld binnen de provincie

Handelingskader III: actieve inzet subsidies en financieringsinstrumenten

Dit handelingskader betreft een actieve inzet van instrumenten buiten (participatie in) de grondexploitatie om. Hiermee probeert de provincie een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de financiële haalbaarheid van

gebiedsontwikkeling. We maken onderscheid tussen drie typen instrumenten: subsidies, revolverende fondsen en financieringsarrangementen.

Subsidies zijn een veel genoemd en gebruikt instrument van provincies om gemeentelijk handelen te beïnvloeden. In het kader van de woningbouwopgave kan bijvoorbeeld een provinciale woningbouwimpuls helpen om én een versnelling te realiseren én de betaalbaarheid te vergroten. Doordat de provincie zelf de kaders van een dergelijke subsidie vaststelt kan dit gericht worden ingezet. Het helpt bovendien om een van de grootste knelpunten bij de woningbouwopgave, de financiële haalbaarheid, aan te pakken.

Een belangrijk nadeel van subsidie is echter dat het slechts een eenmalig effect heeft en al snel een aanzienlijke financiële inzet vraagt. Bovendien bestaat bij subsidie het risico dat het een effect heeft op verwervingsprijzen, waardoor een deel weglekt of marktverstoring kan werken. Ondanks dat beide nadelen kunnen worden beperkt door eisen te stellen aan de subsidie en gemeentelijke cofinanciering, kan voor sommige doelen de inzet van revolverende fondsen effectiever zijn. Daarbij ondersteunt de provincie met financieringsarrangementen



specifieke doelgroepen op de woningmarkt. Een groot deel van de ingezette middelen voor deze revolverende fondsen kan, in tegenstelling tot subsidie, ook weer terugkomen en opnieuw worden ingezet. Dit is met name aan de orde bij ontwikkelingen die in de basis financieel haalbaar zijn, maar waar de risico's aan de voorkant te groot zijn om elders financiering te organiseren.

De provincie kan er ook voor kiezen om een grondfonds op te richten om de voorinvesteringen van gemeenten te financieren middels leningen of garantstellingen.

Handelingskader IV: actief risicodragend participeren

Dit handelingskader ziet toe op risicodragende participatie van de provincie in gebiedsontwikkeling, waaronder ook actief grondbeleid valt. We maken onderscheid tussen twee mogelijke rollen voor de provincie. In de eerste plaats kan de provincie zich sterk maken voor strategisch verwervingen. Daarmee wordt beoogd om, al dan niet op verzoek van gemeenten, op strategische locaties in ontwikkelgebieden eigendomsposities te verkrijgen. Het doel is in eerste instantie om deze posities tijdelijk in eigendom te houden en op een geschikt moment als ruwe grond weer uit te geven aan de gemeente of een marktpartij. Door in een vroegtijdig stadium van het planproces positie in te nemen kan voorkomen worden dat speculanten de ontwikkeling jarenlang frustreren. Met deze provinciale groundbank kunnen gemeenten in positie worden gebracht om (al dan niet samen met de provincie) tot ontwikkeling over te gaan. Het feit dat een provincie actief betrokken is, kan bij grotere gebiedsontwikkelingen ook een belangrijk signaal zijn naar marktpartijen die daarmee ook bereid zijn om in te stappen, waar dit gemeenten zelfstandig wellicht niet gelukt was. Door de krachten te bundelen wordt risico gedeeld en de ontwikkelkracht vergroot.

De tweede mogelijke provinciale rol is een actief provinciaal grondbeleid waarbij de provincie de volledige ontwikkeling, realisatie en grondexploitatie eigenstandig voor haar rekening neemt. In dit geval wordt de groundbank uitgebreid met een ontwikkelfunctie: de provincie verwerft de gronden, maakt deze bouwrijp, draagt zorg voor aanleg van de openbare ruimte en geeft bouwkavels uit aan marktpartijen. Dit is een proces van de lange adem, waar grote risico's mee gemoeid zijn. Bovendien is het aantal woningen waar de provincie dan invloed op uit kan oefenen in vergelijking met andere instrumenten relatief beperkt.

Aanbevelingen actief grondbeleid

De belangrijkste onderzoeksvraag luidde óf en onder welke voorwaarden de inzet van provinciaal actief grondbeleid geschikt is om bij te dragen aan de versnelling van de woningbouwopgave en het vergroten van het aandeel betaalbare woningen. Actief grondbeleid (in de betekenis van risicodragend participeren in gebiedsontwikkeling) kan in aanvulling op andere instrumenten, geschikt zijn om een *versnelling* in de woningbouwontwikkeling te realiseren. Voor het realiseren van meer *betaalbare* woningen is het niet het meest geschikte



instrument, omdat de provincie met andere instrumenten een effectievere en efficiëntere bijdrage kan leveren. Er is namelijk veel concurrentie om posities te verwerven in binnenstedelijke ontwikkelgebieden, waardoor de provincie met tegen relatief hoge prijzen moet aankopen. Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is doorgaans al niet kostendekkend, waarbij ook nog geen rekening is gehouden met een hoger percentage betaalbare woningen dan op basis van gemeentelijke kaders vereist is. Dit hogere percentage betaalbare woningen zal de opbrengstpotentie drukken en de tekorten per woning nog verder verhogen. Door actief grondbeleid in te zetten om betaalbaarheid te stimuleren, trekt de provincie een onevenredig hoog deel van dit tekort naar zich toe. Een inzet op instrumenten waarbij deze rekening verdeeld is over meerdere publieke en private partijen ligt dan meer voor de hand.

Op basis van dit onderzoek liggen er onder voorwaarden kansen voor de inzet van actief grondbeleid door de provincie. Hierbij gaat het nadrukkelijk niet om een actief provinciaal grondbeleid, met een volledig opgetuigd provinciaal groundbedrijf waarbij de provincie de volledige ontwikkeling, realisatie en grondexploitatie zelfstandig voor haar rekening neemt. Dit heeft namelijk een aantal belangrijke nadelen:

- Het is een proces van de lange adem, waar de woningbouwopgave op korte en middellange termijn niet mee geholpen is.
- De provincie is nog steeds afhankelijk van allerlei private partijen (eigenaren in de direct omgeving) en de gemeente. Oftewel: de provincie kan zelfs met eigen posities niet zelfstandig grote gebieden en woning aantallen realiseren.
- Er is geen draagvlak voor deze provinciale rol bij de meeste gemeenten in de provincie.
- Vanuit het provinciale perspectief kan in vergelijking met andere instrumenten een relatief klein deel van de woningbouwopgave worden geholpen, omdat het tekort per woning dat voor rekening komt van de provincie relatief hoog is.
- Er zitten aanzienlijke financiële, procesmatige en bestuurlijke risico's aan het hele ontwikkel- en realisatieproces. Het opzetten van een provinciaal groundbedrijf dat op grote schaal opereert vraagt dan ook om veel expertise én zorgvuldige interne controle.

Gezien deze kenmerken is het advies om niet voor een eigen provinciaal groundbedrijf te kiezen, maar juist met behulp van een op afstand geplaatst provinciaal ontwikkelbedrijf aan te sluiten bij de context van lokale opgave en samenwerking te zoeken met de gemeenten. De provincie zet dan meer in op maatwerk dat past bij de opgave van de specifieke gemeente. Dit kan in de eerste plaats gaan om strategische verwerving van posities om in belangrijke ontwikkelgebieden samen met gemeenten meer invloed uit te kunnen oefenen op de gebiedsontwikkeling. Het doel is dan niet om zelf posities te ontwikkelen, maar om

gemeenten en andere eigenaren tot ontwikkeling te bewegen. Het ontwikkelbedrijf verwerft dan posities, houdt deze tijdelijk in beheer/exploitatie, en geeft deze op een strategisch moment uit aan gemeenten en/of marktpartijen. Daarbij kan het wel voorkomen dat dit ontwikkelbedrijf in specifieke gevallen wél de realisatie voor haar rekening neemt, maar het is niet het primaire doel.

Het helpt voor de inzet van provinciaal actief grondbeleid niet mee dat de grond- en vastgoedprijzen in potentiële ontwikkelgebieden momenteel erg hoog zijn. Dit maakt verwerving in deze gebieden financieel risicovol, waardoor dit een heel precieze en specifieke inzet vraagt. Er liggen voornamelijk kansen voor het verwerven van posities in een vroeg stadium van planvorming, waarmee gemeenten in positie gebracht kunnen worden, speculatie wordt voorkomen en de markt vertrouwen wordt gegeven ook in te stappen.

In relatie tot de onderzoeksvraag, zijn ook de volgende voorwaarden voor actief provinciaal grondbeleid gedefinieerd (die bijvoorbeeld een plek zouden kunnen krijgen in het uitvoeringskader voor een op te richten provinciaal ontwikkelbedrijf):

- Kies voor een strategie die aansluit bij de gemeentelijke strategie in de gebiedsontwikkeling. Sommige gemeenten zijn actiever dan andere en sommige gemeenten zien meer kansen in provinciaal actief grondbeleid dan andere. Betrek dit in de afweging waar en onder welke voorwaarden actief grondbeleid wordt ingezet.
- Stuur op een selectief werkgebied van binnenstedelijke ontwikkellocaties. De meeste gemeenten in Noord-Holland hebben deze ontwikkelzones waar het merendeel van de woningbouwopgave ligt al scherp in beeld.
- De provincie is slechts een van de spelers. Kijk goed naar de context en omgeving alvorens de provincie positie verwerft aangezien partijen in het ontwikkelproces veelal op elkaar aangewezen zijn in de samenwerking met andere eigenaren in het gebied. Het verwerven van positie moet geen doel op zich zijn.
- De huidige marktprijzen maken het financieel gezien een slecht moment om in te stappen. De verwervingsprijzen worden gebaseerd op toekomstige bouwprogramma's die residueel worden doorberekend in een aanbod aan de huidige eigenaren. Zeker posities die in concurrentie worden aangeboden zijn daarmee alleen voor de hoofdprijs te verwerven. Stel een investeringskader vast voor de hoeveelheid risico die mag worden genomen bij het verwerven van posities. Zorg daarbij voor een adequate check en balances-structuur en een vaste cyclus van risicoanalyse en management.

Aanbevelingen: verbrede aanpak

Op basis van dit onderzoek en op basis van het afwegingskader en de gepresenteerde handelingskaders, liggen er ook mogelijkheden voor een bredere actieve provinciale rol en inzet van middelen. Per handelingskader zijn aanbevelingen geformuleerd, waarbij een brede inzet op verschillende handelingskaders wordt aanbevolen:

1

Optimalisaties vanuit huidige kerntaken

Kijk eerst/ook naar de mogelijkheden die de provincie vanuit bestaande (kern)taken en investeringsstromen kan benutten om de woningbouwopgave te versnellen en meer betaalbare woningen te realiseren. Dit kan door toekomstige obstakels proactief weg te nemen of de moeilijke businesscase van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling te verlichten door investeringen naar voren te halen/over te nemen. Onderzoek de raakvlakken met gebiedsontwikkeling. Bewaak actief het belang van woningbouw ten opzichte van andere beleidsvelden.

2

Actief inzetten kennis en capaciteit

Blijf de rol van kennismakelaar benutten. Zet de succesvolle ondersteuning van inzet van kennis en expertise voort en kijk of er mogelijkheden zijn om dit breder toe te passen. Het gebrek aan ambtelijke capaciteit is een van de grootste knelpunten in de (snelheid van) planontwikkeling.

3

Actieve inzet subsidies en financieringsinstrumenten

Neem initiatief met het uitwerken van financieringsarrangementen en onderzoek eigenstandige of collectieve financiering ten behoeve van het opschalen van deze arrangementen, met name voor de betaalbaarheid van de woningbouw. Denk hierbij aan de (traditionele) rol van subsidie (bijvoorbeeld een provinciale woningbouwimpuls gericht op betaalbaarheid), maar zeker ook financieringsarrangementen (die een hogere voorinvestering kennen, maar waarvan een groot deel terugkomt en opnieuw kan worden ingezet). Leningen en garantstellingen aan gemeenten, bijvoorbeeld in verband met de voorfinancieringen van grootschalige gebiedsontwikkelingen, zijn desgevraagd ook een optie. Inzicht in impact van het inzetten van subsidie en financieringsarrangementen is opgenomen in de uitwerking van vier (voorbeeld)instrumenten in factsheets in bijlage IV.

4

Actief risicodragend participeren

Onderzoek binnen welk mandaat een provinciaal ontwikkelbedrijf kan worden opgezet en welke taakstelling hierbij komt kijken. Plaats dit organisatorisch bij voorkeur in een aparte private organisatie met de provincie als grootste of enige aandeelhouder, die binnen het proces van gebiedsontwikkeling ook als zodanig kan handelen. Zet dit instrument gericht in op versnelling van de woningbouwontwikkeling op middellange termijn. Beperk de inzet van dit instrument tot de complexe binnenstedelijke ontwikkellocaties in die gemeenten waar het grootste deel van de opgave wordt gerealiseerd. Overweeg in aanvulling hierop samenwerkingsvormen met gemeenten gericht op (andere) specifieke ontwikkellocaties. De actieve rol en inzet van financiële middelen en hun impact is ter illustratie uitgewerkt in factsheets in bijlage IV.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	
	1.1. Achtergrond	10
	1.2. Vraagstelling en afbakening	10
	1.3. Opbouw	10
2	Opgave en context voor een actieve rol	
	2.1. De woningbouwopgave	11
	2.2. Context van gebiedsontwikkeling	12
	2.3. Context van de grondmarkt	13
	2.4. Context van de woning(bouw)markt	14
3	Provinciaal instrumentarium	
	3.1. Overzicht instrumenten bij een actieve betrokkenheid	15
	3.2. Welk instrumentarium zet de provincie nu al in?	16
4	Afwegingskader provinciaal handelen	
	4.1. Samenwerking met gemeenten	17
	4.2. Afwegingskader provincie	18
5	Handelingskaders	
	5.1. Handelingskaders actieve inzet instrumentarium	22
	5.2. Benodigde organisatie, inzet en middelen	24
	5.3. Illustratieve samenvatting handelingskaders	27
6	Aanbevelingen	
	6.1. Aanbevelingen actief grondbeleid	28
	6.2. Aanbevelingen verbrede aanpak	29
	6.3. Vervolgproces	29
*	Bijlagen	
	Bijlage 1 - De grond- en woningbouwmarkt, grondbeleid en grondexploitaties	31
	Bijlage 2 - Toelichting op provinciale instrumenten	36
	Bijlage 3 - Enquêteresultaten	40
	Bijlage 4 - Factsheets instrumenten	42

INLEIDING

Hoofdstuk 1

1.1. Achtergrond

De provincie Noord-Holland heeft in het kader van het **Masterplan Wonen** nieuwe maatregelen voor de woningbouwopgave en specifiek de inzet op meer betaalbare woningen laten onderzoeken. Een van de mogelijke opties die hierbij genoemd is, betreft een actieve(re) rol van de provincie bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Dat betekent meer **actief** worden **binnen gebiedsontwikkeling** en mogelijk daarbij de inzet van actief grondbeleid. Als de provincie grond in eigendom heeft, heeft ze meer regie over toekomstige ontwikkelingen, is de gedachte. Privaatrechtelijk, als grondeigenaar, kan de provincie dan sturen op zowel de inzetbaarheid van de grond voor wonen (het hard maken van plancapaciteit) als op het aandeel betaalbaar daarbinnen. Het gaat dan vooral om de middellange termijn (bouwproductie over meer dan drie jaar) omdat het aankopen van grondposities en geschikt maken voor ontwikkeling een proces van de lange adem is.

1.2. Vraagstelling en afbakening

De provincie Noord-Holland overweegt een actievere betrokkenheid bij de (binnenstedelijke) woningbouwopgave waarbij ook inzet van actief grondbeleid tot de mogelijkheden behoort. Deze actievere rol richt zich op de woningbouwopgave en de grondmarkt.

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt dan ook: In hoeverre en onder welke voorwaarden kan actief grondbeleid voor de provincie Noord-Holland een goed instrument zijn om:

- 1 De binnenstedelijke woningbouwprojecten te versnellen
- 2 Betaalbare woningen te bouwen en te behouden

De provincie richt zich in dit onderzoek in eerste instantie op de complexe binnenstedelijke opgaven. Dit wordt in dit onderzoek gedefinieerd als de opgave in de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners, omdat binnen deze opgaven het grootste deel van de woningbouwopgave wordt gerealiseerd. Er zijn daarmee twaalf gemeenten betrokken in dit onderzoek, aangezien Amsterdam is uitgezonderd vanwege de unieke grondbeleidspositie (erfpacht). Het gaat om de volgende gemeenten: Alkmaar, Amstelveen, Den Helder, Dijk en Waard, Gooise Meren, Haarlem, Haarlemmermeer, Hilversum, Hoorn, Purmerend, Velsen en Zaanstad.

Onder **actief grondbeleid** verstaan we in dit verband:

het innemen en mogelijk (al dan niet samen met gemeenten) tot ontwikkeling brengen van (grootschalige) grondposities (al dan niet in samenhang met grondbeleid ten behoeve van andere provinciale doelen, zoals infrastructuur, natuur en energietransitie). Kortom het actief risicodragend participeren in de grondexploitatie.

Belangrijk uitgangspunt bij actief grondbeleid van de provincie, is dat dit in **samenwerking** en **samenspraak** met de betrokken gemeenten gebeurt. Actief grondbeleid van de provincie in weerwil van de betreffende gemeente leidt bijvoorbeeld eerder tot vertraging dan versnelling van de woningbouwopgave.

Actief grondbeleid is een middel om tot de beoogde doelstellingen te komen. In dit onderzoek betrekken we daarom niet alleen actief grondbeleid, maar een actieve rol van de provincie in het algemeen. Bij de afweging voor de inzet van een individueel instrument horen namelijk ook alternatieven te worden betrokken om tot een afgewogen aanpak te komen. Daarmee komen ook

andere actieve instrumenten in beeld, zoals subsidies en financieringsarrangementen.

De provincie heeft haar grondbeleid ten behoeve van de reguliere provinciale doelen vastgelegd in de **Vijfde Nota Grondbeleid** (provincie Noord-Holland, 2018). Grondbeleid ten behoeve van de versnelling van woningbouw blijft in deze nota buiten beschouwing, omdat dit (tot nu toe) primair een taak voor gemeenten is.

1.3. Opbouw

Om tot beantwoording van de vraag te komen óf en op welke wijze de provincie een actieve rol kan invullen met mogelijk ook inzet van actief grondbeleid, maken we eerst inzichtelijk wat de woningbouwopgave is waar de provincie aan bij wil dragen (hoofdstuk 2) en welk instrumentarium er beschikbaar is om de woningbouw te versnellen en/of de betaalbaarheid van woningbouw te stimuleren (hoofdstuk 3). Naast de inzet van actief grondbeleid zijn er meerdere instrumenten denkbaar die bijdragen aan de doelstelling om de woningbouw te versnellen en betaalbaarheid te stimuleren.

Om te komen tot een strategische inzet van specifiek instrumentarium is **een afwegingskader** noodzakelijk waarmee beargumenteerd gekozen kan worden voor een type rol in de samenwerking met gemeenten en/of andere gebiedspartijen en de daarbij in te zetten instrumenten. Kan de provincie met actief grondbeleid een bijdrage leveren aan het versnellen van de woningbouw, het betaalbaar houden van de woningen of het vergroten van het betaalbare aanbod? Is de opgave voor de provincie urgent genoeg? Is provinciale betrokkenheid noodzakelijk omdat niemand anders de handschoen oppakt? En zijn de (financiële) risico's die gepaard gaan met actief instrumentarium beheersbaar? Als dat allemaal het geval

is, is het logisch voor de provincie om een rol te pakken. Vervolgens moet vastgesteld worden welke type rol van de provincie daar passend bij is en welke instrumenten daarbij horen. In hoofdstuk 4 is het afwegingskader opgenomen.

Vanuit het afwegingskader zijn verschillende typen inzet mogelijk. De diversiteit aan instrumenten geeft al aan dat de provincie allerlei rollen kan nemen en daar ook op verschillende wijze invulling aan kan geven. Om meer overzicht te bieden in de verschillende mogelijkheden worden vier **handelingskaders** onderscheiden. Vanuit deze handelingskaders wordt de toepassing van instrumenten vervolgens concreet uitgewerkt in hoofdstuk 5. Ook zal worden verkend welke inzet dit vraagt van de provincie, zowel in financiële zin als met betrekking tot haar organisatie. De handelingskaders sluiten elkaar niet uit. Sterker nog, door een gecombineerde inzet kan wellicht tot een brede ondersteuning van de woningbouwopgave worden gekomen die zowel op versnelling van de woningbouwontwikkeling is gericht, als op de betaalbaarheid. Dit onderzoek heeft niet tot doel om een concreet voorstel te doen voor inzet van specifieke instrumenten, maar juist om de keuzemogelijkheden in beeld te brengen op basis waarvan de provincie zelf haar strategie kan bepalen. Wel is in dit onderzoek voor een aantal instrumenten gezien wat de impact van financiële middelen in de vorm van subsidie en financiering is en ter illustratie is de uitwerking van een aantal instrumenten opgenomen in bijlage IV.

In hoofdstuk 6 worden tenslotte de aanbevelingen voor de provincie gepresenteerd. Daarbij wordt ook de hoofdvraag omtrent de inzet van actief grondbeleid beantwoord.

OPGAVE EN CONTEXT VOOR EEN ACTIEVE ROL

Hoofdstuk 2

De woningbouwopgave in Noord-Holland is enorm: 145-165 duizend woningen tot 2030. Er is daarom in de provincie een grote behoefte om de woningbouwontwikkeling te versnellen en meer betaalbare woningen te realiseren. Voordat de mogelijkheden van een actieve(re) inzet van provinciaal instrumentarium worden verkend, is het relevant om de opgave waarbij deze instrumenten moeten worden ingezet te definiëren. De inzet van instrumenten is namelijk geen doel op zich, maar een middel om die opgaven verder te helpen. De doelstelling is het bijdragen aan het versnellen van de woningbouwontwikkeling en het realiseren van meer betaalbare woningen. De focus van de provincie ligt hierbij op binnenstedelijke ontwikkellocaties, conform haar RO-beleid.

Als de provincie na het doorlopen van het afwegingskader (zie hoofdstuk 4) kiest voor bepaalde instrumenten, dan is het goed om de context van gebiedsontwikkelingen (grond- en woningbouwmarkt) waarbinnen de provincie dan gaat acteren, te schetsen. Hierna wordt zowel op de woningbouwopgave als deze marktcontext ingegaan. Een uitgebreide analyse van de huidige grondmarkt, woningmarkt, grondbeleid en grondexploitaties is opgenomen in bijlage 2.

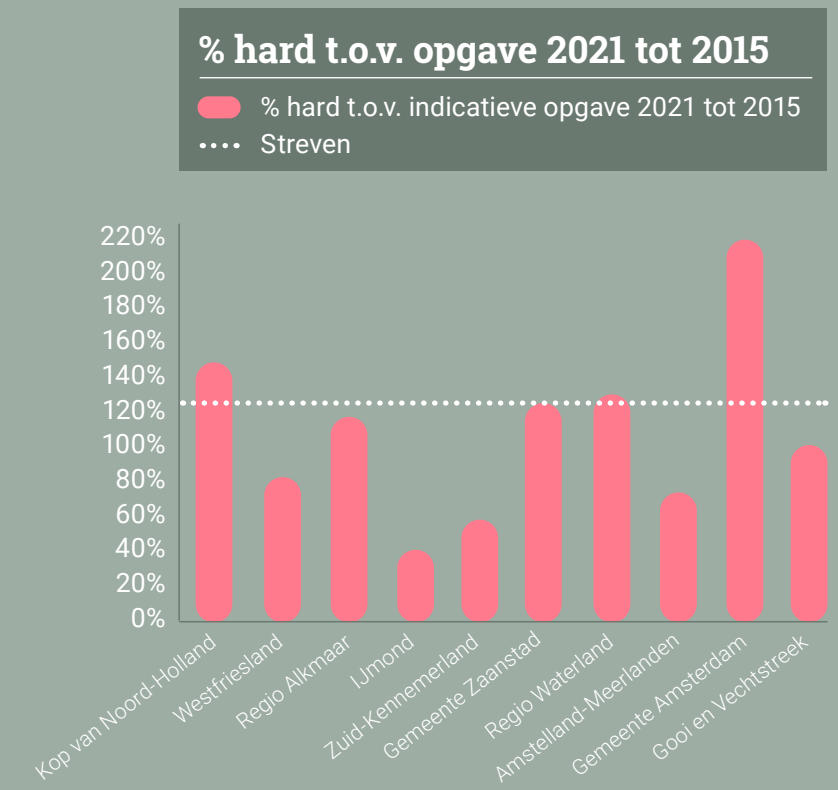
2.1. De woningbouwopgave

De totale provinciale woningbouwopgave In de periode tot 2040 is de opgave om in Noord-Holland minimaal 230.000 woningen te realiseren (waarvan 165.000 in de periode tot 2030). De totale plancapaciteit om hier invulling aan te geven bevat momenteel 437.300 woningen (bron: Monitor Woningbouw 2021). Hiervan zijn 99.600 woningen vastgelegd in harde plancapaciteit en 337.700 in zachte plancapaciteit.

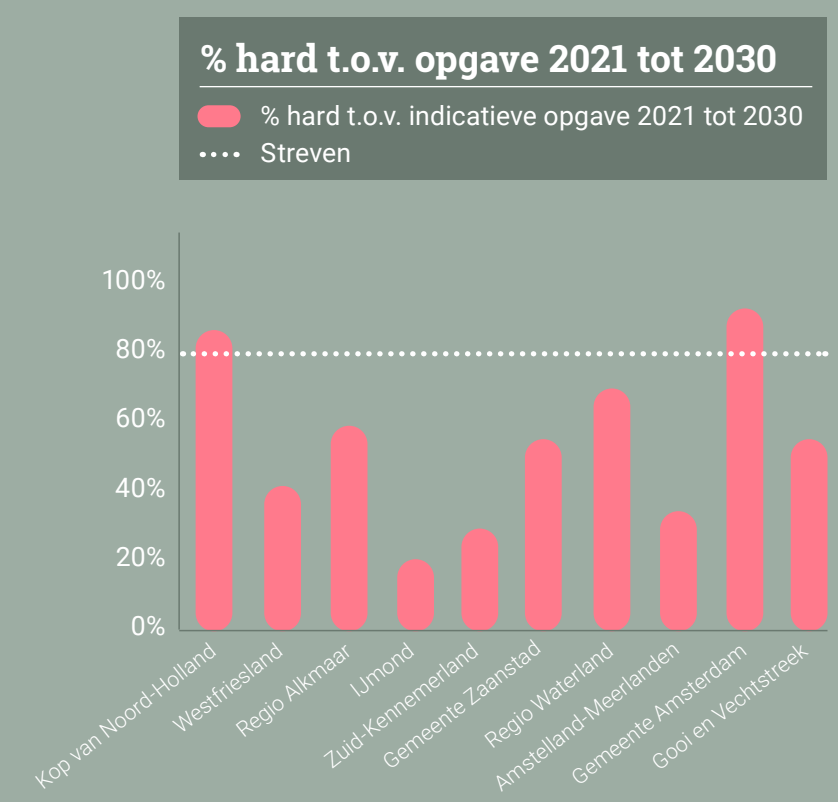
Binnen de verschillende woningmarktregio's in de provincie is voor de periode tot 2025 in de regio's Kop van Noord-Holland, Zaanstad, Waterland en Amsterdam momenteel voldoende harde plancapaciteit aanwezig (Monitor Woningbouw 2021). Voor de overige zes regio's geldt dat er aanvullende harde plancapaciteit moet worden gerealiseerd om te kunnen voldoen aan het streefpercentage van plancapaciteit (zie figuur 1). Voor de periode tot 2030 is momenteel alleen in de regio's Kop van Noord-Holland en Amsterdam voldoende harde plancapaciteit aanwezig (zie figuur 2). Als je de zachte plancapaciteit meetelt is er wel voldoende plancapaciteit.

De binnenstedelijke woningbouwopgave

Dit onderzoek is gericht op de complexe binnenstedelijke woningbouwopgave. Voor het belang van de woningbouwopgave als geheel gaat het daarbij met name om de grotere locaties en gemeenten waar het grootste deel van de ontwikkelopgave zich concentreert. In dit onderzoek worden daarom alleen de gemeenten in Noord-Holland met meer dan 50.000 inwoners betrokken, omdat binnen deze gemeenten het grootste deel van de woningbouwopgave wordt gerealiseerd. Er zijn daarmee twaalf gemeenten betrokken in dit onderzoek, waarbij Amsterdam is uitgezonderd omdat zij zelf voldoende ontwikkelkracht heeft en vanwege de unieke grondbeleidspositie (erfpacht). Het gaat om de volgende gemeenten: Alkmaar, Amstelveen, Den Helder, Dijk en Waard, Gooise Meren, Haarlem, Haarlemmermeer, Hilversum, Hoorn, Purmerend, Velsen en Zaanstad. Dit zullen de gemeenten zijn waar de binnenstedelijke ontwikkelopgave op het schaalniveau van de provincie als geheel zich met name afspeelt. Bovendien zullen de projecten met de grootste woningbouwopgave zich met name in deze gemeenten concentreren.



Figuur 3, harde plancapaciteit per regio 2021-2025, bron: Monitor Woningbouw 2021



Figuur 4, harde plancapaciteit per regio 2021-2030, bron: Monitor Woningbouw 2021

Een omvangrijk deel van de opgave dient te worden gerealiseerd in de zeven in Noord-Holland gelegen gemeenten die onderdeel zijn van het programma Bereikbare steden: Alkmaar, Haarlem, Haarlemmermeer, Hilversum, Hoorn, Purmerend en Zaanstad. Dit programma is erop gericht om zoveel mogelijk woningen (versneld) te realiseren nabij grote openbaar-vervoersknopen.

Er zijn verschillende typen binnenstedelijke opgaven te onderscheiden, die elk hun eigen algemene kenmerken hebben. Vanuit een analyse van de projectenlijst van binnenstedelijke projecten van de twaalf gemeenten die in dit onderzoek worden betrokken, is een algemeen beeld opgemaakt van het type binnenstedelijke opgaven. De woningbouwopgave op binnenstedelijke ontwikkellocaties in Noord-Holland kenmerkt zich vooral door verdichting van stationslocaties (zie figuur 5). Daarnaast speelt de transformatie van werklocaties een belangrijke rol bij de woningbouwopgave.

Knelpunten in binnenstedelijke woningbouwontwikkeling
De provincie Noord-Holland heeft ruim voldoende (harde en zachte) plancapaciteit om aan de woningbouwopgave te kunnen voldoen. Plancapaciteit is echter nog geen garantie op productie, aangezien er allerlei knelpunten kunnen optreden die de woningbouwproductie kunnen vertragen.

De provincie Noord-Holland onderscheidt een aantal knelpunten in gebiedsontwikkelingen:

- 1 Bereikbaarheid/mobiliteit
- 2 Draagvlak omgeving/gemeenteraad
- 3 Ambtelijke capaciteit
- 4 Stikstof
- 5 Geluidscumulatie

- 6 Energie-infrastructuur
- 7 Regelgeving/beleid
- 8 Stapeling van beleidsambities (energie, klimaat, natuur inclusief bouwen, parkeren, bereikbaarheid, etc.)
- 9 Financieel/businesscase
- 10 Samenwerking marktpartijen (werkrelatie)

Momenteel doet de provincie in een separaat traject verdiepend onderzoek naar de knelpunten die de Noord-Hollandse gemeenten ervaren bij de realisatie van de gebiedsontwikkelingen. Dit geeft inzicht waar inzet van instrumentarium het meest effectief kan zijn.

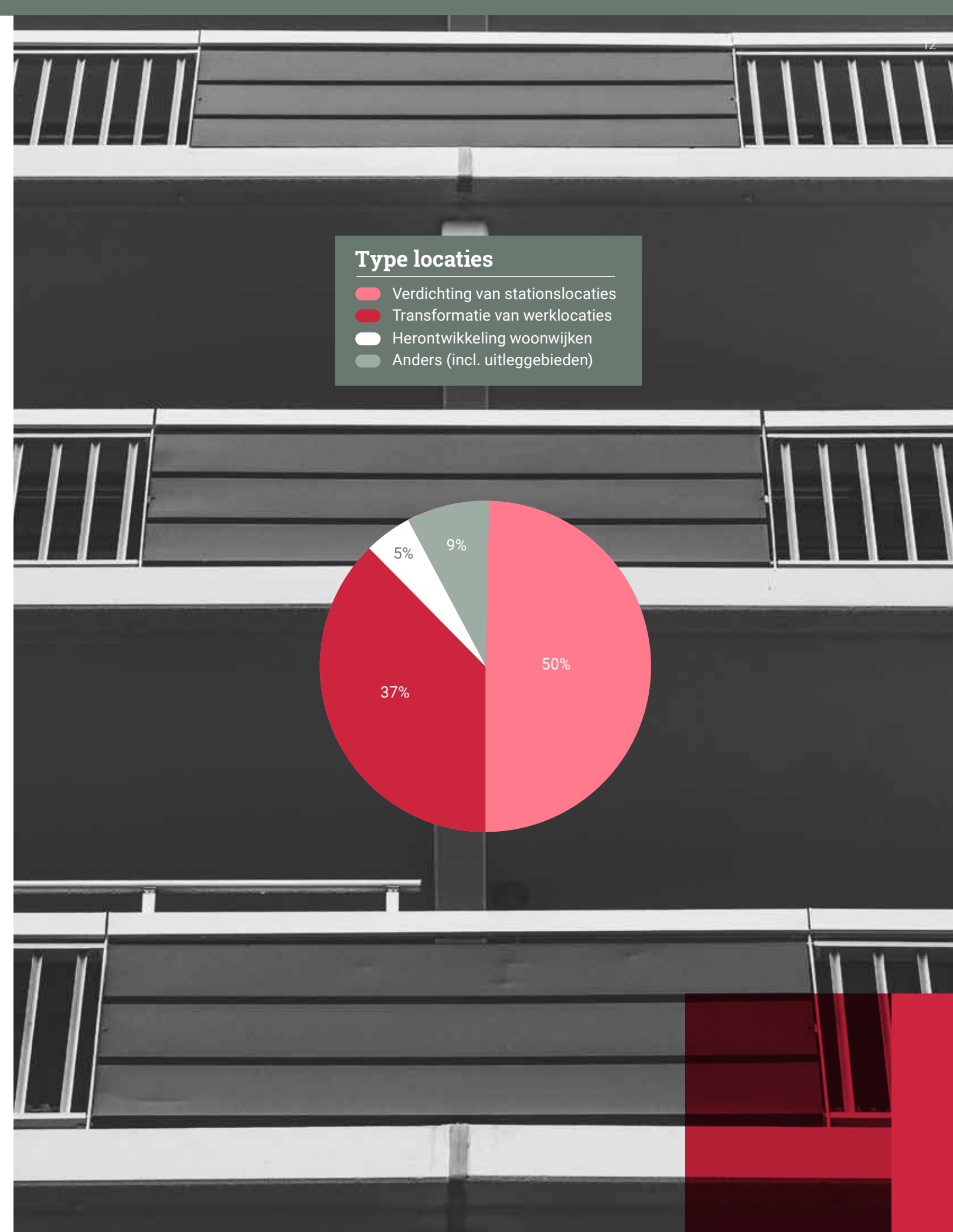
In dit onderzoek is onder de betrokken gemeenten een enquête uitgevraagd, waarin onder meer naar knelpunten en mogelijke oplossingen van deze knelpunten is gevraagd. Daaruit komt naar voren dat gemeenten voornamelijk de volgende knelpunten ervaren:

- De financiële haalbaarheid van plannen
- Gebrek aan ambtelijke capaciteit (menskracht en expertise)
- Bereikbaarheid, ontsluiting, mobiliteit en parkeren

In bijlage 1 zijn de resultaten samengevat die uit de genoemde enquête naar voren komen.

2.2. Context van gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling is een proces van ontwerpen, ontwikkelen, bouwen en exploiteren van vastgoedprogramma's, samen met de aanpassing en aanleg van openbare ruimte. Doelstelling van gebiedsontwikkeling is het realiseren van ruimtelijk beleid zoals woningbouwprogramma's en voorzieningen binnen een commercieel proces, waarin overheid en marktpartijen betrokken zijn.



In dit proces komt daar, door het toenemende aandeel van verdichtingslocaties in stedelijke gebieden, ook steeds meer het aankopen en slopen van bestaande bebouwing bij. Ook zijn er tal van nieuwe businesscases zoals deelmobiliteit en duurzame energievoorzieningen, die gebiedsontwikkeling complexer hebben gemaakt. Versnipperd grondbezit binnen bestaand stedelijk gebied betekent dat in veel gebieden samengewerkt moet worden en de gemeente regie moet nemen op de verdeling van taken en risico's. Daarin kan zij als aanvulling op publieke taken overwegen om actief grondbeleid te voeren. Actief grondbeleid definiëren wij als het innemen van grondposities en het risicodragend voeren van / participeren in grondexploitaties.

In het algemeen staat de business case van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling sterk onder druk. Binnenstedelijke grondexploitaties kennen gemiddeld genomen een substantieel tekort van meer dan € 10.000 per woning². Dit komt voornamelijk door de hoge inbrengwaarden op binnenstedelijke locaties, maar ook de woningbouwprogrammering (vereiste aandeel betaalbare en sociale woningen) speelt een rol.

Het ingrijpen op of participeren in gebiedsontwikkeling door de provincie, betekent dan ook dusdanige maatregelen treffen (met partners) om te komen tot het verbeteren van de financiële haalbaarheid, de financierbaarheid en feitelijke uitvoering. Dat kan direct, door het (mee) investeren in de grondexploitatie, en indirect, door het wegnemen van huidige en toekomstige knelpunten. Dat kan ook door het versterken van de ontwikkelkracht (samen met andere voldoende kritische massa verzorgen) en/of meer grip krijgen op de gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld door inzetten van planologische instrumenten (bijv. voorkeursrecht) en daarmee grip krijgen op grond(posities).

² Bron: Stadkwadraat & Fakton, 2021, grondexploitatie: vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling

2.3. Context van de grondmarkt

De grondmarkt wordt een imperfecte markt genoemd. Dat komt doordat de markt traag reageert op veranderingen in de vraag, maar ook doordat het aanbod beperkt is en sterk wordt beïnvloed door (zelfrealisatie)rechten van (grond)eigenaren. Dat geldt zowel voor eigenaren van bestaand vastgoed in de stad, als voor ontwikkelaars en bouwondernemingen die grond kopen ten behoeve van toekomstige ontwikkelingen.

Naast overheden zijn er marktpartijen die grondposities innemen en het zelfrealisatierecht maakt dat ze een belangrijke positie hebben bij ontwikkeling en realisatie van de woningbouwopgave. Daarnaast kan en wil de overheid niet alle gronden verwerven die noodzakelijk zijn voor woningbouw. Dit vraagt om een goede samenwerking om bij de grotere opgaven tot realisatie te komen.

Met een actievere rol mengt de provincie zich ook in vraag en aanbod op de grondmarkt. Een toepassing van actief grondbeleid op alle belangrijke locaties zal daarbij niet haalbaar zijn. Daartoe zijn de financiële middelen te beperkt, de risico's (te) groot en bovendien zijn op veel posities al gronden in eigendom van partijen die zelf willen realiseren. Het gaat voor de provincie dus om keuzes maken: waar **wil** de provincie ingrijpen, maar ook zeker waar **kan** de provincie (actief) ingrijpen.

Uit rapport 15 jaar grondexploitatie Stadkwadraat/Fakton/RU

De grondmarkt en de strijd om het residu

Een zuivere markt voor ruwe bouwgrond in binnenstedelijke locaties bestaat niet. Het is een afgeleide markt, aangezien tal van bestaande functies moeten worden verworven. De prijzen op de commerciële vastgoedmarkt bepalen daarmee de (minimale) verwervingsprijzen voor woningbouwlocaties. De hoge economische waarde van bestaande functies is het eerste deel van de verklaring van de hoge verwervingskosten.

Het systeem van onteigening betekent dat gronden worden gewaardeerd op verkeerswaarde en er tevens rekening wordt gehouden met de herontwikkelingswaarde. Dat betekent dat verkopers van gebouwen en gronden (vaak) een deel van de waardeverhoging verkrijgen bij verkoop, vaak lang voordat de bestemming is gewijzigd en de plannen inclusief beleidskaders en woningsegmentering zijn vastgesteld. De onteigenings-systematiek heeft een schaduwwerking op minnelijke verwerving. Wanneer gemeenten of ontwikkelaars veelal jaren voordat het bestemmingsplan vastgesteld is posities verwerven, heeft de verkopende partij als referentie de prijs bij onteigening of herontwikkeling. Dit leidt dan ook in bepaalde situaties tot te hoge verwervingsprijzen (in verhouding tot de feitelijke uiteindelijke opbrengstpotentie). In de "strijd om het residu" weten de oorspronkelijke grondeigenaren vaak een deel van het residu naar zich toe te trekken. Dit wordt mede beïnvloed door de relatieve schaarste aan bouwlocaties op lokaal, dan wel regionaal niveau ¹.

Deze vorm van marktfalen (te hoge inschatting van verwervingswaarden aan de voorkant) en beperkte concurrentie zijn een realiteit voor de grondexploitatie en zijn daarmee een belangrijke tweede en derde factor die de hoge verwervingslasten verklaren.

¹ E. v.d. Krabben (2021), De werking van de grondmarkt





2.4. Context van de woning(bouw)markt

Door het achterblijven van de woningbouwproductie bij de vraag en het grote tekort aan betaalbare woningen in Nederland agenderen verschillende overheden de woningmarkt op de bestuurlijke agenda. Waar het Rijk het afgelopen decennium steeds minder bemoeienis toonde met de woningmarkt, is dat sinds 2019 volledig omgekeerd. Met de Woningbouwimpuls werd een belangrijke financiële ondersteuning geboden aan woningbouwontwikkeling. In de huidige regering is een minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening benoemd. Het Rijk wil hiermee de woningbouwopgave ondersteunen. De woningbouwontwikkeling is in de kern echter een gemeentelijke taak. Dit roept de vraag op hoe provincies hun rol met betrekking tot de woningmarkt legitimeren en hoe dat zich verhoudt tot de rol van de gemeente en het Rijk.

