

# 14. Versnellen van de woningproductie: welke maatregelen eerst?

HEIN SCHOUWENAARS

## Als we niet versnellen, lossen we het woningtekort niet op

Nederland kampt met een grote en urgente woningbouwopgave. Om deze woningbouwopgave tijdig te realiseren is een versnelling van de woningbouwproductie noodzakelijk. Het Rijk werkt aan het realiseren van deze doelstelling door middel van het Programma Woningbouw, waarbinnen één van de vier actielijnen zich specifiek richt op het versnellen van processen en procedures.

Ten behoeve van de actielijn versnellen heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) Rebel en Rho Adviseurs gevraagd een rapport op te stellen dat de bevindingen van beschikbare onderzoeken en advies-trajecten analyseert, hieruit de rode draden destilleert, en vervolgens de opgedane inzichten, conclusies en aanbevelingen afweegt. Met als doel om te adviseren bij het stellen van prioriteiten en het selecteren van concrete acties door het Rijk. De afgelopen maanden en jaren zijn vele adviezen verschenen. Deze rapportage richt zich op een afgebakende set studies en interviews die (mede) in opdracht van BZK tot stand zijn gekomen, en beperkt zich tot de fasen in het ontwikkelproces van initiatief tot omgevingsvergunning. Een overzicht van het bronmateriaal is terug te vinden in het complete rapport.

## Rode draden: veelgenoemde manieren om de woningbouw te versnellen

In de literatuur wordt een groot aantal redenen voor de traagheid in de Nederlandse woningbouwproductie benoemd, en gekoppeld aan mogelijke oplossingen. Deze

combinaties van problemen en oplossingen zijn gebundeld rondom een aantal thema's:

Allereerst is er een groot *tekort aan menskracht*, zowel in kwantiteit als in kwaliteit. Een belangrijke oorzaak hierin is het afbouwen van ambtelijke diensten met betrekking tot woningbouw, in de financiële crisis van 2008 en de daaropvolgende reeks aan recessies. Maar ook aan de kant van ontwikkelende partijen en bij adviesbureaus wordt het tekort aan mensen gevoeld.

Daarnaast wordt de *urgentie* om woningen te bouwen nog lang niet overal gevoeld. En waar de urgentie wel wordt gevoeld wordt vaak gewerkt aan te veel projecten tegelijkertijd.

In de stappen die gemeenten en ontwikkelaars samen doorlopen is veel winst te behalen. Door meer aandacht te besteden aan welke stappen precies nodig zijn (*project- en procesplanning*), meer waarde te hechten aan het halen van de planning en door middel van een gedegen risico-analyse te voorkomen dat fouten worden gemaakt en stappen opnieuw moeten. Ook zouden colleges en gemeenteraden veel actiever kunnen speuren naar overbodige stappen die zij zelf inbouwen in hun besluitvorming. Meer delegeren naar het college of naar de ambtelijke organisatie, en de focus van de politiek op de hoofdlijnen behouden.

Als we kijken naar wat nu precies tijdrovend is aan de stappen die gemeenten en ontwikkelaars samen doorlopen, blijkt dat heel veel tijd verloren gaat bij *het stellen van kaders*. Het kan eindeloos duren om te bepalen wat de samenleving precies vraagt van een gebiedsontwikkeling op een bepaalde locatie. Waar beleidsleemtes bestaan



foto: Annie van Roekel

zouden gemeenten veel vaker gebruik kunnen maken van beleidskaders die elders al zijn ontwikkeld, in plaats van zelf het wiel uit te vinden. En daarnaast past terughoudendheid: stop met het stapelen van ambities. Het zou helpen als we veel sneller zouden toetsen of ambities haalbaar zijn en waar nodig terug te schalen.

Wat ook niet helpt zijn de in de sector heersende patronen voor *samenwerking, houding en gedrag*. Partijen en individuen zijn er vaak helemaal niet op gericht om binnen korte tijd tot overeenstemming te komen over het bereiken van maatschappelijke doelen. Zowel aan de kant van ontwikkelende partijen als bij overheden is er vaak een sterke focus op het maximaliseren van de eigen doelstellingen, met vertraging als gevolg. Instrumenten zijn nodig om in korte tijd verschillen te overbruggen of conflicten op te lossen. Daarnaast is een kritische introspectie naar de cultuur van de sector gerechtvaardigd: waarom accepteren we als sector bijvoorbeeld het gedrag van ondernemers die stelselmatig vergunningen van hun concurrenten door middel van procedures onderuit proberen te halen?

