



Luchtfoto van Dinxperloo op de Nederlands-Duitse grens. De stedenbouwkundige structuren van het Nederlandse deel kenmerken zich door relatief veel herhaling en regelmaat, terwijl we in het Duitse deel een stratenpatroon zien dat meer organisch van aard is, met daarbinnen veel onbebouwde kavels en vooral vrijstaande bebouwing.

GEEN BELGISCHE MAAR DUITSE TOESTANDEN!

Als tegenpool van de woningbouw in Nederland wordt vaak de Vlaamse woningbouwpraktijk genoemd, maar ook in Duitsland valt de kleinschaligheid op. In Noordrijn-Westfalen tref je een lappendeken van kleine uitbreidingen aan. Welke institutionele factoren leveren een bijdrage aan dit verschil? Hoe komt het dat kleine actoren, zoals particulieren, veel meer een ontwikkelende rol toebedeeld krijgen?

DOOR JOOST TENNEKES EN ARJAN HARBERS, PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING, DEN HAAG

Als je de grens oversteekt, valt aan de bebouwing meteen op dat je in België of Duitsland bent. Hoewel landschappelijke en sociaaleconomische condities sterk lijken op die in Nederland, ziet niet alleen de bouwstijl, maar ook de opzet van de woonwijken er heel anders uit. Kenmerkend voor het verschil is de kleinschaligheid in de buurlanden, zowel wat betreft de omvang van de wijken als geheel als wat betreft het aantal woningen dat in één bouwproject wordt gerealiseerd. De verstedelijking voltrekt zich er op meerdere kleinere locaties, aansluitend op bestaande infrastructuur en voorzieningen. In Vlaanderen resulteert dit in een amorf stedelijk weefsel, in Noordrijn-Westfalen in een lappendeken van kleine uitbreidingen. Maar ook op straatniveau is de ontwikkeling kleinschaliger, in de zin dat er vaak kavelsgewijs, of in bouwprojecten van een geringe omvang wordt gebouwd en in een andere mix van woningtypes. Het Gelderse Dinxperloo en het aangrenzende Duitse Süderwick zijn hiervan een mooi voorbeeld.

Deze verschillen zijn niet alleen het gevolg van een andere smaak of een andere markt, maar ook een uitdrukking van de manier waarop het woningbouwproces is georganiseerd. Elders is al uitvoerig besproken hoe institutionele factoren de Nederlandse huizen- en grondmarkt sterk bepalen (Don 2008, VROM-raad 2007). In dit artikel gaan we in op de rol die institutionele factoren – gegeven deze markt – spelen bij de totstandkoming van de morfologie van nieuwbouwwijken.

Kennis van de rol van instituties is vooral van belang nu veel Nederlandse regio's worden geconfronteerd met demografische onzekerheid, waarin zowel groei als krimp mogelijk is (PBL 2011) en met een nieuwe economische werkelijkheid, waarin het vermogen voor grootschalige voorinvesteringen zowel in de publieke als de private sector ontbreekt. In zowel beleid als in de praktijk op gemeentelijk niveau is men op zoek naar alternatieven voor grootschalige gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld in de vorm van (collectief) particulier opdrachtgeverschap. De gemeente Almere experimenteert hiermee zelfs 'op grote schaal'!

Deze voorbeelden laten zien dat ook binnen de huidige regelgeving kleinschalige ontwikkeling mogelijk is. Het vraagt vooral een andere opstelling van de betrokken partijen. Maar het is wel de vraag of deze opstelling in de huidige institutionele context *vanzelfsprekend* kan worden of dat het altijd zal blijven gaan om uitzonderingen of experimenten. Instituties definiëren we hier als landelijke, formele en informele regels die de omgang en de onderlinge verwachtingen tussen betrokken actoren medebepalen (Needham e.a. 2000). Het is de optelsom van regels, tradities en routines rond de ontwikkeling van woonwijken, die een bepaalde opstelling van gemeentes of een bepaalde interactie tussen ontwikkelende partijen *vanzelfsprekend* maakt. En deze interactie is in Nederland historisch gezien nu eenmaal niet georganiseerd ten behoeve van kleinschalige ontwikkeling.