De verantwoordelijkheid voor de woningbouwopgave ligt op lokaal niveau bij gemeenten. Gemeenten zijn het bevoegd gezag voor het maken van woningbouwbeleid en het beoordelen van woningbouwinitiatieven. Daarnaast zijn gemeenten actief op de grondmarkt en ontwikkelen zij zelf middels actief grondbeleid nieuwe woningbouwlocaties. De provincie heeft met betrekking tot de woningmarkt als kerntaak om de regionale afstemming van woningbouwprogramma's te bewaken. Dit wordt veelal ingevuld door het monitoren van plancapaciteit en het organiseren van regionaal overleg over woningbouwprogramma's.

Provincies pakken op het niveau van de woningbouwopgave als geheel steeds meer verantwoordelijkheid. Volgend uit de kwantitatieve programmatische taken kiezen provincies steeds vaker een actieve, stimulerende en aanjagende rol. De inzet hierbij is gericht op het wegnemen van knel-

punten om de woningbouwopgave te versnellen en/of meer betaalbare woningen te realiseren.

Recent heeft de Provinciale Raad voor Omgevingsbeleid Gelderland de positie van provincies ten opzichte van de woningmarkt onderzocht en geadviseerd over de wijze waarop provincies (in het algemeen) hier van meerwaarde kunnen zijn. De aanbevelingen aan de provincie Gelderland zijn relevant in het kader van dit onderzoek³:

- Ontwikkel een (expliciete) visie op Goed Wonen
- Zet in op een onderscheidende rol ten opzichte van gemeenten en het Rijk (denk aan regionale kennisdeling, verbinden van partijen, redder in nood bij projecten met financieringstekorten en het bieden van maatwerk)
- Toon bestuurlijk lef door woningbouw prioriteit te geven (bij conflicten met andere beleidsvelden).
- Houd de lange termijn in het oog
- Zet voortgangsmetingen strategisch in om te toetsen of de doelstellingen van beleid met de inzet van instrumenten ook werkelijk worden bereikt
- Organiseer periodiek interactieve sessies om trent het provinciaal woonbeleid (Masterplan Wonen in Noord-Holland)

De provinciale rol op de woning(bouw)markt past bij haar positie als middenbestuur tussen gemeenten (met de primaire taakstelling voor woningbouw) en het Rijk (met generieke ondersteunende instrumenten). Daarbij is er veel waarde toe te voegen en een scala aan mogelijke instrumenten beschikbaar die direct of indirect bijdragen aan het versnellen van de woningbouwontwikkeling en het realiseren van meer betaalbare woningen.

³ <https://pro.gelderland.nl/adviezen/2113048.aspx?t=Advies-Rol-van-de-provincie-op-de-Gelderse-woning-markt->

PROVINCIAAL INSTRUMENTARIUM

Hoofdstuk 3

Dit hoofdstuk laat zien welk instrumentarium ingezet kan worden bij een actieve provinciale rol in de woningbouwopgave. Ook wordt geschetst welk instrumentarium door de provincie nu al wordt ingezet in het kader van onder meer het Masterplan Wonen.

3.1. Overzicht instrumenten bij een actieve betrokkenheid

In dit onderzoek maken we onderscheid in een drietal verschillende typen instrumenten die de provincie kan inzetten om invulling te geven aan een actievere betrokkenheid bij binnenstedelijke woningbouwopgaven. Binnen deze typen bestaan grote verschillen tussen het detailniveau van de instrumenten. De drie typen provinciale instrumenten bij betrokkenheid bij de woningbouwopgave zijn:

1

Planologisch instrumentarium

Het inzetten van grondbeleidsinstrumenten dan wel het procesmatig ondersteunen van het gemeentelijke planontwikkelingsproces door te ondersteunen bij het opstellen van ruimtelijke kaders of RO-procedures te versnellen. Dit is instrumentarium dat gemeenten al volop inzetten, maar waarbij de provincie een ondersteunende rol zou kunnen vervullen. Onder dit type instrumentarium verstaan we de volgende concrete instrumenten:

- Wet voorkeursrecht gemeenten (samen met/voor gemeenten)
- Stedelijke kavelruil
- Onteigening (samen met/voor gemeenten)
- Planologisch kader op orde brengen
- Ondersteuning versnelling planologische procedures

2

Financieel instrumentarium

Het financieel ondersteunen van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling van gemeenten, door middel van bijvoorbeeld subsidie, (voor) financiering of financieringsarrangementen. Onder dit type instrumentarium verstaan we de volgende concrete instrumenten:

- Strategische verwerving
- Financieringsarrangementen zoals leningen en garantstellingen aan gemeenten of andere partijen en/of subsidie die de gebiedsontwikkeling beter haalbaar maakt: bijv. onrendabele top of aanleg infra
- Financieringsarrangementen zoals leningen en garantstellingen aan gemeenten of andere partijen en/of subsidie die de betaalbaarheid verbetert door ondersteuning van de doelgroep (bijv. koopstart of verduurzaming woning)
- Subsidie voor proces
- Koppelen van de woningbouwopgave aan geplande provinciale investeringen in relatie tot kerntaken (zoals infrastructuur, openbaar vervoer, groen en klimaat)

3

Samenwerkingsvormen

Het zoeken van samenwerking en formaliseren van die samenwerking met gemeenten. Dit zal met name aan de orde zijn bij een verdergaande actieve betrokkenheid van de provincie, zoals het innemen en (samen met gemeenten) tot ontwikkeling brengen van grondposities. Er bestaan twee vormen voor het vastleggen van de samenwerking:

- Samenwerkingsovereenkomst (SOK)
- Gebiedsentiteit (meerdere rechtsvormen mogelijk)
 - Publiek-Publiek Partnerschap
 - Publiek Private Samenwerking

In bijlage 2 worden de bovengenoemde instrumenten gedefinieerd en uitvoerig toegelicht.

Hart van de Heuvelrug (provincie Utrecht)

Hart van de Heuvelrug is een samenwerking tussen verschillende gemeenten, de provincie Utrecht en andere belanghebbende organisaties (publiek-publiek partnership) met als doel om rondom de Utrechtse Heuvelrug versnippering van natuurgebieden tegen te gaan. Hiervoor is een "rood voor groen" programma opgezet, waarbij actieve ontwikkeling van woningbouw- en bedrijfslocaties revenuen genereren om te investeren in natuurontwikkeling. De provincie participeert in de grondexploitatie en realiseert samen met de betrokken partners de (woningbouw) opgave.

3.2. Welk instrumentarium zet de provincie nu al in?

Naast de inzet van aanvullend instrumentarium geeft de provincie momenteel al invulling aan een actieve rol bij de woningbouwopgave. Ze zet namelijk al diverse instrumenten in. Bij het overwegen van een actievere inzet van instrumenten, is het relevant om de huidige inzet te kennen om daar eventueel op voort te kunnen bouwen.

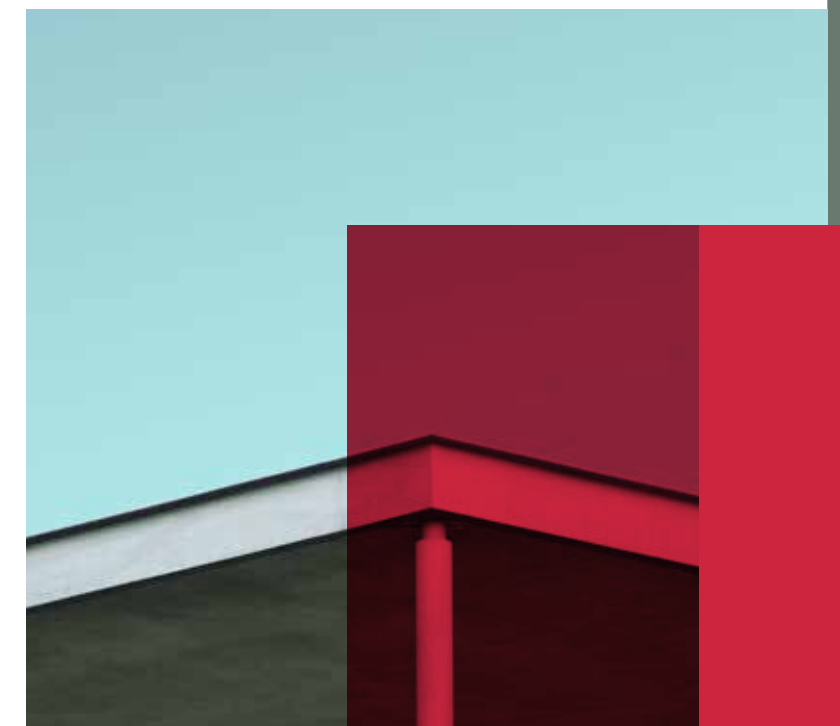
In het Uitvoeringsprogramma binnenstedelijk bouwen & versnellen woningbouw, de provinciale Woonagenda, de Woondeal MRA – Rijk, de Woondeal Noord-Holland Noord én het Masterplan Wonen zijn acht verschillende instrumenten genoemd die momenteel worden ingezet. Daarnaast is de provincie bezig met een verkenning van nog eens vier instrumenten. Een van deze toekomstige instrumenten is het nemen van een actieve rol in complexe binnenstedelijke transformaties, waar dit onderzoek als basis voor dient. De andere mogelijke instrumenten zijn het opnemen van regels voor betaalbaarheid in de omgevingsverordening, het opzetten van een Fonds Betaalbare koop en het opzetten van een Stadsmakersfonds. Van de acht instrumenten die de provincie momenteel al inzet⁴, worden de twee belangrijkste (flexibele schil en knelpuntenbudget) hierna toegelicht.

Het uitvoeringsplan⁵ heeft de inzet van de **flexibele schil** en het **knelpuntenbudget** mogelijk gemaakt. Sinds de start is er circa € 22 miljoen beschikbaar. De flexibele schil is een instrument dat gemeenten helpt met tijdelijke, extra inhuur om woningbouwprojecten te versnellen. Er wordt veel gebruik van gemaakt en er is daardoor versnelling bij verschillende woningbouwprojecten gerealiseerd. Daarnaast heeft de inzet bijgedragen aan de aanvragen voor de Woningbouwimpuls en is in gemeenten met een grote bouwopgave een beter planningsysteem geïmplementeerd. Voor € 3,9 miljoen heeft de provincie 32 projecten versneld met een impact op circa 75.000 woningen. Het knelpuntenbudget betreft maatwerkoplossingen om in de periode 2020-2023 woningbouwprojecten met een tekort te subsidiëren en zodoende te versnellen. Uit de inzet over de afgelopen periode blijkt dat de subsidie heeft geholpen om enkele grote projecten verder te helpen en te versnellen. Het grootste effect is bereikt doordat het de subsidieaanvragen voor de Woningbouwimpuls van het Rijk kansrijker heeft gemaakt.

Bij de herijking van het knelpuntenbudget is gebleken dat het effect van de flexibele schil een grotere impact heeft op de versnelling van de woningbouwopgave, doordat met de flexibele schil meer projecten met grotere woningaantallen geholpen worden. Tegelijkertijd blijkt het tekort aan ambtelijke capaciteit een groter knelpunt dan financiële tekorten. Bij de herijking is daarom besloten om een deel van het knelpuntenbudget over te hevelen naar de flexibele schil.

⁴ Flexibele schil, knelpuntenbudget, inzicht in realisatiecapaciteit, Wonen voor winkels aanpak, bouwambassadeur, opleiden experts via MRA-programma, pilot uitvoering verruiming en pilot uitvoering vrijkomende agrarische bebouwing.

⁵ Vaststelling dec 2017, herijking nov 2020



AFWEGINGSKADER PROVINCIAAL HANDELEN

Hoofdstuk 4

In voorgaande hoofdstukken is besproken hoe de binnenstedelijke woningbouwopgave eruitziet, hoe de grond- en woningbouwmarkt functioneert en met welke instrumenten daarop kan worden geïntervenieerd. Binnen deze context rijst de vraag **óf** en **hóé** de provincie hierin een rol kan vervullen. Dit hoofdstuk biedt een afwegingskader waarlangs die vraag wordt beantwoord en leidt tot een afweging omtrent de inzet van instrumentarium. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk presenteert de instrumenten in een matrix waarbij de link wordt gelegd met het afwegingskader en de niveaus van samenwerking met gemeenten.

4.1. Samenwerking met gemeenten

De actieve provinciale rol richt zich op actief grondbeleid, maar bijvoorbeeld ook op een rol van de provincie als financier en subsidieverstrekker. Belangrijke doelstellingen waarop met een actieve rol wordt gestuurd, zijn het versnellen van de woningbouwopgave en het stimuleren van de betaalbaarheid van de woningbouw. Omdat het primaat van grondbeleid in complexe binnenstedelijke gebieden bij gemeenten ligt, is een belangrijke voorwaarde voor een actieve provinciale rol, dat gemeenten hier baat bij hebben en dit ondersteunen. Het is de brede overtuiging dat enkel een actieve provinciale betrokkenheid die wordt ondersteund door de betreffende gemeente, succesvol kan zijn. Dit roept de vraag op in hoeverre gemeenten een actieve provinciale rol en, in het verlengde daarvan, actief grondbeleid ondersteunen.

Om een beeld te krijgen van hoe de betrokken gemeenten aankijken tegen een actieve provinciale rol, is een enquête onder deze gemeenten afgenomen en heeft daarna een reflectiesessie met de gemeenten plaatsgevonden. De enquête richtte zich op het verkrijgen van inzicht in de typen opgaven van de gemeenten, in de rol die de provincie daarin kan nemen en in de gemeentelijke voorkeuren voor typen in te zetten instrumenten. De enquêteresultaten zijn (geanonimiseerd) terug te vinden in bijlage 1. Uit de enquête en de reflectiesessie met gemeenten komt het volgende beeld naar voren:

De gemeenten staan met **ruime meerderheid positief** tegenover een actievere betrokkenheid van de provincie. Gemeenten zijn op zoek naar **samenwerking** en **partnerschap** en hopen dat de provincie meedenkt richting oplossingen. Er wordt een oproep gedaan om vanuit **gezamenlijke, lange termijn doelen**, de samenwerking tussen provincie en gemeenten te verstevigen. De meerwaarde zit dan onder meer in ondersteuning voor realisatie van voorzieningen zoals bereikbaarheid en OV, maar ook in de lobby richting het Rijk en in het samen garant staan voor risico's in de ontwikkeling.

Kortgezegd gaat de actievere provinciale rol gepaard met het aangaan van de **samenwerking** met gemeenten en daarbij het zoeken naar **synergie** met bestaand provinciaal beleid om daarna obstakels en knelpunten te kunnen wegnemen.

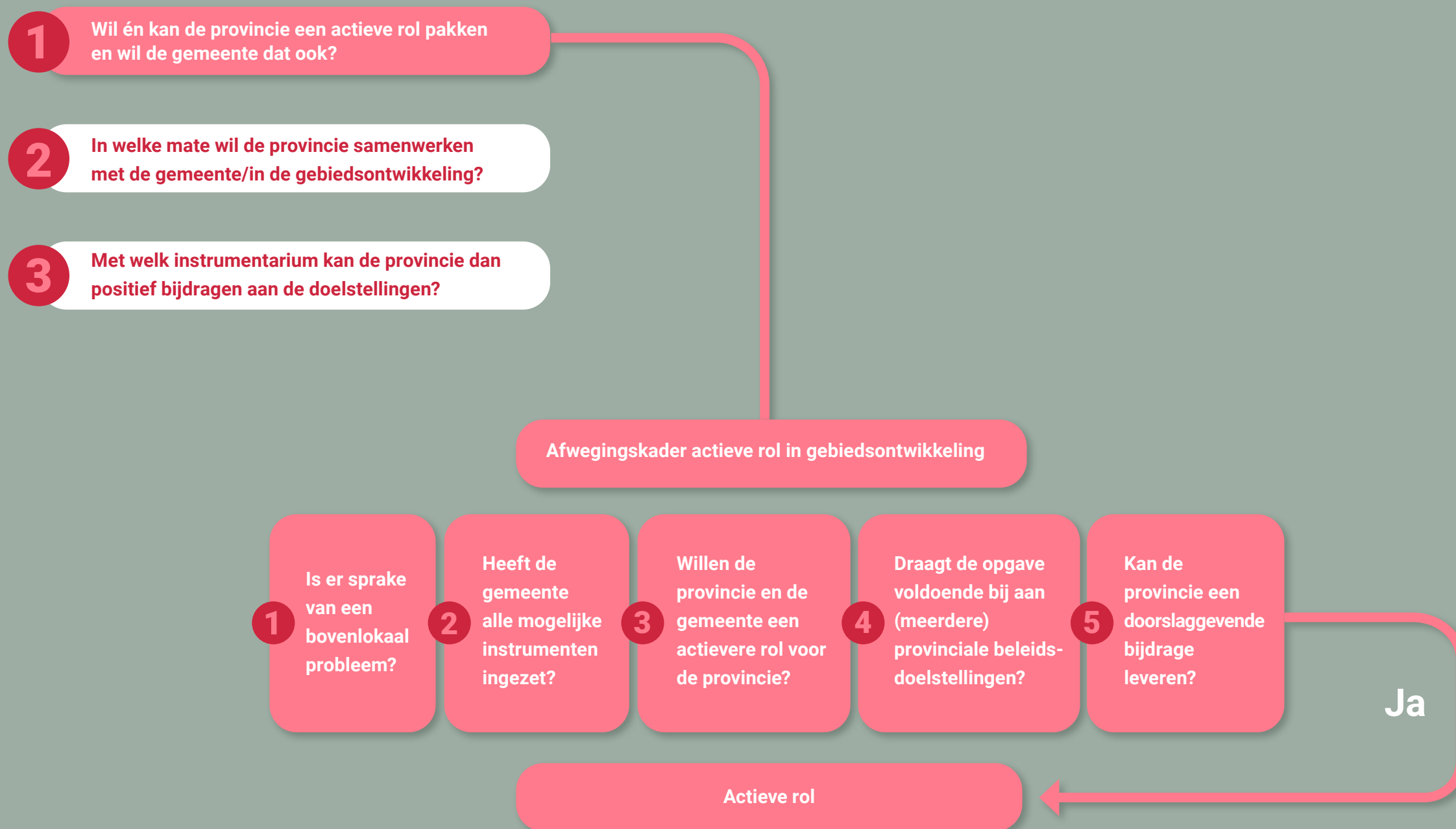
Exclusief actief grondbeleid door de provincie, in traditionele zin, wordt door gemeenten niet als zinvol gezien. De potentie die actief provinciaal grondbeleid biedt, ziet eerder toe op maatwerk, passend bij de gemeentelijke strategie. Dit kan bestaan uit innovatievere vormen van actief grondbeleid en strategische verwervingen. Samenwerking zou daarbij de doorzettingsmacht van gemeenten kunnen vergroten. Daarvoor is het denkbaar om een ontwikkelbedrijf in te richten: **slagvaardig** en met **mandaat** voor verwervingen in de vroege planvorming. Daarnaast worden de gemeenten geholpen met subsidie voor specifieke doelgroepen, voor randvoorwaardelijke voorzieningen en voor tekort op grondexploitaties.



4.2. Afwegingskader provincie

Om te bepalen welke rol de provincie in het versnellen van de woningbouwopgave en het stimuleren van de betaalbaarheid inneemt, kan de provincie een afweging maken langs drie hoofdvragen. Zie de figuur hiernaast.

Om te bepalen of een actieve rol van de provincie opportuun is, worden de hiernaast weergegeven vijf deelvragen positief beantwoord en is er ook sprake van gemeentelijke medestand. Bij de bijdrage aan provinciale beleidsdoelstellingen, gaat het naast versnellen van de woningbouw, bijvoorbeeld ook om het verbeteren van de bereikbaarheid, knooppuntontwikkeling bij HOV-knopen, of beleid op het gebied van groen en klimaat.

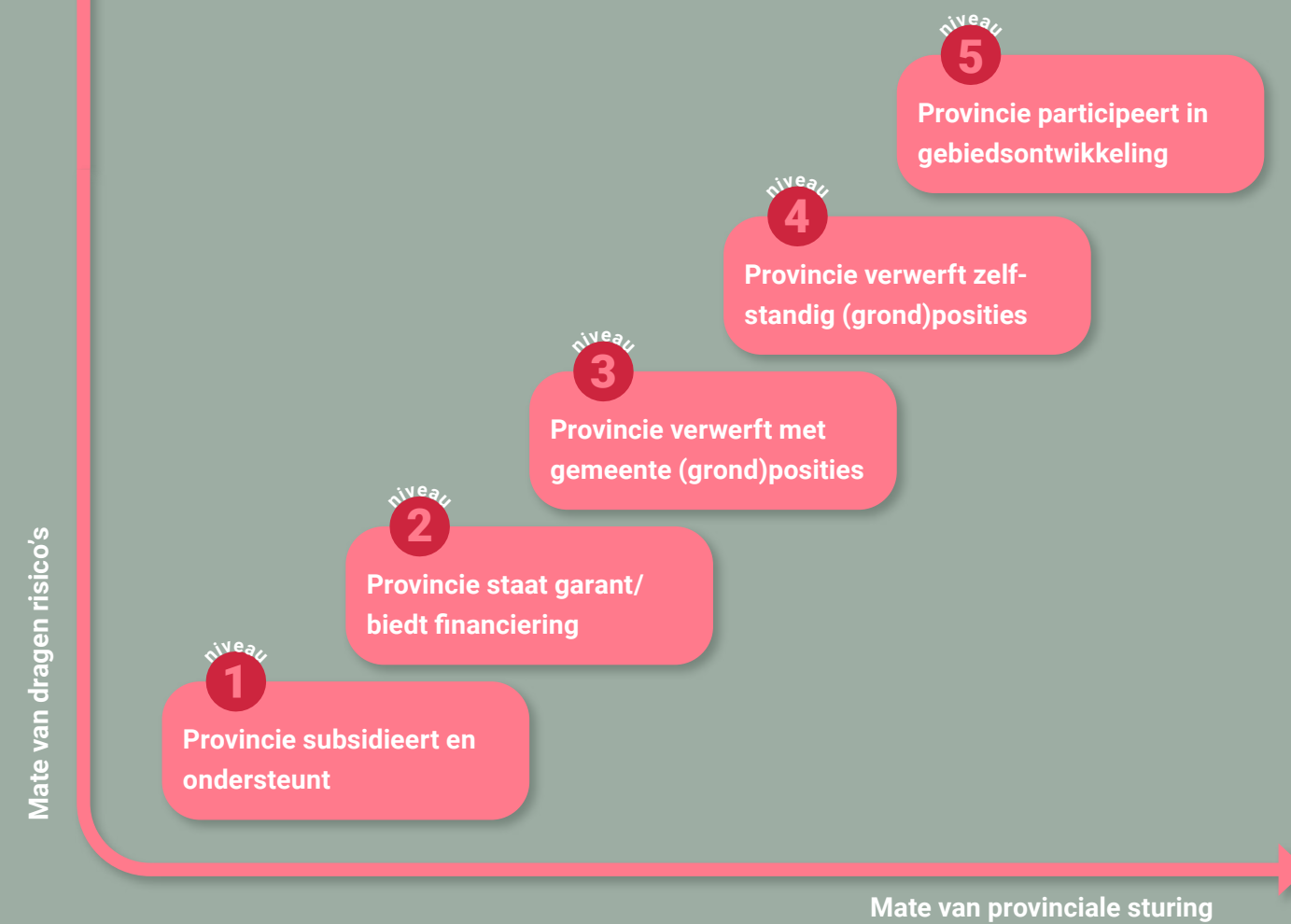


Figuur 7: Afwegingskader deelvraag 1

Op het moment dat de provincie actief gaat opereren, is de vervolgvraag hoe zij gaat samenwerken met de gemeente en/of in de gebiedsontwikkeling stapt. Welke mate van sturing is gewenst en welke risico's zijn aanvaardbaar? Daarvoor worden meerdere niveaus van samenwerking onderscheiden waarbij de rol van de provincie zich opbouwt van subsidieverstrekker tot financier en tot slot als participant in gebiedsontwikkelingen.

Naarmate de wens tot sturing toeneemt, zal er ook meer risico gedragen moeten worden. Ook ligt het voor de hand dat wanneer de provincie veel sturing wil (bijvoorbeeld ten aanzien van betaalbaarheid) hier ook een grotere (financiële) betrokkenheid bij hoort. De niveaus bouwen zich op in de mate waarin de provincie risico en sturing wil en kan nemen. Zo neemt de provincie minder risico wanneer zij financieel garant staat voor een maximaal bedrag, dan wanneer zij in een gebiedsontwikkeling participeert waarbij de financiële risico's op voorhand nog onbekend zijn (alleen al door de onbekende marktontwikkeling) en slechts een inschatting kan worden gemaakt.

- 1 **Wil de provincie actief grondbeleid voeren?**
- 2 **In welke mate wil de provincie dan samenwerken?**
- 3 **Met welk instrumentarium kan de provincie dan positief bijdragen?**



Figuur 8: Afwegingskader deelvraag 2

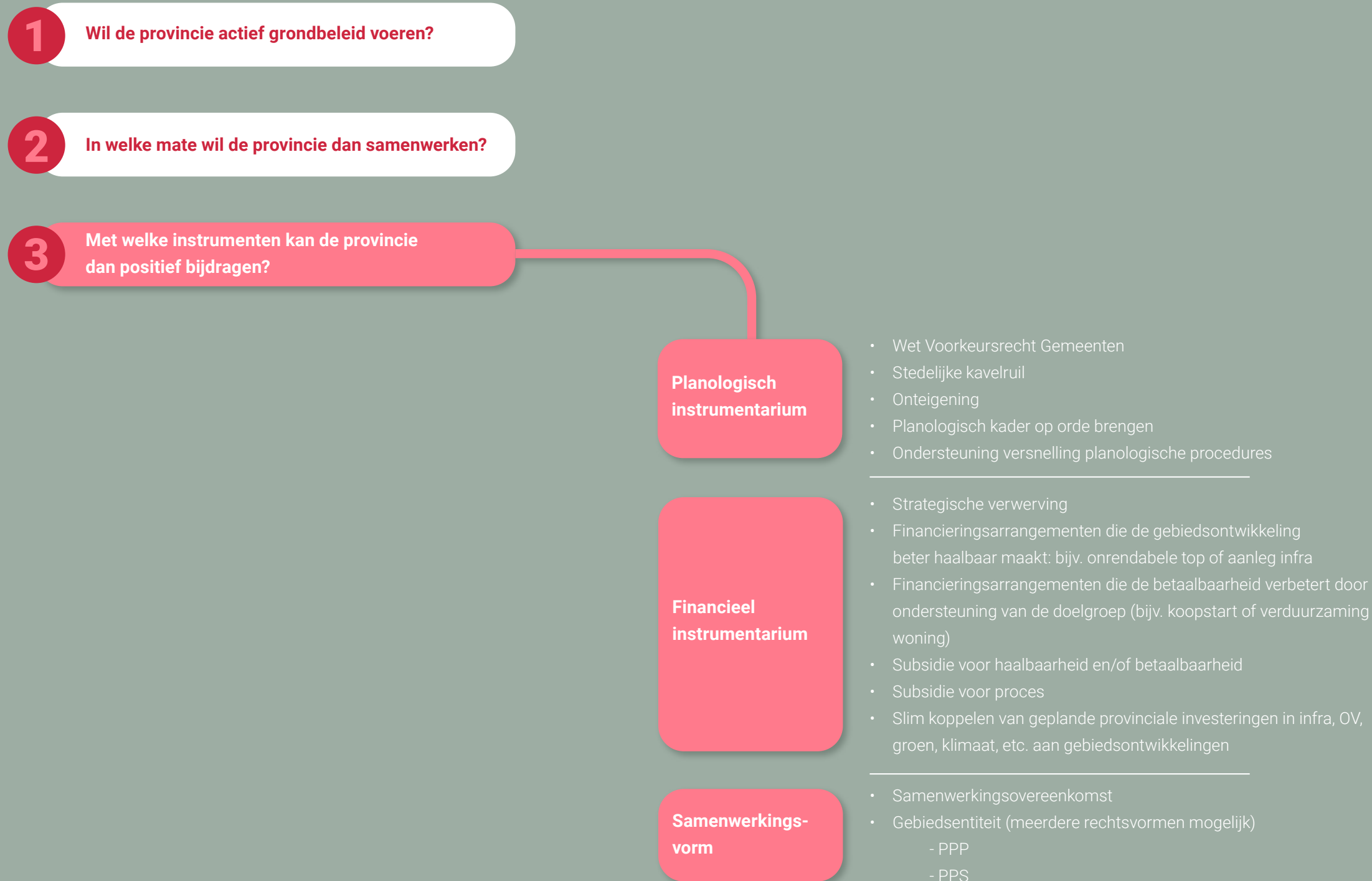
Bij de verschillende niveaus van samenwerking, zijn vervolgens diverse soorten instrumenten in te zetten.

In het afwegingskader wordt tot slot de derde hoofdvraag beantwoord:

Met welk instrumentarium kan de provincie dan positief bijdragen aan de doelstellingen?

Hiervoor is een koppeling gemaakt van instrumentarium aan de niveaus van samenwerking. In figuur 9 en 10 is weergegeven welke instrumenten passend zijn bij de rol die de provincie wenst in te nemen in de woningbouwontwikkeling.

Belangrijk om hierbij op te merken is dat de wanneer de provincie besluit – en dit is overigens context-afhankelijk en per geval verschillend – op het hoogste niveau te participeren in een gebiedsontwikkeling, dit niet uitsluit dat de provincie ook bijvoorbeeld nog subsidieert. Sterker nog, als de provincie op een hoog niveau instapt in een gebiedsontwikkeling, is het van belang om ook wat (in financiële zin) in te brengen.



Figuur 9: Afwegingskader deelvraag 3

	niveau 1 Provincie subsidieert en ondersteunt	niveau 2 Provincie staat garant/biedt financiering	niveau 3 Provincie verwerft met gemeente (grond)posities	niveau 4 Provincie verwerft zelfstandig (grond)posities	niveau 5 Provincie participeert in gebiedsontwikkeling
Planologisch instrumentarium <ul style="list-style-type: none"> • Wet Voorkeursrecht Gemeenten • Stedelijke kavelruil • Onteigening • Planologisch kader op orde brengen • Ondersteuning versnelling planologische procedures 	•		• • •		• • •
Financieel instrumentarium <ul style="list-style-type: none"> • Strategische verwerving • Financieringsarrangementen die de gebiedsontwikkeling beter haalbaar maakt • Financieringsarrangementen die de betaalbaarheid verbetert door ondersteuning van de doelgroep • Subsidie voor proces • Slim koppelen van geplande provinciale investeringen in infra, OV, groen, klimaat, etc. aan gebiedsontwikkelingen 	• •	• •	• •	• •	• •
Samenwerkingsvorm <ul style="list-style-type: none"> • Samenwerkingsovereenkomst • Gebiedsentiteit <ul style="list-style-type: none"> - PPP (bijv. Provinciaal ontwikkelingsbedrijf) - PPS 		•	• •	•	• •

Figuur 10: Afwegingskader deelvraag 3

HANDELINGSKADERS

Hoofdstuk 5

5.1. Handelingskaders actieve inzet instrumentarium

Op basis van het beschikbare instrumentarium en het afwegingskader zijn er nog steeds verschillende typen actieve provinciale betrokkenheid mogelijk. Het afwegingskader bracht reeds in beeld dat verschillende typen opgaven een verschillende inzet vragen. Bovendien zal deze inzet kunnen verschillen in de tijd. Dit vraagt om een doorlopende afweging van de provincie welke instrumenten op welke plekken het meeste effect hebben. In dit hoofdstuk wordt daarom een aantal handelingskaders geschetst over hoe die provinciale actieve betrokkenheid vorm kan worden gegeven. Hiermee wordt verkend hoe de provincie tot een concrete inzet van instrumenten kan komen en wat dit voor de provincie betekent (onder andere financieel en organisatorisch). Naast deze handelingskaders zijn in bijlage 4 factsheets opgenomen van een aantal instrumenten per handelingskader, waarin een verdergaande uitwerking wordt gepresenteerd.

Voorafgaand aan de handelingskaders wordt op basis van de eerdere hoofdstukken een aantal algemene uitgangspunten geformuleerd omtrent de actieve inzet van provinciale instrumenten bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling:

- De provincie kiest een actieve rol vanuit de problematiek op de woningmarkt op het niveau van de provincie als geheel. Dit legitimeert een inzet die toeziet op de locaties waar de meeste woningen worden ontwikkeld, omdat de opgave als geheel daar het meest bij gebaat is.
- De provincie is niet de primaire overheidsinstantie die verantwoordelijk is voor de woningbouwopgave. Dit legitimeert terughoudendheid met verregaande actieve provinciale betrokkenheid, tot situaties waarin de provincie naar verwachting ook doorslaggevend kan zijn.

- Aangezien de provincie een van de spelers is en bovendien de opgave op totaalniveau erg complex is, dient de provincie selectief te zijn met de inzet van instrumenten. Daarbij ligt een combinatie van elkaar versterkende instrumenten meer voor de hand dan in te zetten op één individueel instrument.
- In de toekomst gaat het Rijk mogelijk een vergelijkbare rol spelen om de woningbouwontwikkeling te stimuleren. Dit heeft invloed op de rol van de provincie, aangezien de nut en noodzaak van een provinciale rol dan zou kunnen veranderen.

De toepassing van instrumenten is ingedeeld in vier handelingskaders:

- 1 Optimalisaties vanuit huidige kerntaken
- 2 Actief ondersteunen in kennis en capaciteit
- 3 Actieve inzet subsidies en financieringsinstrumenten
- 4 Actief risicodragend participeren

Provincie Utrecht – inzet op samenwerking en creëren van randvoorwaarden voor woningbouwontwikkeling

Vanuit een relatief beperkt budget zet de provincie Utrecht in op samenwerking en het creëren van randvoorwaarden voor projecten die binnen de provinciale doelstellingen vallen. Daarbij zoekt zij naar nauwe samenwerking met de betrokken gemeenten, het coördineren van de aanpak en het proces, het organiseren van de lobby naar het Rijk en het leveren van kennis en kunde.

Handelingskader I: Optimalisaties vanuit huidige kerntaken

Een eerste handelingskader richt zich op een optimalisatie vanuit de huidige provinciale kerntaken en inzet vanuit reeds bestaande provinciale programma's en investeringen. Dit gaat over sectoraal beleid dat ten dienste kan staan van de woningbouwopgave. Een voorbeeld is de tijdige realisatie van (bovenwijkse) infrastructuur die al op de planning staat, om de weg vrij te houden voor de realisatie van de woningbouwopgave. Ook vanuit andere reguliere provinciale opgaven c.q. beleidsvelden ligt er een mogelijke relatie met de woningbouwopgave, zoals recreatie, groen, natuur, bedrijfsverplaatsingen, ov-bereikbaarheid of stikstof). Dit vraagt echter wel een insteek die erop gericht is om te onderzoeken hoe investeringen op die beleidsterreinen slim gekoppeld kunnen worden aan de haalbaarheid van gebiedsontwikkeling.

Handelingskader II: Actief ondersteunen in kennis en capaciteit

De inzet in dit handelingskader is gericht op een indirecte bijdrage aan de realisatie van de woningbouwopgave. Een goed voorbeeld is de ondersteuning van ambtelijke capaciteit, zoals de provincie al vorm geeft door de volgende inzet van instrumenten:

- Inzet capaciteit via flexibele schil
- Inzicht in realisatiecapaciteit
- Knelpuntenbudget
- Bouwambassadeur

Ondanks de verregaande bestaande inspanningen op dit handelingskader, kan dit in Noord-Holland verder worden uitgebreid. Ambtelijke capaciteit is een van de grootste knelpunten omtrent de realisatie van woningbouwopgaven en dit zal naar verwachting niet snel veranderen.

Een verdere uitbreiding van deze inzet zou ook de inzet van kennis en kunde omtrent specifiek RO-instrumentarium of grondbeleidsinstrumentarium voor gemeenten kunnen betreffen. Deze kennis kan gericht op specifieke locaties worden ingezet, daar waar de grootste opgave ligt. Daarbij kan de capaciteit en kennis die via de provincie wordt ontsloten leiden tot het actief delen van deze kennis tussen gemeenten / locaties in de provincie. Door het delen van deze kennis en succesvoorbeelden kunnen best practices worden gedeeld binnen de provincie.

Handelingskader III: actieve inzet subsidies en financieringsinstrumenten

Dit handelingskader betreft een actieve inzet van instrumenten buiten de grondexploitatie om. Door een directe bijdrage aan de opgave probeert de provincie een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkeling. Hierbij maken we onderscheid tussen subsidies en financieringsarrangementen.

Subsidies zijn een veel genoemd en gebruikt instrument van provincies om gemeentelijk handelen te beïnvloeden. In het kader van de woningbouwopgave kan bijvoorbeeld een provinciale woningbouwimpuls helpen om én een versnelling te realiseren én de betaalbaarheid te vergroten. Doordat de provincie zelf de kaders van een dergelijke

subsidie vaststelt kan dit gericht worden ingezet. Het helpt bovendien om het grootste knelpunt bij de woningbouwopgave, de financiële haalbaarheid, aan te pakken.

Daarnaast kan de provincie overwegen om financieringsarrangementen aan te bieden. Bij financiering gaat het om het verstrekken van leningen en garantstellingen. Dit is met name kansrijk in combinatie met de ondersteuning van specifieke doelgroepen op de woningmarkt, zoals starters, senioren of wooncoöperaties. De provincie zou ook kunnen overwegen om een grondfonds op te zetten, ter financiering van voorinvesteringen in gebiedsontwikkeling. Dit ligt ons inziens echter minder voor de hand, aangezien de financiering – zeker voor financieel gezonde gemeenten – meestal geen probleem is.

Handelingskader IV: actief risicodragend participeren

Dit handelingskader ziet toe op een actieve risicodragende participatie van de provincie in specifieke opgaven. Dit kan worden ingevuld middels provinciaal actief grondbeleid, waarbij de provincie grond- en vastgoedposities probeert te verwerven in de meest belangrijke ontwikkelgebieden. We maken hierbij onderscheid naar twee mogelijke rollen voor de provincie. In de eerste plaats kan de provincie zich sterk maken voor het strategisch verwerven van gronden – al dan niet op direct verzoek van een gemeente - die de provincie tijdelijk in eigendom houdt, in een provinciale groundbank. Het doel is dan dat de provincie deze gronden onder bepaalde voorwaarden op een strategisch moment weer als ruwe grond uitgeeft aan een gemeente of een marktpartij. Door in een vroeg-

tijdig stadium van het planproces positie in te nemen kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat speculanten de ontwikkeling jarenlang frustreren. Ook kan de gemeente in positie worden gebracht om (al dan niet samen met de provincie) tot ontwikkeling over te gaan. Het feit dat een provincie actief betrokken is, kan bij grotere gebiedsontwikkelingen ook een belangrijk signaal zijn naar marktpartijen die daarmee ook bereid zijn om in te stappen, waar dit gemeenten zelfstandig wellicht niet gelukt was. Door de krachten te bundelen wordt risico gedeeld en de ontwikkelkracht vergroot. Mogelijk kan hier voor de Bereikbare Steden in Noord-Holland een gezamenlijke inzet worden overwogen met het Rijk.

Een actief provinciaal grondbeleid waarbij de provincie de volledige ontwikkeling, realisatie en grondexploitatie voor haar rekening neemt is ook een mogelijkheid. In dit geval wordt de groundbank uitgebreid met een ontwikkel functie: de provincie verwerft de grond, maakt bouwrijp, draagt zorg voor de aanleg van de openbare ruimte en geeft bouwrijpe kavels uit aan marktpartijen. Dit is echter wel een proces van de lange adem, waar grote financiële inzet en risico's mee gemoeid zijn. Gezien deze kenmerken is het aantal woningen waar de provincie direct invloed op uit kan oefenen relatief beperkt. Het is daarbij onduidelijk of dit sneller werkt dan wanneer de samenwerking met de gemeente wordt gezocht. Het is eerder denkbaar dat de provincie via een provinciaal ontwikkelbedrijf risicodragend participeert in een gemeenschappelijke grondexploitatie met gemeenten. Ook in deze vorm vraagt de inzet van actief grondbeleid in specifieke situaties een zorgvuldige afweging (op basis van het afwegingskader).

Ontwikkelings- en herstructureeringsmaatschappij Gelderland (OHG)

OHG is een ontwikkelmaatschappij (actief grondbeleid) van de provincie Gelderland. OHG is betrokken bij het revitaliseren, herstructureren en transformeren van werklocaties. OHG treedt daarbij op als initiator, ontwikkelaar en financier. Haar rol is om knelpunten weg te nemen bij projecten die in de basis een rendabele businesscase kennen. Zo helpt zij met name projecten in de beginfase, waarbij de ingezette middelen een revolverend karakter hebben. OHG opereert volledig in opdracht van de provincie Gelderland en is op afstand van de provincie gepositioneerd (de uitvoering van de taken ligt bij OostNL).

Tenslotte zijn financieringsarrangementen die knelpunten oplossen buiten de grondexploitatie kansrijk. Dit kan gericht zijn op doelgroepenbeleid, om bijvoorbeeld koopstarters, CPO-projecten of senioren meer kansen te bieden. Ook een thematische inzet op bijvoorbeeld duurzaamheid kan van toegevoegde waarde zijn, omdat dit de grondexploitatie verlicht en de haalbaarheid positief beïnvloedt. De toepassing van deze financieringsarrangementen kan zelfs nog breder worden gezien, aangezien het voor ontwikkelende partijen lastiger wordt om ontwikkelprojecten bancair te financieren. Met name in de voorfase van projecten tot aan bestemmingswijziging, wanneer de risico's het grootst zijn, is het voor partijen steeds lastiger om financiering aan te trekken.

5.2. Benodigde organisatie, inzet en middelen

Bovenstaande handelingskaders vragen elk om hun eigen organisatie, budgetten en programma's. We brengen dit per handelingskader in beeld. Voor een aantal individuele instrumenten is in bijlage 4 een uitwerking inzichtelijk gemaakt die nog een stap verder gaat. Hier wordt onder andere ingegaan op de vraag aan de bouw van hoeveel woningen kan worden bijgedragen (€ / woning), welke risico's dit heeft voor de provincie en in welke mate de provinciale inzet op een later moment terugvloeit.