De complexiteit van de ruimtelijke ordening is de afgelopen jaren sterk toegenomen waardoor de *onderzoeksopgave* verder is gegroeid. De keuze om vooral binnenstedelijke locaties kennen steeds meer (onderzoeks)uitdagingen. Gebrek aan concreet beleid en keuzes daarin maken ook dat de onderzoeksopgave toeneemt. Belangrijk is ook dat onzorgvuldigheden in onderzoek genadeloos worden afgestraft bij de Raad van State. Actief onderzoekmanagement kan helpen om ervoor te zorgen dat een compleet, maar niet overcompleet pakket aan onderzoeken wordt uitgevoerd.

Uit onderzoeken blijkt dat het niet zozeer de *ruimtelijke procedures* zijn die voor veel tijdverlies zorgen, maar het voorbereidende werk. Toch is ook in de procedure nog tijd te winnen door de juiste procedure te kiezen, en volledig gebruik te maken van de mogelijkheden die de procedure biedt (bijvoorbeeld de coördinatie-regeling). Daarnaast kunnen fasen parallel lopen, en kunnen de onderzoeken op het juiste moment worden gepland. Ook het voorkomen van bovenwettelijke processtappen, proactief inspelen op het ritme van de politiek (dus voor de verkiezingen besluiten afronden), en een actieve houding ten opzichte van bezwaarmakers kunnen helpen om te versnellen.

En als dan de RO-procedure is doorlopen, dan ontstaat vaak extra vertraging in de fase waarin bezwaar en beroep mogelijk zijn. *Rechtbanken en Raad van State* kampen met volle agenda's, en veelal is de doorlooptijd ruimschoots langer dan nodig is voor een inhoudelijke behandeling van de zaak. Dit kan worden ondervangen door besluiten zo veel mogelijk te coördineren, en ook na het indienen van een beroep met bezwaarmakers in gesprek te gaan om te zien of beroepsgronden alsnog kunnen worden weggenomen. Daarnaast is er ook simpelweg behoefte aan meer rechters om zaken sneller te kunnen behandelen.

*Systeemvraagstukken en wet- en regelgeving* hebben in recente jaren (onbedoeld) sterk vertragende werking gehad op de woningbouwproductie. Stikstof, Aarhus-verdrag, Didam-arrest, zijn allemaal bekende voorbeelden hiervan. Er ligt een duidelijke rol voor het Rijk als het gaat om het afstemmen van wetten en regels. Niet alleen binnen het Nederlandse recht, maar ook in Europa zou het Rijk heel actief de impact van nieuwe regels moeten monitoren op de snelheid van de woningbouw. Een actuele casus in dit

## Actieagenda Versnellen



Figuur 1: Het advies voor een Actieagenda Versnellen samengevat

perspectief is de uitbreiding van de regulering van huren naar het middensegment, waarbij door middel van een ruim overgangsbeleid voorkomen moet worden dat projecten die nagenoeg uitvoeringsgereed zijn in een laat stadium geconfronteerd worden met een gat in de businesscase.

En tot slot wordt het belang van een sterke *regie* (door Rijk, door anderen) breed onderschreven om de ambitieuze doelstellingen te halen.

### Waar kunnen we het meest versnellen?

Uit de literatuur blijkt dat over het algemeen de grootste potentiële tijdswinst wordt verwacht in de beginfase van een ontwikkeling – van initiatief tot de start van de bestemmingsplanprocedure of omgevingsvergunning:

• Besluitvormings- en planvormingsfase initiatief:	jaren
• Procedurefase bestemmingsplan:	weken/maanden
• Vergunningsfase:	maanden (deels parallel aan BP)
• Fysieke bouwfase (buiten onze scope):	maanden

### Wat adviseren wij om versnelling te realiseren?

De geraadpleegde literatuur en de interviews geven een beeld van de oorzaken van traagheid in de woningbouw,

de mogelijkheden om te versnellen, en de rol die het Rijk hierin kan nemen. Wij adviseren een samenhangende *actieagenda versnellen* te maken die inzet op vier hoofdthema's:

1. Gecoördineerde regie op de woningbouwproductie
2. Het uitbouwen van een centraal expertisenetwerk en het implementeren van de adviezen uit dat netwerk
3. Investeren in innovatieve ontwikkelingen met een versnellingspotentieel
4. Het huiswerk van het rijk: wet- en regelgeving en uitvoeringsorganisatie

Van belang is dat we ons ervan bewust zijn dat de uitvoering van deze thema's geen 'of-of' keuze is. Echte versnelling kan pas worden bereikt wanneer de acties uit deze thema's in samenhang worden uitgevoerd.

**Gecoördineerde regie op de woningbouwproductie:** het Rijk heeft met het Programma Woningbouw deze beweging reeds sterk ingezet. De versnelling van de woningbouwproductie zal erbij gebaat zijn als deze regiefunctie in de komende jaren verder versterkt en inhoudelijk uitgebouwd wordt. Dat kan door:

1. verder doorwerken van de regiefunctie van het rijk via provincies naar gemeenten;
2. bevorderen en uitbouwen van de wederkerigheid en onderlinge samenhang in de gevoerde regie;
3. blijvende inzet van financiële middelen en investeringen.