Handelingskader I: Optimalisaties vanuit huidige kerntaken

Dit handelingskader is het meest kwalitatief van aard. Het handelingskader is niet zozeer een inzet en organisatievraagstuk, maar meer de vraag focus aan te brengen tussen provinciaal beleid en problemen binnen de gebiedsontwikkeling (haalbaarheid, versnelling en betaalbaarheid). Daarnaast gaat het om koppeling tussen investeringen die de provincie kan of wil doen en toerekenbare kosten aan de grondexploitatie. Het gaat dan zowel om de optimalisatie van het (voor gemeenten op basis van de Wro verplichte) kostenverhaal, alsook de vraag of er slimme koppelkansen zijn.

Dit handelingskader vraagt nauwelijks aanvullende organisatorische capaciteit of inzet van middelen. De belangrijkste vraag die intern zou kunnen worden gesteld is waar vanuit de verschillende provinciale sectoren een relatie ligt met de woningbouwopgave om te bekijken in hoeverre hier kansen kunnen worden

verzilverd en/of (toekomstige) obstakels kunnen worden weggenomen. Vanuit het belang van de woningbouwontwikkeling zou hier dan beleidsmatig en bestuurlijk voorrang aan kunnen worden verleend.

Handelingskader II: Actief ondersteunen in kennis en capaciteit

Kennis en capaciteit is belangrijk bij het versnellen van de woningbouwopgave, aangezien ambtelijke capaciteit als een van de belangrijkste knelpunten geldt. Andere provincies ondersteunen gemeenten met inzet van expertpools en inhuur van specifieke kennis, zoals ook Noord-Holland al doet. Het is belangrijk dat kennis en capaciteit op de juiste wijze snel en adequaat kunnen worden ingezet, door experts die de lokale en regionale situatie en problematiek kennen.

Voor een proactieve ondersteuning op dit gebied is het voorstelbaar dat de provincie een eigen aanjaag- en expertteam opzet, dat ze kan inzetten op diverse locaties. Het gaat om een team met individuele experts, die of voor een specifiek probleem of gecombineerd voor een integraal probleem kan worden ingezet, voor een specifiek knelpunt of voor langere tijd. Ook kan dit expertteam als kennisbank optreden en kennisuitwisseling tussen de diverse gebiedsontwikkelingen verzorgen. Inhoudelijk kan daarbij steeds de vraag gesteld worden of een oplossing specifiek of ook meer generiek is. In dat laatste geval kan kennisdeling bijdragen aan het verbreden van de kennis en oplossingsrichtingen die spelen in gebiedsontwikkelingen.

Voorbeeld: Op tal van binnenstedelijke locaties speelt het vraagstuk van deel-mobiliteit, hubs en hoe om te gaan met een variabel ontwikkelend aantal parkeerplaatsen. Hierop kan met meerdere gemeenten gezamenlijk een antwoord worden geformuleerd, door kennisuitwisseling. Maar sterker nog, ook tijdelijke oplossingen kunnen gestandaardiseerd worden, daardoor ze onderling uitwisselbaar worden.

Handelingskader III: actieve inzet subsidies en financieringsinstrumenten

De provincie kan ook middels subsidies en financieringsinstrumentenbijdragen aan de woningbouwopgave c.q. sturen op het realiseren van een versnelde

ontwikkeling en meer betaalbaarheid. Met name bij subsidies liggen er mogelijkheden om deze doelstellingen actief in de voorwaarden te verwerken. Daarvoor kan de provincie in het verlengde van het huidige knelpuntenbudget bijvoorbeeld inzetten op een provinciale woningbouwimpuls, waarbij het logisch lijkt om uit de concurrentie met de rijksregeling te blijven. Dit kan wellicht worden bereikt door een provinciale regeling te richten op projecten tot 500 woningen, aangezien de rijksregeling voor de woningbouwimpuls in grote gemeenten projecten vanaf 500 woningen betreft. Een voordeel van de inzet van subsidie boven actief grondbeleid, is dat de provincie alle bestaande projecten en initiatieven het laatste zetje kan geven. Dit betekent dat op korte termijn het effect van de inzet van deze middelen kan worden verwacht, waar dit bijvoorbeeld bij actief grondbeleid pas op middellange termijn zal zijn.

Naast subsidies kunnen ook financieringsarrangementen worden ingezet. Veel gemeenten ondersteunen specifieke doelgroepen, zoals jongeren, senioren, maar ook bijvoorbeeld groepen die in een wooncollectief willen wonen. Vaak kunnen financieringsarrangementen bijdragen aan het haalbaar maken of financierbaar maken van hun huis of project. Bijkomend voordeel voor de provincie is dat deze financiële middelen op een later moment (deels) worden terugbetaald (in tegenstelling tot subsidie en participatie in onrendabele grondexploitaties). Een aantal van deze doelgroepen kan met de juiste financiering een betaalbare woning kopen, huren of samen bezitten. Daarmee kunnen financieringsarrangementen met name bijdragen aan het vraagstuk van betaalbaarheid. Zie voor inzet en impact ook de uitwerking van een tweetal op doelgroepen (jongeren en wooncollectieven) uitgewerkte financieringsinstrumenten in bijlage IV.

Financieringsarrangementen kunnen ook indirect bijdragen aan de financiële haalbaarheid van grondexploitaties. Zo kan een wooncollectief een redelijk marktconforme grondprijs betalen, wanneer hun project financierbaar wordt door een financieringsarrangement. Het vanuit de provincie inzetten op ontwikkeling en uitvoering van financieringsregelingen kan daarmee helpen de woningbouwopgave (versneld) te realiseren.

Subsidie betaalbaar wonen (provincie Gelderland)

De provincie Gelderland heeft in aanvulling op de Woningbouwimpuls van het Rijk een eigen subsidie in het leven geroepen om meer betaalbare woningen te realiseren. Deze regeling lijkt qua voorwaarden sterk op de Rijksregeling Woningbouwimpuls. De provincie heeft op verschillende onderdelen andere accenten aangebracht (minimaal 20% sociale huur vereist en minimaal 30% gemeentelijke cofinanciering en maximaal € 7.500 subsidie mogelijk per sociale huurwoning).

Daarnaast zijn er meerdere voordelen bij financieringsarrangementen. In aanvulling op bovenstaande kan de provincie kennis bundelen en regelingen uitwerken waar meerdere gemeenten van kunnen profiteren. Vaak kosten het onderzoeken en implementeren veel tijd en capaciteit. Ten tweede kan de provincie kennis delen en centraal de regelingen aansturen wat geld bespaart. Ook wanneer gemeenten zouden betalen voor het inzetten van dergelijke regelingen in een gemeente dan zou dit nog aanzienlijk goedkoper zijn, dan wanneer gemeenten zelf een dergelijke regeling moet “uitvinden” en implementeren.

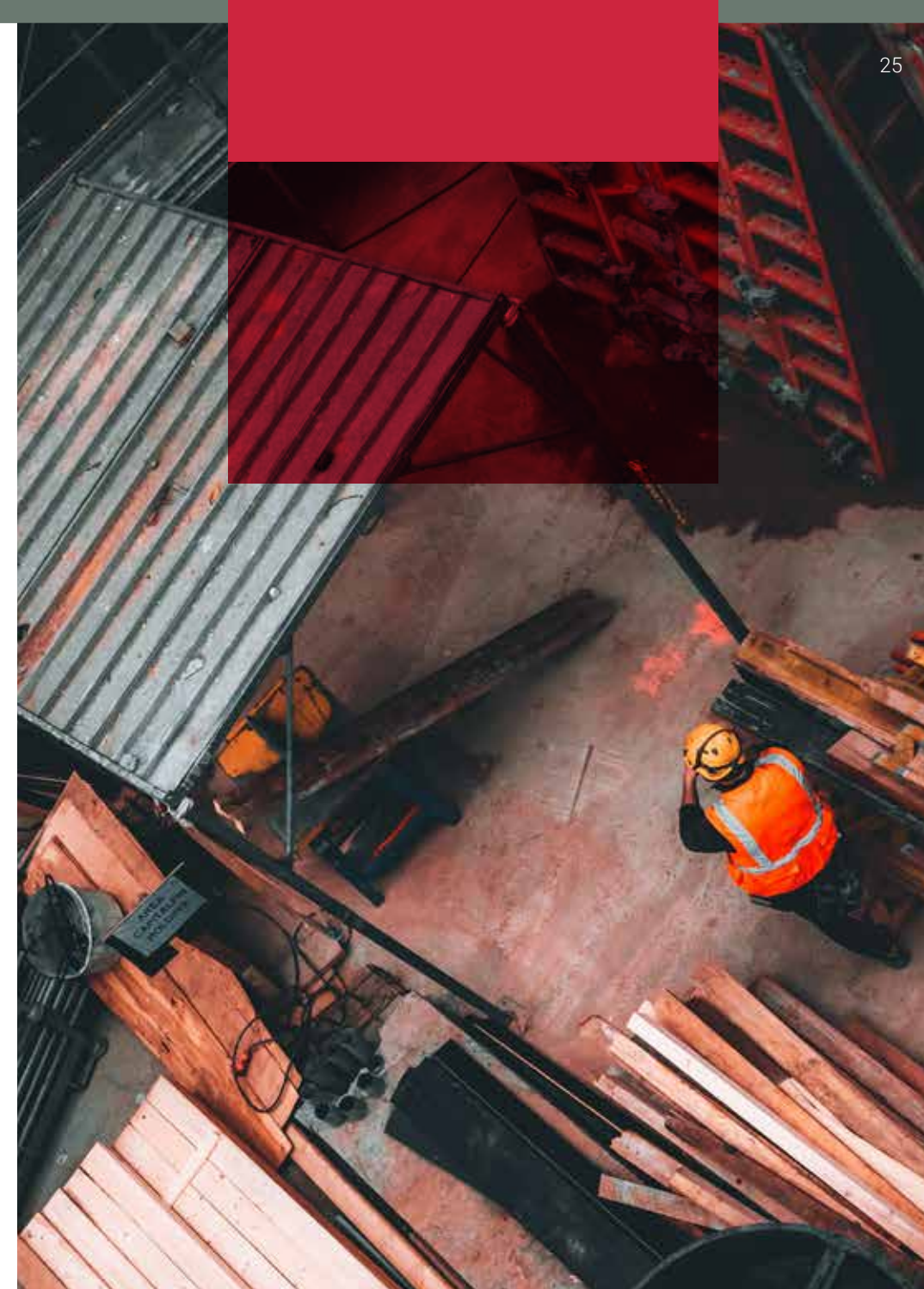
Voorgesteld wordt dat de provincie samen met gemeenten voor de belangrijkste opgaven onderzoekt aan welk type arrangement behoefte is. Deze kunnen dan collectief, onder regie van de provincie worden uitgewerkt. Het grote voordeel van veel financieringsarrangementen is dat het gaat om inzet van middelen die revolverend zijn. Het gaat dus om financiering en niet om geld dat eenmalig wordt uitgegeven, in de vorm van subsidie. Wel is voor het uitwerken van de regeling geld nodig, evenals voor risicodekking. Mogelijk kan de provincie hiervoor met deelnemende gemeenten afspraken maken. Het ligt voor de hand dat dergelijke regelingen door de provincie zelf worden uitgevoerd. Zo mogelijk zijn er uitvoeringsorganisaties zoals Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederland (SvN⁶) die hierbij een rol kunnen spelen. Het ligt dus minder voor de hand dergelijke regelingen te combineren met een ontwikkelbedrijf.

Handelingskader III: Actief risicodragend participeren

Actief provinciaal grondbeleid vraagt om een zelfstandig optreden op de grondmarkt, waarbij de provincie (al dan niet samen met een gemeente) gronden verwerft. Zij wordt dan actief in gebiedsontwikkeling en zal op deze markt relatief “ondernemend en privaat” moeten kunnen handelen om slagvaardig te zijn. Uit voorbeelden blijkt dat andere provincies dit op afstand van de eigen organisatie plaatsen, in een provinciaal ontwikkelbedrijf. Een intern provinciaal grond-/ontwikkelbedrijf ligt naar onze mening minder voor de hand, omdat:

- De gevraagde expertise bij participatie in (binnenstedelijke) gebiedsontwikkeling afwijkt van de kennis en ervaring die doorgaans bij provincies aanwezig is. De risico's die met de participatie gemoeid gaan een veelvoud zijn van de risico's die provincies normaliter lopen bij de uitvoering van kerntaken.
- De provincie beperkt in staat zal zijn om deze kennis en expertise voor meerdere beleidsdoelen te gebruiken.
- Een extern opererende entiteit over het algemeen slagvaardiger en daadkrachtiger op kan treden.
- Bovendien zou een uitvoerig en zorgvuldig intern controleprotocol moeten worden opgetuigd.

Wanneer het actief grondbeleid, via een ontwikkelbedrijf met de provincie als aandeelhouder, op (enige) afstand staat van de provincie, is niet voor iedere aankoop uitgebreide besluitvorming nodig en kunnen budgetten makkelijker worden vrijgemaakt: het beleidsdoel en de middelen blijven bij elkaar. Een extern opererende entiteit kent bij voorkeur wel alleen de provincie als aandeelhouder (of een meerderheidsbelang van de provincie). Daarmee is de provincie namelijk in staat om noodzakelijke *checks and balances* te organiseren en de risico's te beheersen. Bij het formuleren van de randvoorwaarden van een dergelijke entiteit, is het belangrijk een duidelijk budget, mandaat en ontwikkelkader op te stellen inclusief risicomanagement en monitoring- en rapportagestructuur. Een dergelijke rol wordt door andere provincies ingevuld met een eigen ontwikkelbedrijf. Dit ontwikkelbedrijf kan met eigen budget en mandaat strategische grondposities verwerven en tijdelijk in beheer houden, financieringen aangaan en op basis van een eigenstandige risicoafweging snel handelen. Indien gewenst kan dit ontwikkelbedrijf ook namens of samen met de gemeente langdurig participeren in grondexploitaties van andere publieke of private partijen. Hiervoor dient de provincie wel iets mee te nemen om haar positie aan tafel te rechtvaardigen.



Sleutelprojecten provincie Gelderland

De provincie Gelderland heeft in de periode 2008-2017 in 8 grootschalige en belangrijke binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen geparticipeerd. Met een bijdrage van in totaal € 74 miljoen heeft de provincie een bijdrage geleverd aan het tekort op de grondexploitatie en daarmee deze ontwikkellocaties ondersteund die te maken kregen met de gevolgen van de vastgoedcrisis. Samen met de betrokken gemeenten (en marktpartijen) heeft de provincie gestuurd op de inhoudelijke realisatie.

⁶ Stichting Volkshuisvesting Nederland, een organisatie die voor veel publieke partijen de uitvoering en het management van leningen en financieringsarrangementen (bijv. duurzaamheidsleningen) doet. De SvN doet ook het management voor het financieringsarrangement collectief wonen dat gemeente Amsterdam recent heeft opgezet.



Vanuit de positie die de provincie inneemt op de grondmarkt ligt een samenwerking met gemeenten voor de hand om deze randvoorwaarden te definiëren. De gemeente en de provincie kunnen daarvoor afspraken maken hoe de gemeente haar instrumentarium inzet en de provincie hierop vervolgens kan acteren bijvoorbeeld door actieve verwerving. Gemeentelijke inzichten kunnen hier bovendien helpen om op strategische posities binnen ontwikkelgebieden te verwerven.

De provincie kan dan acteren op (1) locaties die anderen niet of nog niet durven te verwerven c.q. te ontwikkelen, (2) locaties die de publieke overheden een onderhandelingspositie geven of (3) samen met anderen kritische massa en ontwikkelkracht genereren. Participeren in een langjarige gebiedsontwikkeling is niet alleen belangrijk voor de betreffende gemeente die dan een publieke partner krijgt, maar evenzo voor aanwezige private partijen. Met een dergelijke rol versterkt de provincie dus ook het vertrouwen in de gebiedsontwikkeling.

De provincie kan ook door samenwerkingsovereenkomsten risicodragend participeren in een gebiedsontwikkeling. Dit kan een publiek-publieke samenwerking zijn, maar ook een publiek-private samenwerking (waarbij ervan uit wordt gegaan dat de invulling van de publieke zijde plaatsvindt vanuit provincie en gemeente). Gezien de opgave en de grote mate van versnipperd grondeigendom ligt een grote inzet op samenwerking met private partijen niet voor de hand. Dit is bovendien in het verleden bij een neergaande markt bepaald geen slagvaardig instrument gebleken. Bij financiering in een PPS is de inzet van financiële middelen aanzienlijk (zie hiervoor de impact de in bijlage IV illustratief is uitgewerkt).

Het is ook goed mogelijk dat een eigen organisatie zoals een ontwikkelbedrijf namens de provincie deze deelnemingen gaat doen. Dan komt de kennis en het ondernemerschap in een hand en wordt de keuze om zelf in een gebiedsontwikkeling te stappen of dit samen te doen met een gemeente veel meer een inhoudelijk strategisch vraagstuk (naar de inhoud toe) en minder naar partijen (gemeente en provincie).

Een ontwikkelbedrijf kan ook worden ingezet om gronden en gebouwen die zijn aangekocht tijdelijk te exploiteren tot de gebiedsontwikkeling kan starten. Met tijdelijk gebruik en exploitatie kunnen inkomsten gegenereerd worden die kunnen bijdragen aan het verdienvermogen van de grondexploitatie. Aan dit soort activiteiten wordt momenteel maar weinig aandacht besteed, met name door gemeenten. Een actieve rol als ontwikkelbedrijf, kan dan ook bijdragen aan het feit, dat provincie en gemeenten als publieke samenwerking ook nieuwe bredere taken uitvoeren of nieuwe combinaties gaan vormen.

De organisatorische inrichting van een ontwikkelbedrijf is sterk afhankelijk van haar taak- en doelstelling. Ontwikkelbedrijven zijn gewend hun overhead mede te bekostigen uit geïnvesteerd vermogen. Afhankelijk van de rekenrente en de wijze waarop de financiering wordt aangetrokken kan dit voor een in te richten Noord-Hollands ontwikkelbedrijf ook plaatsvinden. De wijze waarop dit organisatorisch wordt ingericht verdient nader onderzoek.

De inzet op actief grondbeleid zal naar verwachting niet op korte termijn effect sorteren. Eerst zullen posities moeten worden ingenomen. Dit zal in afstemming met gemeenten moeten gebeuren om op de juiste locaties tot verwerving te kunnen komen. Vervolgens zullen deze locaties in ontwikkeling moeten worden gebracht, en de provincie is daarbij afhankelijk van veel externe factoren.

Ontwikkelmaatschappij Utrecht (OMU)

N.V. Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (OMU) werkt aan de herstructurering en transformatie van werklocaties in de provincie Utrecht (actief grondbeleid). Door het (mede) risicodragend investeren, het verlenen van financieringen en de inbreng van kennis of het leggen van verbindingen ondersteunt OMU initiatieven voor herontwikkeling op werklocaties. De OMU staat op afstand van de provincie en opereert binnen een door de provincie vastgestelde set van randvoorwaarden. De provincie Utrecht heeft in eerste instantie € 15 miljoen investeringskapitaal beschikbaar gesteld.

Het helpt niet dat de prijzen op de grond- en vastgoedmarkt momenteel erg hoog zijn. Dit maakt dat veel partijen bereid zijn om in de ontwikkelgebieden hoge verwervingsprijzen te betalen, op basis van residueel berekende opbrengsten van toekomstige vastgoedprogramma's. Gegeven deze relatief hoge verwervingsprijzen is de doelstelling van betaalbaarheid erg lastig met actief grondbeleid te realiseren. Dit betekent namelijk per definitie een (flink) verlieslatende investering, omdat de provincie bij verwerving zal concurreren met partijen die het minimaal vereiste percentage betaalbare woningbouw incalculeren.

5.3. Illustratieve samenvatting handelingskaders

In onderstaande tabellen is het effect van de handelingskaders geïllustreerd. Er is voor de verschillende handelingskaders uitgegaan van een provinciale inzet van € 50 miljoen, met uitzondering van handelingskader II. Hier is uitgegaan van een verdubbeling van de huidige inzet op dit handelingskader, waarmee er nogmaals circa € 25 miljoen wordt gereserveerd. De effecten op het aantal woningen dat de provincie per handelingskader mogelijk maakt zijn lastig in algemene zin te kwantificeren. Dit hangt sterk af van welke instrumenten worden ingezet en in welke specifieke opgaven de provincie die instrumenten toepast. Bovendien draagt de bijdrage van handelingskaders I en II alleen indirect bij aan woningbouwontwikkeling. Voor handelingskader III is voor dit overzicht uitgegaan van subsidie en gerekend met een gemiddeld tekort per woning, waarbij het uitgangspunt is dat de gemeente (of private partij) 50% van het tekort draagt en de andere 50% door de provincie wordt bijgedragen. De financieringsinstrumenten

vragen namelijk al snel om een heel groot investeringskapitaal dat langdurig belegd is en dragen uitsluitend indirect bij aan de gestelde provinciale doelstellingen. Voor handelingskader IV draagt de provincie het volledige (gemiddelde) tekort per woning.

Deze benadering doet geen recht doet aan de complexiteit van gebiedsontwikkeling, de mate waarin de provincie doorslaggevend is of niet en de specifieke context van de opgave waaraan wordt bijgedragen. Desondanks geeft het een algemeen beeld van de bijdrage van instrumenten in verschillende handelingskaders aan woningbouwontwikkeling. In bijlage 4 wordt voor verschillende individuele instrumenten van handelingskader III en IV een specifiekere uitwerking gegeven. Bij onderstaand overzicht moet in ogenschouw genomen worden, dat een aantal instrumenten gericht is op bekostiging en subsidie (dit zijn eenmalige kosten voor de provincie) en een aantal op financiering (dit is tijdsgebonden inzet van geld dat binnen risicomarges ook weer terugbetaald). De inzet van financiering vraagt een veel grotere hoeveelheid financiële middelen, maar legt in termen van kosten een veel beperktere druk op de eigen begroting.

Naast de benodigde middelen in relatie tot het aantal woningen waar de provincie aan bijdraagt, is een overzicht opgenomen van de impact op versnelling van de woningbouwontwikkeling, de betaalbaarheid en de termijn waarop effecten optreden. Voor deze tabel gelden dezelfde beperkingen en heeft dan ook uitsluitend een illustratief karakter.

Handelingskader	Provinciale bijdrage	Aantal woningen
Handelingskader I Optimalisaties vanuit huidige kerntaken	€ 50 mln.	Indirecte bijdrage
Handelingskader II Actief ondersteunen in kennis en capaciteit	€ 25 mln.	Indirecte bijdrage
Handelingskader III Actieve inzet subsidies en financieringsinstrumenten	€ 50 mln.	8.000 - 10.000
Handelingskader IV Actief risicodragend Participeren	€ 50 mln.	4.000 - 5.000

Figuur 11: Illustratie provinciale bijdrage per handelingskader

Handelingskader	Impact op versnelling	Impact op betaalbaarheid	Termijn
Handelingskader I Optimalisaties vanuit huidige kerntaken	Gemiddeld	Laag	Korte en middellange termijn
Handelingskader II Actief ondersteunen in kennis en capaciteit	Hoog	Gemiddeld	Korte en middellange termijn
Handelingskader III Actieve inzet subsidies en financieringsinstrumenten	Gemiddeld	Hoog	Korte termijn
Handelingskader IV Actief risicodragend Participeren	Gemiddeld	Laag	Middellange termijn

Figuur 12: Illustratie provinciale bijdrage per handelingskader

AANBEVELINGEN

Hoofdstuk 6

6.1. Aanbevelingen actief grondbeleid

De belangrijkste onderzoeksvraag luidde óf en onder welke voorwaarden de inzet van provinciaal actief grondbeleid geschikt is om bij te dragen aan de versnelling van de woningbouwopgave en het vergroten van het aandeel betaalbare woningen. Actief grondbeleid is in de basis een instrument dat geschikt kan zijn om een *versnelling* in de woningbouwopgave te realiseren. Voor het realiseren van meer *betaalbare* woningen is het niet het meest geschikte instrument, omdat de provincie met andere instrumenten een effectievere en efficiëntere bijdrage kan leveren. De verwachte tekorten per woning bij binnenstedelijke ontwikkeling houden namelijk nog geen rekening met een hoger percentage betaalbare woningen dan op basis van gemeentelijke kaders vereist is. Dit hogere percentage betaalbare woningen zal de opbrengstpotentie drukken en de tekorten per woning verhogen. Door via actief grondbeleid betaalbaarheid te stimuleren trekt de provincie een onevenredig hoog deel van dit tekort naar zich toe. Een inzet op instrumenten waarbij deze rekening verdeeld is over meerdere publieke en private partijen ligt dan meer voor de hand.

Op basis van dit onderzoek liggen er onder voorwaarden kansen voor de inzet van actief grondbeleid door de provincie. Hierbij gaat het nadrukkelijk niet om een actief provinciaal grondbeleid waarbij de provincie via een provinciaal grondbedrijf de volledige ontwikkeling, realisatie en grondexploitatie zelfstandig voor haar rekening neemt. Dit heeft namelijk een aantal belangrijke nadelen:

- Het is een proces van de lange adem, waar de woningbouwopgave op korte- en middellange termijn niet mee geholpen is.
- De provincie is nog steeds afhankelijk van allerlei private partijen (eigenaren in de direct omgeving) en de gemeente. Oftewel: de provincie kan zelfs met eigen posities niet zelfstandig grote gebieden en woningaantallen realiseren.

- Er is geen draagvlak voor deze provinciale rol bij de meeste gemeenten in de provincie.
- Vanuit het provinciale perspectief kan in vergelijking met andere instrumenten een relatief klein deel van de woningbouwopgave worden geholpen, omdat het tekort per woning dat voor rekening komt van de provincie relatief hoog is.
- Er zitten aanzienlijke financiële, procesmatige en bestuurlijke risico's aan het hele ontwikkel- en realisatieproces. Het optuigen van een provinciaal grondbedrijf dat op grote schaal opereert vraagt dan ook om veel expertise én zorgvuldige interne controle.

Gezien deze kenmerken is het advies om niet voor een eigen provinciaal grondbedrijf te kiezen, maar juist met behulp van een op afstand geplaatst provinciaal ontwikkelmaatbedrijf aan te sluiten bij de context van lokale opgave en samenwerking te zoeken met de gemeenten. De provincie zet dan meer in op maatwerk dat past bij de opgave van de specifieke gemeente, in gebiedsontwikkelingen die van groot belang zijn voor de provinciale woningbouwopgave én waar de provincie doorslaggevend kan zijn. Dit kan in de eerste plaats gaan om strategische verwerving van posities om in belangrijke ontwikkelgebieden samen met gemeenten meer invloed uit te kunnen oefenen op de gebiedsontwikkeling. Het doel is dan niet om zelf posities te ontwikkelen, maar om gemeenten en andere eigenaren tot ontwikkeling te bewegen. Het ontwikkelbedrijf verworft dan posities, houdt deze tijdelijk in beheer/exploitatie, en geeft deze op een strategisch moment uit aan gemeenten en/of marktpartijen. Daarbij kan het in de tweede plaats voorkomen dat dit ontwikkelbedrijf in specifieke gevallen wél de totale ontwikkeling en realisatie voor haar rekening neemt door te participeren in een (gemeenschappelijke) grondexploitatie.

Het helpt voor de inzet van provinciaal actief grondbeleid niet mee dat de grond- en vastgoedprijzen in potentiële ontwikkelgebieden momenteel erg hoog zijn. Dit maakt verwerving in deze gebieden financieel risicovol, waardoor dit een heel precieze en specifieke inzet vraagt. Er liggen voornamelijk kansen voor het verwerven van posities in een vroeg stadium van planvorming, waarmee gemeenten in positie gebracht kunnen worden, speculatie wordt voorkomen en de markt vertrouwen wordt gegeven ook in te stappen.

Plaats de uitvoering van actief grondbeleid op afstand van de provinciale organisatie. Daarmee kan de uitvoeringskracht worden verzekerd, doordat een dergelijk ontwikkelbedrijf slagvaardig en daadkrachtig kan opereren als zich kansen voordoen. De inzet van actief grondbeleid vraagt per definitie om het nemen van risico's, waarbij aan de voorkant niet zeker is of het beoogde resultaat zal worden behaald. Door een goed uitvoeringskader vast te stellen waarbinnen een ontwikkelbedrijf dient te opereren, kan de provincie hier alsnog veel sturing aan geven. Deze werkwijze wordt ook bij alle bekende voorbeelden van regionale ontwikkelbedrijven gevolgd.



In relatie tot de onderzoeksvraag, zijn ook de volgende voorwaarden voor actief provinciaal grondbeleid gedefinieerd (die bijvoorbeeld een plek zouden kunnen krijgen in het uitvoeringskader voor een provinciaal ontwikkelbedrijf):

- Kies voor een strategie die aansluit bij de gemeentelijke strategie in de gebiedsontwikkeling. Sommige gemeenten zijn actiever dan andere en sommige gemeenten zien meer kansen in provinciaal actief grondbeleid dan andere. Betrek dit in de afweging waar en onder welke voorwaarden actief grondbeleid wordt ingezet.
- Stuur op een selectief werkgebied van binnenstedelijke ontwikkellocaties. De meeste gemeenten in Noord-Holland hebben deze ontwikkelzones waar het merendeel van de woningbouwopgave ligt al scherp in beeld.
- De provincie is slechts een van de spelers. Kijk goed naar de context en omgeving alvorens de provincie positie verwerft aangezien partijen in het ontwikkelproces veelal op elkaar aangewezen zijn in de samenwerking met andere eigenaren in het gebied. Het verwerven van positie moet geen doel op zich zijn.
- De huidige marktprijzen maken het financieel gezien een slecht moment om in te stappen. De verwervingsprijzen worden gebaseerd op toekomstige bouwprogramma's die residueel worden doorberekend in een aanbod aan de huidige eigenaren. Zeker posities die in concurrentie worden aangeboden zijn daarmee alleen voor de hoofdprijs te verwerven. Stel een kader vast voor de hoeveelheid risico die mag worden genomen bij het verwerven van posities.

6.2. Aanbevelingen verbrede aanpak

Op basis van dit onderzoek, het afwegingskader en de gepresenteerde handelingskaders, liggen er ook mogelijkheden voor een bredere actieve provinciale rol en inzet van middelen. Het ligt voor de hand om deze inzet gericht in te zetten in gemeenten en op locaties waar het grootste deel van de opgave ligt en de provincie de meeste impact heeft. Per handelingskader zijn aanbevelingen geformuleerd, waarbij een brede inzet op verschillende handelingskaders wordt aanbevolen:

1

Optimalisaties vanuit huidige kerntaken

Kijk eerst / ook naar de mogelijkheden die de provincie vanuit bestaande (kern)taken en investeringsstromen kan benutten om de woningbouwopgave te versnellen en meer betaalbare woningen te realiseren. Dit kan door toekomstige obstakels proactief weg te nemen of de moeilijke businesscase van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling te verlichten door investeringen naar voren te halen / over te nemen. Onderzoek de raakvlakken met gebiedsontwikkeling. Bewaak actief het belang van woningbouw ten opzichte van andere beleidsvelden.

2

Actief inzetten kennis en capaciteit

Blijf de rol van kennismakelaar benutten. Zet de succesvolle ondersteuning van inzet van kennis en expertise voort en kijk of er mogelijkheden zijn om dit breder toe te passen. Het gebrek aan ambtelijke capaciteit is een van de grootste knelpunten in de (snelheid van) planontwikkeling.

3

Actieve inzet subsidies en financieringsinstrumenten

Neem initiatief met het uitwerken van financieringsarrangementen en onderzoek eigenstandige of collectieve financiering ten behoeve van het opschalen van deze arrangementen, met name voor de betaalbaarheid van de woningbouw. Denk hierbij aan de (traditionele) rol van subsidie (bijvoorbeeld een provinciale woningbouwimpuls gericht op betaalbaarheid), maar zeker ook financieringsarrangementen (die een hogere voorinvestering kennen, maar waarvan een groot deel terugkomt en opnieuw kan worden ingezet).

3

Actief risicodragend participeren

Onderzoek binnen welk mandaat een provinciaal grond- en/of ontwikkelbedrijf kan worden opgezet en welke taakstelling hier bij komt kijken. Plaats dit organisatorisch bij voorkeur in een aparte entiteit, die binnen het proces van gebiedsontwikkeling ook als zodanig kan handelen. Zet dit instrument gericht in op versnelling van de woningbouwontwikkeling op middellange termijn. Beperk de inzet van dit instrument tot de complexe binnenstedelijke ontwikkellocaties in die gemeenten waar het grootste deel van de opgave wordt gerealiseerd. Overweeg in aanvulling hierop samenwerkingsvormen met gemeenten gericht op (andere) specifieke ontwikkellocaties.

6.3. Vervolgproces

In dit onderzoek zijn de kansen verkend voor het actief inzetten van provinciale instrumenten om een bijdrage te leveren aan de versnelling van woningbouwontwikkeling en het verhogen van de betaalbaarheid. Voor handelingskader I (optimaliseren vanuit huidige kerntaken) kan de provincie zelfstandig acteren. Uit een (interne) verkenning zal kunnen blijken in hoeverre er nog kansen liggen die makkelijk te benutten zijn. Ook kan het gesprek met gemeenten worden aangegaan op basis van de geïnventariseerde knelpunten die gemeenten ervaren bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Voor handelingskader II (actief inzetten kennis en capaciteit) is de provincie ook zelfstandig in staat om tot mogelijk aanvullende inzet van (de bestaande) instrumenten te komen. Ook handelingskader III (actieve inzet van subsidies en financieringsinstrumenten) kan de provincie zelfstandig onderzoeken en (eventueel) toepassen.

Voor handelingskader IV (actief risicodragend participeren) kan in navolging van dit onderzoek nauwe afstemming worden gezocht met gemeenten, om in te zoomen op de belangrijkste ontwikkellocaties in de provincie. Uit deze afstemming kan de context van de opgave in die specifieke projecten duidelijk worden, waarmee ook de mate waarin de provincie een doorslaggevende rol kan spelen duidelijk wordt. In deze situaties kan het afwegingskader helpen om tot een specifieke afweging te komen voor de inzet van instrumenten en de mate van samenwerking met de betreffende gemeenten. Ter illustratie is in bijlage IV een aantal mogelijke instrumenten en maatregelen in factsheets uitgewerkt met daarin hun impact op woningaantallen en beslag op financiële middelen.

Bijlagen

1	De grond- en woningbouwmarkt, grondbeleid en grondexploitaties	31
2	Toelichting op provinciale instrumenten	36
3	Enquêteresultaten	40
4	Factsheets instrumenten	42

DE GROND- EN WONINGBOUWMARKT, GRONDBELEID EN GRONDEXPLOITATIES

BIJLAGE 1

Functioneren van de grond- en woningbouwmarkt

Een imperfecte markt

De grond- en woningbouwmarkt vertoont alle kenmerken van een imperfecte markt. Grond is een heterogeen product, toetreding tot de woningbouwmarkt wordt bemoeilijkt door marktmacht van (ontwikkende) grondeigenaren, er is sprake van een “dunne” markt waardoor bijvoorbeeld marktinformatie over grondprijzen onvolledig is, en de grondmarkt is een cyclische markt door de relatie met de vastgoedmarkt en fluctuaties in prijzen op die markt. Deze imperfecties uiten zich op allerlei manieren:

- **Aanbodrestricties** leiden tot een lage prijs-elasticiteit van het aanbod op veranderingen van de vraag op de woningbouwmarkt. In vergelijking tot andere Europese landen reageren woningbouwers in Nederland minder snel op de toegenomen vraag. Dit hangt samen met planologie (lange procedures), maar ook met de praktijk van gebiedsontwikkeling (grootschalig; integraal; complex). Gevolg: de woningbouwproductie blijft achter bij de vraag.
- **Het eigendom van grond** is in juridische zin sterk beschermd. Dit leidt tot marktmacht voor grondeigenaren: wie over de grond beschikt verwerft ook de bouwrechten. Discussies over mogelijke ingrepen in het eigendomsrecht, zoals afschaffing of inperking van het

zelfrealisatierecht of het opleggen van een bouwplicht, zijn in de afgelopen jaren herhaaldelijk gevoerd, maar hebben niet geleid tot aanpassingen in het recht. Kortom: wie de grond in eigendom heeft bepaald in grote mate wanneer er gebouwd wordt.

- **De voorspelbaarheid van ruimtelijke ordening en verstedelijking** (denk aan de Vinex) maakt het interessant voor marktpartijen om strategisch gronden te verwerven. Omdat bovendien slechts een beperkt aantal marktpartijen financieel in staat is om grootschalig en vroegtijdig gronden te verwerven, is er een grote kans op (regionale) marktconcentratie en daaruit voortvloeiende marktmacht voor een klein aantal projectontwikkelaars. Die marktmacht kan ertoe leiden dat nieuwe woningbouwers niet of nauwelijks kunnen toetreden tot de markt. Dat staat vernieuwing in de weg en kan zelfs de prijzen van nieuwbouwwoningen opdrijven.
- In onderhandelingen tussen gemeenten en marktpartijen over de invulling van gebiedsontwikkelingen is er vaak sprake van **scheve en onvolledige informatie**. Voor marktpartijen is het kostenverhaal door gemeenten vaak niet transparant en de kosten die gemeenten in rekening brengen verschillen aanzienlijk. Voor gemeenten is het juist moeilijk om goed inzicht te krijgen in de kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling voor de betrokken ontwikkelaar.

- Marktpartijen ervaren het huidige kostenverhaal door gemeenten als **complex en onvoldoende transparant**. Bovendien is het niet toereikend. Het lijkt erop dat een steeds groter deel van de publieke kosten niet langer verhaald kan worden op ontwikkelende eigenaren, omdat de projectopbrengsten hiervoor geen ruimte bieden.
- Eenduidig inzicht in de omvang van het kostenverhaal en de toereikendheid daarvan ontbreekt. In veel regio's zal de **druk op de grondmarkt** de komende jaren naar verwachting toenemen, niet alleen vanwege de toegenomen vraag naar grond voor woningbouw, maar ook door de vraag naar ruimte vanuit andere sectoren. Dit heeft mogelijk een prijsopdrijvend effect op de grondmarkt. **Conflicterende ruimteclaims** (ontwikkeling nieuwe natuur, stikstof, landbouw- en energietransitie) leiden bovendien mogelijk tot een herverkaveling van functies. De regionale afstemming van die ruimteclaims vindt nog onvoldoende plaats.
- **Inzicht in prijsontwikkelingen en eigendomsverhoudingen** op de grondmarkt is beperkt. Weliswaar worden alle transacties en het eigendom geregistreerd, maar op basis van deze registraties is vaak niet goed uit een grondtransactie af te leiden welke rechten er zijn verbonden aan de grond en welke verwachtingen er spelen ten aanzien van toekomstige bouwrechten. Ook is niet goed af te leiden welk type partijen betrokken zijn in grondtransacties en met welk doel de grond wordt verworven.

Ongewenste marktuitskomsten

De gebrekkige werking van de grond- en woningbouwmarkt leidt vaak tot ongewenste marktuitskomsten. In de eerste plaats **komt bouwgrond soms niet op tijd beschikbaar voor de gewenste nieuwbouw van woningen**, waardoor niet op tijd en in voldoende mate in de woningbouwbehoefte kan worden voorzien. Vertragingen kunnen optreden in “het hard maken” van zachte plancapaciteit (planologische procedures; stikstofproblematiek) en soms zit versnipperd eigendom van grond op een woningbouwlocatie in de weg. Daarnaast wijzen verschillende studies erop dat een deel van de harde plancapaciteit – waar bij wijze van spreken vandaag nog met bouwen gestart kan worden – langer onbebouwd blijft dan verwacht mag worden. Het gaat om gronden in eigendom van zowel gemeenten als marktpartijen. De redenen waarom dit gebeurt zijn waarschijnlijk divers. Zo zijn er soms toch nog bezwaarprocedures mogelijk en kan ook de financiering van de gebiedsontwikkeling en/of de financiële haalbaarheid een probleem zijn. Ook spelen strategische overwegingen van grondeigenaren (zoals spreiding van bouwvolume over meerdere jaren of speculeren op verdere stijging van woningprijzen) een rol bij uitstel van woningbouwproductie.

In de tweede plaats hebben **veel woningbouwprojecten te kampen met aanzienlijke onrendabele toppen**. Dat kan voor een deel verklaard worden door de eisen van gemeenten aan woningbouwprogramma's (aandeel betaalbaarheid) en de toerekening van publieke infrastructuurkosten aan grondexploitaties. Daarnaast speelt de stijgende inbrengwaarde van ruwe grond – de kosten

voor de verwerving van die grond - vermoedelijk ook een rol. In financiële zin zijn de grond- en woningmarkt communicerende vaten. Stijgt de prijs van woningen, dan stijgt de waarde van de grond (mits de bouwkosten ongewijzigd blijven). Dat leidt tot een "strijd om het surplus" tussen de oorspronkelijke grondeigenaren, gemeenten, projectontwikkelaars, bouwers en beleggers. Op kansrijke woningbouwlocaties hebben oorspronkelijke grondeigenaren veel macht en kunnen ze (vermoedelijk) hoge prijzen vragen voor de ruwe grond. Dit verklaart voor een deel waarom ondanks de steeds maar stijgende woningprijzen grondexploitaties te kampen hebben met onrendabele toppen.

In de derde plaats **houdt de sterke stijging van woningprijzen verband met schaarse ruimte in Nederland**. Een deel van de stijging van de woningprijzen kan verklaard worden door een zogenoemde schaarste premie die het gevolg is van aanbodbeperkingen. Dat hangt samen met ruimtelijke ordening en verstedelijkingsbeleid.

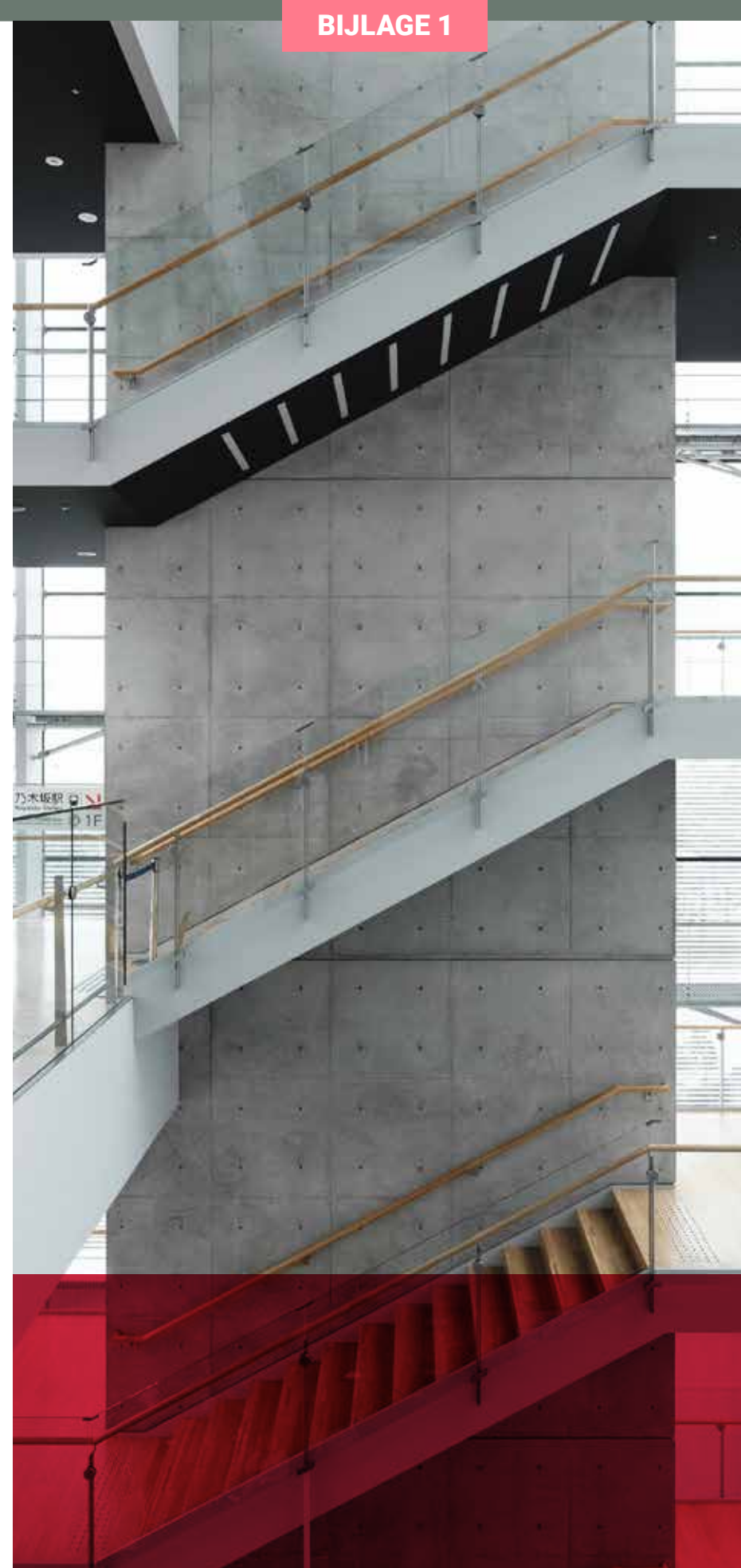
Tenslotte leidt **marktmacht door ontwikkelende grondeigenaren**, op basis van een verworven grondpositie, tot een sterke positie voor die eigenaar. Die gemeente moet immers wel zakendoen met de grondeigenaar, vanwege het zelfrealisatierecht van de laatste. Gemeenten hebben weliswaar het laatste woord via de vaststelling van het bestemmingsplan en de afgifte van de bouwvergunning, maar het programma is wel onderhandelbaar. Grenzen aan de financiële haalbaarheid van een gebiedsontwikkeling kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat het aandeel van sociale woningbouw in het programma naar beneden toe wordt bijgesteld of dat niet alle kosten van publieke voorzieningen kunnen worden verhaald.

Grondbeleid als oplossing?

De gebrekkige werking van de grond- en woningbouwmarkt en de ongewenste marktuitkomsten vormen de aanleiding voor gemeentelijk grondbeleid en kunnen ook aanleiding zijn voor de provincie Noord-Holland tot een verbreding van haar grondbeleid.

Wat is actief grondbeleid?

Grondbeleid in algemene zin is erop gericht om: 1) de grond die benodigd is voor een in het bestemmingsplan opgenomen ruimtelijke ontwikkeling beschikbaar te maken, en 2) de kosten van publieke voorzieningen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het plan zoveel mogelijk te bekostigen uit de opbrengsten van de planontwikkeling. In de praktijk van gebiedsontwikkeling maken we onderscheid naar actief en faciliterend grondbeleid door overheden. Actief grondbeleid houdt in dat een overheid zelf (of in samenwerking met een of meerdere private partijen) gronden verwerft ten behoeve van een gebiedsontwikkeling, de noodzakelijke publieke voorzieningen aanlegt, de verworven grond bouwrijp maakt en vervolgens de grond als bouw kavels verkoopt aan ontwikkelende partijen of eindgebruikers. Met de opbrengsten uit de verkoop van bouw kavels worden zoveel mogelijk de kosten gedekt die gemoeid zijn met de verwerving van de gronden, de aanleg van



publieke voorzieningen en het bouwrijp maken. Eventuele resterende winsten uit de grondexploitatie kunnen door de betrokken overheid worden aangewend voor andere overheidstaken; eventuele verliezen komen ten laste van de begroting van de betrokken overheid.

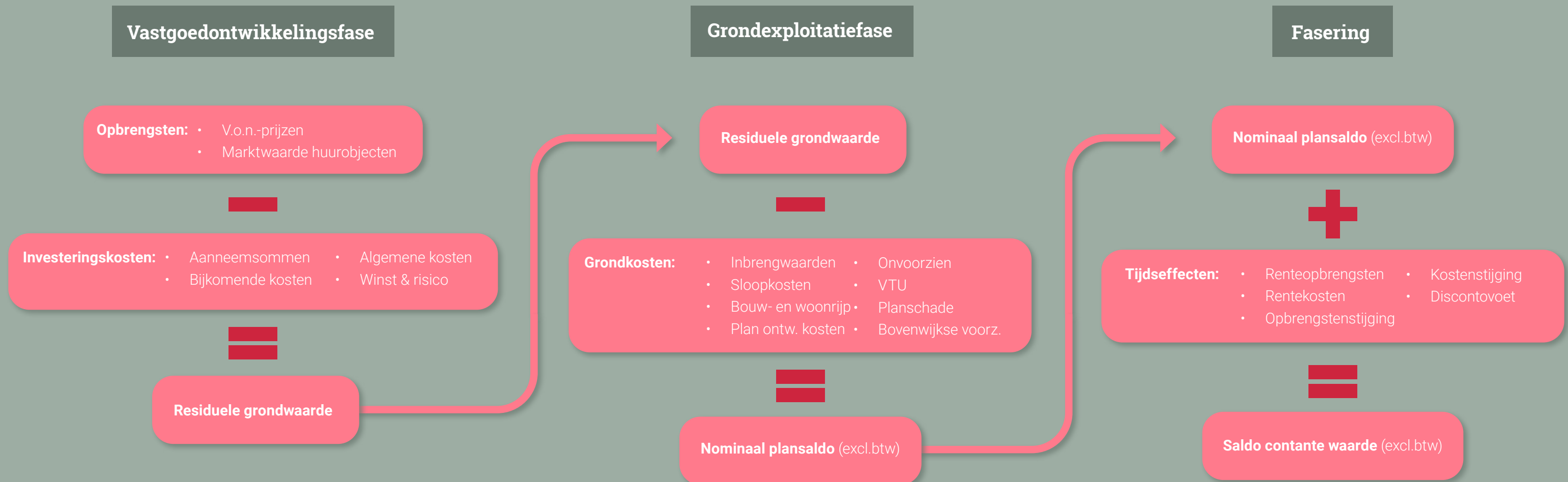
Faciliterend grondbeleid houdt in dat een overheid het initiatief van een of meerdere private partijen voor een gebiedsontwikkeling ondersteunt mits het plan past binnen de ruimtelijke visie van de overheid voor het gebied. Ondersteuning geschiedt middels een nieuw bestemmingsplan en de aanleg van noodzakelijke infrastructuur (voor zover mogelijk bekostigd via kostenverhaal op ontwikkelende particuliere grondeigenaren). De overheid verwerft in dit geval in principe zelf geen gronden, maar kan eventueel wel onteigening als instrument inzetten (voor risico van de ontwikkelende partij).

In dit onderzoek is actief grondbeleid van de provincie benaderd vanuit een brede opvatting van een actieve provinciale rol in de woningbouwontwikkeling. Een actieve rol vervullen bij gebiedsontwikkeling is gedefinieerd als het proactief inzetten van instrumenten om de woningbouwontwikkeling te ondersteunen.

De grondexploitatie bij actief grondbeleid

De grondexploitatie geeft inzicht in de opbrengsten, kosten en daarmee het saldo van een gebiedsontwikkeling. De grondexploitatie wordt gebruikt om de financiële haalbaarheid te toetsen, maar is tevens het financiële kader voor de uitvoering van een gebiedsontwikkeling. Daarnaast is de grondexploitatie ook de financiële onderlegger bij bestemmingsplannen waarmee enerzijds de uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen moet worden aangetoond, maar ook het kostenverhaal moet worden verzekerd. In de gebiedsontwikkeling hebben nieuwe businesscases hun intrede gedaan (denk aan grootschalige deelmobiliteit of lokale energievoorzieningen). Daarom wordt ook meer en meer gesproken over de gebiedsexploitatie in plaats van grondexploitatie. In de gebiedsexploitatie komen de grond- en vastgoedexploitatie samen, evenals (in sommige gevallen) publieke en private exploitaties.

De kostenkant van de grondexploitatie bestaat onder andere uit de aankoop van gronden en de inbrengwaarde van reeds in bezit zijnde eigendommen in het gebied. Daarnaast worden investeringen van onder andere grondwerken, onderzoeken, civiele werken, aanleg en inrichting van de openbare ruimte, rentelasten en planschade tot de kostenkant van de grondexploitatie gerekend. De inkomsten binnen de grondexploitatie worden gegenereerd door de uitgifte van de gronden ten behoeve van het betreffende vastgoedprogramma. Om de grondwaarde binnen de vastgoedexploitatie te bepalen, wordt vaak gebruik gemaakt van de residuele-grondwaardebepaling. De residuele grondwaarde is het verschil tussen de verwachte opbrengst van het vastgoed en de verwachte kosten voor de realisatie daarvan. Naast het vastgoedprogramma vormen eventuele bijdragen van derden en subsidies onderdeel van de opbrengsten binnen de grondexploitatie. Ten slotte worden tijdseffecten zoals opbrengsten-kostenstijgingen en rentekosten binnen de grondexploitatie ingerekend.



Figuur 1: Opbouw grondexploitatie en relatie met de vastgoedontwikkeling

Een grondexploitatie geeft aan de hand van inschattingen van toekomstige kasstromen inzicht in het financiële resultaat van de gebiedsontwikkeling. Zowel gebiedskenmerken als beleidskeuzes en -kaders zijn sterk bepalend voor de kosten en opbrengsten. Gebiedsontwikkeling vindt plaats binnen de context van commerciële markten (projectontwikkeling, bouw, civiele techniek). Dat betekent dat vraag en aanbod op diverse deelmarkten de prijzen in de grondexploitatie bepalen. Daarbij is er een sterke relatie tussen grond- en vastgoedexploitatie doordat de grondprijzen een afgeleide zijn van kosten en opbrengsten op de vastgoedmarkt.

Marktontwikkelingen op deelmarkten, kenmerken van de bouwlocaties en beleidskeuzes en kaders zijn de belangrijkste factoren voor de ontwikkeling van de grondexploitatie en het saldo in de tijd.

Ontwikkeling resultaat grondexploitaties

Op het moment van schrijven kennen grondexploitaties in Nederland over het algemeen een negatief resultaat. Dit wordt deels veroorzaakt door marktontwikkelingen, maar voornamelijk ook door de samenstelling van de grondexploitatie als gevolg van beleidskeuzes, kaders en bouwlocaties. Hierna wordt ingegaan op de belangrijkste onderdelen die van invloed zijn op het (negatieve) resultaat van grondexploitaties.

De eerste indicatie voor het tekort op binnenstedelijke ontwikkellocaties is de Woningbouwimpulsregeling van het Rijk. In drie tranches zijn hier subsidies beschikbaar voor (overwegend) binnenstedelijke ontwikkellocaties waar sprake is van een publiek tekort op de grondexploitatie of het kostenverhaal. Hieruit blijkt dat op basis van een groot aantal projecten en woningen, het gemiddelde tekort € 11.900 per woning bedraagt.

De Woningbouwimpulsregeling is uiteraard alleen beschikbaar voor projecten die een tekort kennen. Het is daarmee geen totaalbeeld, omdat er ook binnenstedelijke projecten zijn zonder tekort. Met name grootschalige binnenstedelijke woningbouwlocaties vragen subsidie aan. Grote projecten die subsidie hebben ontvangen in de provincie Noord-Holland zijn bijvoorbeeld: Zaandam Centrum, Zaanstad Noord, Kogerveldwijk Zaanstad, Legmeer Amstelveen, Europaweg Haarlem, Pionier-Bolsterrein Haarlemmermeer, Overstad Alkmaar en Poort van Hoorn.

De afgelopen jaren hebben de prijzen op de woningmarkt sterk stijgende prijsstijgingen laten zien, waardoor grondwaardes en daarmee de opbrengsten binnen de grondexploitatie sterk zijn gestegen. De stijging van woningprijzen werkt echter ook door in bouw-, ontwikkel- en grondmarkten en leidt ook tot een stijging van de kosten in de vastgoedontwikkeling en kosten in de grondexploitatie. Daarnaast zijn verschillende aanvullende eisen binnen de grondexploitaties gelegd, bijvoorbeeld de BENG-norm die de bouwkosten verhogen en daarmee de grondwaarden drukken.

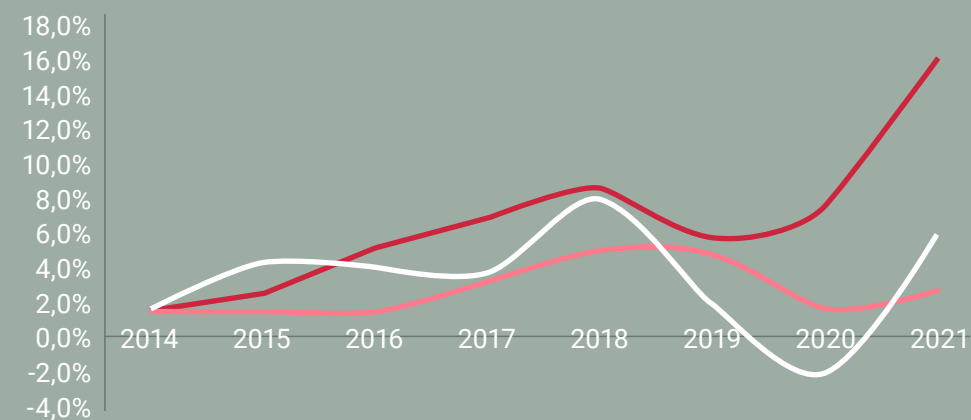
Publiek tekort in projecten Woningbouwimpuls

	Publiek tekort	Aantal woningen	Publiek tekort per woning
Tranche 1	€ 621 miljoen	51.000	€ 12.176
Tranche 2	€ 567 miljoen	44.000	€ 12.886
Tranche 3	€ 463 miljoen	44.000	€ 10.523
Totaal	€ 1,6 miljard	139.000	€ 11.878

Tabel 1: Overzicht beschikkingen Woningbouwimpuls (Rijksoverheid, 2021)

Woningen - prijsontwikkeling koopwoningen en bouwkosten

- Prijsindex bestaande koopwoningen (CBS)
- Bouwkostenindex.nl - Nieuwbouwwoningen
- Aanbestedingsindex.nl - Nieuwbouwwoningen



Figuur 2: Prijsontwikkeling woningen

Dat de grondexploitaties op het moment van schrijven over het algemeen negatieve resultaten kennen, komt omdat er overwegend op binnenstedelijke locaties wordt gebouwd. Dat heeft namelijk een aantal belangrijke gevolgen voor de grondexploitatie:

- De verwervingsprijzen zijn op binnenstedelijke locaties hoog vanwege de aankoop/uitkoop van bestaand vastgoed, met stijgende vastgoedprijzen. Bij onteigening, en vaak bij minnelijke aankoop van bestaand vastgoed, wordt niet alleen rekening gehouden met de huidige waarde, maar ook met een (potentiële) waardesprong bij herontwikkeling. Daarmee werkt de stijging van de woningprijzen indirect door op de verwervingsprijzen. De verwervingsprijs is veruit de belangrijkste kostenpost van de grondexploitatie.
- Op binnenstedelijke locaties zijn de kosten voor saneren, sloop, bouw- en woonrijp maken hoger in vergelijking met deze kosten op uitleglocaties.
- Binnenstedelijk bouwen is bouwen in hoge dichtheden. Weliswaar betekent dit meer woningen in dezelfde ruimte en dus meer opbrengsten, maar daar tegenover staan de hogere bouwkosten van appartementen en de hogere kosten voor gebouwd parkeren en andere voorzieningen. Nieuwe mobiliteitsoplossingen leiden daarnaast tot (extra) kosten en risico's in de grondexploitatie.
- Binnenstedelijk bouwen is aanmerkelijk complexer en minder flexibel dan bouwen in uitleggebieden. Dit heeft consequenties voor de voorbereiding, uitvoering, doorlooptijden en de risico's van woningbouwprojecten. Dit leidt tot hogere plan- en uitvoeringskosten.
- Het bouwen van hogere aantallen woningen binnen de stad vraagt om grote investeringen in (bovenwijkse) infrastructuur ten behoeve van bereikbaarheid, mobiliteit en energievoorziening, die voor een groot deel uit de grondexploitatie bekostigd moet worden. In het verleden kwamen bovenwijkse investeringen vooral voor rekening van het Rijk en provincies. Daarmee bleven de kosten vaak buiten de grondexploitatie. Bij binnenstedelijk bouwen is het momenteel veelal de gemeente die deze kosten moet bekostigen vanuit de gebiedsontwikkeling. Door veel privaat grondeigendom moeten de kosten op basis van het publiekrechtelijk kostenverhaal verrekend worden met ontwikkelaars.
- De discussie over betaalbaarheid leidt tot aanpassing van woningbouwprogramma's naar meer betaalbare koop en huur, waaronder meer sociaal en de introductie van middenhuur en middeldure koop. In toenemende mate bestaat het woningbouwprogramma uit sociale en middeldure woningen (50% of meer) met relatief lage grondprijzen maar wel met dezelfde eisen omtrent mobiliteitsoplossingen en parkeren, duurzaamheid, beeldkwaliteit en inrichting van de openbare ruimte.

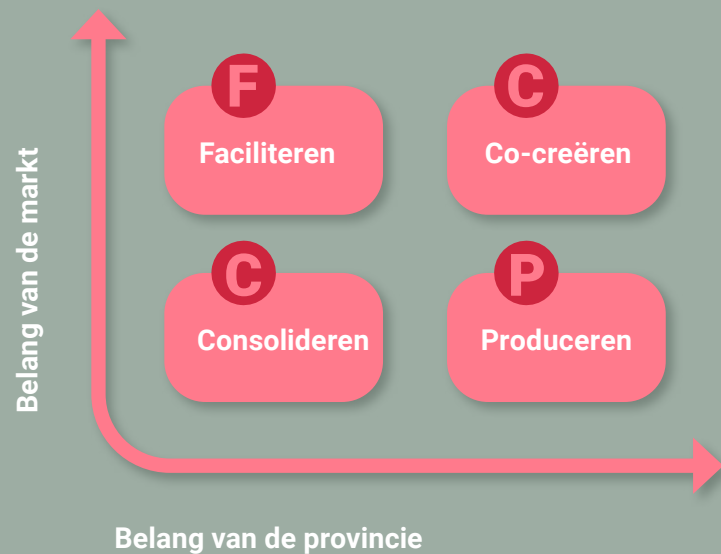
- Gemeenten beschikken momenteel vaak niet meer over andere middelen om tekorten op grondexploitaties te dekken. Dit komt mede vanwege de verschuiving van sociale taken naar de gemeente en de dreigende tekorten op de begroting. Vanwege het wegvallen van actief grondbeleid is verevening tussen winstgevende en verlieslatende grondexploitaties niet mogelijk.

Provinciaal grondbeleid

Rolneming en positiebepaling van de provincie is belangrijk voor het (vormgeven van) grondbeleid. Met haar rolneming geeft de provincie mede invulling aan haar beleid en de inzet van haar instrumenten. De rolneming en bijbehorende instrumenten legt de provincie onder andere vast in haar Nota Grondbeleid, waarbij ze aansluit op haar ontwikkelprincipes van de Omgevingsvisie en de provinciale beleidsdoelstellingen.

Wanneer de provincie in haar doelstellingen gebiedsontwikkeling prioriteit geeft, kan het zijn dat ze bereid is een actief beleid te voeren. Met het voeren van actief grondbeleid beoogt de provincie woningbouwprojecten te versnellen en de bouwproductie op gang te helpen. De provincie kan daarbij kiezen voor actieve productie of voor coproductie met de markt. De keuze voor de rolneming van de provincie werkt zowel door in het ruimtelijk beleid als in de doelstellingen gericht op grondbeleid en financiën.

De keuzes die in het grondbeleid worden gemaakt, bepalen deels de rolneming en strategie van de provincie bij specifieke ontwikkelprojecten. Daarbij laat ze de mate van actief beleid mede afhangen van bijvoorbeeld de professionaliteit van de grondeigenaren en de omgevingsaspecten van een specifieke locatie. De mogelijkheden wat betreft de rolneming zijn inzichtelijk gemaakt in onderstaand schema.



Figuur 3: Rolneming provincie en markt

Binnen complexe gebiedsontwikkelingen zijn over het algemeen twee belangrijke onderdelen als knelpunten te bestempelen; de infrastructurele ontsluiting en het versnipperde grondeigendom. In bepaalde gevallen kan (een vorm van) actief grondbeleid dan van meerwaarde zijn. Bij gemeenten ontbreekt vaak de capaciteit (organisatorisch en/of financieel) om deze complexe gebiedsontwikkelingen actief op te pakken. Actief grondbeleid kan dan betekenen dat de provincie zelf gronden gaat ontwikkelen. Wanneer ze nog geen eigenaar is van de gronden, verkrijgt de provincie de grond over het algemeen op een minnelijke manier door vrijwillige koop, grondruil of middels het voorkeursrecht. Wanneer geen sprake is van vrijwillige verkoop kan de provincie grond in het kader van algemeen belang de gronden onteigenen.

Het nemen van een actieve dan wel facilitaire rol door de provincie is eveneens afhankelijk van de positiebepaling/samenwerking met de gemeenten. Wanneer de provincie een actieve rol aanneemt en daarmee tot grondverwerving over gaat, kan dit door gemeenten als inmenging of bemoeienis worden ervaren in een primair gemeentelijk proces. De aanwezigheid van extra partijen kan een ontwikkeling voor de gemeenten compliceren. In gevallen waarin de gebiedsontwikkeling spaak loopt, is vaak eerder vanuit de gemeente behoefte aan ambtelijke en financiële ondersteuning om enerzijds het ambtelijk apparaat van gemeenten te ondersteunen en anderzijds financieel te ondersteunen bij onder andere een onrendabele top in de grondexploitatie, dan behoefte aan grondverwerving door de provincie.

Bij een meer faciliterende rol legt de provincie in haar grondbeleid vast dat zij geen eigenaar hoeft te worden van de gronden. Zij laat de aankoop van gronden, het bouw- en woonrijp maken en de uitgifte van de gronden over aan de marktpartijen. Naast het eenduidig kiezen van een actief dan wel facilitaire rol van de provincie, zijn er ook diverse tussenvarianten te bedenken. Het grondbeleid van de provincie kan bijvoorbeeld ingestoken worden als een iteratief proces. Het totaal aan rollen, inzet van mensen en financiële middelen komen in dat geval voort uit keuzes afhankelijk van de locaties. Een eenduidige keuze in de rolneming met een bijbehorende goed afgewogen strategie binnen het grondbeleid is van cruciaal belang binnen gebiedsontwikkeling.

Volledig actief

Het volledig verkrijgen/hebben van eigendom en sturing.

Dominant actief

Een dominante grondpositie verkrijgen/hebben (om in te brengen in entiteit).

Overheid als financier

Het ondersteunen van een gebiedsontwikkeling als financier met risico voor financiering.

Strategische posities

Overheid koopt strategische posities en/of ontwikkelt publieke voorzieningen op essentiële locaties.

'Stimulerend+' verbetering openbare ruimte

Overheid investeert in de buitenruimte ten behoeve van de gebiedsontwikkeling.

Stimulerend

Financiële, fiscale of publiekrechtelijke maatregelen of prikkels vanuit de overheid, bijv. subsidies of gerichte onteigening

Faciliteren, coördineren of regisseren

Overheid verkent gebiedspotentie door te participeren als gesprekspartner en andere partners met elkaar in gesprek te brengen.

Alleen faciliterend (regulerend)

Vormen en/of reguleren van gebiedsontwikkeling. Alleen inzetten op publiekrechtelijke verantwoordelijkheid (beleid en wetmatig).

Figuur 4: Rolneming overheid in gebiedsontwikkeling

TOELICHTING OP PROVINCIALE INSTRUMENTEN

BIJLAGE 2

De mogelijkheden voor de provincie om een actieve rol te nemen, zijn in dit onderzoek verdeeld in de volgende groepen:

- 1 Planologisch instrumentarium
- 2 Financieel instrumentarium
- 3 Samenwerkingsvormen

Planologisch instrumentarium

Het planologisch instrumentarium dat hier genoemd wordt betreft zowel het huidig instrumentarium als het nieuwe instrumentarium dat onder de Omgevingswet van kracht wordt. Zo wordt het bestemmingsplan vervangen door het omgevingsplan en het provinciaal inpassingsplan door een projectbesluit.

Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) is een belangrijk instrument voor overheden om gronden te verwerven door middel van het vestigen van een voorkeurspositie. Ondanks dat de naam van de wet doet vermoeden dat enkel de gemeente dit instrument kan toepassen, is dit instrument ook in te zetten door Provinciale Staten en de minister⁷. Het is echter niet mogelijk dat op een stuk grond zowel de gemeente als een hogere overheid een voorkeursrecht heeft. Provinciale Staten zijn bevoegd om een voorkeursrecht te vestigen indien zij voornemens zijn een provinciaal inpassingsplan/ projectbesluit vast te stellen. Dit dient te gebeuren vanuit provinciaal ruimtelijk belang. In het kader van het inzetten van instrumenten om de woningbouwproductie te versnellen én de betaalbaarheid te waarborgen kan de provincie er enerzijds voor kiezen om de gemeente te ondersteunen in hun voorkeursrecht te vestigen en anderzijds kan de provincie dus zelf voorkeursrecht vestigen om zo strategisch grondbezit te verwerven.

Stedelijke kavelruil

Dit instrument is een combinatie van aankoop en verkoop van gronden die binnen één transactie is geregeld. Bij een kavelruil zijn er vaak minimaal drie partijen die op *vrijwillige* basis hun onroerende zaken inbrengen. De uiteindelijk verdeling van de onroerende zaken is vervolgens vastgelegd in een kavelruilovereenkomst waarna de gewenste eigendomsoverdracht volgt. Met de komst van de Omgevingswet is dit type instrument ook inzetbaar in stedelijk gebied en dus ook interessant in de context van dit rapport⁸. Een belangrijke motivatie om dit instrument in te zetten is de integraliteit van de beoogde ontwikkeling. Bij (hoog)stedelijke woningbouwprojecten is er vaak sprake van versnipperd eigendom en dus een complex eigendomssituatie. Middels stedelijke kavelruil kunnen de perceelsgrenzen op een gunstige manier worden verdeeld en dit kan het woningbouwproces ten goede komen.

Onteigening

Ook het instrument van onteigening kan worden ingezet door de provincie. Onteigening kan alleen geschieden in het algemeen belang en onder strenge voorwaarden omdat het eigendom een belangrijk recht is. Daarom moet de schadeloosstelling ook vooraf verzekerd zijn. Het overgaan tot onteigening moet overheden in staat stellen om, in het belang van goede ruimtelijke ordening, de uitvoering van woningbouwprojecten te verzekeren. Achter iedere onteigening schuilt een onteigeningsprocedure die in wezen in twee delen valt te bezien: (1) de administratieve onteigeningsprocedure en (2) de rechtelijke fase. De eerste fase komt tot afronding met het Koninklijk Besluit tot onteigening en de rechtelijke fase eindigt met het rechterlijk onteigeningsvonnis.

Planologisch kader op orde brengen

Een belangrijk instrument om ruimtelijke relevante normen en kaders vast te leggen is de provinciale structuurvisie/omgevingsvisie. Binnen die visie moet ook worden opgenomen hoe verschillende provinciale beleidsdoelen behaald dienen te worden. De provincie kan deze doelen nog vastleggen in provinciale omgevingsverordeningen. Gemeenten zijn dan vervolgens verplicht om in de bestemmingsplannen/omgevingsplannen te voldoen aan de verordening. Via deze provinciale verordeningen kunnen bijvoorbeeld randvoorwaarden voor de betaalbaarheid van woningbouwprogramma's worden vastgesteld, hetgeen de provincie Noord-Holland momenteel onderzoekt.

Ook voor gemeenten is het van groot belang dat zij ten behoeve van een succesvolle gebiedsontwikkeling de beleidsdoelen (bijvoorbeeld op het gebied van woningbouwprogramma's of duurzaamheid) vastleggen in een gemeentelijke omgevingsvisie of andere beleidsdocumenten of plannen bestuurlijk vaststellen. Deze doelen moeten immers dan in het bestemmingsplan/omgevingsplan worden overgenomen en krijgen daarmee rechtskracht. Daarnaast biedt het vaststellen van beleid de grondslag

⁷ De gevallen waarvoor dit geldt zijn terug te vinden in art. 9a Wvg

⁸ De regeling voor vrijwillige stedelijke kavelruil is opgenomen in de Aanvullingswet grondeigendom

om deze ambities bij marktpartijen in de gebiedsontwikkeling afdwingbaar te maken via bijvoorbeeld de te sluiten anterieure overeenkomsten. Het is dus zaak dat gemeenten vroeg in het proces de kaders op orde hebben.

Ondersteuning versnelling planologische procedures

Woningbouwprojecten kunnen geen doorgang vinden zonder tussenkomst van gemeenten via het toetsen van elk bouwplan aan de geldende planologische kaders. Deze planologische procedures die doorlopen moeten worden, verschillen per project en zullen vooral bij complexe binnenstedelijke woningbouwprojecten tijd kosten. Dit vraagt om een toereikend gemeentelijk ambtelijk apparaat dat ook bekend is met de juiste planologische procedures. Veel gemeenten hebben een beperkte capaciteit waardoor planologische procedures snel vertraging oplopen. De provincie kan door enerzijds ambtelijke ondersteuning en anderzijds zorgvuldige communicatie en (inhoudelijke) kennisdeling gemeenten ondersteunen bij de planologische procedures om zo de woningbouwproductie niet onnodig te vertragen. Ook kan de provincie in eigen huis voor versnelling van procedures zorgen.

Financieel instrumentarium

Strategische verwerving

Veel grond in de binnenstedelijke woningbouwopgave is in bezit van particuliere eigenaren en vanuit het beginsel van toelatingsplanologie kunnen deze grondeigenaren niet verplicht worden om mee te doen in een ontwikkeling. Mede daarom is het verwerven van gronden een belangrijk instrument om sturing en regie op de ontwikkeling te pakken. We spreken hier van een minnelijke verwerving van gronden: het in eigendom verwerven van (ruwe bouw)gronden en eventuele opstallen door overheden. Daarbij kan het initiatief van verwerving bij zowel de koper (overheid) als de verkoper (grondeigenaar) liggen. Belangrijk is dat de koopsom marktconform wordt bepaald.

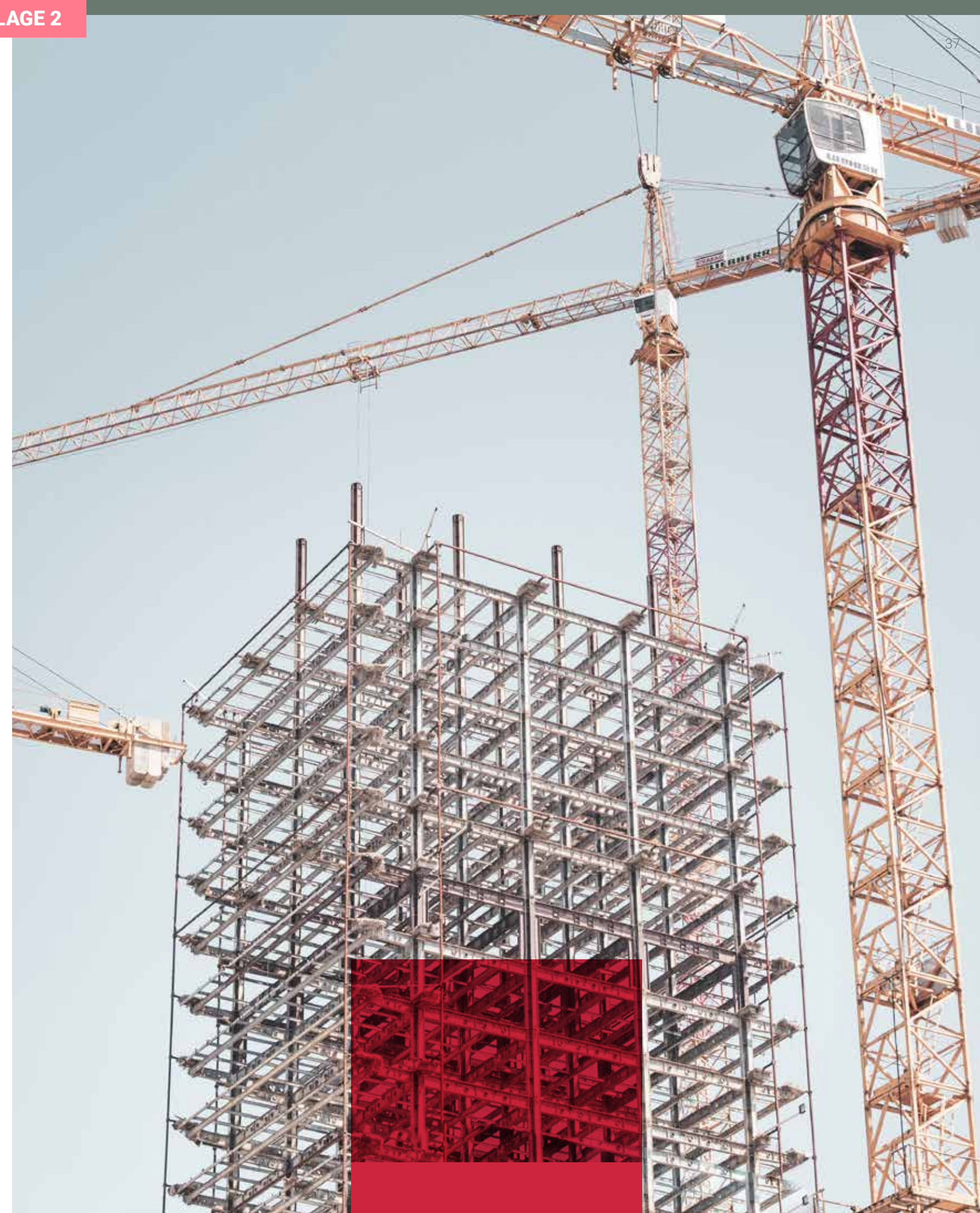
De provincie is bevoegd tot het verwerven van gronden indien dit verantwoord kan worden vanuit provinciaal

belang. In haar Nota grondbeleid⁹ maakt de provincie Noord-Holland onderscheid tussen (1) taakgebonden verwerving en (2) anticiperende (ofwel strategische) verwerving. De eerste betreft grondaankopen voor doelen waarover besluitvorming reeds heeft plaatsgevonden. Anticiperende of strategische verwerving betreft de aankoop van gronden ten behoeve van (eventuele) toekomstige ontwikkelingen. Binnen het planologische instrumentarium zijn de Wvg en de Ontheffing reeds besproken. Dit zijn vormen van taakgebonden grondverwerving.

Bij strategische verwerving ligt het initiatief tot verwerven bij de provincie zelf. De waarderingsgrondslag voor strategische verwerving is de waarde bij huidig gebruik met een eventuele opslag o.b.v. verwachtingswaarde. Deze waarde is vaak lager dan de uiteindelijke waarde waarvoor de gronden bedoeld zijn. Daarom kan de provincie de gronden vaak "goedkoop" aankopen. Een groot voordeel voor de provincie is het financiële voordeel en het bezit van de gronden, die zij dan weer kan gebruiken voor het aanjagen van de woningbouwproductie of het realiseren van doelstellingen ten aanzien van meer betaalbare woningen. Dit alles gaat echter niet zonder risico. Door veranderende marktomstandigheden of een andere koers in het ruimtelijk beleid kan de geanticiperde waarde van grond niet behaald worden en heeft de overheid in kwestie te maken met boekverlies. Dit geldt in versterkte mate wanneer de verworven grond wordt ingezet voor sociale en/of betaalbare woningbouw.

Inzet van actief beleid/financieringsarrangementen t.b.v. financiële haalbaarheid

Complexe binnenstedelijke woningbouwprojecten worden vaak gekenmerkt door moeilijk haalbare (financiële) businesscases. Als de kosten de opbrengsten in de gebiedsexploitatie overstijgen is er sprake van een onrendabele top in de gebiedsexploitatie. Daarom is het niet gek dat de financiële haalbaarheid van woningbouwprojecten vaak een groot knelpunt is in de versnelling van de woningbouwproductie.



⁹ Provincie Noord-Holland (2018). Nota Grondbeleid provincie Noord-Holland

¹⁰ Frikkee, Van Gellicum & De Koe (2011). *Grondverwerving Deel II*. Reeks Grondzaken in de praktijk. Sdu Uitgevers bv. Den Haag

Wanneer het draaien aan knoppen binnen de businesscase niet toereikend genoeg is, kan worden gedacht aan financiering vanuit de andere partijen zoals de overheid. Bij financiering gaat het over het beschikbaar stellen van geld. Het beschikbaar gestelde geld moet uiteindelijk worden terugbetaald (leningen) of niet (subsidies en giften). Het wezenlijke verschil tussen financieringsinstrumenten en financieringsarrangementen is dat de laatste een set aan regelingen en afspraken betreft waarbinnen verschillende instrumenten worden toegepast. Deze arrangementen kunnen dan weer bestaan uit juridische, financiële en organiserende instrumenten.

Met financieringsarrangementen kunnen de opbrengsten binnen de grond-exploitatie worden opgehoogd om woningbouwprojecten financieel haalbaar te maken. Dit gaat echter niet zonder enig risico en er moet slim worden omgegaan met de voorwaarden voor financiering. Het zijn vaak zware instrumenten die vanuit de integraliteit van de opgave worden ingezet en waarbij publieke en private belangen worden gecombineerd. Voorbeelden van financieringsarrangementen zijn:

- Revolverende fondsen
- Investeringszones zoals Bedrijven Investerings zones (BIZ) en GebiedsInvesteringszones (GIZ)
- Subsidies

Revolverende fondsen hebben de belangrijke voorwaarde dat op enig moment in de toekomst de gelden weer terugvloeien in het fonds. Het moet dus worden terugbetaald. De teruggekregen gelden kunnen vervolgens weer worden ingezet bij andere projecten, vandaar het revolverende karakter. Deze fondsen kunnen met een specifiek doel in het leven worden geroepen. Zo kan een revolverend fonds erop gericht zijn om gebruikt te worden voor de realisatie van maatschappelijke voorzieningen. Door juist hiervoor een fonds in te zetten kan de financiële haalbaarheid van een (binnenstedelijk) woningbouwproject worden verbeterd en worden de maatschappelijke waarden van gebiedsontwikkeling verzekerd. Voorbeelden waar provinciale revolverende fondsen in de praktijk zijn ingezet zijn de Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (OMU), Herstructureringsmaatschappij Overijssel (HMO) en Duurzaam Herontwikkelen Gelderland (OHG).

Investeringszones zijn financieringsarrangementen met de huidige eigenaren in een bepaald gebied. Het idee is dat eigenaren en gebruikers in het gebied naar rato een financiële bijdrage doen om collectieve voorzieningen en/of openbare ruimte te realiseren in het desbetreffende gebied. Deze financiële bijdrage kan zowel op vrijwillige als op verplichte basis. Dat laatste is alleen van toepassing als dit wettelijk is vastgelegd in de regels van de investeringszone. Het concept van BIZ-gebieden bestaat al langer. Deze hebben een primaire focus op bedrijventerreinen. Daarentegen is de GIZ een relatief nieuw wettelijk instrument en ligt de

focus vooral op binnenstedelijke locaties. Een bekend voorbeeld is de Merwedekanaalzone in Utrecht. De rol van de provincie in een BIZ/GIZ-gebied is het bepalen en beheren van de financiering (het fonds) in dit construct. Dit doet zij samen met de relevante gemeenten en andere partijen. Daarbij moet de provincie handelen vanuit provinciaal belang.

Denkbaar is dat de provincie een voorschot doet in het fonds van de GIZ. Het wachten op voldoende financiering vanuit de verschillende grondeigenaren kan lang duren waardoor de realisatie van bepaalde componenten van de beoogde gebiedsontwikkeling vertraging oploopt. Door een financiële bijdrage van de provincie kunnen de nodige investeringen reeds gedaan worden en kan zo de realisatie versneld worden. Uiteindelijk stromen de financiële bijdragen van grondeigenaren weer terug in het provinciaal fonds.

Subsidies zijn een vorm van bekostiging waarbij het beschikbaar gestelde geld niet hoeft worden terugbetaald. Vanuit de kennis dat veel woningbouwprojecten te maken hebben met een onrendabele top is dit instrument een interessante. De afgelopen paar jaar zien we dan ook een groot scala aan subsidie-trajecten, zoals de woningbouwimpuls vanuit het rijk. Dit soort financiële instrumenten zijn voor overheden concrete middelen om woningbouwprojecten op gang te krijgen en te versnellen. Het is wel zaak om hier goede voorwaarden aan te verbinden, zodat deze gelden niet zonder nut verloren gaan. Denk aan voorwaarden over het type woningbouwprojecten, de fasering van de bouw en extra eisen aan duurzaamheid of circulariteit.