### Een centraal expertisenetwerk voor gedeelde kennis over uniforme standaarden, effectieve processen, bewezen snelle werkwijzen:

keer op keer blijkt dat niet de procedures de tijdrovende factor zijn in de Nederlandse woningbouw, maar juist de periode die aan de procedures voorafgaat: het bepalen waar en wat er precies gebouwd moet worden, met welke kwaliteiten en onder welke voorwaarden. Dit is een deel van het proces waarop het Rijk geen directe grip heeft. Dit is bij uitstek het domein van gemeenten. Uit de literatuur komt een groot aantal acties naar voren die gemeenten zouden kunnen nemen om processen te versnellen. Het Rijk kan hierin een rol voor zichzelf vormgeven door gemeenten actief te stimuleren en door te bevorderen dat een gedeeld beeld ontstaat wat goede standaarden, effectieve processen en werkwijzen zijn, en hoe die kunnen worden toegepast:

1. ontwikkelen van uniforme beleidsstandaarden en kwaliteitsborging;
2. ontwikkelen en documenteren van bewezen aanpakken, snelle werkwijzen en doorbraaktechnieken;
3. opleiden en trainen van de sector: instroom, professionals, bestuurders en gemeenteraden;
4. adviseren en demonstreren van effectieve en snelle procesarchitectuur.

**Het stimuleren van innovatieve ontwikkelingen met een versnellingspotentieel.** Ontwikkelingen in digitalisering van de planvorming en industrialisering van de realisatie van woningen, herbergen nog een groot onbenut potentieel aan versnelling. Bij het centraal stellen van de woningbouwopgave als één van de kernvraagstukken in het Nederland van nu past ook een actieve rol van het Rijk bij het stimuleren van de innovatie op deze terreinen, en dan met name op het vlak van het bevorderen van de implementatie van innovatieve werkwijzen. Dit zou kunnen door:

1. investeren in nieuwe procesarchitectuur bij gemeenten en versnelling op basis van verregaande digitalisering en parametrisch ontwerpen;
2. investeren in de totstandkoming van een goed werkende marktplaats waar vraag en aanbod van industrieel gebouwde woningen bijeenkomt.

**De huiswerkopgave voor het Rijk.** En tot slot heeft het Rijk ook een aantal heel concrete huiswerkopgaven die bij uitstek (en exclusief) tot het domein van het Rijk behoren. Enerzijds gaat het daarbij om het aanpassen van wet- en regelgeving, en anderzijds om noodzakelijke ontwikkelingen in de uitvoerende taken van het Rijk.

1. **Wet- en regelgeving:**
  1. maak het voor gemeenten mogelijk om meer een-op-een zaken te doen;
  2. onderzoek de mogelijkheid van het opleggen van een bouwplicht, met onteigening als uiterste consequentie bij niet-realiseren;
  3. bezwaar- en beroep: zorg dat nooit meer dan één ronde beroep mogelijk is;

4. voorkom vertraging als gevolg van dossiers als Stikstof/PAS, PFAS et cetera;
  5. zie af van het reguleren van middenhuren voor zover dit tot vertraging van projecten zal leiden;
  6. verruim de mogelijkheden voor corporaties om middenhuur te realiseren en hiervoor gunstige financiering aan te trekken. En maak dit vervolgens ook onderdeel van de prestatieafspraken.
2. **Uitvoerende taken van het Rijk:**
    1. breid de capaciteit van de Raad van State uit;
    2. organiseer een Rijksgrondbank, in combinatie met een Rijksontwikkelbedrijf. En zet deze faciliteit en organisatie in om de als eerste genoemde regiefunctie kracht bij te zetten, door gemeenten en provincies in staat te stellen de benodigde en aangewezen locaties beschikbaar te maken voor woningbouw.

## Versnellen in tijden van economische tegenwind?

Versnellen van de woningbouwproductie is weerbarstige materie. Inzet van beleid en middelen leidt er nog niet automatisch toe dat ook de vurig gewenste woningen beschikbaar komen voor woningzoekenden. Dat blijkt wel uit de situatie die zich momenteel in Nederland ontrolt: we hebben een rijksoverheid die zich met nieuw elan stort op de ruimtelijke ordening, en met regie en geld het land intrekt om coalities te smeden. We hebben gemeenten, regio's en woningcorporaties die (weliswaar onder voorwaarden, maar toch ook met gepast enthousiasme) bereid zijn om de taak op zich te nemen om de benodigde locaties tot ontwikkeling te brengen. Toch zien we de bouwproductie juist dalen in plaats van stijgen, en neemt ook het aantal afgegeven bouwvergunningen af. De verkoop van bestaande en nieuwbouwwoningen daalt.