Financieringsarrangementen t.b.v. specifieke doelgroepen

Bovenstaande financieringsarrangementen kunnen ook ingezet worden ten behoeve van specifieke doelgroepen of het verzekeren van bepaalde kwaliteiten of eisen van gebiedsontwikkeling zoals betaalbaarheid. Het meest voor de hand liggende financieringsinstrument is subsidie. De provincie kan een subsidie, al dan niet revolverend van karakter, opstellen waarbij eisen worden gesteld aan de betaalbaarheid van het te realiseren programma en de fasering van dit programma. Een voorbeeld is de woningbouwimpuls van het rijk, waarbij er de eis is gesteld dat minimaal 50% van het programma betaalbaar moet zijn. Zulke voorwaarden zijn ook in te zetten bij provinciale subsidies en fondsen.

Door het slim inzetten van financieringsarrangementen kan ook de bouw van betaalbare woningbouw worden gestimuleerd. Grondopbrengsten van het betaalbare deel van een woningbouwprogramma zijn vaak lager dan het vrije sector deel. Het in de fasering naar voren halen van betaalbare woningbouw zorgt voor een verschuiving van de toekomstige kasstromen en maakt de voorinvestering in de ontwikkeling relatief groter. De grondopbrengsten van de

¹¹ Heurkens, Hobma, Verheul & Daamen. (2020). Financiering van gebiedstransformatie: strategieën voor het toepassen van verschillende financieringsvormen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Programma Stedelijke Transformatie/Platform 31



gronduitgifte komen namelijk later. Door als provincie een (revolverend) fonds in te zetten ten behoeve van het wegnemen van dit voorinvesteringsrisico kan de financiële haalbaarheid van woningbouwprojecten verbeterd worden en kan de bouw van een betaalbaar programma verzekerd worden. Hierbij kan gedacht worden aan het voor rekening nemen van de hogere rentelasten door de hogere voorinvestering. Gezien de huidige rentes zal het verschil op de snelheid van de woningbouwproductie minimaal zijn, maar het kan wel een stimulans worden om betaalbaarheid meer centraal neer te zetten in binnenstedelijke woningbouwprojecten.

Subsidie voor proces

Naast het wegnemen van de onrendabele top of het subsidiëren van de betaalbaarheid van het woningbouwprogramma, kan de provincie ook subsidies inzetten ten behoeve van het proces. Dit financieel instrument kan een aanjager zijn om te starten met woningbouwprojecten of om specifieke knelpunten in het proces weg te nemen. Planologische procedures zijn wettelijk geregeld en kunnen dus niet worden opgeschort. Desalniettemin kunnen onnodige vertragingen in het proces worden verholpen door de juiste inzet van personen en financiering. Een voorbeeld is geld voor onderzoeken. Veel woningbouwprojecten, vooral bij binnenstedelijke projecten, vragen om uitvoerig onderzoek naar verschillende facetten van de fysieke leefomgeving. Denk hierbij aan verkeer, waterhuishouding, bodem of stikstof. Het doen van deze onderzoeken kost geld en kan een redelijke kostenpost worden in de grondexploitatie. Vaak zal dit niet het verschil uitmaken om te komen tot een financieel haalbare businesscase, maar een subsidie voor deze onderzoeken kan wel helpen om een start te maken met de planontwikkeling en dus het proces. Een voorbeeld is de provincie Utrecht die financiële middelen (subsidieregelingen) beschikbaar stelt voor het uitvoeren van onderzoeken op bepaalde thema's of samenwerking.

Een andere manier waarop subsidies het proces kunnen bevorderen is het aanpakken van specifieke knelpunten zoals de uitplaatsing van hinderlijke bedrijven. Vooral in binnenstedelijke woningbouwprojecten zijn er veel soorten vastgoed en bedrijvigheid bij elkaar te vinden. Dit zorgt voor de nodige obstakels in het proces van woningbouwontwikkeling. De provincie kan hier subsidieregelingen voor treffen om gemeenten te financieel te ondersteunen in de uitplaatsing van hinderlijke activiteiten.



Een andere vorm van subsidie is die van het bieden van ambtelijke ondersteuning of het zorg dragen voor kennis en kunde bij de lagere overheden. Vooral kleinere gemeenten hebben vaak te maken met beperkte ambtelijke capaciteit waardoor planologische procedures traag zijn. Planontwikkeling is vaak een redelijke kostenpost op de begroting en grondexploitatie dus het onbeperkt inhuren van externe bureaus ligt niet voor de hand. De provincie kan hierop inspelen door subsidies voor het inhuren van advies- en ingenieursbureaus beschikbaar te stellen.

Samenwerkingsvormen

De manier waarop de samenwerking in gebiedsontwikkelingen is georganiseerd is een belangrijke voorwaarde om versnelling in de woningbouw te bereiken. Is er sturingskracht en kan er slagvaardig worden beslist? Zit er kennis van zaken in het team, zijn er voldoende middelen om het project tot ontwikkeling te brengen? Bij de gebiedsontwikkeling zijn meerdere partijen betrokken waarvoor een samenwerkingsvorm moet worden gekozen om aan de slag te zijn. Er bestaan twee vormen voor het vastleggen van de samenwerking tussen gebiedspartijen, zowel voor de overheden onderling als voor de overheid met marktpartijen:

De samenwerkingsovereenkomst (SOK zonder entiteit)

Meerdere overheden sluiten een overeenkomst over wat er moet gebeuren, door wie, wanneer etc. en welke financiële afspraken daarbij horen. Uitvoering gebeurt vanuit de eigen organisaties (met bijvoorbeeld een gezamenlijke project- en stuurgroep die coördineert).

Gebiedsentiteit (meerdere rechtsvormen mogelijk)

In een gebiedsentiteit kunnen partijen in een gezamenlijke organisatie de samenwerking vormgeven. De samenwerking tussen overheden onderling heet dan een Publiek-Publiek Partnerschap (PPP), de samenwerking tussen overheid en marktpartijen is ingericht in een Publiek Private Samenwerking (PPS). De PPP en/of PPS kan in meerdere rechtsvormen worden georganiseerd:

- **Gemeenschappelijke regeling:** een samenwerking waarbij overheden met elkaar een formele samenwerking aangaan onder de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr). Dit kan met of zonder rechtspersoonlijkheid en in verschillende varianten van zwaarte, zoals een openbaar lichaam, een gemeenschappelijke organisatie of een bedrijfsvoerings-organisatie.
- **Zakelijke entiteit.** Dit kan in verschillende vormen, zoals een BV (Besloten Vennootschap), een CV (Commanditaire Vennootschap), een combinatie van een BV en een CV, een VOF (Vennootschap Onder Firma) of een NV (Naamloze Vennootschap);
- **Stichting:** een rechtspersoon zonder winstoogmerk, waarbij bijvoorbeeld een gezamenlijk ingevuld bestuur toeziet op de organisatie en werkzaamheden.

ENQUÊTE RESULTATEN

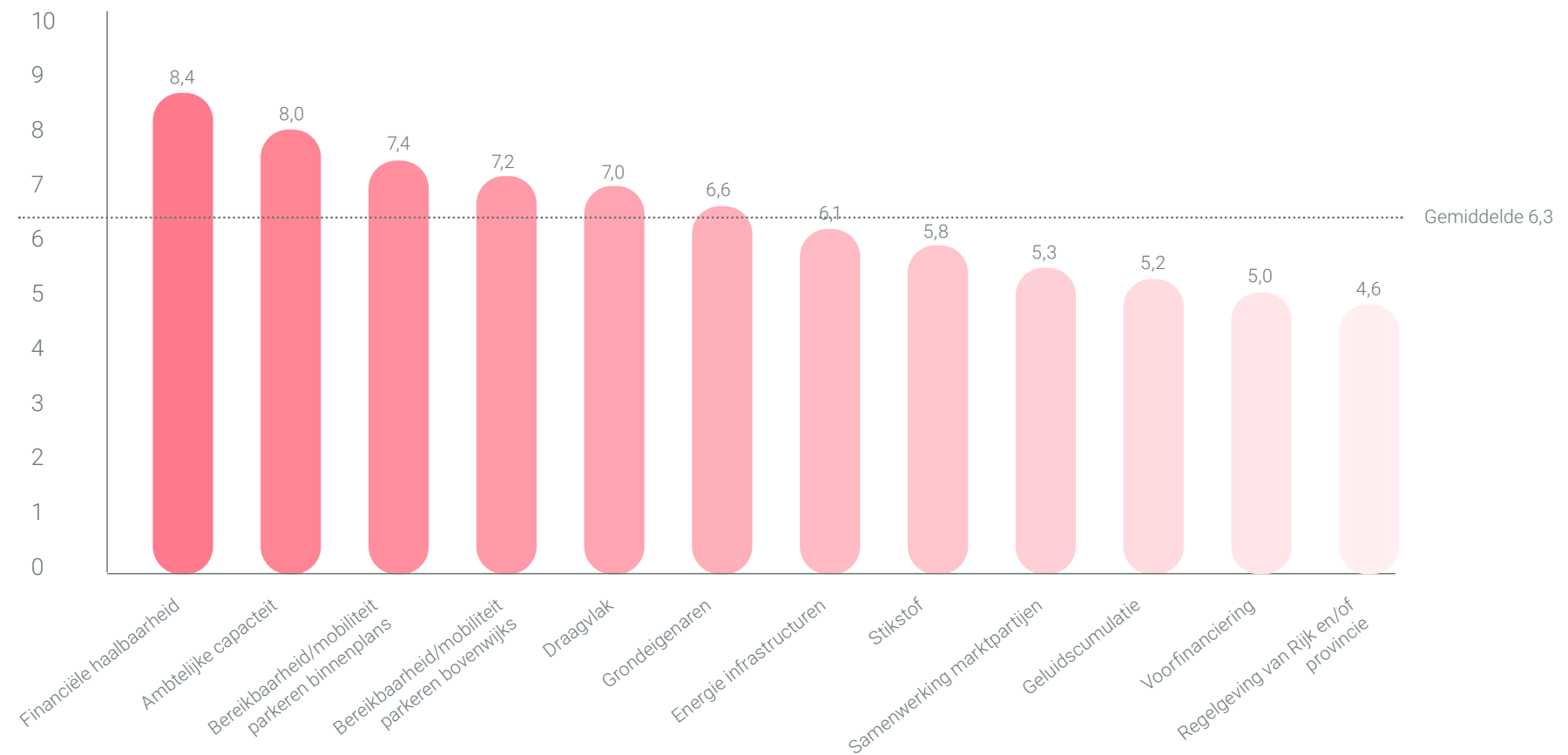
BIJLAGE 3

In het kader van dit onderzoek is onder de 12 gemeenten een enquête uitgevraagd, die als basis diende voor een gesprek met de gemeenten over een actieve(re) rol van de provincie in de woningbouwopgave. De enquête vroeg naar de opgave, de provinciale rol daarin en het in te zetten instrumentarium om de woningbouw te versnellen en/of de betaalbaarheid te stimuleren. Hieronder zijn de resultaten per onderdeel samengevat.

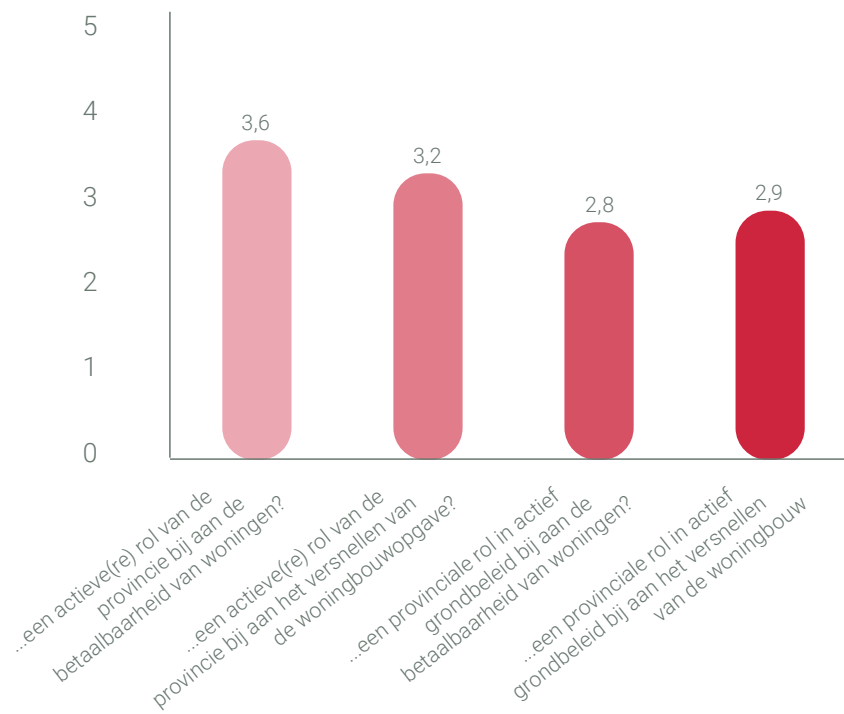
Typen opgaven

- Er is sprake van een divers palet aan gebiedsontwikkelingen. Hoewel de meeste gebiedsontwikkelingen in ieder geval (deels) worden gekenmerkt als "herontwikkeling en verdichting van bestaande woonwijken" (grotendeels een derde), is er ook een substantieel deel dat verdichting van stationslocaties, transformatie van werklocaties of een gecombineerde opgave betreft.
- Het eigenaarschap wordt dominant gekenmerkt door voornamelijk particuliere eigenaren. Een kwart kent een mix van particuliere en ontwikkelende eigenaren en het laatste kwart kent voornamelijk ontwikkelende partijen.
- Opvallend – maar ook logisch – is dat in de herontwikkeling van bestaande woonwijken er geen dominante positie van ontwikkelende partijen voorkomt. Ook is het opvallend dat een grote meerderheid van de gebiedsontwikkelingen (89%) een versnipperd eigendom heeft met een veelvoud aan eigenaren.
- De meest dominante knelpunten zijn in aflopende volgorde de financiële haalbaarheid (8,4), de ambtelijke capaciteit (8,0) en de bereikbaarheid (zowel binnenplannen (7,4) als bovenwijken (7,2)). Dit indiceert dat de provincie de meeste impact zou genereren als de provinciale aanpak gericht is op deze knelpunten. Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat de bereikbaarheid – in tegenstelling tot de andere twee – sterk uiteenlopende scores heeft; voor sommige gemeenten is het vrijwel geen obstakel terwijl het voor andere gemeenten het meest dominante knelpunt is.

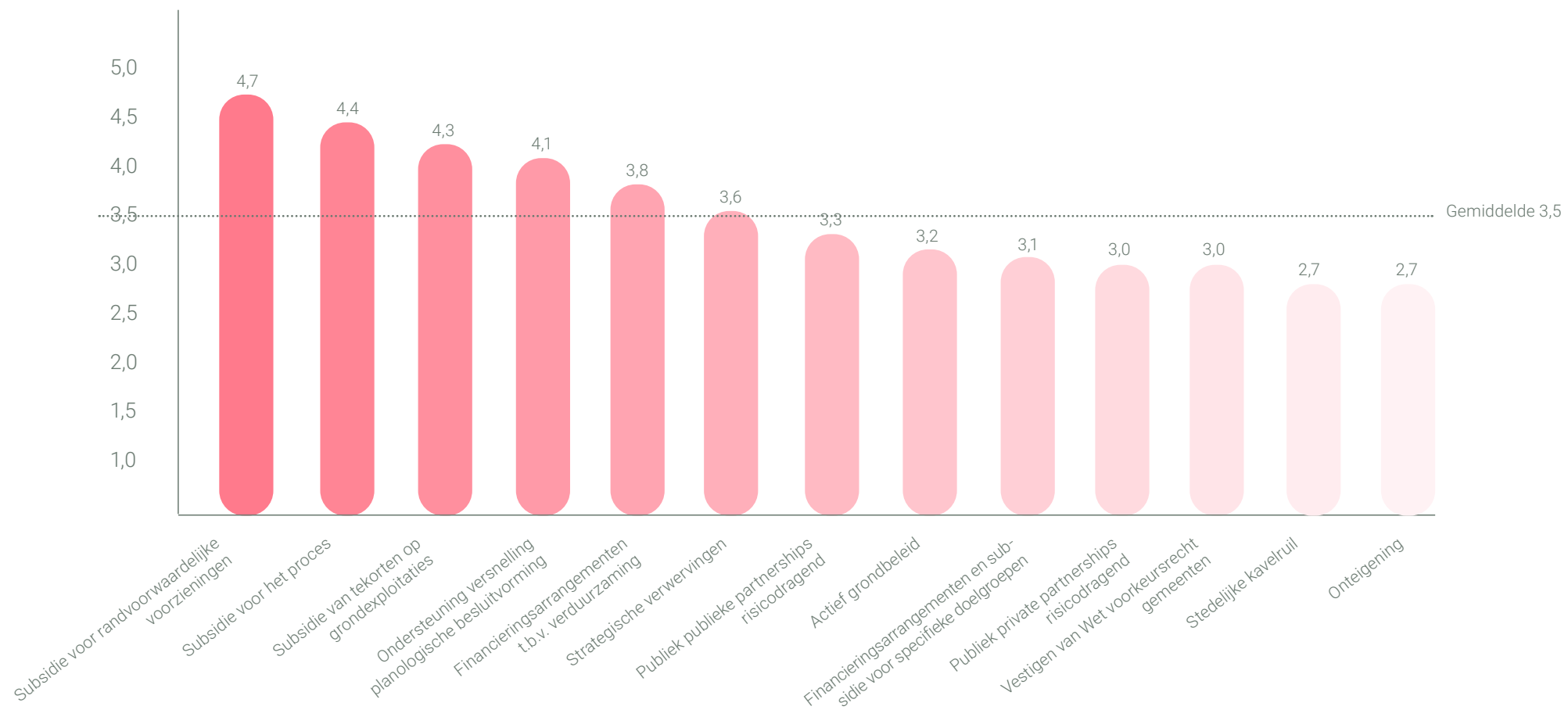
- Actief grondbeleid is als instrument voornamelijk gericht om knelpunten met betrekking tot grondbezit glad te trekken. Het knelpunt "grondeigenaren" is als knelpunt een stabiele middenmoter. Wel relevant, maar speelt een minder grote rol dan bijvoorbeeld de eerdergenoemde knelpunten. Ook voor actief grondbeleid zijn de resultaten – meer dan gemiddeld – uiteenlopend, wat betekent dat het voor sommige gemeenten wel degelijk een zwaarwegend knelpunt is.



Figuur 1: Mate waarin knelpunten belemmerend zijn in de gebiedsontwikkeling



Figuur 2: Wenselijkheid rol van de provincie



Figuur 3: Mate waarin instrumentarium een uitkomst biedt in de gebiedsontwikkeling

Provinciale rol

- Momenteel voert het merendeel van de gemeenten (56%) faciliterend grondbeleid. Slechts 22% voert actief grondbeleid.
- Op de vraag of de provincie actief instrumentarium moet inzetten om de woningbouwopgave te versnellen of de betaalbaarheid te vergroten gaf meer dan de helft van de gemeenten aan dit te zien zitten voor beide doeleinden. Een kwart van de gemeenten enkel om de woningbouwopgave te versnellen en slechts één respondent zag liever geen enkele inzet van actief instrumentarium. Hiermee lijkt er draagvlak te zijn voor een actievere rol van de provincie.
- Op welk type locatie provinciale inzet wenselijk zou zijn komt een gemengd beeld naar voren. Een derde van de respondenten heeft een voorkeur voor de transformatie van werklocaties.
- Wanneer de vraag specifiek wordt of de gemeenten vooral een actievere rol voor de provincie wensen of ook graag actief grondbeleid van de provincie voorzien, tekent zich een wel een voorkeur af voor het eerste. Een actievere rol van de provincie lijkt dus wel gewenst te zijn, maar niet per se in het grondbeleid.

Type instrumentarium

- Twee derde van de respondenten geeft aan dat de betreffende gemeenten financieringsarrangementen ontwikkelt – of gaat ontwikkelen – en inzet voor het bevorderen van de betaalbaarheid of versnellen van de woningbouw. Met betrekking tot provinciale financieringsarrangementen ziet men voornamelijk toegevoegde waarde in financieringsarrangementen die zich richten op het vergroten van de betaalbaarheid. Voor wat betreft het versnellen van de woningbouw geeft een kleine meerderheid eerder aan er geen meerwaarde in te zien.
- De gemeenten zien (in aflopende volgorde van score) subsidie voor randvoorwaardelijke voorzieningen, subsidie voor proces en subsidie van tekorten op grondexploitaties als de grootste kansen voor het slagen van de gebiedsontwikkelingen. Daarmee lijkt er op 1-op-1 een logische match te zijn met wat de gemeenten ook als grootste knelpunten benoemen (financiële haalbaarheid, capaciteit en mobiliteit).
- Strategische verwervingen en actief grondbeleid scoren gemiddeld of onder gemiddeld en lijken dus als minder logisch instrumentarium gezien te worden. Dat is ook in lijn met de knelpunten, waar “grondeigenaren” ook als een gemiddeld knelpunt werd benoemd.

FACTSHEETS UITWERKING INSTRUMENTEN

BIJLAGE 4

Introductie

- Voor handelingskaders III en IV is meer inzichtelijk gemaakt wat de impact is van het inzetten van beleid, maatregelen en arrangementen.
- Voor het handelingskader I Optimalisatie huidige kerntaken, geldt dat dit vooral resultaat oplevert door combinaties, optimalisaties of het wegnemen van barrières en investeringen die al dan niet deels bekostigd moeten worden uit gebiedsontwikkeling.
- Voor het handelingskader II Actief ondersteunen in kennis en capaciteit is bekend dat de provincie al goed inzicht heeft in kosten van inzet van mensenkracht en capaciteit. Voor verdere intensivering op dit vlak kan eenvoudig worden bezien wat dit aan extra middelen vraagt.
- Voor het handelingskader III en IV, dat zich richt op financieringsarrangementen en actief grond-

beleid, hebben we onderzocht welk effect een investering van € 25 mln. per instrument kan hebben. Deze investering kan een subsidie zijn of bijdrage aan onrendabele top en is daarmee een bekostiging van gebiedsontwikkeling. Dit bedrag is een kostenpost voor de provincie. Eenzelfde bedrag kan echter ook als een financieringsarrangement of lening worden ingezet. Dan is het financiering en wordt het bedrag op termijn terugbetaald. In dat geval speelt ook het risico, wat het bedrag niet wordt terugbetaald. Bij financiering zijn we ervan uitgegaan, dat de rente waarvoor de provincie kan financieren dusdanig (laag) is, dat ze een risico-opslag kan opnemen, waarmee het risico in voldoende mate wordt afgedekt.



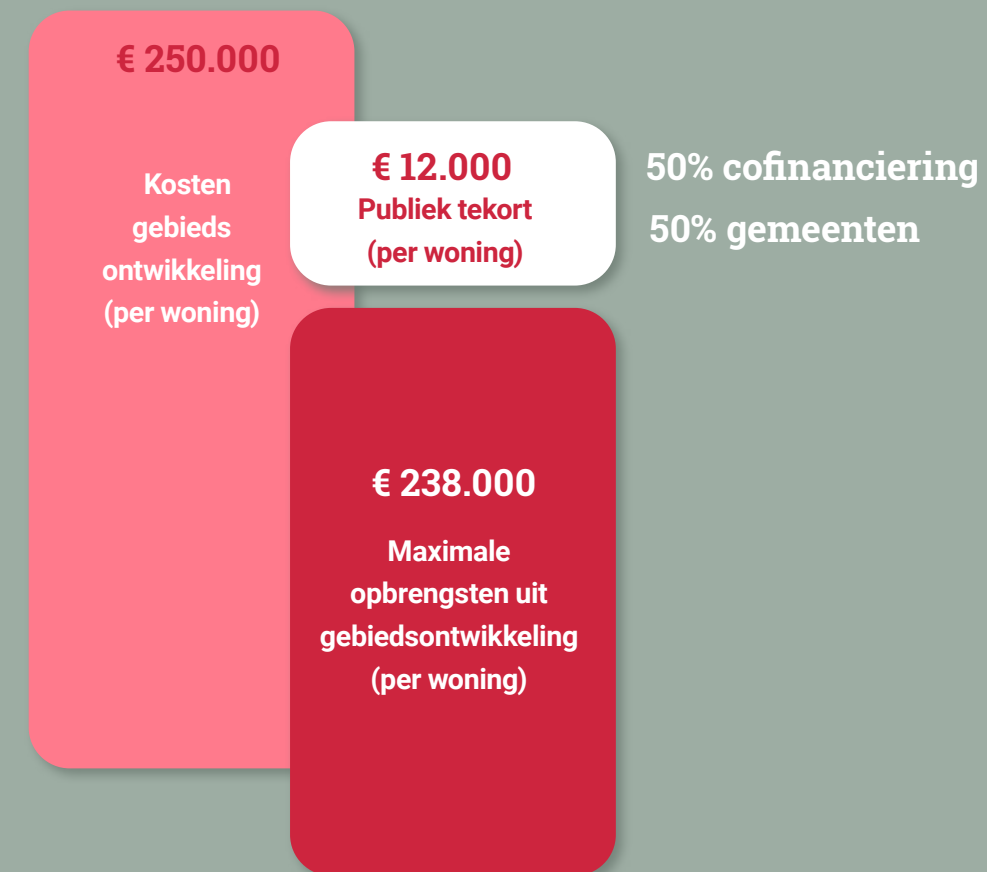
Handelingskader III

Provinciale woningbouwimpuls

Gericht op: financiële haalbaarheid

- Subsidieregeling voor gemeenten om publieke financiële tekorten te dekken
- Aan de subsidieregeling hangen voorwaarden, bijvoorbeeld:
 - Realiteitsgehalte van het project
 - Maximaal aantal woningen per project (bv. 500 woningen)
 - Aanvrager dekt deel publiek tekort
 - Instandhoudingsplicht sociale huurwoningen

Effectmeting	
Faciliteit	25.000.000
Financiering per woning (gemiddeld)	6.000
Aantal woningen	4.170



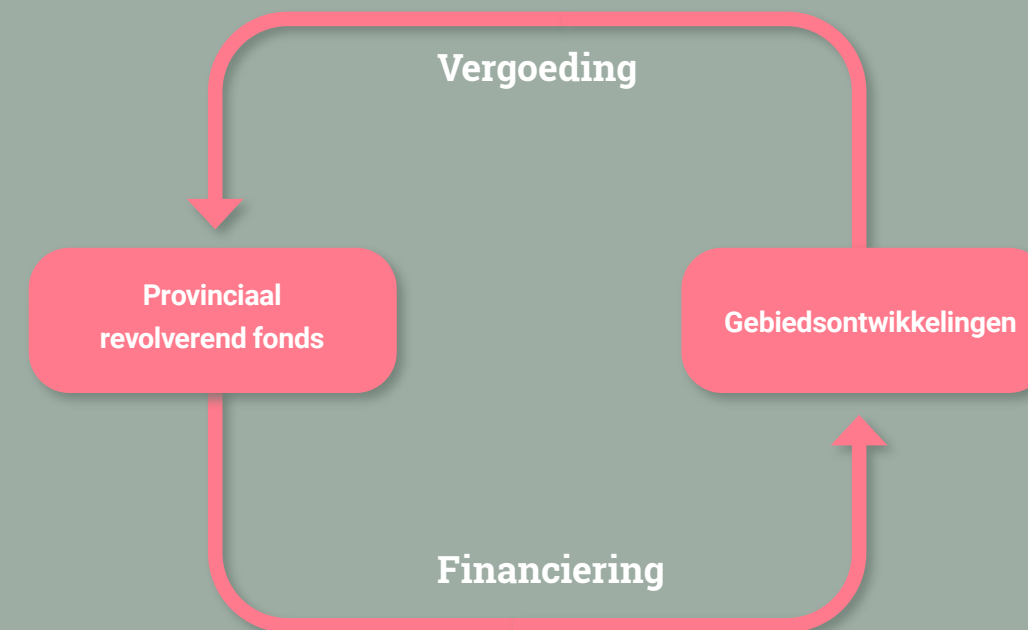
Handelingskader III

Revolverend fonds sleutelprojecten

Gericht op: proces en versnelling

- Revolverende provinciale fondsen welke worden ingezet bij sleutelprojecten in de provincie
- Fondsen zijn betrokken bij samenwerkingsvormen met publieke- en private partijen met de rol om de gebiedsontwikkeling aan te jagen
- Focus ligt op de beginfase van de ontwikkeling
- Vergoeding voor het verlenen van financiering vloeit uit de ontwikkeling of terugbetaling van betrokken partijen

Effectmeting	
Financieringsfaciliteit	25.000.000
Financiering per woning (gemiddeld)	15.000
Aantal woningen	1.670



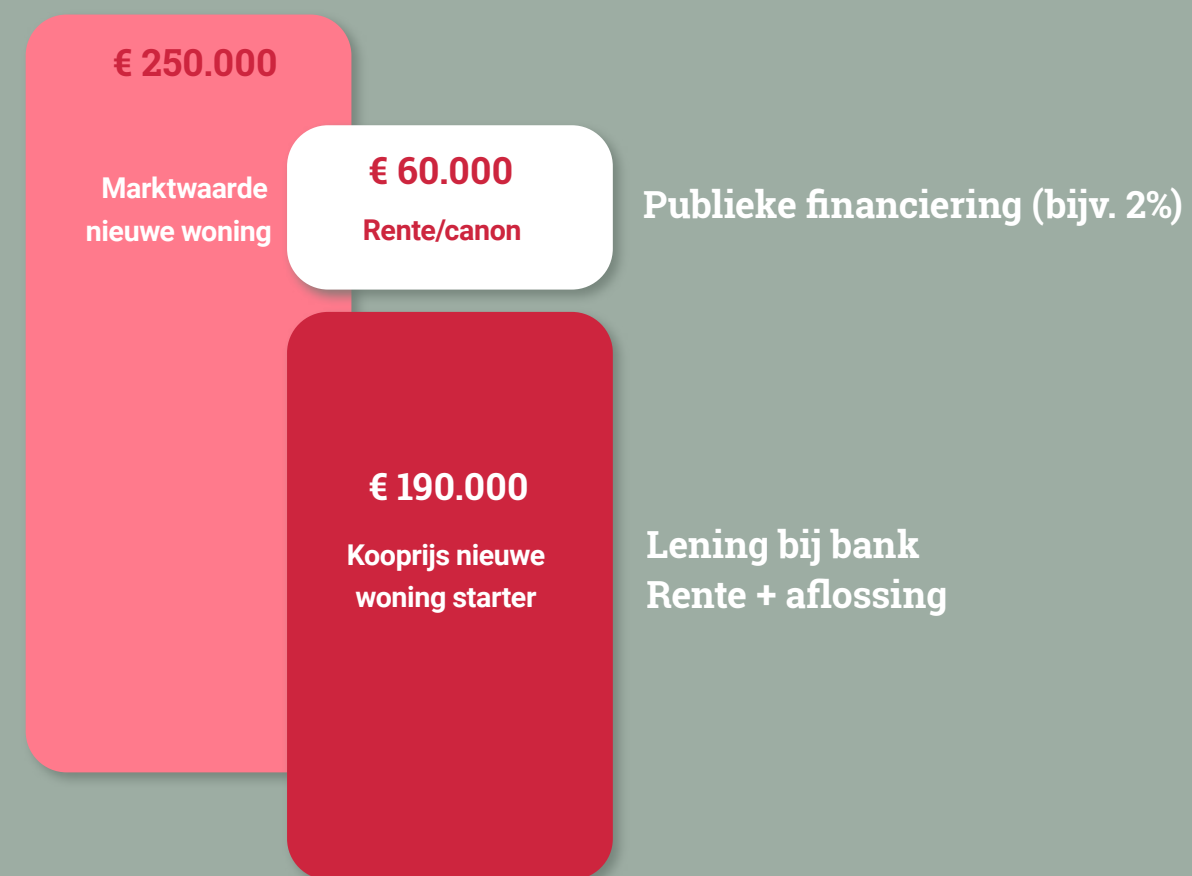
Handelingskader III

Koopstart-regeling

Gericht op: betaalbaarheid

- Verlagen benodigde hypotheek
- Deel van de koopprijs door regeling gefinancierd
- Rente over lening is erfpachtcanon
- Zekerheid door erfpacht i.r.t. laagrentende lening
- Indien de woning wordt verkocht, wordt de lening terugbetaald
- Bij verkoop niet betaald deel alsnog betalen
- Management en risico worden verdisconteerd in een rentepercentage

Effectmeting	
Financieringsfaciliteit	25.000.000
Financiering per woning (gemiddeld)	60.000
Aantal woningen	420



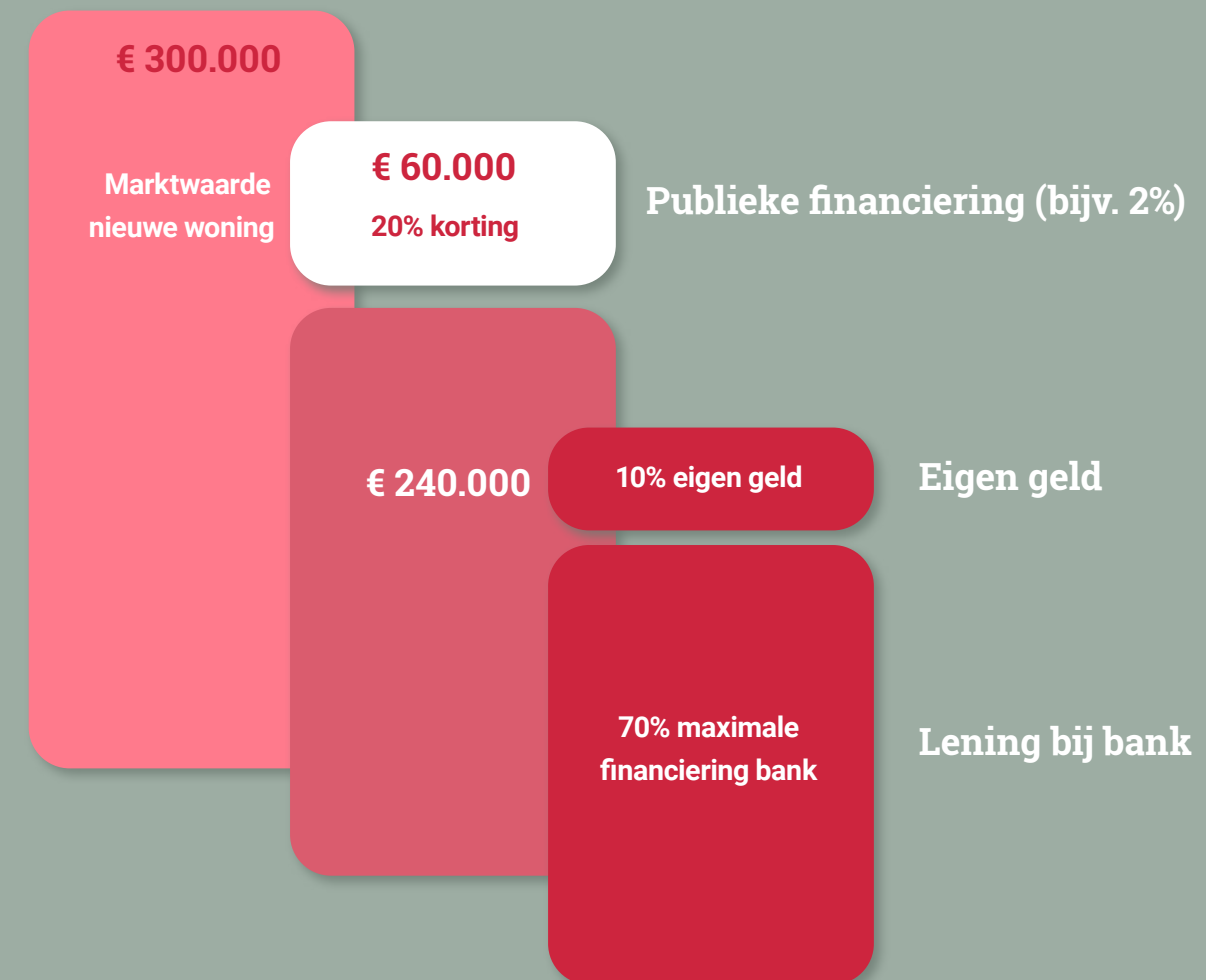
Handelingskader III

Wooncollectieven

Gericht op: betaalbaarheid

- Financieren van wooncollectieven door financiële tekorten weg te nemen
- Uitgangspunt is 20% financiering vanuit provinciaal financieringsarrangement
- Financieringsarrangement wordt gemanaged door partijen zoals SVN
- Managementkosten op basis van een opslag op de rente

Effectmeting	
Financieringsfaciliteit	25.000.000
Financiering per woning (gemiddeld)	60.000
Aantal woningen	420



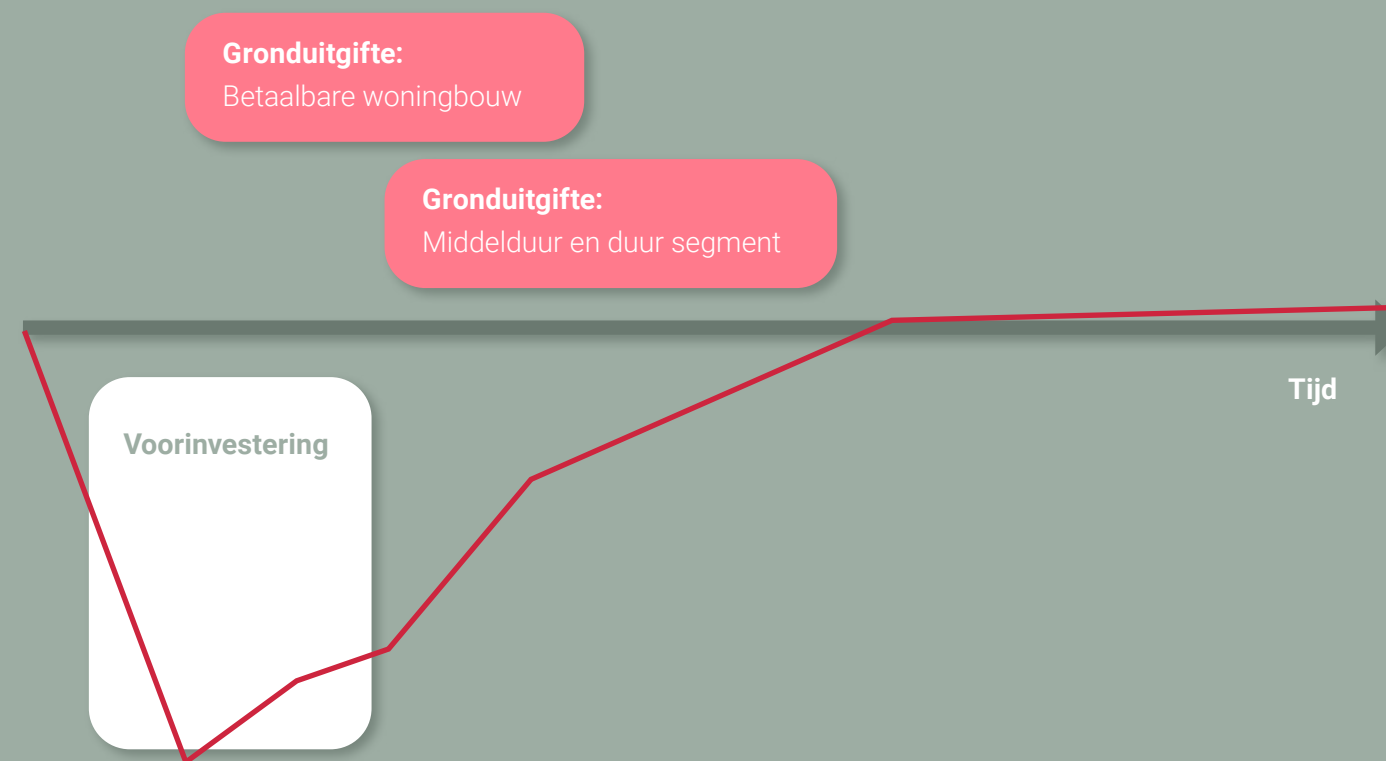
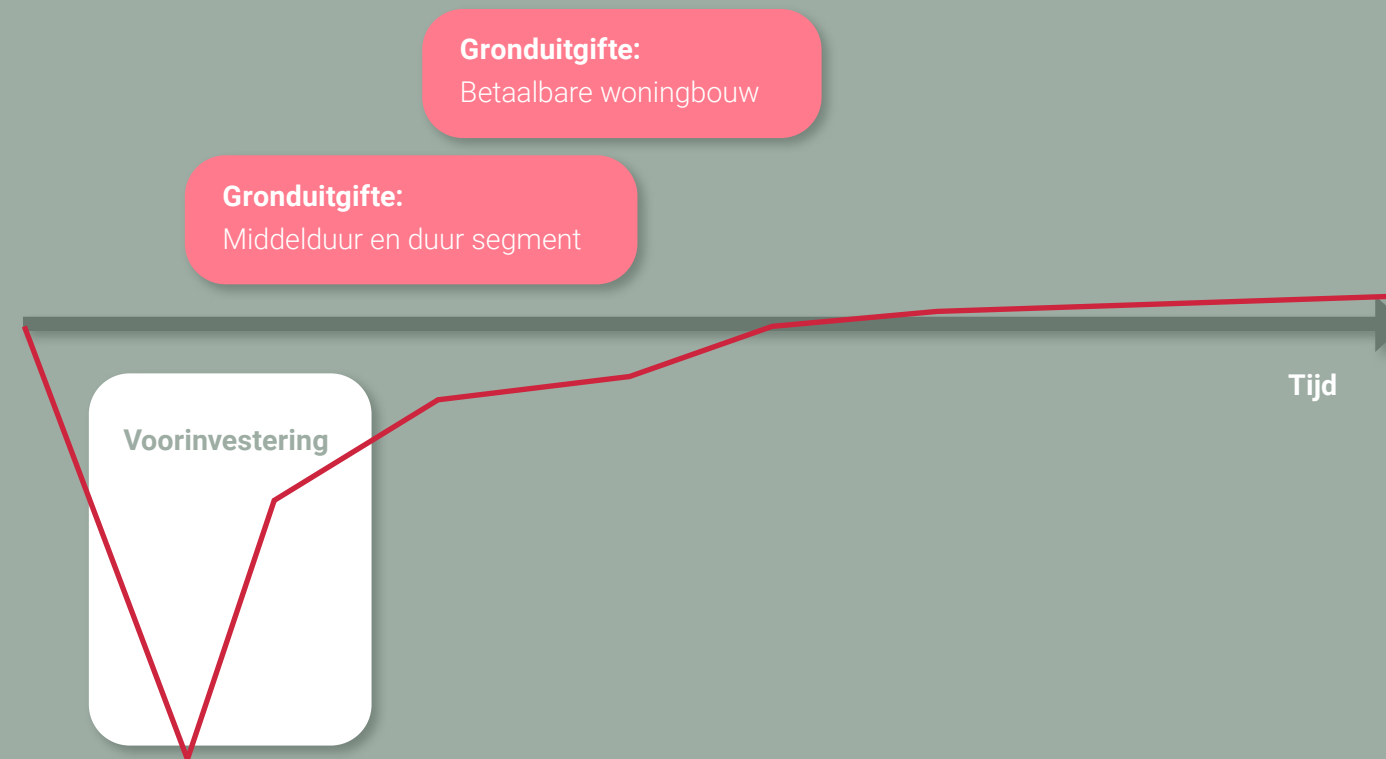
Handelingskader III

Prestatiegarantie van betaalbaarheid

Gericht op: betaalbaarheid

- Betaalbare woningbouw in de fasering opschuiven naar voren zorgt voor een grotere voorinvestering (een diepere 'badkuip')
- Provinciaal revolverend fonds om financieringslasten van de voorinvestering weg te nemen
- Betaalbaarheid van woningbouwprojecten centraal
- Prestatiegarantie op oplevering
- Uitgangspunt € 1.000 per woning

Effectmeting	
Financieringsfaciliteit	25.000.000
Financiering per woning (gemiddeld)	1.000
Aantal woningen	25.000



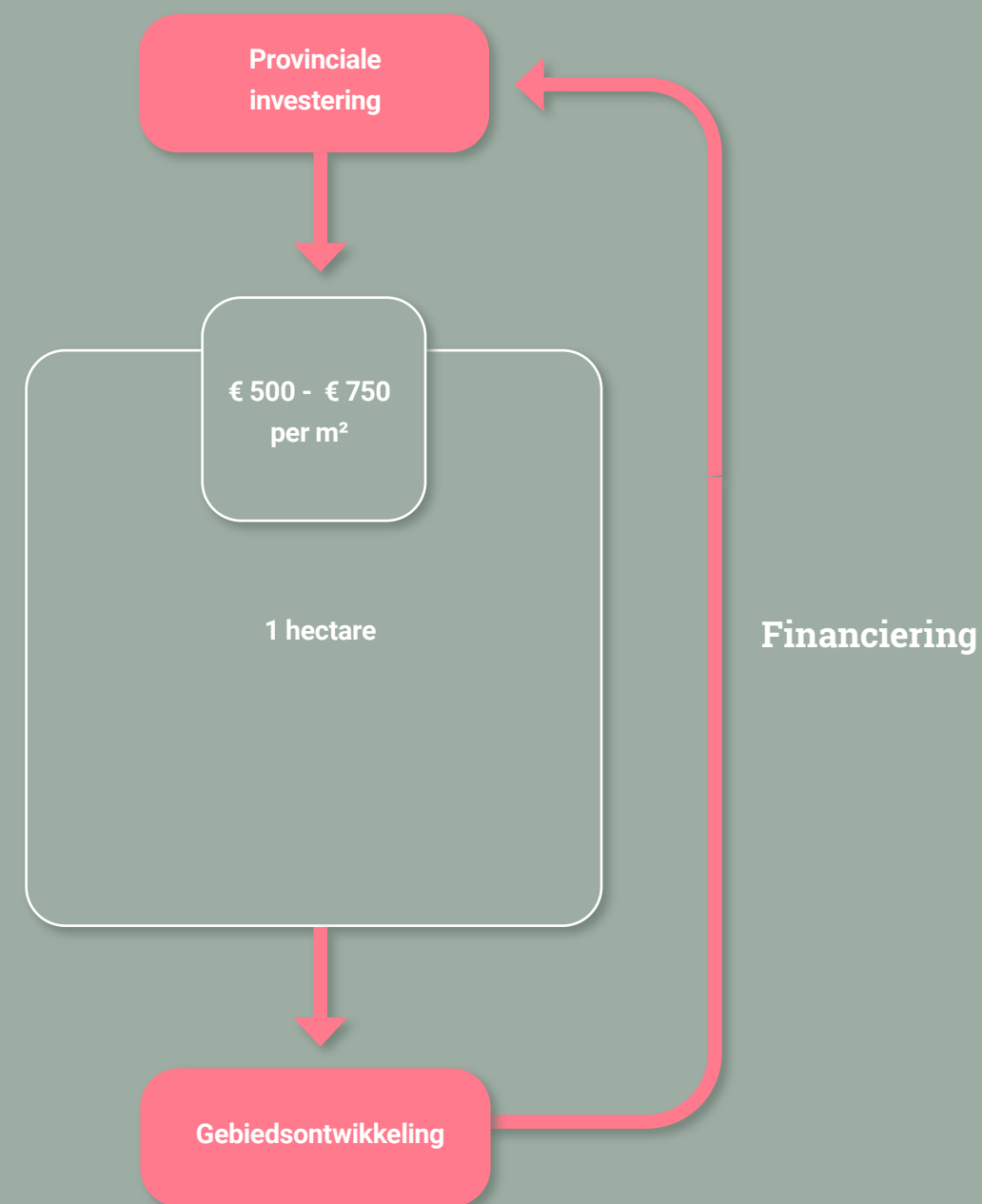
Handelingskader IV

Strategische verwerving

Gericht op: versnelling

- Vooraan in een gebiedsontwikkeling instappen om gemeenten te helpen om strategische plots te verwerven
- Uitgangspunt is niet een financiële bijdrage voor een onrendabele top, maar zorgdragen voor het risico in de voorfinanciering
- Uitgangspunten financieringsarrangement:
 - Aankoopprijs € 500 – € 750 per m²
 - Gemiddeld 1 hectare plots
 - Gemiddeld 210 woningen per project

Effectmeting		
Financieringsfaciliteit	25.000.000	25.000.000
Aankoopbedrag per m ²	500	750
Grootte plot in m ²	10.000	10.000
Totale aankoopprijs plot	5.000.000	7.500.000
Aantal projecten	5	3,33
Aantal woningen	1.050	700



Handelingskader IV

Strategische verwerving

Gericht op: versnelling

- Samen met de gemeente (publiek-publiek) risicodragend investeren in de grondexploitatie om middels langjarige financiering de gebiedsontwikkeling mogelijk te maken
- Daarnaast samen met de gemeente de onrendabele top af dekken van een dergelijke gebiedsontwikkeling
- Dit is een combinatie van de woningbouwimpuls regeling en de strategische verwerving
- Op basis van € 25 mln. kan ca. 3,5 tot 5 hectare worden verworven en dit betreft ca. 700 – 1.050 woningen
- Voor het bekostigen van de onrendabele top betekent ca. € 4,2 tot € 6,3 mln. extra (gemiddeld € 6.000 per woning)
- Deze maatregel is dus een combinatie van de financieringsfaciliteit van € 25 mln. en een subsidie van ca. € 4,2 tot € 6,3 mln.

Effectmeting		
Financieringsfaciliteit	25.000.000	25.000.000
Aankoopbedrag per m ²	500	750
Groote plot in m ²	10.000	10.000
Totale aankoopprijs plot	5.000.000	7.500.000
Aantal projecten	5	3,33
Aantal woningen	1.050	700

Aantal woningen uit vb	1.050	700
Totale onrendabele top	6.300.000	4.200.000
Totale financiering (+subsidie)	31.300.000	29.200.000

Conclusies

- Belangrijk om te vermelden is dat financiering veel meer investeringscapaciteit vraagt om flinke impact te genereren. Daar staat tegenover dat deze financiering (binnen een bepaalde risicobandbreedte) wordt terugbetaald. Terwijl andere regelingen uitgaan van subsidie en bekostiging en dit geld is wat de provincie eenmalig kan uitgeven.
- Met het oog op de huidige rentestanden wordt er vooralsnog vanuit gegaan dat op de financieringsrente waarmee de provincie geld aantrekt een opslag kan worden doorgerekend voor risico en management van financiering waarbij een marktconforme rente en financiering kan worden aangeboden.

Effectmeting bij € 25 mln per instrument*	Aantal woningen	Subsidie	Financiering
Provinciale woningbouwimpuls	4.170	●	
Revolverend fonds sleutelprojecten	10.000		●
Koopstart-regeling	420		●
Wooncollectieven	420		●
Prestatiegarantie van betaalbaarheid	25.000		●
Strategische verwerving	700-1.050		●
Deelnemen in PPS	700-1.050	●	●
Aantal woningen	32.380		

* M.u.v. deelnemen in PPS waar het een combinatie van financiering en subsidie betreft

Beleidsreactie onderzoek APPM en Stadkwadraat

ONDERZOEK ACTIEF GRONDBELEID PROVINCIE NOORD-HOLLAND

Een verkenning, door APPM en Stadkwadraat (verder: A/S), van actieve inzet van provinciale instrumenten om binnenstedelijke gebiedsontwikkeling te versnellen in het kader van het Masterplan Wonen (MPW) van de provincie Noord-Holland.

Afwegingskader

A/S heeft een afwegingskader gemaakt, dat de provincie kan gebruiken om – bijvoorbeeld voor projecten op de Projectenlijst versnellingsmogelijkheden, onderdeel MPW 2.0 – een afweging te maken waar we welke hulp inzetten.



Vraag 1 van het afwegingskader, wil en kan de provincie een actieve rol pakken, is in algemene zin feitelijk al met 'ja' beantwoord. De provincie zet in op versnelling van de woningbouw. Dit komt onder andere terug in het Uitvoeringsprogramma binnenstedelijk bouwen & versnellen woningbouw, coalitieakkoord, onze provinciale woonagenda, aanpakken voor Bereikbare steden en OV-knooppunten én de regionale woonakkoorden waarmee we samen met gemeenten inzetten op versnelling van de woningbouw. Via deze aanpakken neemt de provincie een actieve rol. Via het MPW wordt verkend wat er aanvullend nodig is om tot 2030 tot voldoende woningen te komen. Als het gaat om de afweging per ontwikkellocatie, voegt A/S in deze stap enkele vragen toe, waaronder:

- wil de gemeente ook dat de provincie een rol neemt;
- draagt het project bij aan de provinciale opgave en doelstellingen;
- kan de provincie een doorslaggevende rol nemen.

Dit laatste heeft vooral betrekking op de aard van de knelpunten, zijn deze oplosbaar en kan de provincie hieraan bijdragen.

De tweede vraag van het afwegingskader is: In welke mate wil de provincie dan samenwerken? In figuur 2 van het rapport is dit schematisch weergegeven in 5 stappen, waarin de mate van risico dragen (y-as) en provinciale sturing (x-as) tegen elkaar zijn afgezet.

Hier valt tegenin te brengen dat zelf aan de knoppen zitten (provinciale sturing) het risico voor de provincie ook kan verkleinen, terwijl garantstelling of inbrengen van grond zonder actieve rol en invloed op de uitvoering, juist ook tot grotere risico's bij de provincie kan leiden. Bijvoorbeeld doordat een onevenredig groot deel van negatieve resultaten voor rekening van de provincie komt.

Daarnaast zijn de stappen niet evenredig groot en hebben de stappen 3, 4 en 5 alle betrekking op een actieve rol en betrokkenheid van de provincie in een project en/of gebiedsontwikkeling (GO), terwijl 1 en 2 meer passief, op afstand zijn.

De derde vraag luidt: Met welk instrumentarium kan de provincie dan positief bijdragen aan de doelstellingen? Om deze vraag te beantwoorden zijn er vier handelingskaders opgesteld.

Handelingskaders:

In het rapport wordt onderscheid gemaakt naar vier verschillende handelingskaders. Variërend van de rol die past bij de formele kerntaken van de provincie als beleidsmaker, regelgever en regisseur, waarbij de provincie regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal, provinciaal belang voert. Tot een veel actievere rol als aanjager en actief deelnemer aan de realisatie van woningbouw.

1: Optimalisaties vanuit huidige kerntaken van provincies

Optimalisatie vanuit de formele provinciale kerntaken en inzet vanuit reeds bestaande provinciale programma's en investeringen, zoals infrastructuur, groen of stikstof.

Feitelijk doet de provincie nu al meer dan haar formele rol, met de bestaande versnellingsaanpak. Wel wordt in het handelingskader door A/S aanbevolen om binnen de provincie slimme koppelingen te maken tussen verschillende beleidsvelden, zodat de inzet op verschillende terreinen elkaar versterkt. Bijvoorbeeld door het koppelen van reeds geplande investeringen in infrastructuur aan woningbouwlocaties. Dit gebeurt nu ook al, maar wellicht kan de projectenlijst versnellingsmogelijkheden helpen om meer en eerder dwarsverbanden te leggen.

2: Actief ondersteunen in kennis en capaciteit

De reeds bestaande inspanningen van de provincie kunnen worden uitgebreid om meer locaties te helpen, bijv. op het vlak van ambtelijke capaciteit of de inzet van kennis en kunde omtrent specifiek RO-instrumentarium.

Dit is ongeveer de huidige versnellingsaanpak: Inzet capaciteit via flexibele schil¹, knelpuntenbudget, bouwambassadeur en inzichtelijk maken en monitoren van realisatiecapaciteit. Waarbij A/S adviseert om dit uit te breiden/te versterken, net als Companen in hun onderzoek. Een verdere uitbreiding van deze inzet zou volgens A/S ook de inzet van kennis en kunde omtrent specifiek RO-instrumentarium of grondbeleidsinstrumentarium voor gemeenten kunnen betreffen. Deze kennis kan gericht op specifieke locaties worden ingezet, waar de grootste opgave ligt. Het is de vraag of de provincie op deze terreinen momenteel al meer kennis en kunde in huis heeft dan de gemeenten, maar vanuit de voorgestelde aanpak van het MPW 2.0 kan deze expertise door de provincie worden aangetrokken, om gemeenten hierin bij te staan. Gemeenten zelf hebben hier de middelen of mogelijkheden niet voor.

3: Actieve inzet subsidies en financieringsinstrumenten

Hier gaat het om een actieve rol, zonder echt risicodragend te participeren in een gebiedsontwikkeling (GO). Bijvoorbeeld via subsidies, inzet van een revolverend fonds of 'financieringsarrangementen' wordt de financiële haalbaarheid van een gebiedsontwikkeling

¹ Met de 'Flexibele schil' worden twee regelingen bedoeld, waarmee de provincie Noord-Holland via het Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijk Bouwen en Versnellen Woningbouw gemeenten in staat stelt om met 50% cofinanciering extra expertise in te huren voor het versnellen van woningbouw. In een beperkt aantal gevallen en afhankelijk van het aandeel sociale en betaalbare woningen kan de cofinanciering worden verhoogd tot 75%. Via de Flexibele schil zijn in 2021 circa 120 verschillende, tijdelijke functies ingevuld (de duur van de inzet verschilt per functie). Deze inzet is deels ook vanuit een subsidie van het Rijk aan de provincie betaald.

vergroot. Dit kan bijvoorbeeld een 'provinciale woningbouwimpuls' voor financiële knelpunten in projecten zijn, een 'grondfonds' om voorinvesteringen te financieren, of financieringsarrangementen voor specifieke doelgroepen.

Deze actieve rol is gericht op het programma en de bijdragen aan provinciale doelstellingen. Subsidies hebben als voordeel dat deze relatief eenvoudig in te zetten én effectief kunnen zijn, terwijl financieringsarrangementen of fondsen ingewikkelder kunnen zijn, maar de provinciale inleg (deels) weer terugkomt en zo vaker ingezet kan worden.

Met betrekking tot fondsen wordt vanuit het MPW nader onderzoek gedaan naar een fonds betaalbare koop. Dit komt in een volgende versie van het MPW aan de orde.

4: Actief risicodragend participeren

De essentie van dit handelingskader is dat de provincie risicodragend participeert, bijvoorbeeld via een formele samenwerkingsconstructie en strategische verwervingen. Of via een provinciale groundbank, waarmee vroegtijdig gronden worden verworven, gemeenten in positie worden gebracht en speculanten juist de wind uit de zeilen wordt genomen. Een actieve, risicodragende betrokkenheid van de provincie kan marktpartijen vertrouwen geven om ook in een GO te gaan investeren.

De inzet van de provincie zal bij de instrumenten die voortkomen uit dit handelingskader zijn gericht op strategische verwervingen, waarbij maatwerk voorop staat. Voor projecten die zich bevinden in een fase waarin andere partijen nog geen posities in kunnen of durven nemen. We delen de aanbevelingen van A/S dat provinciaal actief grondbeleid – in samenwerking met gemeenten- bij dergelijke ontwikkelingen toegevoegde waarde kan hebben.

Als het gaat om samenwerking met gemeenten ligt het voor de provincie meer voor de hand om dit via convenanten te regelen dan via formele PPS constructies.

Aanbevelingen A/S:

In hoeverre is actief grondbeleid een goed instrument om binnenstedelijke woningbouwprojecten te versnellen en de betaalbaarheid te vergroten?

- Actief grondbeleid kan meerwaarde hebben om de woningbouw te versnellen, wanneer het zich richt op een vroeg stadium van planvorming. In deze fase kunnen/durven andere partijen nog geen posities in te nemen en kan provinciaal actief grondbeleid – in samenwerking met gemeenten- mogelijk toegevoegde waarde hebben.
- Voor de betaalbaarheid vormen financieringsarrangementen een effectiever middel.

Voorwaarden voor actief grondbeleid:

- Richt je op een beperkt aantal specifieke opgaven, maak gerichte keuzes (ook tussen gemeenten!).
- Provincie is 'slechts' één van de spelers.
- Met huidige marktprijzen ongunstig moment om in te stappen.
- Niet 'traditioneel' actief grondbeleid, maar meer gericht op samenwerking en het verkrijgen (en ontwikkelen) van strategische posities.
- Ondersteunend aan gemeentelijke strategie bij gebiedsontwikkeling.
- Plaats het actief grondbeleid organisatorisch buiten de provinciale organisatie, omwille van slagvaardigheid en doorzettingsmacht.

De verbrede aanpak:

- Een combinatie van instrumenten draagt het meeste bij aan zowel versnellen, als meer betaalbaarheid.
- Resultaten van actief grondbeleid zijn pas over 2-5 jaar te verwachten, denk aan ander instrumentarium voor de korte termijn.
- Kies uitsluitend verregaande actieve betrokkenheid als de provincie doorslaggevend kan zijn.

Reactie PNH op bovenstaande aanbevelingen en betekenis voor de aanpak van het MPW 2.0:

- Focus in de aanpak van de provincie is belangrijk. Hierbij is het belangrijk om een koppeling te maken met het onderzoek van Companen en de projectenlijst versnellingsmogelijkheden, die onderdeel zijn van MPW 2.0.
- Het rapport van A/S spreekt over een verbrede aanpak met verschillende instrumenten, die op basis van maatwerk afhankelijk van de knelpunten en mogelijkheden voor versnelling in een GO kunnen worden ingezet. Deze benadering is het uitgangspunt voor de aanpak van MPW 2.0, waarbij ook een relatie wordt gelegd met het kiezen voor focus.
- De provincie onderschrijft het belang van goede samenwerking met gemeenten als uitgangspunt en voorwaarde voor het versnellen van woningbouw. De huidige versnellingsaanpak van de kernteams versnelling is al gericht op gemeenten die zelf aan versnelling van projecten werken en daarbij graag hulp van de provincie krijgen. Er is weinig versnelling te wachten als de betreffende gemeente een woningbouwproject zelf niet ziet zitten of andere prioriteiten stelt, terwijl er vanuit samenwerking – ook met andere partijen, zoals het Rijk, MRA of bouwers – juist sneller en meer resultaten gerealiseerd kunnen worden.
- Inzet van de instrumentenkoffer betreft maatwerk. Het is belangrijk om – samen met de gemeente – per gebiedsontwikkeling of project te bepalen welke (combinatie van) instrumenten uit de gereedschapskist nodig is om tot versnelling te kunnen komen en/of te kunnen bijdragen aan betaalbaarheid
- Actief grondbeleid als instrument kan in de vorm van strategische verwerving van meerwaarde zijn voor het versnellen van woningbouw, meer dan voor betaalbaarheid. Dit is afhankelijk van mogelijkheden en reeds ingenomen grondposities. Om die reden ligt het voor de hand dat dit instrument vooral voor de middellange en langere termijn wordt ingezet. Binnen gebiedsontwikkelingen waar de provincie een actieve rol neemt, geldt dit als één van de instrumenten die kan worden ingezet indien hier binnen het betreffende gebied mogelijkheden voor zijn én aanleiding voor is.
- Actief grondbeleid heeft vanwege de aanlooptijd misschien geen korte-termijneffect, maar wel op middellange termijn, binnen de horizon van het Masterplan Wonen (2030). Daarnaast is het van belang om te zorgen voor een continue bouwstroom en de inzet te spreiden over maatregelen voor de korte, middellange en – in beperktere mate – ook voor de lange(re) termijn, mits het daarbij wel over concrete voorbereiding van woningbouwprojecten gaat. Voor de kortere termijn geldt dat met een actieve rol wel ook al op de kortere termijn resultaten kunnen worden behaald.
- De aanbeveling van A/S om vanwege slagvaardigheid en doorzettingsmacht actief grondbeleid organisatorisch buiten de provinciale organisatie te plaatsen, wordt door de provincie niet in de aanpak overgenomen. Omdat de hiervoor extra benodigde expertise ook via de lijnorganisatie kan worden ingezet, maar ook omdat de aanpak vanuit het MPW ervan uitgaat dat dit instrument alleen gericht en vanuit maatwerk wordt ingezet, in plaats van zelfstandig, actief acquirerend.
- In handelingskaders 3 en 4 worden ook de mogelijkheid beschreven om financieringsarrangementen voor specifieke doelgroepen mogelijk te maken. Dit sluit aan bij het nog lopende onderzoek naar de mogelijkheden van een fonds betaalbare koop, waarvan de resultaten in een volgende versie van het MPW worden opgenomen.

Notitie mogelijkheden woningsplitsen

Aanleiding

In juni 2021 is de eerste versie van het Masterplan Wonen door de Provincie Noord-Holland opgesteld, wat een reactie is op de grote woningbouwopgave die er ligt voor de provincie (en ook de rest van Nederland). Er is een grote behoefte aan extra woningen, maar de huidige woningbouwproductie kan onvoldoende voorzien in deze vraag. Door deze schaarste ontstaat er overal een stijging van de woningprijzen, waardoor het voor veel mensen steeds moeilijker wordt om betaalbaar te wonen.¹ Hierdoor is de roep om meer woningbouwplannen te maken toegenomen, zowel in stedelijk, als in landelijk gebied. Deze context, alsmede de inspraak en de zienswijzen op de Omgevingsverordening NH 2020, heeft ertoe geleid dat door PS de vraag is gesteld wat de provincie kan doen om sneller meer betaalbare woningen te realiseren. In het Masterplan Wonen laten GS zien hoe de provincie ruimte geeft voor voldoende betaalbare woningen in Noord-Holland in 2030.

In het Masterplan Wonen zijn onder andere, naast nieuwe maatregelen voor betaalbare woningbouw, ook aanvullende maatregelen voor het versnellen en stimuleren van de woningbouw opgenomen. Eén van de mogelijkheden voor versnelling is het beter benutten van de bestaande woonruimte. Een manier om dit te bewerkstelligen, is het splitsen van woningen.

Dit onderzoek is uitgevoerd om tot een advies te komen over de mogelijkheden van woningsplitsen ten behoeve van de versnelling van de woningbouw en het stimuleren van betaalbare woningen in Noord-Holland. De centrale vraag is: welke voorwaarden kunnen er gecreëerd worden om het woningsplitsen een bijdrage aan de versnelling van de woningbouwproductie te laten leveren? Daarbij staan ook de volgende subvragen centraal: voor welke gebieden (binnenstedelijk, kleine kernen en buitengebied²) en voor welke doelgroepen kan woningsplitsen mogelijkheden bieden?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is, op basis van gesprekken met verschillende gemeenten, medewerkers van de provincie en analyses van beleidsstukken, uiteengezet wat woningsplitsen precies inhoudt en wat de voor- en nadelen hiervan zijn, specifiek ook per gebiedstype. Daarbij is ook onderzocht hoe het bestaande woonbeleid en de regionale woningbouwafspraken van zowel de provincie als de gemeenten zich verhouden tot woningsplitsen en waar dit beleid, mits dat nodig zou zijn, aangepast zou kunnen worden.

Wat er uit het onderzoek geconcludeerd kan worden is dat er een duidelijk onderscheid gemaakt moet worden tussen woningsplitsen in stedelijk gebied en in landelijk gebied. Voor beide gelden namelijk andere regels: in bestaand gebied staan gemeenten aan de lat als het aankomt op woningsplitsen en in het landelijk gebied geldt de provinciale Omgevingsverordening. Duidelijk is geworden dat voor woningsplitsen in het stedelijk gebied lokale regels nodig zijn om dit tot een succes te maken. In het landelijke gebied is dit ook het geval, maar hiervoor geldt met name dat er verder onderzoek gedaan zou moeten worden naar wat het provinciale belang is om het splitsen van woningen toe te staan en wat voor consequenties het zou hebben voor het landschap. Tot slot lijkt een voorlopige conclusie dat woningsplitsen geen grote bijdrage zal leveren aan het versnellen van de woningbouw, maar als aanvullend middel ingezet kan worden. Dit sluit wel aan bij de uitgangspunten van het Masterplan Wonen: dat er niet alleen naar onorthodoxe, ingrijpende maatregelen wordt gekeken, maar ook naar kleinere maatregelen binnen de bestaande voorraad. Om hier echter duidelijke getallen aan te kunnen verbinden, zal er nader onderzoek uitgevoerd moeten worden.

Definitie woningsplitsen

Woningsplitsen heeft betrekking op het splitsen van een woning in één of meerdere zelfstandige wooneenheden. Het splitsen van woningen kan bijdragen aan het versneld toevoegen van woningen aan de bestaande woningvoorraad. Het wordt vaak ten onrechte in verband gebracht

¹ Provincie Noord-Holland, 'Versie 1 Masterplan Wonen provincie Noord-Holland'.

² Hierbij geldt: Hoofdkernen/basiskernen (>500 inwoners): geen onderdeel van het landelijk gebied/BPL, Kleine kernen (<500 inwoners) en linten: wel onderdeel van het landelijk gebied/BPL (uitgaande van CBS bevolkingskernen)

met verkamering, studentenhuysvesting of migrantenhuysvesting. Het verschil tussen deze vormen van huysvesting, is dat het bij woningsplitsen draait om het creëren van zelfstandige wooneenheden: deze hebben een eigen opgang en zelfstandige voorzieningen zoals een keuken en badkamer en je zou huurtoeslag kunnen aanvragen. Volgens de Stec Groep is het doorgaans zo dat bij zelfstandige wooneenheden de prijs hoger is en de woning groter is dan wanneer het pand verkamerd zou zijn.³

In veel gemeenten wordt een onderscheid gemaakt tussen kadastraal splitsen en bouwkundig splitsen. Bij bouwkundig splitsen moet een woning worden verbouwd naar meerdere woningen, terwijl er bij kadastraal splitsen alleen een administratieve handeling moet worden uitgevoerd om een woning te kunnen splitsen in twee of meer zelfstandige woonruimten.

Woningsplitsen binnen stedelijk gebied, kleine kernen en landelijk gebied

Op basis van de gesprekken die zijn gevoerd met medewerkers van verschillende gemeenten en de provincie, is er besloten om een onderscheid te maken tussen woningsplitsen binnen stedelijk gebied enerzijds en woningsplitsen in kleine kernen en landelijk gebied anderzijds. Dit komt, omdat de beweegredenen om woningsplitsen te stimuleren, dan wel te reguleren in de verschillende gebieden anders zijn, alsook de rollen van de provincie en gemeenten.

Juridisch kader woningsplitsen binnen stedelijk gebied

Om te beginnen zijn er geen specifieke regels opgenomen in de Omgevingsverordening NH 2020 over het splitsen van woningen. Hierop geldt één uitzondering, met betrekking tot het splitsen van karakteristieke boerderijen. Dit gaat echter over functieverandering van gebouwen, en niet over het splitsen van woningen. Zie bijlage 1 voor verdere uitleg. Daarentegen staan er wel bepalingen in de verordening over woningbouwontwikkeling, die ook van toepassing zijn op woningsplitsing. De verordening kent een duidelijk verschil tussen de regels voor bouwen binnen stedelijk gebied en in landelijk gebied en kleine kernen.

De rol van de provincie binnen stedelijk gebied als het aankomt op (woning)bouwontwikkeling is wezenlijk anders dan in het landelijk gebied. Dit komt ook naar voren in de Omgevingsverordening NH 2020. Het inkaderen van deze begrippen is hierbij van belang. Stedelijk gebied is een gebied als bedoeld in artikel 1.1.1., eerste lid, onder h, van het Besluit ruimtelijke ordening: *“bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.”* Binnen het stedelijke gebied geeft de provinciale Omgevingsverordening voor wat betreft ligging geen eisen voor woningbouw.

Voor (woningbouw)ontwikkelingen in stedelijk gebied die groot genoeg zijn om te kwalificeren als nieuwe stedelijke ontwikkeling (vanaf 12 woningen) geldt op grond van de OV NH2020 (artikel 6.3) alleen als regel dat de ontwikkeling in overeenstemming is met de binnen de regio gemaakte schriftelijke afspraken. Voor kleinschalige (woningbouw)ontwikkelingen in stedelijk gebied kent de OV NH2020 geen regels. Dit sluit ook aan bij de ontwikkelprincipes uit de Omgevingsvisie NH2050, waar wonen en werken zoveel mogelijk binnenstedelijk worden gerealiseerd en geconcentreerd (p. 34). Van belang is ook dat de Omgevingsverordening niet van toepassing is op (woningbouw) ontwikkelingen die passen binnen het vigerende bestemmingsplan.

Dit betekent dat gemeenten zelf aan de lat staan als het aankomt op regels voor woningsplitsen en dat de rol van de provincie hierin op dit moment beperkt is. Hier moet nog wel aan worden toegevoegd dat dit gewijzigd zou kunnen worden, als er provinciaal belang kan worden aangetoond bij woningsplitsen. Dan kunnen hierover regels worden opgenomen in de Omgevingsverordening.

³ Webinar ‘Woningsplitsen biedt kansen voor uw woningmarkt’ 16-11-2021 ([Webinar ‘Woningsplitsen biedt kansen voor uw woningmarkt’ - YouTube](#)).

Gemeentelijk perspectief woningsplitsen stedelijk gebied

Hoe de gemeenten hun woningsplitsingsbeleid binnenstedelijk invullen, verschilt heel erg. Op basis van de gesprekken die zijn gevoerd met gemeenten, en ook op basis van verschillende beleidsnota's over woningsplitsen, zijn er drie belangrijke, overeenkomende punten te distilleren: randvoorwaarden met betrekking tot overlast, kwaliteit en betaalbaarheid.

1. Overlast

In de gesprekken met gemeente Waterland en Purmerend komt naar voren dat woningsplitsen in stedelijk gebied wel als mogelijkheid wordt gezien, maar dat de buurt er vaak tegen is, vanwege de overlast die het met zich mee brengt. Overlast in deze context betekent vooral een toename in ruimtegebruik doordat er extra auto's (en fietsen) in de straat komen, maar ook geluidsoverlast, het plaatsen van meer afvalbakken en het gevoel minder privacy te hebben. In het geval van gemeente Purmerend werd hier nog aan toegevoegd dat het ook voorkomt dat in de gesplitste woningen in woonwijken mensen komen wonen (bijv. studenten, arbeidsmigranten) met een levensstijl die niet strookt met de huidige bewoners. Dit kan ook problemen veroorzaken. Verder gaf gemeente Purmerend nog aan dat vooral in de woonwijken overlast wordt ervaren met betrekking tot privacy en dat dit in de binnenstad minder speelt, omdat de bewoners daar gewend zijn om dicht op elkaar te wonen. Wellicht dat dit in andere dichtbevolkte binnensteden ook het geval is. Het lijkt dan ook niet verwonderlijk dat in gemeente Bergen de privacyoverlast expliciet is opgenomen in hun splitsingsbeleid als één van de nadelen van woningsplitsing. Verder is in de beleidsstukken van gemeente Amsterdam, Alkmaar, Bergen, Den Helder, Haarlem, Schagen en Zaandam ook opgenomen dat bij het uitgeven van een vergunning voor woningsplitsen één van de voorwaarden is dat er voldaan moet worden aan de parkeernormen/het parkeerbeleid. Met name in stedelijk gebied zijn dit soort voorwaarden opgenomen, gezien de druk op ruimte die er bestaat. Bij een aantal gemeenten zijn bovendien voorwaarden opgenomen over de geluidsisolatie van de woningen, vanwege geluidsoverlast.

2. Kwaliteit

Een andere voorwaarde die in het oog springt is dat bij de meeste gemeenten minimale eisen worden gesteld aan de (gebruiks)oppervlakte van de woning die wordt gesplitst, en de (gebruiks)oppervlakte van de nieuwe woningen die worden opgeleverd. Dit om te voorkomen dat de woningen die worden opgeleverd niet leefbaar zijn doordat ze erg klein zijn. Zeker in stedelijk gebied, waar de huizen over het algemeen kleiner zijn dan in het landelijk gebied, is het niet verwonderlijk dat hieraan eisen worden gesteld. Hoe groot de op te leveren woningen minimaal moeten zijn, verandert echter wel sterk per gemeente. Dit verschilt bijvoorbeeld van 35 vierkante meter in Schagen tot 250 kubieke meter in Bergen. Ook wordt in een aantal gemeenten verschil gemaakt tussen de minimale oppervlakte van grondgebonden en niet-grondgebonden woningen. Dit is te verklaren doordat het ruimtelijk afwegingskader anders is. Een gestapelde woning heeft bijvoorbeeld een gedeelde portiek/entree.

3. Betaalbaarheid

Gemeente Purmerend gaf aan dat woningsplitsen in stedelijk gebied een manier kan zijn om meer woningen op te leveren, maar zij plaatst haar vraagtekens bij de betaalbaarheid ervan. Hoewel zij geen exacte cijfers kan geven, gaf de gemeente wel aan dat woningsplitsen in de meeste gevallen wordt gebruikt als verdienmodel. Het zijn nu doorgaans alleenstaanden of tweepersoonshuishoudens met een goed inkomen die de woningen betrekken. Purmerend is hierom voornemens om binnenkort aan de slag te gaan met opkoopbescherming. In Amsterdam geldt er een zelfbewoningsplicht op nieuwbouwwoningen en transformatie. Uitzonderingen op deze regel gelden bijvoorbeeld als het huis wordt verhuurd aan een eerstegraads familielid of als de totale huurprijs niet boven grens voor middeldure huur uitkomt (€1040,73).⁴ De vraag hierbij is echter of dit ook van toepassing is op woningsplitsen, want in hoeverre is er daar sprake van nieuwbouw of transformatie? In het splitsingsbeleid van Amsterdam is hier niets over opgenomen.

⁴ Gemeente Amsterdam, 'Verhuurverbod (zelfbewoningsplicht) nieuwbouw koopwoningen', <https://www.amsterdam.nl/ondernemen/vastgoedprofessionals/woningbouw-transformatie/verhuurverbod-zelfbewoningsplicht/>.

Ook in Haarlem kunnen investeerders vanaf 1 februari 2022 geen woningen met een WOZ-waarde tot €389.000 meer kopen om vervolgens duur te verhuren.⁵ Gemeente Hilversum is tevens voornemens om een zelfbewoningsplicht in te voeren, maar dat is er tot op heden niet van gekomen wegens een capaciteitstekort.⁶ Ook de Stec Groep signaleert in de handreiking woningsplitsen voor de provincie Gelderland dat zelfbewoningsplicht bij nieuwbouw of transformatie ervoor kan zorgen dat (particuliere) investeerders ontmoedigd worden op de markt voor betaalbare starters te investeren. De Stec Groep ziet echter ook negatieve gevolgen van een dergelijke zelfbewoningsplicht: het is duur en lastig te handhaven, doordat het vaak niet duidelijk is hoe de daadwerkelijke woonsituatie wordt, ook al tekent de koper voor zelfbewoningsplicht. Verder geldt de zelfbewoningsplicht alleen voor nieuw- en transformatiebouw, de gemeente heeft geen zeggenschap over bestaande bouw, hetgeen het overgrote deel van de markt uitmaakt. Geopperd wordt dat er een keuze gemaakt zou kunnen worden gemaakt om zelfbewoningsplicht altijd in combinatie met een ander instrument in te zetten om een waterbedeffer te voorkomen.⁷

Bovenstaande drie voorwaarden zijn de meest voorkomende. Deze voorwaarden worden ook per gemeente anders ingevuld. Daarnaast hebben de verschillende gemeenten ook nog andere voorwaarden die zij stellen aan woningsplitsen, maar die zijn specifiek toegespitst op de gemeente zelf. Bijvoorbeeld dat een woning alleen gesplitst mag worden als de woning na 1940 gebouwd is (Amsterdam) of als er binnen de bebouwde kom gesplitst wordt, dat beide woningen aan de straatzijde gesitueerd moeten zijn (Bergen).

Lokale context

Alles bij elkaar genomen zijn de onderzochte gemeenten niet onverdeeld positief over het splitsen van woningen in stedelijk gebied als manier om de woningvoorraad beter te benutten. Buurtbewoners en gemeente zelf zitten er doorgaans niet op te wachten vanwege de overlast die het met zich meebrengt. Daarnaast worden er om te zorgen dat er leefbare woningen opgeleverd worden, eisen gesteld aan de minimale oppervlakte van de te splitsen en op te leveren woningen. Tot slot is het de vraag hoe betaalbaar de woningen zijn die opgeleverd worden en een aantal gemeenten neemt maatregelen om te voorkomen dat woningsplitsen niet wordt gebruikt voor louter commerciële doeleinden. Hoewel niet met alle gemeenten in de gehele provincie is gesproken en voornamelijk gemeenten met een groot verstedelijkt gebied zijn onderzocht, kan geconcludeerd worden dat voor het splitsen van woningen de lokale context en lokale regels nodig zijn: om kwalitatief goede woningen op te leveren, om de leefbaarheid van de buurt te kunnen waarborgen en om naast het beter benutten van de woningvoorraad ook betaalbare woningen op te leveren. Aangezien gemeenten hierover zelf de regie hebben, heeft dit voor de provincie zelf weinig tot geen consequenties. Het is wel van belang om in ogenschouw te nemen dat het toepassen van deze regels per geval ook een ambtelijk capaciteitsvraagstuk met zich meebrengt, iets dat door gemeente Purmerend nadrukkelijk onderschreven werd.

Al met al, lijkt er geconcludeerd te kunnen worden dat woningsplitsen in stedelijk gebied een manier is om de woningvoorraad beter te kunnen benutten, maar dit wel moet gebeuren onder gecontroleerde omstandigheden. Dit vergt capaciteit en dit zorgt ervoor dat er binnenstedelijk niet zomaar gesplitst kan worden, dus dat de oplage van de woningen niet heel hoog zou zijn. Dit zou echter nog wel een vervolgonderzoek kunnen zijn. Als het aantal woningen dat het oplevert wordt afgezet tegen de capaciteit die het kost en de voorwaarden die moeten worden gesteld om het te reguleren, lijkt een conclusie te zijn dat woningsplitsen in stedelijk gebied niet bijdraagt aan grootschalige woningbouw, maar dat het als aanvullende, kleine maatregel ingezet kan worden.

Van de onderzochte gemeenten is er geen enkele die geen voorwaarden stelt aan woningsplitsen, of men geeft aan dat er onderzoek wordt gedaan naar de randvoorwaarden voor het toestaan van woningsplitsen. Wellicht dat voor vervolgonderzoek bij alle gemeenten in de provincie nagegaan kan worden wat hun houding is ten opzichte van woningsplitsen.

⁵ Noord-Holland Nieuws, 'Alsnog snelle opkoopbescherming in Haarlem om huisjesmelkers te weren', [Alsnog snelle opkoopbescherming in Haarlem om huisjesmelkers te weren - NH Nieuws](#)

⁶ Noord-Holland Nieuws, 'Zelfbewoningsplicht Hilversum blijft op de plank liggen vanwege ambtenarentekort', [Zelfbewoningsplicht Hilversum blijft op de plank liggen vanwege ambtenarentekort - NH Nieuws](#).

⁷ Stecgroep, 'Handreiking woningsplitsen'.

Juridisch en beleidsmatig kader woningsplitsen in landelijk gebied of kleine kernen

Waar bij woningsplitsen in stedelijk gebied het hoofdzakelijk de gemeenten zelf zijn die hun splitsingsbeleid vormgeven, heeft de provincie een grotere rol als het aankomt op ruimtelijke ontwikkeling in het landelijke gebied. Zoals vermeld zijn er in de Omgevingsverordening NH 2020 geen specifieke regels opgenomen over het splitsen van woningen, één uitzondering daargelaten (zie bijlage 1). Er zijn daarentegen wel regels opgenomen over woningbouwontwikkelingen in het landelijk gebied. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen woningbouwontwikkeling van meer en van minder dan elf woningen (dat is, volgens jurisprudentie en de definitie van kleinschalige ontwikkeling in de OV NH2020, het verschil tussen een kleinschalige woningbouwontwikkeling en een nieuwe stedelijke ontwikkeling).

Uit gesprekken met medewerkers van de provincie rees de vraag in hoeveel gevallen er bij woningsplitsing sprake zou zijn van het opleveren van meer dan elf woningen. Ook in de verschillende gesprekken met gemeenten kwam naar voren dat het bij woningsplitsen binnen zowel binnen stedelijk gebied als in landelijk gebied, doorgaans gaat om de oplevering van één of twee extra woningen. Hoewel de exacte cijfers hiervoor niet beschikbaar zijn, lijkt het aannemelijk dat het bij woningsplitsen in het landelijk gebied hoofdzakelijk draait om 'kleinschalige woningbouwontwikkeling'. Om hier cijfers aan te kunnen verbinden, zou er verder onderzoek gedaan moeten worden.