Dit heeft alles te maken met economische tegenwind: de kosten van bouwmaterialen zijn sterk gestegen, onder meer door hoge energieprijzen. Tegelijkertijd is de rente opgelopen, waardoor zowel de particuliere afnemers van koopwoningen als de institutionele beleggers die investeren in huurwoningen, minder kunnen of willen betalen voor het eindproduct. Businesscases staan hierdoor onder druk. Uiteraard vormt dit ook een risico voor de inspanningen die gericht zijn op versnelling. Die inspanningen zijn immers niet gratis, maar maken gebruik van schaarse bronnen als geld en inzet van mensen. Een cynische observant zal wellicht concluderen dat het geen zin heeft om in te zetten op versnelling, aangezien ondanks alle moeite, de productie juist stagneert.

Maar dat is de verkeerde conclusie. Economische fluctuaties zullen er altijd zijn, en juist in tijden van economische tegenwind is het van belang om flexibel en resultaatgericht te reageren. Stappen die gemeenten samen met hun



Illustrator: Judith Montens

ontwikkelpartners kunnen zetten om de woningbouwproductie op gang te houden zijn:

- ▶ Doorgaan met planvorming, zodat de ruimtelijke kaders voor gebiedsontwikkeling helder zijn, en partijen snel een vergunning kunnen aanvragen zodra een haalbare businesscase wordt bereikt.
- ▶ De positie van corporaties in gebiedsontwikkeling versterken, waardoor investeringen in het sociale en middeldure segment zo veel mogelijk kunnen doorgaan.
- ▶ Flexibel omgaan met verzoeken van ontwikkelende partijen om aanpassingen te doen in de eisen die aan projecten worden gesteld. Als onder de huidige economische omstandigheden wellicht niet 100% van de doelstellingen kan worden behaald en een project daardoor stagneert, kan wellicht wel 75% van de

doelstellingen worden bereikt en het project op gang gebracht. Het openbreken van gemaakte afspraken vraagt uiteraard wel van de ontwikkelaar dat hij transparant is over de businesscase en dat de gemeente de conclusies onafhankelijk kan valideren.

- ▶ Prioriteren, zodat duidelijk is op welke projecten de gemeente inzet om ze te laten starten, ook als dat betekent dat aanpassingen gedaan moeten worden.

Dit zijn stappen en maatregelen die sowieso passen binnen de geadviseerde koers in de Actieagenda Versnellen. Juist de teruglopende woningbouwproductie onder invloed van de economische omstandigheden, zou een extra stimulans moeten zijn voor Rijk, regio's en gemeenten, om volop in te zetten op maatregelen om te versnellen.

## Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw

Op 19 januari 2023 stuurde minister Hugo de Jonge het plan van aanpak naar de Tweede Kamer. Hierin geeft BZK een overzicht van een brede set aan maatregelen, die georganiseerd zijn naar vier thema's:

1. Stimuleren van een efficiëntere werkwijze en efficiënte inzet van capaciteit
2. Meer regie, samenwerking en draagvlak
3. Stimuleren van innovatie en industrieel bouwen
4. Aanpassingen aan wet- en regelgeving

De topmaatregelen binnen deze thema's zijn:

- ▶ In vijf projecten wordt ervaring opgedaan met een ingrijpend snellere procesarchitectuur. Deze projecten gaan in snelkookpansessies gelijktijdig rekenen, tekenen, onderzoeken, participatie doorlopen en afspraken juridisch vastleggen.
- ▶ Er komt extra geld voor gemeenten en provincies om extra personeel in te huren om regionale samenwerkingen op te zetten.
- ▶ Woningzoekenden krijgen een sterkere positie, door hen een stem en gezicht te geven in participatietrajecten en andere processen.
- ▶ Het Rijk gaat bouwweisen zo veel mogelijk standaardiseren en vastleggen in landelijke regelgeving. De mogelijkheden voor maatwerkregels ten aanzien van duurzaamheidseisen worden geschrapt.
- ▶ Op korte termijn voert het Rijk aanpassingen in wet- en regelgeving door via het wetsvoorstel versterken regie volkshuisvesting. Hierdoor is beroep nog slechts in één instantie mogelijk bij omgevingsvergunningen en volgt uitspraak binnen zes maanden bij beroepsprocedures.

De Kamerbrief met het complete plan van aanpak is te bekijken via: [www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?did=2023D01321&id=2023D01321](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?did=2023D01321&id=2023D01321)



### Over de auteur

Hein Schouwenaars is gebiedsontwikkelaar bij Rebel.