Zie voor een verdere uitleg van regelgeving met betrekking tot woningbouwontwikkeling van meer dan elf woningen bijlage 2.

Kleinschalige woningbouwontwikkeling

Woningbouwontwikkeling van minder dan elf woningen (Omgevingsverordening NH 2020, bijlage 10) wordt in Omgevingsverordening NH 2020, bijlage 1, onder 42, beschreven als *"kleinschalige woningbouwontwikkeling: nieuwe bebouwing voor de functie wonen die gelet op de kleinschaligheid en beperkte ruimtelijke gevolgen niet wordt aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1., eerste lid, onder i, van het Besluit ruimtelijke ordening"*.

De vraag hierbij is of woningsplitsen binnen bestaande bebouwing gezien kan worden als kleinschalige woningbouwontwikkeling, aangezien er formeel wel nieuwe woningen bijkomen, maar strikt genomen gebeurt dit doorgaans binnen de bestaande bebouwing: er komt geen extra bebouwing bij. Als er geen nieuwe bebouwing bijkomt, dan valt woningsplitsing niet onder kleinschalige woningbouwontwikkeling, afgaande op de definitie in de Omgevingsverordening. Er is immers geen sprake van nieuwe bebouwing. Dat betekent dat de beperkende regels die in de Omgevingsverordening zijn opgenomen voor wat betreft kleinschalige woningbouwontwikkeling in landelijk gebied voor woningsplitsing binnen de bestaande bebouwing, niet gelden. Juridisch gezien is woningsplitsing in het landelijke gebied binnen bestaande bebouwing toegestaan.

Als er woningen worden gesplitst waarbij er wél sprake is van nieuwe bebouwing, gelden de regels die opgenomen zijn in de Omgevingsverordening over kleinschalige woningbouwontwikkeling in landelijk gebied. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de gebieden in de MRA en Noord-Holland Noord in respectievelijke artikel 6.9 en 6.10.

In de MRA is kleinschalige woningbouwontwikkeling in het landelijk gebied namelijk niet toegestaan, behalve op voormalig agrarische bedrijfspercelen. Hierop mogen volgens artikel 6.9, lid 2, na beëindiging van een agrarisch bedrijf maximaal twee burgerwoningen worden gebouwd.

In NHN is een kleinschalige woningbouwontwikkeling in het landelijk gebied wel toegestaan, mits deze ontwikkeling past binnen de in de regio gemaakte schriftelijke afspraken (artikel 6.10, lid 1) en is aangesloten op kernen en linten (artikel 6.10, lid 2). Het gaat hierbij dus om locaties grenzend aan bestaand stedelijk weefsel. In NHN gelden dezelfde regels als in de MRA met betrekking tot woningbouw na beëindiging van een agrarisch bedrijf (artikel 6.10, lid 5).

Voor Noord-Holland en de MRA geldt dus juridisch gezien dat in het landelijk gebied woningsplitsing binnen de bestaande bebouwing is toegestaan, omdat er dan géén sprake is van kleinschalige woningbouwontwikkeling. Als er echter wél nieuwe bebouwing door woningsplitsing bijkomt, is er sprake van kleinschalige woningbouwontwikkeling in landelijk gebied, hetgeen niet is toegestaan in de MRA, maar wél in Noord-Holland Noord, mits het past binnen de regionale afspraken en is aangesloten op kernen en linten.

Beleidsmatig kader

Het is van belang stil te staan bij de vraag waarom dit verbod op kleinschalige woningbouwontwikkeling in de MRA is opgenomen in de Omgevingsverordening. Dit verbod komt voort uit het huidige coalitieakkoord van de provincie. De achtergrond is het provinciale beleid om geen burgerwoningen in het landelijk gebied toe te staan (uitzonderingen daargelaten). De provincie start dit najaar een onderzoek naar de uitgangspunten en consequenties van dit beleid. Daarbij worden ook gemeentelijk en provinciaal belang bij woningsplitsen in het landelijk gebied op een rijtje gezet.

Zo werd op basis van gesprekken met medewerkers van de provincie duidelijk dat het denkbaar is dat bij kleinschalige woningbouwontwikkeling de ruimtedruk op het landelijk gebied niet groot is; er is daar immers meer ruimte bij de huizen zelf voor bijvoorbeeld parkeren of het plaatsen van afvalbakken. Ook kunnen privacykwesaties hier minder spelen, omdat de huizen in het landelijk gebied vaak alleenstaand zijn of er is sprake van veel ruimte tussen de huizen. Er werd ook de optie genoemd om samen met de gemeenten te kijken naar bijvoorbeeld lokale regels als het aankomt in splitsen in het landelijk gebied. De gemeenten hebben immers doorgaans ook al hun splitsingsbeleid gestoeld op de lokale context, dus dan zou dat ook kunnen worden uitgebreid naar het landelijke gebied. Zo zou er bijvoorbeeld een beperking aan het aantal op te leveren woningen kunnen worden gesteld. Hierdoor zou er bijvoorbeeld ook niet veel verkeersdruk ontstaan. Hierbij geldt echter dat eerst onderzocht zou moeten worden wat het gemeentelijk en wat het provinciaal belang bij woningsplitsen in het landelijk gebied is.

Verder werd aangegeven tijdens die gesprekken dat er in het landelijk gebied ook milieuwetgeving en regels/bepalingen over naastgelegen bedrijvigheid spelen, dus dat het juridisch kader complexer in elkaar kan steken dan het in eerste instantie doet vermoeden.

Daarnaast zou het bijvoorbeeld betekenen dat er in de MRA na woningsplitsing binnen de bestaande bebouwing, vergunningsvrij uitgebouwd zou kunnen worden, zolang het binnen het bestemmingsplan past. Dat zou erin resulteren dat er alsnog extra wordt gebouwd in het landelijk gebied, hetgeen weer ingaat tegen de juridische kaders over kleinschalige woningbouwontwikkeling in de MRA.

Tot slot kwam nog naar voren dat het in het buitengebied vaker voorkomt dat recreatiewoningen omgezet worden in woningen en dat dit uitgaat van hetzelfde principe als woningsplitsen. Het gaat hierbij niet over nieuwbouw, maar over het beter benutten van de bestaande voorraad. GS hebben spelregels voor de transformatie van recreatiewoningen naar regulieren woningen opgesteld (zie bijlage 3).

Al met al lijkt er dus licht te bestaan tussen wat juridisch mogelijk is (woningplitsing binnen bestaande bebouwing in het landelijke gebied) vanuit de Omgevingsverordening en wat de provincie beleidsmatig bedacht heeft over het bouwen van extra woningen in het landelijk gebied (woningbouwontwikkeling niet/beperkt toestaan). Dit geldt met name voor de MRA. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid bij gemeenten en de provincie. Deze tegenstrijdigheid lijkt dan ook onbedoeld te worden veroorzaakt. Voorgesteld wordt om verder onderzoek te doen naar de provinciale en gemeentelijke belangen bij woningbouw in het landelijk gebied.

Opbrengst woningsplitsing

Binnen de provincie vindt ook discussie plaats over de bijdrage van woningsplitsen aan het versnellen en stimuleren van de woningbouw. Want als het uitsluitend gaat om kleinschalige woningbouw, en er zou een maximum op het aantal woningen waarin wordt gesplitst mag worden, worden ingesteld, hoeveel woningen zouden er dan kunnen worden toegevoegd? Er

wordt in het Masterplan ingezet op grote projecten, maar er wordt ook gekeken naar kleine, aanvullende maatregelen binnen de bestaande woningvoorraad, en woningsplitsen past daar wel goed bij. Het heeft voor de provincie verder ook geen financiële consequenties, dus wat dat betreft vormt het een goede toevoeging op wat er verder wordt gedaan vanuit het Masterplan.

Gemeentelijk perspectief woningsplitsen in het landelijk gebied

Naast de juridische mogelijkheden en het provinciaal belang moet er ook worden stilgestaan bij de gemeentelijke kijk op woningsplitsen in het landelijk gebied en hun belangen hierbij. In de beleidsstukken van gemeenten in de MRA (het merendeel van de voor dit advies onderzochte gemeenten) over woningsplitsen wordt niets specifiek gemeld over woningsplitsen in het landelijk gebied. Dit is hoogstwaarschijnlijk te wijten aan de regels van de Omgevingsverordening aangaande woningsplitsen in het landelijk gebied van de MRA.

MRA

In gesprekken met gemeenten Purmerend en Waterland (beiden gelegen in de MRA) komt echter naar voren dat zij mogelijkheden zien voor woningsplitsen in het landelijk gebied, maar dat zij de regels in de Omgevingsverordening aangaande kleinschalige woningbouwontwikkeling als een verbod op woningsplitsen interpreteren. Gemeente Waterland geeft aan dat er in het landelijk gebied grote schuren zijn die kunnen verbouwd worden tot woningen, evenals de stolpen. Dit zou grote woningen op kunnen leveren. Hierbij geldt wel echter dat het gaat om een functiewijziging van agrarisch naar wonen, en dat is wat anders dan woningsplitsen. Het omzetten van agrarische bouwpercelen naar wonen kan onder voorwaarden op basis van de Omgevingsverordening op grond van de artikelen 6.9 en 6.10. Het gaat dan om maximaal twee burgerwoningen (in de Omgevingsverordening NH 2022 drie burgerwoningen).

Daarbij is er buiten meer ruimte, waardoor de aspecten van woningsplitsen die als negatief in de binnen stad worden ervaren (voornamelijk overlast door parkeren), hier niet gelden. Ook gemeente Purmerend geeft aan dat er in het landelijk gebied weinig aanvragen komen, omdat er alleen woningbouw (of -splitsing) plaats mag vinden na de beëindiging van een voormalig agrarisch bedrijf.

Noord-Holland Noord

In NHN wordt in sommige gemeenten wel specifiek beleid gemaakt voor woningsplitsen in landelijk gebied. Zo heeft gemeente Bergen in hun splitsingsbeleid onderscheid gemaakt tussen woningsplitsen in het landelijk gebied en stedelijk gebied. Dit komt, omdat er in het buitengebied meer alleenstaande woningen zijn of er is sprake van een ruime afstand tussen woningen. Hierdoor is er volgens hen meer mogelijk, met name gelet op de overlast die in stedelijk gebied gepaard kan gaan met woningsplitsen. De gemeente geeft hier echter wel bij aan dat maatwerk nodig is.

Ook is regio Westfriesland momenteel bezig met het opstellen van beleidsregels voor woningsplitsen in de regio. De aanleiding hiervoor is dat in Westfriesland de vraag naar kleinschalige betaalbare woonruimte niet in verhouding staat tot het aanbod. Momenteel zijn er in Westfriesland geen algemene regels voor woningsplitsing, maar wordt er per geval gekeken of woningsplitsing op de gewenste locatie haalbaar is. Momenteel is voor woningsplitsing in het buitengebied een omgevingsvergunning vereist die een uitgebreide procedure vergt. Het advies luidt dat woningsplitsing veel kan opleveren, en dat voornamelijk gescheiden mensen en jongvolwassenen hier gebruik van maken. Verder geeft het rapport wel aan dat een verbouwing doorgaans noodzakelijk is, hetgeen een drempel kan vormen. Daarbij wordt aanbevolen om afwegingscriteria met onder andere betrekking tot verkeer en parkeren, technische eisen, minimale oppervlakte, leefbaarheidstoets in de beleidsregels op te nemen. Voor wat betreft verkeer en parkeren stelt het rapport wel dat woningsplitsing naar verwachting geen verkeersbewegingen op zal leveren die leiden tot capaciteitsproblemen op bestaande wegennet.

Daarnaast wordt ook geadviseerd om beleidsregels aangaande milieuregels op te nemen en dan met name de invloed op omliggende (agrarische) bedrijven. Deze suggestie lijkt dan ook specifiek bedoeld voor woningsplitsing in het landelijke gebied. Het opnemen van deze afwegingscriteria

en beleidsregels moet woningsplitsen in Westfriesland (zowel in stedelijk gebied als buitengebied) versoepelen en gemakkelijker maken. In het adviesrapport dat voor de regio is geschreven wordt woningsplitsing dus gezien als een goede optie om beter gebruik te maken van de bestaande voorraad en ook om betaalbare woningen op te leveren.

Het springt tot slot in het oog dat in het adviesrapport de regels aangaande woningsplitsing in het landelijke gebied uit de Omgevingsverordening niet worden genoemd. Hier wordt verder navraag naar gedaan. De regio gaf aan dat ze nu bezig zijn met vervolgstappen en dat Wyzer (het onderzoeksbureau) per gemeente gaat kijken welke beleidsregels er specifiek gemaakt kunnen worden, die vervolgens kunnen worden voorgelegd aan de nieuwe colleges/raden. Ook hiervoor geldt dus: er kunnen gunstige voorwaarden worden gesteld aan woningsplitsen, ook in het landelijk gebied, maar lokale context en lokale regels zijn nodig.

Conclusies en vervolg

Al met al komt er naar voren dat er bij woningsplitsen een duidelijk onderscheid gemaakt moet worden tussen woningsplitsen in het stedelijk gebied en in het landelijk gebied. De ruimtelijke context is anders en daarbij spelen er ook andere belangen.

Voor woningsplitsen in stedelijk gebied geldt dat dit niet zomaar kan plaatsvinden, maar dat lokale regels nodig zijn. Er moeten voorwaarden worden gesteld om op een goede manier de voorraad beter te benutten. De gemeenten hebben hier zelf echter de regie in. De belangrijkste voorwaarden zijn:

- Voorwaarden omtrent de overlast die woningsplitsen met zich meebrengt
- Voorwaarden omtrent de kwaliteit van de gesplitste woningen
- Voorwaarden omtrent de betaalbaarheid van de gesplitste woningen

Bij woningsplitsen in het landelijk gebied spelen ook de provinciale belangen een nadrukkelijke rol. Een aantal gemeenten geeft aan dat splitsen van woningen in het landelijk gebied een uitkomst zou kunnen bieden, doordat kwesties rondom overlast minder een rol zouden spelen.

Hierbij geldt wel dat het vooralsnog in de MRA op basis van de Omgevingsverordening juridisch niet is toegestaan om kleinschalige woningbouwontwikkeling te plegen in het landelijk gebied. Woningplitsing binnen de bestaande bebouwing daarentegen, valt niet onder kleinschalige woningbouwontwikkeling en zodoende zijn de regels uit de Omgevingsverordening niet van toepassing. Hierdoor kunnen er dus extra woningen worden 'gebouwd' (door splitsing) in landelijk gebied, terwijl beleidsmatig het bouwen van burgerwoningen in het landelijk gebied niet als wenselijk wordt gezien. Dit is gebaseerd op het coalitieakkoord.

Er lijkt dus licht te bestaan tussen wat juridisch is toegestaan, maar wat consequenties heeft die beleidsmatig niet als wenselijk worden gezien. Een aanbeveling is dan ook om een vervolgonderzoek in te stellen over de provinciale belangen en gemeentelijke belangen bij het toestaan/verbieden van woningsplitsen in het landelijk gebied en wat de consequenties zouden zijn als het wel wordt toegestaan. Dan zou er pas gekeken kunnen worden naar welke voorwaarden er gecreëerd kunnen worden om woningsplitsen in het landelijk gebied een bijdrage aan de woningbouwproductie te kunnen laten leveren.

Vervolgens zou ook kunnen worden gekeken hoeveel woningen er daadwerkelijk worden opgeleverd. Voor splitsen in zowel het landelijk gebied als in stedelijk gebied geldt namelijk dat het waarschijnlijk geen grote, maar wel een relevante bijdrage levert aan de woningbouw. Het kan als kleinere, aanvullende maatregel worden ingezet, zeker in gemeenten die weinig uitbreidingsmogelijkheden hebben en veel grote woningen in linten en overig landelijk gebied. Hiervoor zouden vervolggesprekken moeten gevoerd worden met gemeenten in NHN en de MRA, en eventueel ook de regio's (bijvoorbeeld West-Friesland).

Bronnenlijst

Gemeente Amsterdam, 'Verhuurverbod (zelfbewoningsplicht) nieuwbouw koopwoningen', <https://www.amsterdam.nl/ondernemen/vastgoedprofessionals/woningbouw-transformatie/verhuurverbod-zelfbewoningsplicht/>

Noord-Holland Nieuws, 'Alsnog snelle opkoopbescherming in Haarlem om huisjesmelkers te weren', [Alsnog snelle opkoopbescherming in Haarlem om huisjesmelkers te weren - NH Nieuws](#)

Noord-Holland Nieuws, 'Zelfbewoningsplicht Hilversum blijft op de plank liggen vanwege ambtenarentekort', [Zelfbewoningsplicht Hilversum blijft op de plank liggen vanwege ambtenarentekort - NH Nieuws](#).

Stec Groep, 'Handreiking woningsplitsen' <https://www.gelderland.nl/themas/actieplan-wonen/handreiking-woningsplitsing>.

Webinar 'Woningsplitsen biedt kansen voor uw woningmarkt' 16-11-2021 ([Webinar 'Woningsplitsen biedt kansen voor uw woningmarkt' - YouTube](#))

Bijlage 1. Splitsing van karakteristieke boerderij

Eén uitzondering: in art. 6.9, lid 4 (MRA landelijk gebied) en art. 6.10, lid 5 (Noord-Holland Noord landelijk gebied), van de OV NH2020 is een bepaling opgenomen over het splitsen van een karakteristieke boerderij. De functiewijziging van een karakteristieke boerderij naar een woonfunctie wordt daar toegestaan, waarbij de boerderij mag worden

gesplitst in meerdere burgerwoningen, indien geen afbreuk wordt gedaan aan het oorspronkelijke karakter van de bebouwing.

Deze bepaling ziet dus alleen op een functiewijziging van boerderij naar wonen.

NB: deze bepaling klopt niet. Het is namelijk als uitzondering op het verbod van kleinschalige woningbouwontwikkeling geformuleerd. Bij het opstellen van de bepaling is waarschijnlijk over het hoofd gezien dat een kleinschalige woningbouwontwikkeling volgens de definitie van dit begrip altijd gepaard gaat met nieuwe bebouwing. Terwijl dit bij splitsing van woningen en bij de splitsing van de karakteristieke boerderij in de hiervoor genoemde artikelen, niet het geval is. Bovendien hoort deze bepaling bij het omzetten van agrarische bebouwing naar een woonfunctie en niet bij bepalingen over woningbouwontwikkelingen.

In de OV NH2022 is deze onjuistheid gecorrigeerd. Daarin is de bepaling over het omzetten van een karakteristieke boerderij naar een woonfunctie geplaatst in het artikel over de mogelijkheden van vrijkomende agrarische bouwpercelen (artikel 6.15 OV NH2022).

Bijlage 2. Nieuwe stedelijke ontwikkeling

In bijlage 1 bij de OV NH2020, onder 89, is een stedelijke ontwikkeling gedefinieerd als: : *ruimtelijke ontwikkelingen van een bedrijventerrein of zeehaventerrein of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen*” als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder i van het Besluit ruimtelijke ordening. Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat een woningbouwontwikkeling pas vanaf 12 woningen als een woningbouwlocatie en dus als een stedelijke ontwikkeling moet worden aangemerkt.

In de Omgevingsverordening is te lezen dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling kan plaatsvinden als er regionale afstemming is (artikel 6.3, eerste lid). Het Rijk schrijft voor dat nieuwe stedelijke ontwikkelingen getoetst worden aan de ladder van duurzame verstedelijking. Met de laddertoets wordt de behoefte aan de ontwikkelingen op de plekken onderbouwd. De verantwoordelijkheid en afwegingsruimte ligt bij de regio: de gemeenten in de regio moeten het gezamenlijk eens worden over de nieuwe stedelijke ontwikkelingen. De regionale afspraken worden bij voorkeur op visie- en programmaniveau gemaakt, om te voorkomen dat pas in een laat planstadium duidelijk wordt of wordt voldaan aan de wetgeving. Onder de regio wordt verstaan ‘het marktgebied’ of ‘verzorgingsgebied’ van de betreffende nieuwe stedelijke ontwikkeling. De inhoudelijke onderbouwing van een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet zich dus richten op het markt- of verzorgingsgebied. De gemeenten overleggen in de regio over bovenlokale of regionale stedelijke ontwikkelingen en maken daar bestuurlijke afspraken in regionaal verband over. Bij regio- en provinciegrensoverschrijdende nieuwe stedelijke ontwikkelingen heeft de provincie de rol van intermediair tussen de regio’s.

Bijlage 3. Transformatie vakantieparken

Tijdens gesprekken met interne collega's werd erop gewezen dat het in Noord-Holland Noord ook voorkomt dat in buitengebieden recreatiewoningen worden omgezet in woningen. Die woningen moeten ook aan het bouwbesluit voldoen. Hiervoor is een notitie opgesteld met een aantal spelregels daarin opgenomen, die in samenspraak zijn gemaakt met de gemeenten in NHN. Het gaat hierbij om parken die geen perspectief meer hebben in de verblijfsrecreatie en gebaat zijn bij een nieuwe functie, waaronder wonen. De uitgangspositie van deze notitie is dat het beleid van de provincie op het gebied van wonen en duurzame verstedelijk vaak dit soort transformatie in de weg staat, omdat het beleid geen rekening houdt met de specifieke omstandigheden van vakantie waar geen perspectief meer in de verblijfsrecreatie. Indien er een 'goed verhaal' is voor transformatie en deze regionaal is afgestemd, geven deze spelregels de gemeenten meer ruimte om een transformatie mogelijk te maken. Dit nadrukkelijk zonder ongewenste verstedelijking in het landelijke gebied te faciliteren.

Deze verwijzing naar de notitie over de transformatie van vakantieparken is hierin opgenomen, omdat het uitgaat van hetzelfde principe als woningsplitsen, met name in het landelijke gebied. Het draait hierbij ook niet om nieuwbouw, maar om functieverandering en tevens wordt de bestaande voorraad beter benut. De randvoorwaarden zijn hierbij namelijk dat wanneer een vakantiepark aan een kern of lint ligt, er maximaal elf woningen mogen worden gebouwd, want dan wordt het gezien als kleinschalige woningbouw. Als dit niet het geval is (dus meer dan elf woningen of niet aan kern of lint), maar het vakantiepark blijft in aard en omvang dan wordt alsnog ingezet op transformatie. Het is geformuleerd op eenzelfde manier als hoe woningsplitsen juridisch mogelijk zou zijn in landelijk gebied: zolang er geen sprake is van nieuwbouw (aard en omvang verandert niet) en alleen gebruik gemaakt wordt van de huidige voorraad.

Bijlage 4. Alternatief woningsplitsen: Duo Wonen

Niet alleen wordt woningsplitsen gestimuleerd, dan wel gereguleerd, middels beleid, ook zijn er andere wooninitiatieven die zich richten op het splitsen van woningen. Een voorbeeld is Duo Wonen.

Het burgerinitiatief Stichting Statiegeld Op Jeugd zet zich in om betaalbaar wonen, huur en/of koop mogelijk te maken voor jongvolwassenen. Hierbij bieden senioren, die vaak een groot huis hebben, maar eigenlijk alleen nog gebruik maken van de benedenverdieping jongeren een woonruimte aan op de bovenste verdieping(en). Het gaat hier om een woonruimte van gemiddeld vijftig vierkante meter, die ontstaat na het kadastraal splitsen van de woning. Als het nodig is, zouden deze jongeren hulptaken kunnen verrichten voor de senioren. Een gedeelte van de huur van de jongeren wordt omgezet in een spaarvorm, als tegenprestatie voor de geboden hulp. Het is dan ook de bedoeling dat de jongvolwassene hierdoor geld spaart om een woning te kopen en dus na een aantal jaar vertrekt.

In Son en Breughel wordt momenteel een pilot uitgevoerd. Een seniorenrechtspaar heeft de bovenverdieping verkocht aan een woningcorporatie, waarbij ze zelf op de benedenverdieping blijven wonen. De senioren ontvangen geld voor de woning en daarbij de hulp van degene die op de bovenverdieping komt te wonen. De woningcorporatie breidt zo hun voorraad uit. Als de senior vertrekt, heeft de corporatie de eerste optie op koop. Dit dorp kampt met vergrijzing, de jongeren trekken weg om elders bijvoorbeeld te studeren. Door dit initiatief wordt niet alleen de vergrijzing tegengegaan, maar het levert jongeren vooral een manier op om middels woningsplitsing aan een betaalbare woonruimte te komen.⁸

Hoewel de stichting nu nog alleen in Son en Breughel aan de slag is, is de wens er om het breder uit te rollen in heel Nederland. Wellicht dat het interessant kan zijn om eens met hen om de tafel te gaan om te kijken naar eventuele mogelijkheden in de provincie. Daarbij zou dan ook goed de verbinding gemaakt kunnen worden met Sterke Kernen, Sterke Regio's, één van de vijf bewegingen met ontwikkelprincipes uit de Omgevingsvisie PNH 2050. Dit draait om de ontwikkeling van centrumgemeenten die de gehele regio waarin ze liggen vitaal houden. Deze beweging beoogt het geven van handvatten om de werkgelegenheid, het voorzieningenniveau en de bereikbaarheid op peil te houden. Krachtige centrumsteden zijn hierbij van cruciale betekenis voor de leefbaarheid van de hele regio vanwege de regionale voorzieningen en de stedelijke woon- en werkmilieus die er te vinden zijn. Jongeren die anders vertrekken, krijgen zo juist de kans op betaalbare woningen in hun eigen kern of worden verleid om juist in de kern te gaan wonen.

⁸ VNG, 'Jong en oud in één huis', <https://vng.nl/artikelen/jong-en-oud-in-een-huis>.

Notitie Stadmakersfonds

Aanleiding

In juni 2021 is de eerste versie van het Masterplan Wonen door de Provincie Noord-Holland opgesteld. Dit is een reactie op de grote woningbouwopgave die er ligt voor de provincie (en ook de rest van Nederland). Er is een grote behoefte aan extra woningen, maar de nieuwbouwproductie kan onvoldoende voorzien in deze vraag. Door deze schaarste ontstaat er overal een stijging van de woningprijzen, waardoor het voor veel mensen steeds moeilijker wordt om betaalbaar te wonen. Hierdoor is de roep om meer woningbouwplannen te maken toegenomen, zowel in stedelijk, als in landelijk gebied. Deze context, alsmede de inspraak en de zienswijzen op de Omgevingsverordening NH 2020 heeft ertoe geleid dat door PS de vraag is gesteld wat de provincie kan doen om sneller meer betaalbare woningen te realiseren. In het Masterplan Wonen laten GS zien hoe de provincie ruimte geeft voor voldoende betaalbare woningen in Noord-Holland in 2030.

De woningbouwopgave gaat verder dan alleen een zo groot mogelijke woningbouwproductie, ook draait het om de vraag hoe je goed functionerende steden maakt. Bij een goed functionerende stad hoort niet alleen een evenwichtig woningaanbod, maar ook bijbehorende stedelijke voorzieningen, zoals werk, groen (of andere recreatieplekken) en een goede bereikbaarheid. Dit is ook hoe het is verwoord in de Aanpak Bereikbare Steden. Hierin brengen het Rijk, de regio en de gemeenten samen de verstedelijkingsopgaven in de MRA in beeld, met het accent op de korte termijn. Er worden in de MRA veel nieuwe woningen gebouwd, waarvan een groot deel in de stadsharten van Almere, Alkmaar, Amstelveen, Haarlem, Hilversum, Hoofddorp, Hoorn, Lelystad, Purmerend en Zaanstad. Het gaat hier nu niet alleen om woningbouw aantallen, maar ook moet dit gebeuren in een stedelijke omgeving die goed bereikbaar is, voldoende werkgelegenheid in de directe nabijheid aanbiedt en aantrekkelijk is.¹ *We bouwen geen woningen, we bouwen steden.*

Om het wonen in een stedelijk gebied aantrekkelijk te maken, is het van belang de juiste randvoorwaarden te scheppen voor zowel bewoners als marktpartijen. Een manier om dit te doen, is te investeren in stedelijke transformatiegebieden. Hiervoor wordt in Nederland steeds vaker gebruik gemaakt van zogenaamde 'Stadmakers'. Dit zijn initiatieven die zich richten op investeringen in activiteiten, grond en vastgoed en die leiden tot waarde-creatie op maatschappelijke, sociale en culturele onderwerpen. Het Stadmakersfonds stelt bijdragen aan meervoudige waarde-creatie in de stad centraal. Het fonds begeleidt initiatiefnemers financieel bij het verkrijgen van vastgoed en helpt ze ook bestendige, langdurige initiatieven op te zetten. De provincie Utrecht heeft zich al verbonden aan het Stadmakersfonds en ook gemeente Amsterdam is in gesprek met dit initiatief. In de eerste versie van het Masterplan Wonen is opgenomen dat in de 2^e helft van 2021 en de 1^e helft van 2022 wordt verkend of het interessant is voor de provincie om zich aan te sluiten bij het Stadmakersfonds, om zodoende de Bereikbare steden-projecten – of andere grotere binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen - een stimulans te geven.

In deze notitie wordt een toelichting gegeven op het Stadmakerfonds, waarbij ingegaan wordt op de vraag of het interessant is voor de provincie om hierbij aan te sluiten. Hiervoor zijn er gesprekken gevoerd met provincie Utrecht, gemeente Amsterdam en het Stadmakerfonds zelf. De conclusie is dat het fonds op vier manieren ingezet kan worden:

- Het versnellen en stimuleren van woningbouw door het versterken van aantrekkelijkheid en leefbaarheid van ontwikkelingsgebieden
- Het ondersteunen van CPO's/woongroepen om betaalbare woningen op te kunnen leveren
- Het tegengaan van leegstand in de regio's
- Het genereren van betaalbare ruimten voor creatieve ondernemingen

Het advies is in principe positief te staan tegenover inzet van dit fonds in Noord-Holland. Hierover in gesprek te gaan met de Bereikbare Steden en verder te inventariseren in welke andere kernen dit toegevoegde waarde heeft. Voorgesteld wordt om in een vervolgonderzoek te verkennen wat

¹Metropoolregio Amsterdam, 'Uitvoeringsagenda: Bereikbare Steden', (<https://samenbouwenaanbereikbaarheid.nl/programmaliijn-uitvoeringsagenda/stedelijke-bereikbaarheid>)

het fonds met een subsidie van € 1.000.000 voor de bovenstaande vier doelstellingen kan betekenen, waarbij de nadruk op de eerste twee komt te liggen. De andere twee gelden als 'bijvangst', omdat deze niet direct aansluiten bij de speerpunten uit het Masterplan Wonen, maar wel een gunstig effect (kunnen) hebben op de doelstellingen van de Omgevingsvisie NH 2050. Dit laatste wordt voor deze twee varianten bij het vervolgonderzoek nader in beeld gebracht.

Stadmakersfonds

De provincie Utrecht stond aan de voet van de oprichting van het fonds in 2016 en is hier nog steeds bij betrokken. Het idee ontstond, omdat er destijds veel braakliggend terrein was waar niet veel mee werd gedaan en waar creatieve ondernemingen werden opgericht. Vervolgens werd de grond meer waard, en verhoogden projectontwikkelaars de huur, waardoor deze ondernemingen daar niet meer konden blijven. Dit werd als niet wenselijk gezien. Daarnaast kon Utrecht de aanvragen voor kleinere, creatieve initiatieven niet alle behandelen, ook vanwege de doorgaans niet sluitende businesscase. Vanuit die gedachte is het Stadmakersfonds ontstaan.

Het Stadmakersfonds gaat uit van het principe van 'place-making'. Het fonds ondersteunt initiatiefnemers die maatschappelijk betrokken en participatief werken aan nieuwe gebiedsontwikkeling. Daarbij creëren ze waarde: niet alleen sociaal, duurzaam, creatief en artistiek, maar ook financieel. Ze geven namelijk het omliggende stedelijk gebied, grond en vastgoed meer waarde, hoewel winstbejag niet hun drijfveer is. Deze initiatiefnemers hebben vaak moeite om de financiering rond te krijgen, als het aankomt op de commerciële marges. Als de initiatiefnemers hun verdienmodel hebben en een gebouw of grond willen kopen, krijgen ze van de bank doorgaans nul op het rekest of strakke voorwaarden voor een lening (hoge rente). Het fonds is een matchmaker tussen stadmakers en investeerders.

"Het Stadmakersfonds draagt bij aan een levendige en inclusieve stad door te investeren in initiatieven met maatschappelijke meerwaarde en redelijk economisch rendement. Het fonds is een matchmaker tussen stadmakers en investeerders. Het helpt initiatieven hun vastgoed en grond aan te kopen, en de bouw te financieren."²

Place-making

Om volledig uiteen te kunnen zetten wat het Stadmakersfonds precies doet, is het van belang ook 'place-making' te definiëren. De kern van 'place-making' is dat bewoners en andere, huidige én toekomstige, gebruikers en/of belanghebbenden, betrokken worden bij de inrichting van de openbare ruimte of een transformatielocatie. Dit heeft tot doel om een plaats (= place) te creëren waar mensen graag verblijven. Gebruikers voelen zich vaak meer verbonden met een plek die is gecreëerd door middel van 'place-making'.

Hiermee wordt het gebruik van stedelijke ruimte geoptimaliseerd. Het resultaat van het proces van 'place-making' kenmerkt zich door beter gebruik, meer activiteiten, meer participatie, minder leegstand, betere huurvoorwaarden voor eigenaren, maar voor alles een hoger gebiedsrendement.

Het Stadmakersfonds is een stichting en ondersteunt initiatieven op een tweeledige manier. Ten eerste financiert het initiatieven die vastgoed/grond wensen te verkrijgen of verkrijgt vastgoed voor hen. Het Stadmakersfonds biedt die initiatieven een lening aan onder gunstige voorwaarden (een laag rentetarief van 3.5%), waardoor de initiatieven in staat zijn met eigen vermogen ook vreemd vermogen aan te trekken. Doordat het Stadmakersfonds de initiatiefnemers helpt een plek te bemachtigen, kunnen zij zo hun maatschappelijke impact bestendigen. Ten tweede verzorgt het Stadmakersfonds advies of een bijdrage aan een haalbare businesscase middels kennis, procesgeld of financiering. Het is ook één van de randvoorwaarden dat het initiatief een haalbare businesscase heeft met verantwoorde marges (of daar zicht op heeft). Op die manier hebben de initiatiefnemers de mogelijkheid om naast de eigen investering ook andermans

² Stadmakersfonds, 'Introductie december 2020', p.1.

investering terug te verdienen. Meer concreet betekent dit het terugbetalen van de investering en het bijdragen aan een meer leefbare en karakteristieke stad. Daarbij heeft de eigenaar de mogelijkheid om na tien jaar de grond definitief te kopen, indien dit het geval is, wordt de waarde-creatie gedeeld met het fonds. Door deze twee voorwaarden heeft het fonds een revoluerende werking.

De belangrijkste voorwaarde om in aanmerking te komen voor het Stadmakersfonds is dat initiatieven/initiatiefnemers duidelijk en aantoonbaar bijdragen aan de stad (of dorp, buurt of wijk). Deze bijdrage kan bestaan uit activiteiten, aanwezigheid of werk dat de gebruikswaarde en toekomstwaarde van de stad versterkt in culturele, sociale, maatschappelijke en/of economische zin. Dit zien zij als het creëren van 'maatschappelijk rendement'. Om dit te bewerkstelligen en een bijdrage aan een meer leefbare en karakteristieke stad te leveren, bepaalt het Stadmakersfonds samen met de initiatiefnemers die het financiert, de maatschappelijke prestaties die zij moeten leveren. Dit zijn contractueel bindende indicatoren die in ruil voor de financiering worden vastgelegd. Ook het fonds zelf stelt zijn eigen MPI's (Maatschappelijke Prestatie Indicatoren). Er is bewust gekozen om geen standaardcriteria op te nemen, maar de MPI's vast te stellen samen met de initiatiefnemers; ieder initiatief heeft een andere invulling hoe maatschappelijke waarde-creatie verkregen kan worden. De MPI's worden jaarlijks gemonitord. In bijlage 8 is een voorbeeld opgenomen hoe de Maatschappelijke Prestatie Indicatoren er voor een initiatief uit kunnen zien.

Impact Stadmakersfonds

Hoewel de impact van 'place-making' lastig te meten is, probeert het Stadmakersfonds dit wel te doen door de bovengenoemde MPI's vast te leggen. De impact die een initiatief kan hebben, hangt ook af van het soort initiatief. Het Stadmakersfonds onderscheidt meerdere initiatieven die ieder op een eigen manier maatschappelijk rendement nastreven. Bijvoorbeeld:

- Transformatie van leegstaande gebouwen en verouderde gebieden
- Betaalbare ruimte voor start-ups, creatievelingen, kunstenaars, cultuur, maakindustrie, sociale ondernemers en de deeleconomie
- De duurzaamheidstransitie, energie, klimaatadaptatie en circulariteit
- Kwaliteit van openbare ruimte, cultuurhistorisch erfgoed en place-making; het openbaar maken en openbaar gebruik geven
- Betaalbare woningen en nieuwe woonvormen en collectieve concepten
- Sociale ruimte voor zorg, gezondheid, sport, ontspanning, ontwikkeling, ontmoeting en nieuwe community-vorming

Om duidelijker in kaart te brengen wat het soort initiatieven is waar het Stadmakersfonds in investeert, zijn hieronder enkele voorbeelden opgenomen, waar ook de impact al van te beschrijven is. Hier moet wel aan worden toegevoegd dat het fonds sinds 2016 bestaat, en dat deze initiatieven in de jaren die volgden zijn opgericht. Gezien de korte tijdsduur is er nog niet overal al concreet resultaat geboekt.

Hof van Cartesius:

De coöperatie Hof van Cartesius biedt groene creatieve werkplekken aan. Het is een hub voor de circulaire economie en circulair gebouwd. Het is gelegen in het Werkspoorkwartier, een voormalig industrieterrein in Utrecht. De investering van het Stadmakersfonds in dit initiatief heeft geleid tot een opschaling met 60 nieuwe betaalbare, circulaire werkplekken in de stad; een groei van het initiatief waarbij het driemaal zo groot wordt; en van tijdelijk tot langjarig is gegroeid.

Parkhuis in Amersfoort

Een natuurinclusieve ontmoetingsplek waar diversiteit, maatschappelijke meerwaarde en erfgoed worden samengebracht. Het initiatief is gerealiseerd in het monumentale ketelhuis van het voormalige Elisabeth ziekenhuis in een groen stadspark in Amersfoort. Doordat het Stadmakersfonds geïnvesteerd heeft, kon er erfgoed behouden en geactiveerd worden; het initiatief biedt ruimte aan 50% maatschappelijke huurders; en tot slot is er een langjarige maatschappelijke ontmoetingsplek in de wijk ontstaan.

Stadsbrouwerij RoodNoot

De stadsbrouwerij RoodNoot wordt gerealiseerd in een monumentale boerderij nabij het centrum van Leidsche Rijn. Naast dat de brouwerij bier produceert heeft het ook een maatschappelijke functie. Zo heeft minimaal 60% van de werknemers een (psychische) afstand tot de arbeidsmarkt; wordt er erfgoed behouden en geactiveerd; en tot slot zorgt draagt het Stadmakersfonds ook hierbij aan de realisatie van een langjarige plek in de wijk met een maatschappelijke functie.

Vogelfrei Playground

Het initiatief Vogelfrei wil in Utrecht een plek creëren waar ideeën de ruimte krijgen: een incubator, werkplaats en clubhuis voor iedereen met een idee die dat niet kan loslaten. Het gebouw wordt zoveel mogelijk circulair gebouwd. Het Stadmakersfonds helpt mee met het professionaliseren van de business case; en helpt bij aanvullende financiering voor realisatie en verduurzaming (bijvoorbeeld in de vorm van een daktuin).

Waarom het Stadmakersfonds?

Het Stadmakersfonds is niet het enige fonds dat zich bezighoudt met 'place-making' en het ondersteunen van initiatieven die zijn gericht op het creëren van maatschappelijke impact en zodoende ook steden meer leefbaar te maken. Wat een eventuele samenwerking met dit specifieke fonds interessant zou maken, is dat zij ervaring hebben met het werken met overheden. Zo is gemeente Amsterdam bezig samen met het fonds enkele casussen te onderzoeken over mogelijkheden van maatschappelijke initiatieven/voorzieningen en kleine startende bedrijven. Via gemeente Amsterdam zijn we ook in contact gekomen met het Stadmakersfonds. Amsterdam gaf daarbij aan dat ze openstaan voor een eventuele samenwerking met de provincie.

Daarnaast is ook provincie Utrecht samen met gemeente Utrecht bij dit fonds betrokken, wat het ook aantrekkelijk maakt om hierbij aan te sluiten. Dit fonds heeft immers al ervaring met het samenwerken met een provinciale overheid in combinatie met een gemeentelijke overheid. Dit kan in het voordeel zijn voor een potentiële samenwerking met het fonds en eventueel Amsterdam.

Uit de gesprekken met het fonds en de provincie Utrecht kwam naar voren dat het Stadmakersfonds breder kan worden ingezet dan aanvankelijk werd verondersteld in het Masterplan Wonen 1.0. Het Stadmakersfonds kan namelijk op vier verschillende manieren worden ingezet:

1. Opwarm-place-making

Om te beginnen kan het fonds in worden gezet om initiatieven te begeleiden die de leefbaarheid van gebieden verbeteren. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan transformatiegebieden zoals de Kanaalzone, Ringerskwartier in Alkmaar, de Achtersluispolder en Kogerveld in Zaanstad, Willemsoord in Den Helder en het Stationsgebied in Purmerend. Het zijn al aantrekkelijke steden, maar ook in deze steden zijn er transformatiegebieden waar momenteel mensen niet echt zouden willen wonen (het betreft industrieterreinen). Door de inzet op place-making-initiatieven worden dit gebieden waar mensen graag verblijven en worden mensen zodoende ook bekendgemaakt met het gebied. Zo kan het Stadmakersfonds een instrument zijn om de woningbouw te versnellen. De inzet van het fonds is er dan op gericht om middels place-making ervoor te zorgen dat er woningen worden gebouwd, omdat er zo'n aantrekkelijke, diverse omgeving is gecreëerd. Dit sluit aan bij de doelstelling uit het Masterplan Wonen, namelijk het versnellen van de woningbouw.

Door het Stadmakersfonds op deze manier in te zetten, kan het ook bijdragen aan het Bereikbare Stedenproject en andere grote gebiedsontwikkelingen stimuleren.

2. Woongroepen/CPO's

Het Stadmakersfonds gaf aan dat zij zich niet alleen bezig houden met ondernemers, maar ook wooncoöperaties of andere vormen van woongroepen/collectief particulier opdrachtgeverschap als mogelijk interessante initiatieven zien om in te investeren. Dit hebben zij opgenomen in hun Jaarplan voor 2021. Er moet hier wel aan worden toegevoegd dat het Stadmakersfonds voorsnog geen ervaring heeft met het ondersteunen/begeleiden van dit soort initiatieven, zij zijn nog in de onderzoekende fase.³ In het gesprek met provincie Utrecht gaven zij aan dat het Stadmakersfonds aanvankelijk werd opgericht met als hoofddoel te investeren in CPO's, maar dat dit uiteindelijk verschoof naar een meer gebiedsgericht doelstelling.

Het fonds gebruiken ter ondersteuning van CPO's/woongroepen zou bijdrage leveren aan één van de andere speerpunten van het Masterplan Wonen, namelijk wat voor rollen de provincie zou kunnen spelen om de betaalbaarheid van nieuwbouw te kunnen stimuleren.

3. Tegengaan leegstand

De provincie ziet ook mogelijkheden om het fonds in te zetten om leegstand in kleine kernen tegen te gaan. Hierbij zou ook verbinding kunnen worden gemaakt met Sterke Kernen, Sterke Regio's, één van de vijf bewegingen met ontwikkelprincipes uit de Omgevingsvisie PNH 2050. Dit draait om de ontwikkeling van centrumgemeenten die de gehele regio waarin ze liggen vitaal houden. Deze beweging beoogt het geven van handvatten om de werkgelegenheid, het voorzieningenniveau en de bereikbaarheid op peil te houden. Krachtige centrumsteden zijn hierbij van cruciale betekenis voor de leefbaarheid van de hele regio vanwege de regionale voorzieningen en de stedelijke woon- en werkmilieu's die er te vinden zijn. Het Stadmakersfonds zou een rol kunnen spelen in het ondersteunen van initiatieven die zich in de kernen vestigen om de leefbaarheid te versterken, maar ook om het voorzieningenniveau op peil te houden en zo ook andere bedrijven en jonge mensen aan te trekken. Het zou ten goede komen aan het vestigingsklimaat van deze gebieden. Hoewel de naam van het fonds anders doet vermoeden, investeren zij namelijk niet alleen in projecten in steden. De mogelijkheden hiertoe moeten nog verder worden onderzocht, het kan een interessante optie zijn om op deze manier de ontwikkelbeweging Kernen, Sterke regio's een positieve stimulans te geven en zodoende het open landschap rond de kleinere kernen te sparen.

4. Betaalbare creatieve ondernemingsruimte

Het fonds kan tot slot worden ingezet om betaalbare ruimten te genereren voor kleine, maatschappelijke ondernemers, iets waar gemeente Amsterdam zich met eventuele deelname aan het Stadmakerfonds voornamelijk op richt. Deze maatschappelijke ondernemers hebben doorgaans, zoals eerder vermeld, moeite om een lening af te sluiten bij een bank en door de stijgende grondprijzen wordt het oprichten van een dergelijke onderneming verder bemoeilijkt. Het Stadmakersfonds kan hier een uitkomst voor bieden door te helpen bij aankoop van vastgoed of vastgoed voor deze ondernemingen zelf aan te schaffen.

Van de bovenstaande vier manieren waarop het fonds kan ingezet worden, geldt dat de eerste twee manieren hoofdzakelijk bijdragen aan de doelen die zijn opgesteld in het Masterplan Wonen: namelijk het versnellen en stimuleren van de woningbouw en te kijken waar de provincie een rol kan spelen in het stimuleren van betaalbare woningen. De andere twee manieren gelden meer als 'bijvangst', maar sluiten niet één op één aan bij de speerpunten die zijn opgenomen in het Masterplan Wonen.

Rol van provincie

Hoewel de rol van de provincie Noord-Holland niet vaststaat, is daar wel over gesproken met het Stadmakersfonds en de provincie Utrecht om hier een indicatie over te geven. Bij de start van het Stadmakersfonds heeft provincie Utrecht een startsubsidie van €150.000 gegeven, waarbij is afgesproken dat het Stadmakersfonds na drie jaar financieel onafhankelijk is. Verder heeft het Stadmakersfonds een rentevrije lening van €1.000.000 bij de provincie afgesloten. De Triodosbank is hierbij ook aangehaakt als multiplier. Dit was ook een voorwaarde van Utrecht: dat er een bancaire instelling bij betrokken zou worden. Dit was direct een goede toets of de businesscase haalbaar/reëel is. Het provinciale deel van deze financiering is de achtergestelde

³ Stadmakersfonds, 'Jaarplan 2021', (2020).

lening. Wanneer het een initiatief dus niet lukt om de lening (volledig) af te lossen, komt als eerste de terugbetaling aan de provincie te vervallen.

De provincie Utrecht heeft verder nog enkele eisen aan deze lening gesteld:

- Om te beginnen moet het initiatief zich bevinden binnen de provincie Utrecht. Op hoofdlijnen is afgesproken waar wel en niet geïnvesteerd mag worden, maar uiteindelijk bepaalt het Stadmakersfonds zelf waar er precies wordt geïnvesteerd;
- Het initiatief heeft een impact op een groter omliggend gebied en helpt binnenstedelijke (her)ontwikkeling vorm te geven of te versnellen, zodat de groengebieden in de provincie gespaard kunnen blijven;
- De looptijd van de lening kan alleen gegarandeerd worden tot 31 december 2029. Na vijf jaar wordt gekeken of het project de investering kan terugbetalen, al dan niet met herfinanciering, en als dit niet het geval is, dan wordt dit nog eens verlengd met vijf jaar. Het fonds bestaat echter nog niet zo lang, dat hier een duidelijk indicatie van kan worden gegeven;
- Er mag maximaal €300.000 per project worden geïnvesteerd⁴. De investeringen die vanuit de lening van provincie Utrecht werden uitgekeerd, bedroegen: €217.000, €247.000, €315.000, €173.000 en €108.000;
- Tot slot behandelt het fonds alle aanvragen die worden gedaan, en als zij willen investeren in een initiatief wordt dit voorgelegd aan de provincie. Dit moet het fonds doen, omdat de investeringen die nu worden gedaan, nog worden gefinancierd vanuit de lening van de provincie. Dit verandert als het geld van die lening op is, en de rente wordt afgelost door één van de revolverende initiatieven. Dat geld blijft dan bij het fonds, en dat mogen zij dan zelf investeren in een initiatief, maar dat initiatief moet wel in de provincie Utrecht zijn. De provincie Utrecht gaf aan dat op het moment dat gemeente Utrecht in zou stappen, hoogstwaarschijnlijk eenzelfde regeling getroffen wordt.

Zoals eerder vermeld gaf de provincie Utrecht gaf aan dat het fonds aanvankelijk werd opgericht met als hoofddoel te investeren in CPO's, maar dat dit uiteindelijk verschoof naar een meer gebiedsgerichte doelstelling. Hierbij draait het hoofdzakelijk om het ondersteunen van creatieve ondernemingen ter versterking/verbetering van de leefbaarheid van gebieden. Ook was de insteek van begin af aan dat zoveel mogelijk gemeenten zouden aanhaken, maar in Utrecht is dit nog weinig gebeurd. Het Stadmakersfonds is op zoek naar nieuwe sponsors, er worden gesprekken gevoerd met gemeente Utrecht, Amsterdam en Rotterdam, en ook op Europees niveau worden de mogelijkheden verkend.

In het gesprek met provincie Utrecht over de invulling van een mogelijke rol voor NH bij het Stadmakersfonds kwam naar voren dat NH gebruiken kan maken van de organisatie van het fonds (waarvoor een groot deel van de kosten door provincie Utrecht zijn betaald), maar dat het waarschijnlijk is dat het fonds vraagt om een subsidiebijdrage (bijvoorbeeld €50.000) voor het versterken van de organisatie. Voor projectinzet in gemeenten in Noord-Holland zou PNH een subsidie moeten verstrekken. Vanuit die subsidie zouden de initiatieven, nadat zij zijn voorgelegd aan PNH, kunnen worden ondersteund en opgericht. Als de initiatieven na verloop van tijd hun lening aan het Stadmakersfonds aflossen, gebruikt het fonds de rente om weer in andere initiatieven in PNH te investeren. Provincie Utrecht speelt hier dan verder geen rol in.

Het lijkt voor NH interessant niet alleen een financiële bijdrage te leveren, maar ook om te kijken in hoeverre de provincie sturend kan zijn in het bepalen in welke gebieden initiatieven gesteund kunnen worden. Hiertoe kan de provincie het gesprek aangaan met gemeenten/initiatieven die hiervoor in aanmerkingen willen en kunnen komen en hierin gezamenlijk de mogelijkheden te verkennen. Gemeente Amsterdam laat het fonds momenteel onderzoek uitvoeren naar vier casussen, om te kijken of deze geschikt zijn voor verschillende creatieve initiatieven. Wellicht is dit ook voor de provincie een mogelijkheid, zij het dan met projecten in verschillende gemeenten.

Wat de rol van de provincie zou zijn, los van het financieren van een subsidie, is iets wat duidelijk afgestemd zou moeten worden met het Stadmakersfonds, mocht de provincie met het fonds in zee willen gaan. Het is hierom ook wenselijk om intern af te stemmen wat onze voorwaarden

⁴ Stadmakersfonds, 'Criteria voor financiering door het Stadmakersfonds en Maatschappelijke prestatie indicatoren', (2020).

zouden zijn om een dergelijke lening af te sluiten met het fonds. Verder zou PNH, mocht dit wenselijk worden geacht, zelf contact zoeken met bijvoorbeeld een bank die kan fungeren als multiplier. Provincie Utrecht bood ook aan om bij de gesprekken met het Stadmakersfonds aan te sluiten en waar nodig te ondersteunen. Tot slot gaf het Stadmakersfonds aan dat er een ander financieel plaatje ontstaat als het aankomt op het investeren in wooncollectieven/CPO's. Als het op het investeren op woonvormen in stedelijke casussen aankomt, gaat het om het tienvoudige van dit soort bedragen. Hiervoor geldt wel dat het grotere initiatieven zijn, dus dat er ook met hogere rentepercentages gewerkt kan worden. Daar staat wel tegenover dat het risico in het begin hogere is.

Conclusie en vervolg

Alles bij elkaar genomen komt uit het onderzoek naar voren dat de provincie het Stadmakersfonds dus op meer manieren kan inzetten dan aanvankelijk werd verondersteld. De vier verschillende manieren zijn:

- Het versnellen en stimuleren van woningbouw door het versterken van aantrekkelijkheid en leefbaarheid van ontwikkelingsgebieden
- Het ondersteunen van CPO's/woongroepen om betaalbare woningen op te kunnen leveren
- Het tegengaan van leegstand in de regio's
- Het genereren van betaalbare ruimten voor creatieve ondernemingen

Voor de bovenstaande vier doelstellingen geldt dat de nadruk op de eerste twee ligt. Het versnellen en stimuleren van woningbouw en het stimuleren van betaalbare woningen zijn de speerpunten van het Masterplan Wonen. Als het fonds op de eerstgenoemde manier wordt ingezet, kan ook de verbinding worden gemaakt met het Bereikbare Stedenproject.

De laatste twee manieren gelden als 'bijvangst', omdat deze niet direct aansluiten bij de speerpunten uit het Masterplan Wonen, maar voor de doelstellingen van de Omgevingsvisie NH2050. Dat maakt het interessant om, wanneer het Stadmakersfonds voor de twee MPW doelen zou worden ingesteld, het tegelijkertijd ook mogelijk te maken dat het fonds kan worden ingezet voor de ontwikkelbeweging Sterke Kernen, Sterke Regio's van de Omgevingsvisie. Bijvoorbeeld om winkelleegstand in de regio's tegen te gaan of voor sociaal-maatschappelijke functies in landelijke kernen.

Het advies dat uit dit onderzoek gedistilleerd kan worden is tweeledig:

- Ten eerste wordt vanwege de geringe financiële kosten en de veelzijdigheid waarop het Stadmakersfonds kan worden ingezet, zowel in relatie tot het versnellen en stimuleren van de woningbouw als het stimuleren van betaalbare woningen, geadviseerd om te onderzoeken of er een concrete samenwerking kan worden aangegaan met het Stadmakersfonds.
- Ten tweede wordt voorgesteld om in een vervolgonderzoek te verkennen wat het fonds met een subsidie € 1.000.000 zou kunnen bereiken wat betreft versnelling en stimulans woningbouw én betaalbare woningbouw.

Daarna zouden we eventueel met andere gemeenten (ook Amsterdam) en eventueel een andere investeerde (een bank) om de tafel kunnen gaan om te kijken hoe we die hierin zouden kunnen betrekken. Hierbij zouden we ook de hulp van provincie Utrecht kunnen inzetten.

Bronnenlijst

Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het Stadmakersfonds, provincie Utrecht en gemeente Amsterdam.

Stukken

Gerritsma, J.J., 'Een rechtvaardige stad door meervoudige waardecreatie: Impactvolle gebiedsontwikkeling door het Stadmakersfonds met financiering van sociale ondernemers', *Grondzaken en gebiedsontwikkeling* (5), 2020.

Metropoolregio Amsterdam, 'Uitvoeringsagenda: Bereikbare Steden',
(<https://samenbouwenaanbereikbaarheid.nl/programmaliijn-uitvoeringsagenda/stedelijke-bereikbaarheid>).

Stadmakersfonds, 'Criteria voor financiering door het Stadmakersfonds en Maatschappelijke prestatie indicatoren'.

Stadmakersfonds, 'Impact initiatieven Stadmakersfonds in beeld'.

Stadmakersfonds, 'Introductie december 2020'.

Stadmakersfonds, 'Jaarplan 2021'.

VOORBEELD MAATSCHAPPELIJKE PRESTATIE INDICATOREN 1

1. Toelichting Maatschappelijke Prestatie Indicatoren

Het Initiatief draagt met haar inspanningen bij aan het werken naar een inclusievere arbeidsmarkt en geeft een impuls aan het stadsdeel en de omgeving. Het Initiatief kent drie pijlers:

1. Het bevorderen van arbeidsparticipatie;
2. Het creëren van een publieke inclusieve plek met daarin ruimte voor cultuur;
3. Het bevorderen van de leefbaarheid in het stadsdeel;
4. Het duurzaam restaureren en behouden van erfgoed.

Het Initiatief levert meervoudige waardecreatie door het aanhouden van de basispijlers van een circulaire economie. Hierbij staan de pijlers gelijkheid, veerkracht en transparantie centraal. De zeven karakteristieken van een circulaire economie die onder deze pijlers vallen zijn volgens het Initiatief:

1. Materialen worden op zo'n manier toegepast dat ze continu kunnen worden gerecycled op hoog niveau zonder te verdwijnen in het milieu;
2. Alle energie is gebaseerd op hernieuwbare bronnen;
3. Biodiversiteit wordt structureel ondersteund en versterkt door alle menselijke activiteiten;
4. Menselijke samenleving en cultuur worden versterkt door menselijke activiteiten;
5. De gezondheid en het welzijn van de mens en andere soorten moeten structureel worden ondersteund door de activiteiten van de economie;
6. Menselijke activiteiten genereren een toegevoegde waarde die niet alleen in financiële waarde is uit te drukken;
7. Menselijke activiteiten dragen bij aan een veerkrachtige en adaptieve economie.

De maatschappelijke meerwaarde die tot uiting komt door het nastreven van deze karakteristieken, met bijbehorende pijlers in gedachten, zijn door het SMF concreet en meetbaar gemaakt met Maatschappelijke Prestatie Indicatoren, hierna te noemen "MPI's". Deze MPI's zijn door Partijen in overleg gezamenlijk opgesteld.

Als basis voor de MPI's dienen de vier maatschappelijke prestaties welke het Initiatief zelf heeft benoemd

Maatschappelijke Prestatie Indicatoren

7.1 Maatschappelijke Prestatie 1: Groene Werkomgeving

- 7.1.1 Het Initiatief draagt bij aan het verbeteren van de leefbaarheid van de buurt door het verzorgen van een groene, natuurlijke, (werk-)omgeving die ook van buitenaf te beleven is.
- 7.1.2 De tuin en gebouwen van het Initiatief dragen bij aan biodiversiteit en klimaatadaptatie en heeft een natuurlijk afwateringssysteem.
- 7.1.3 Het Initiatief creëert netwerken en ontmoetingsplekken door regelmatig openbaar toegankelijke evenementen en of bijeenkomsten te organiseren.

7.2 Maatschappelijke Prestatie 2: Circulair en Duurzaam

- 7.2.1 De bouwwerken in het Initiatief bestaan zoveel mogelijk uit circulaire materialen (materialen die worden hergebruikt, en bij eventuele afbouw weer kunnen worden hergebruikt);
- 7.2.2 Bij het toevoegen van nieuwe bouwwerken worden de volgende vijf vragen, afgeleid van de 9 R's of the Circular Economy, gesteld: *"Is de ruimte nodig? Welke materialen zijn er reeds circulair beschikbaar? Is de rest van de materialen duurzaam geproduceerd? Moeten we nieuwe materialen aanschaffen? Hoe zorgen we ervoor dat de nieuwe materialen het best zijn te hergebruiken in de toekomst?"*.
- 7.2.3 Het Initiatief deelt regelmatig de verworven kennis in lokale en landelijke netwerken.
- 7.2.4 Het initiatief stuurt aan op het toepassen van innovatieve energieoplossingen en is gericht op vermindering van het energieverbruik.

7.3 Maatschappelijke Prestatie 3: Collectief en community

- 7.3.1 Het Initiatief co-creëert werkgelegenheid door het aanbieden van betaalbare werkplekken aan ondernemers die in de stad of omgeving anders niet aan huisvesting zouden komen.
- 7.3.2 Huurders worden geselecteerd op basis van regelmatige aanwezigheid, de bijdrage aan de community, de bijdrage aan duurzaamheid, ondernemerschap, creatieve (maak)industrie, behoefte aan werkruimte die elders niet te krijgen is.
- 7.3.3 De huurders zijn ook leden van de coöperatie. Via de Coöperatie dragen ondernemers die ruimte huren bij aan het behalen van de maatschappelijke doelstellingen van het Initiatief. Nieuwe leden krijgen verantwoordelijkheden voor de gezamenlijke ontwikkeling van het Initiatief door ze, in de vorm van commissies, verantwoordelijk te maken voor een specifiek onderdeel binnen de coöperatie. Ook niet huurders kunnen lid worden van de coöperatie en zo bijdragen aan de community.

7.4 Maatschappelijke Prestatie 4: de wijk

- 7.4.1 Het Initiatief werkt samen met de bedrijven en kennisinstellingen in de wijk.
- 7.4.2 Het Initiatief draagt bij aan het vestigingsklimaat, de leefbaarheid en het circulaire en duurzame karakter van de buurt.
- 7.4.3 Het Initiatief draagt bij aan de positieve bekendheid van de wijk buiten het gebied.

VOORBEELD MAATSCHAPPELIJKE PRESTATIE INDICATOREN 2

Toelichting Maatschappelijke Prestatie Indicatoren

Initiatiefnemer heeft als missie om bijzondere plekken tot leven te brengen door inclusieve, bedrijfseconomisch gezonde concepten te ontwikkelen en deze samen met te betrekken huisgenoten waar te maken. Hierdoor levert Initiatiefnemer een bijdrage aan de leefomgeving. Volgens Initiatiefnemer beschouwen bezoekers van zijn locaties als zogeheten 'Third Places'. Dit zijn publieke plekken waar mensen elkaar op basis van gelijkwaardigheid ontmoeten en samen initiatieven nemen.

Voor Initiatiefnemer blijkt deze missie uit de volgende 9 karakteristieken die de meervoudige waardecreatie onderstrepen:

1. uit het markante en (gemeentelijk) monumentale karakter van het Pand dat zal bijdragen aan de aantrekkelijkheid en uitstraling van park en omliggende wijken
2. uit de Open Dagen waarop geïnteresseerden kennis kunnen maken met de monumentale waarde en het verhaal van het Pand
3. uit de sterk gereduceerde tarieven van de zaalruimtes voor maatschappelijke initiatieven die de exploitant van het Pand bij verhuur zal hanteren
4. uit de intensieve samenwerking met burgerinitiatief Stichting Elisabeth Groen zoals vastgelegd in de bij Partijen genoegzaam bekende Samenwerkingsovereenkomst
5. uit de ruime openingstijden waarop de exploitant van het Pand een horecafunctie openstelt voor bezoekers
6. uit het inclusieve karakter van de werkorganisatie die de exploitant van het Pand inzet voor het leveren van gastvrijheidsdiensten
7. uit de diversiteit en tevredenheid van bezoekers zoals door periodieke enquêtes gemeten wordt.
8. uit een fonds waarmee exploitant mensen in staat stelt om zalen te huren en andere diensten bij exploitant af te nemen (horeca bv.) voor zichzelf of derden door de inzet van (vrijwilligers)werk.
9. uit het gastheerschap van bijeenkomsten en het delen van onze kennis tijdens deze bijeenkomsten voor (aspirant) stadmakers en vastgoedeigenaren die elders in de stad of regio ook bijzondere plekken willen maken

De maatschappelijke meerwaarde die tot uiting komt door het nastreven van deze karakteristieken zijn door Partijen concreet en meetbaar gemaakt middels door Partijen in overleg gezamenlijk opgestelde meetbare indicatoren, de MPI's.

Maatschappelijke Prestatie Indicatoren Initiatiefnemer

Initiatiefnemer heeft als missie om bijzondere plekken tot leven te brengen door inclusieve, bedrijfseconomisch gezonde concepten te ontwikkelen en deze samen met te betrekken huisgenoten waar te maken. Hierdoor levert Initiatiefnemer een bijdrage aan de leefomgeving. Volgens Initiatiefnemer beschouwen bezoekers van zijn locaties deze als zogeheten 'Third Places'. Dit zijn publieke plekken waar mensen elkaar op basis van gelijkwaardigheid ontmoeten en samen initiatieven nemen. De maatschappelijke meerwaarde die tot uiting komt door het nastreven van deze karakteristieken zijn door Partijen concreet en meetbaar gemaakt middels door Partijen in overleg gezamenlijk opgestelde meetbare indicatoren, de MPI's:

- a) **Herbestemming van erfgoed:** Duurzame restauratie van het monumentale Pand, de opening als beleefbaar erfgoed in het park en de omliggende wijken;
- b) **Beleefbaarheid van het erfgoed:** Dagelijkse beleefbaarheid van het erfgoed tijdens openingstijden en door de centrale plek in het park, met tenminste eenmaal per jaar een Open Dag voor geïnteresseerden;
- c) **Toegankelijkheid voor maatschappelijke initiatieven:** ruimte geven aan maatschappelijke initiatieven door hanteren van maatschappelijke zaaltarieven die op 50% van reguliere tarieven liggen; deze maatschappelijke tarieven gelden voor partijen en particulieren die een maatschappelijk gewenste activiteit uitvoeren en daar geen reguliere financiering voor ontvangen.
- d) **Samenwerking met Stichting Elisabeth Groen (SEG):** het faciliteren van initiatieven vanuit het burgerinitiatief door het bieden van presentatie-, werk- en bergruimte, en het beschikbaar stellen van de faciliteiten van het Pand zowel binnen als buiten, voor een sterk gereduceerd vast tarief van €X per jaar. Daarnaast heeft Initiatiefnemer het doel activiteiten te organiseren die aansluiten bij de doelstellingen van de SEG.
- e) **Openbaarheid van de voorzieningen:** Het Pand, of een deel daarvan, zal ten minste 50 uur per week geopend zijn voor bezoekers;
- f) **Inclusiviteit van de werkgever:** Initiatiefnemer streeft ernaar om exploitanten en of gebruikers van het Pand te huisvesten die bijvoorbeeld leerwerkplekken voor (jong)volwassenen met een afstand tot de arbeidsmarkt aanbieden. Uitgangspunt hierbij is dat iedereen een ander wat kan leren;
- g) **Diversiteit van de bezoekers:** De diversiteit van de bezoeker wordt door Initiatiefnemer tenminste eens per twee jaar getoetst door middel van bredere publieke enquêtes. Initiatiefnemer streeft daarbij naar een diversiteit van bezoekers naar leeftijd, opleiding en afkomst;
- h) **Het organiseren van een fonds:** Initiatiefnemer organiseert een fonds (gebaseerd op 'in kind' kapitaal) waarmee wijk- en stadsbewoners via het verrichten van (vrijwillige) werkzaamheden ten dienste van de exploitatie (gastheerschap, klussen, schoonmaken e.d.) zalen en faciliteiten behorende bij het Pand kunnen gebruiken;

VOORBEELD MAATSCHAPPELIJKE PRESTATIE INDICATOREN 3

Initiatiefnemer draagt met haar inspanningen bij aan het bevorderen van de geestelijke gezondheid van haar werknemers en daarmee het werken naar een inclusievere samenleving en arbeidsmarkt. Het basisprincipe van Initiatiefnemer hiervoor is het bieden van een plek die participatie aan de maatschappij mogelijk maakt, zowel op sociaal vlak alsook arbeids-technisch gezien. Hierdoor, tezamen met de hierop volgende pijlers, geeft Initiatiefnemer een leefbaarheidsimpuls aan ... en haar omgeving.

Peiler 1: Bijdragen aan de mentale gezondheid van mensen met psychische problematiek, door:

- a) Het zorgen voor een (betaalde) dagbesteding voor mensen die over de hele lijn van de geestelijke gezondheidszorg zorg in behandeling zijn (de doelgroep), door:
 - (i) Bij een draaiende organisatie ongeveer zestig werknemers in dienst te hebben waarbij circa 60% van het totaal aantal gewerkte uren gemaakt worden door de doelgroep.
 - (ii) Dertig vaste plekken aan te kunnen bieden aan de kwetsbaren uit de doelgroep die geestelijk behoefte hebben aan de door Initiatiefnemer beoogde op te bouwen community.
 - (iii) Leven in de brouwerij brengen middels evenementen welke daarmee werkzaamheden met zich meebrengen. Hierbij kan worden gedacht aan de hier opvolgend genoemde evenementen, tentoonstelling en activiteiten.
 - (iv) Samen met organisaties zoals de Tussenvoorziening ex-daklozen de mogelijkheid bieden om middels dagbesteding of betaald werk de mogelijkheid om een zinvolle en betekenisvol nieuw maatschappelijk perspectieven te ontwikkelen.
- b) Het bevorderen van arbeidsparticipatie voor deze doelgroep, door:
 - (i) Bij een volledig draaiende organisatie de doorstroom van minimaal 3 werknemers per jaar naar de arbeidsmarkt mogelijk te maken.
 - (ii) Activerings- en re-integratietrajecten verzorgen. Kandidaten uit de doelgroep worden door Initiatiefnemer betaald werk, een opleiding, trainingen en jobcoaching aangeboden. De doelstelling van Initiatiefnemer hierbij is om minimaal 10 kandidaten per jaar middels dit soort trajecten helpen om een betere positie op de arbeidsmarkt te bewerkstelligen.

Peiler 2: Het bevorderen van de leefbaarheid van het gehele stadsdeel door de ontwikkeling op de 'Cultuuras' verder vorm te geven, door:

- c) Een 'brug' te zijn voor het verbinden van het stadsdeel en de rest van de stad door ook mensen vanuit de wijdere omgeving aan te trekken.
- d) Initiatiefnemer werkt samen met andere organisaties en instellingen op de cultuuras en organiseert met hen activiteiten.

Peiler 3: Het creëren van een publieke plek met daarin ruimte voor kunst & cultuur:

- e) Een voor iedereen toegankelijke plek om te kunnen komen en recreëren door:
 - (i) Zeven dagen in de week open te zijn.
 - (ii) Het daarbij bieden aan ruimte voor gratis te bezoeken (kunst)tentoonstellingen en theaterstukken (eventueel in samenwerking met musea).
- f) Een samenwerking aan te gaan met bijvoorbeeld de hogeschool om studenten de mogelijkheid te geven om hun afstudeerproject vanuit de community en in samenwerking met de partners van de cultuuras vorm en inhoud te geven.

Peiler 4: Het duurzaam restaureren en behouden van erfgoed door:

- g) Zoveel mogelijk met hergebruikte en circulaire materialen het pand te restaureren en te verduurzamen.
- h) Het leefbaar en openbaar toegankelijk maken van de voormalige boerderij als landschappelijk/cultureel erfgoed.

NOTITIE LINTBEOUWING: PROBLEEMLOCATIES IN DORPSLINTEN

Bijlage bij Brief GS aan PS 1712781/1712783

1. Toezegging voor Notitie lintbebouwing

Bij de vaststelling (22-10-2020) van de Omgevingsverordening 2020 hebben GS aan PS toegezegd een notitie op te stellen “over de wijze waarop in Noord-Holland, inclusief de MRA, omgegaan kan worden met lintbebouwing” Deze notitie was eerder toegezegd in de commissie RWK (29-9-2020: id 2441 Notitie lintbebouwing). In het overzicht te beleggen moties en toezeggingen is dit opgenomen als ‘Onderzoek naar leefbaarheid in linten / rotte plekken in linten’. De ‘rotte plekken’ zijn verder aangeduid als problematische locaties of probleemlocaties.

2. Probleemschets

De Omgevingsverordening stelt regels om in landelijk gebied te kunnen bouwen.

Soms gelden er beschermingsregimes zoals Bijzonder Provinciaal Landschap (BPL). Kleinschalige woningbouw (max. 11 woningen) en overige ontwikkelingen tot 500m² zijn mogelijk in en aan dorpslinten of in en aan kernen, maar dan alleen in NHN. Gelegen in BPL kan dat alleen als de kernkwaliteiten niet worden aangetast. Grootschalige woningbouw (meer dan 11 woningen) is niet mogelijk in BPL, tenzij sprake is van groot maatschappelijk belang en er geen reële alternatieven zijn.

Vanwege afspraken in het Coalitieakkoord is in de omgevingsverordening geregeld dat woningbouw in de MRA in het stedelijke gebied plaats vindt. In specifieke gevallen levert dit een probleemsituatie op in de lintbebouwing in het landelijk gebied. Dat zijn situaties, vaak rond een bedrijf, waar (compenserende) woningbouw de ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid ter plekke aanzienlijk kan verbeteren.

3. Doel Notitie lintbebouwing

Het gaat nadrukkelijk om een verantwoorde aanpak van een aantal probleemlocaties en niet om een algemene verruiming van de bouwmogelijkheden in linten. Hoewel diverse gemeenten vragen om ook in de MRA kleinschalige woningbouw mogelijk te maken, is dit niet de uitkomst van deze notitie. In een verantwoorde aanpak vraagt elke plek om een balans tussen woningbouw, bedrijfsontwikkeling en ook natuurontwikkeling. Dit is maatwerk, dat een bijdrage levert aan leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit en waarbij kritisch gekeken wordt naar wat nodig is om tot een oplossing te komen. De notitie geeft antwoord op de vraag: Hoe kunnen we de ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid met woningbouw (doorgaans woningbouw, maar niet persé) op probleemlocaties in linten verbeteren zonder de algemene lijn uit de omgevingsverordening aan te tasten?

4. Uitwerking van de opgave

4.1 Wat verstaan we onder linten?

Het gaat om dorpslinten. Voor agrarische linten is er een specifieke regeling (VAB), waar apart een voorstel aan GS/PS zal worden aangeboden in het kader van afdoening van Motie 2020-147. Dorpslinten maken deel uit van het landelijke gebied. Een lint is een langgerekte lijn van aaneengesloten of op korte afstand van elkaar gelegen bebouwing ten behoeve van overwegend stedelijke functies. Karakteristiek is een lijnvormige structuur, relatie met ontstaansgeschiedenis van het landschap, doorzichten naar omringend landschap en een bepaalde mate van ritmiek en

afwisseling. Wij sluiten hier aan bij de definities uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (BKL), de Omgevingsverordening en de Leidraad landschap en Cultuurhistorie¹.

4.2 Wat is een probleemlocatie?

Wat onder een probleemlocatie verstaan kan worden, is wat subjectiever. Je kunt zeggen dat iedereen een probleemsituatie direct herkent als hij/zij ervoor staat. Op basis van voorbeelden vanuit de zienswijzen omgevingsverordening en ontwikkelingen waarover door de ARK of ARO is geadviseerd, kunnen we het volgende over probleemlocaties zeggen.

Een probleemlocatie heeft de volgende kenmerken:

- De locatie oogt rommelig vanaf de weg/vanuit het lint of vanuit de omgeving gezien. Het kan ook zijn dat de locatie door zijn grootte afwijkt van de rest van het lint en daarmee ongewenste invloed heeft op het 'dorps' karakter van het lint;
- De locatie heeft een negatieve impact op het aangrenzende landschap of natuur door de zichtbaarheid ervan of de omvang (bijv. kavel steekt gemiddeld verder het landschap in dan de meeste kavels in het lint);
- De aard en mate van verstoring is locatie-specifiek; het betreft vaak een dissonant in het lint, waarbij de vorm of functie afwijkt en als storend ervaren wordt;
- Er is een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit mogelijk en/of een verbetering van de leefbaarheid (denk aan bodemsaneringslocaties of locaties die verkeersoverlast met zich meebrengen).

4.3 Om welke locaties gaat het?

¹ Hierbij sluiten we aan bij het Besluit kwaliteit leefomgeving (BKL) en de definitie in de Omgevingsverordening en de Leidraad voor landschap en cultuurhistorie. In de BKL wordt het begrip stedelijk gebied gehanteerd. In de definitie daarvan wordt lintbebouwing uitgesloten. In de Nota van Toelichting legt men uit wat men onder lintbebouwing verstaat:

BKL: Lintbebouwing is de beleid neutrale voortzetting van het begrip "lineaire bebouwing", dat in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening werd gebruikt. Daarbij gaat het om vrijwel aaneengesloten bebouwing langs wegen, waterwegen of dijken, terwijl de achtergelegen gronden open blijven.

In de Omgevingsverordening is een (dorps)lint als volgt gedefinieerd: een langgerekte lijn van aaneengesloten of op korte afstand van elkaar gelegen bebouwing ten behoeve van overwegend stedelijke functies. Kleine kernen (<500 inwoners), linten en onderdelen van landelijke villawijken maken deel uit van het landelijk gebied. Ze worden wel gerekend tot het bestaand stedelijk weefsel.

In de Leidraad landschap en cultuurhistorie onderscheiden we 3 typen lintbebouwing: Het *aaneengesloten dorpslint* bevindt zich vaak het hart van een dorp. De bebouwing staat dicht op elkaar, is divers en kleinschalig, vrijstaand of geschakeld en heeft een directe relatie met de weg of het water. Er is beperkt zicht op het achterliggende landschap. De percelen zijn relatief klein en het groen wordt bepaald door beplanting langs de weg en/of in de tuinen. Naar de randen van het dorpslint toe worden tussenruimten breder en wordt de relatie met het aangrenzende landschap sterker. Het *open lint* heeft meer ruimte tussen de bebouwing, en relatief veel onbebouwde ruimte. Er zijn bredere doorzichten tussen de bebouwing naar het landschap. Hier is vaak een mix van kleinschalige en grootschalige bebouwing en functies te vinden. De beplanting staat op de erven en soms ook langs de weg. In het *agrarisches lint* overheerst het landschap; de bebouwing staat verspreid, soms op regelmatige en soms op onregelmatige afstand. De bebouwing heeft vaak een agrarisch karakter, is doorgaans grootschaliger en de erven zijn ruim opgezet. Het aantal burgererven neemt er momenteel vaak toe. De beplanting staat vaak op de erven, die als groene toeven in het landschap liggen

Met bovenstaande omschrijving van een lint en probleemlocatie is aan 21 gemeenten met lintbebouwing gevraagd om locaties aan te dragen. Hierop is van 15 gemeenten in totaal 59 locaties ontvangen. Daarvan voldoen 22 locaties aan de criteria in de omschrijving. Daarnaast is een (voormalig) bedrijfengebied met 2 probleemlocaties langs de Zaan aangedragen. Daar is nu geen sprake van een dorpslint, maar met een juiste transformatie van het gebied kan wel een mooi dorpslint ontstaan.



Bovenstaande kaart geeft aan waar de geselecteerde locaties zich bevinden. In bijlage 1 staat een overzicht van deze locaties.

4.4 Hoe komen we tot de gewenste oplossing?

Gemeenten is gevraagd welke oplossing zij zien voor de aangedragen locaties en welke problemen zij daarmee willen oplossen. Bij enkele locaties is direct duidelijk dat dit ook de gewenste oplossing is. Dat is een oplossing met voldoende ruimtelijke kwaliteit en een verbetering van de leefbaarheid. Bij de meeste locaties zal er in meer of mindere mate wat aan het plan moeten veranderen om dat te bereiken. Dat kan op twee manieren; de gemeente een nieuwe set (ruimere) regels meegeven en het resultaat afwachten, of met de gemeente om tafel en met de juiste mensen samen naar de gewenste oplossing zoeken. Dat laatste lijkt het meest effectief, omdat het altijd maatwerk betreft. Er lopen twee pilots (in Oostzaan en Landsmeer) om na te gaan of het op die manier ook werkbaar is. De resultaten zijn positief en daarom willen we ook de andere probleemlocaties op die manier oppakken. In een startgesprek met de gemeente delen we de beschikbare informatie en bespreken we de doelen en randvoorwaarden voor het vervolg. Zo is voor de locatie in Oostzaan een 'Reken en tekensessie' georganiseerd met gemeente en ontwikkelaar. Daar is een set concrete verbeterpunten

voor het plan besproken en direct doorgerekend. De architect van de ontwikkelende partij kan hiermee aan de slag en weet daarbij onze deskundigen te vinden. Uiteindelijk leidt dat tot 'de gewenste oplossing', dat behalve een mooie oplossing voor de betreffende situatie ook plan-economisch uitvoerbaar is. In Q3 en Q4 van 2021 kunnen de startgesprekken over de andere 19 locaties met de betreffende gemeenten plaatsvinden.

5. Locatiegerichte aanpak, zonder de algemene lijn te verlaten

Als we er met de gemeenten uitkomen, liggen er straks 22 gewenste oplossingen voor probleemlocaties die soms al meer dan 10 jaar de aandacht vragen. Het voorstel is om voor deze 22 locaties een uitzondering te maken, zonder dat daarmee de algemene lijn uit de omgevingsverordening wordt verlaten. Die algemene lijn zorgt in brede zin voor de gewenste ontwikkeling, terwijl het duidelijk is dat die lijn op specifieke plekken niet goed uitpakt. Daar wordt nu gevraagd een uitzondering voor te maken. De uitzondering geldt voor 22 welomschreven gevallen, zodat het risico op ongewenste precedents klein is.

6. Besluitvorming

Om samen met de gemeenten naar een oplossing te zoeken geven GS aan dat zij bereid zijn om voor de 22 locaties een uitzondering op de regels van de OVNH-2020 te maken als daar een plan met voldoende ruimtelijke kwaliteit voor ligt, dat de leefbaarheid aantoonbaar verbetert. Als deze oplossing er is, kunnen gemeenten een ontheffing aanvragen onder art. 13.4 van de OVNH-2020. Met deze ontheffing van GS kan de gemeente de ruimtelijke procedure afronden.

Artikel 13.4 Ontheffingsbevoegdheid Wet ruimtelijke ordening

1. Gedeputeerde Staten kunnen op aanvraag van burgemeester en wethouders een ontheffing als bedoeld in artikel 4.1a van de Wet ruimtelijke ordening verlenen van de regels in hoofdstuk 6 van deze verordening, voor zover deze zich richten op ruimtelijke plannen, en voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciaal belangen.
2. Gedeputeerde Staten kunnen aan de ontheffing als bedoeld in het eerste lid voorschriften verbinden indien de betrokken provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

GS gaan ervan uit dat deze ronde voor probleemlocaties in linten een eenmalige actie blijft en daarbij is gebruik van art. 13.4 de aangewezen weg. Dit artikel is bedoeld om bij onvoorziene situaties af te kunnen wijken van de regels als die de belangen van de gemeente of die van de provincie onevenredig schaden. Indien er een wens ontstaat om de aanpak van probleemlocaties te herhalen en dus onderdeel te maken van het reguliere beleid, dan kan dat met een artikel in de omgevingsverordening worden geborgd.

8. Samen met gemeenten zoeken naar een oplossing

Nadat GS hebben ingestemd met het vinden van een oplossing voor de 22 probleemlocaties, gaan we samen met gemeenten ambtelijk een gewenste oplossing voor de geselecteerde locaties zoeken. De twee pilots laten zien dat een paar sessies daarvoor voldoende kunnen zijn. Omdat het maatwerk betreft zal elke locatie zijn eigen doorlooptijd kennen. De verwachting is de ontheffingen voor de zomer 2022 verleend te hebben.

BIJLAGE 1: Probleemlocaties in Dorpslinten

Aalsmeer:	1. Oosteinderweg/Machineweg/Aalsmeerderweg (locatie omgrensd door)
Edam-Volendam:	2. Kwadijk 16, Warder
	3. De Beets 123, Zeevang
Landsmeer:	4. Purmerland 25, Purmerland
	5. Den Ijp 85, Den Ijp
	6. Noordeinde 19-21, Oostzaan
	7. Den Ijp 187A, Den Ijp
	8. Dorpshuis De Burght, Purmerland
	9. Den Ijp 63, Den Ijp
Waterland:	10. Broekermeerdijk 16, 16A en 16B, Watergang
Wijdmeren:	11. Tjalk 1, Loosdrecht
	12. Nieuw Loosdrechtsedijk 105, Loosdrecht
	13. Moleneind 65, Kortenhoef
	14. Oud Loosdrechtsedijk 42A, Loosdrecht
	15. Noordereinde 249, 's-Gravenland
Wormerland/Oostzaan	16. De Heul 18 en 20, Oostzaan
	17. Dorpsstraat 60, Jisp
	18. Noordeinde 65, Oostzaan
	19. Kerkbuurt 83, Oostzaan
Zaanstad:	20. Westzanerdijk 388, Krommenie
	21. Zuideinde 94 en 100, Westzaan
	22. Dorpsstraat 707, Assendelft