Om meer zicht te krijgen op de rol van instituties in de ontwikkeling van nieuwbouwwijken onderzocht het Planbureau voor de Leefomgeving de praktijk van woonwijkontwikkeling op uitleglocaties in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen (Tennekes & Harbers 2012). Demissionair minister Schultz van Haegen wierp vaak de Vlaamse woningbouwpraktijk als voorbeeld op. Maar de spreekwoordelijke verwijzing naar 'Belgische toestanden' belet vooral het zicht op andere alternatieven. Nederland en Vlaanderen vormen de twee 'tegenpolen' die

het debat zijn gaan overheersen. Als we vergelijken met Noordrijn-Westfalen zien we een mix tussen de Vlaamse en Nederlandse woningbouwlocaties. We zien relatief kleine bouwlocaties die planmatig ontworpen zijn en aansluiten bij (bestaande) voorzieningen, maar daarbinnen op straatniveau een grote variatie in woningen.

In dit artikel beschrijven we hoe de interactiepatronen tussen gemeenten en andere betrokken partijen op nieuwbouwlocaties rondom steden in Noordrijn-Westfalen en Nederland invloed hebben op de morfologie en welke instituties daarbij een rol spelen. In vergelijking met Nederland springen vier punten van verschil in het verloop van het proces in het oog: de betrokkenheid van actoren die geen belang hebben bij schaalgrootte, de open-einde benadering van de ontwikkeling, de gemeente die geen risicodragende rol op zich neemt, en tenslotte de andere verwachtingen ten aanzien van woningen in een zogenaamde 'statische' woningmarkt.

ONTWIKKELENDE BETROKKENHEID VAN KLEINE ACTOREN

We zien in Noordrijn-Westfalen dat kleine actoren, zoals particulieren, veel meer een rol als mede-ontwikkelaar toebedeeld krijgen. Deze actoren maken veel minder gebruik van *economies of scale* in hun productieproces en hebben dan ook geen belang bij een grote omvang van de bouwprojecten. Op twee momenten hebben zij vaker toegang tot het ontwikkelingsproces dan in de Nederlandse praktijk.

Ten eerste in de fase van grondverwerving en bouwrijp maken. We zien dat in Nederland de grondexploitatie in handen is van de gemeente en een beperkt aantal professioneel ontwikkelende partijen met grondposities. De resterende particulieren worden uitgekocht. Het instrumentarium (WvG, onteigening) is daarop ingericht. De beschikbaarheid van een stedelijke herverkavelingsregeling leidt in Noordrijn-Westfalen tot een andere dynamiek waarin de gemeenten medewerking afdwingen zonder geld te hoeven aanbieden en uiteindelijk ook particuliere eigenaren binnen boord blijven.

Maar ook later, in de bouwfase, treden kleine, bijvoorbeeld particuliere investeerders in Noordrijn-Westfalen als ontwikkelende partij tot het ontwikkelingsproces toe door een bouwrijpe kavel te kopen. Particuliere bouwers informeren direct bij de gemeente naar de beschikbaarheid van vrije kavels (ook als die in private handen zijn). Interessant vanuit Nederlands perspectief is dat het hierbij niet alleen gaat om eigenaar-bewoners, maar ook om particulieren die laten bouwen voor de particuliere verhuur. In Duitsland is er een grote particuliere verhuurmarkt en de overheid ondersteunt nieuwbouw voor particuliere verhuur nog meer dan de bouw voor eigen bewoning (Haffner 2009). De markt voor particulier opdrachtgeverschap en de kleine omvang van de locaties bieden de mogelijkheid voor kleine aannemers om zich op de nieuwbouwmarkt te begeven. Ook zij ontwikkelen regelmatig voor eigen rekening een twee-onder-één-kap of een kort rijtje woningen. In Nederland zijn zij op de grootschalige locaties sterk in het nadeel ten opzichte van grootschalige partijen. Bovendien krijgen dit soort actoren in de Nederlandse situatie vaak geen kans om in te stappen, omdat er relatief zelden sprake is van een kavelmarkt. Betrokken grondeigenaren ontwikkelen meestal ook het vastgoed. De deelname van relatief kleine spelers draagt er aan bij dat in Noordrijn-Westfalen minder partijen belang hebben bij een grote omvang van bouwprojecten. Maar ondanks de vele kleinschalige spelers en de benodigde afstemming daarvoor is men in een gemeente als Münster (290.000 inwoners) in staat jaarlijks tussen de 1.000 en 2.000 nieuwbouwwoningen op te leveren. Daarmee doet het niet onder voor Nederlandse middelgrote gemeenten.

Naast *economies of scale* spelen ook functionele afhankelijkheden een rol

bij de omvang van de locatie. In de Nederlandse planningspraktijk heeft het ideaal van integrale planning de woonwijkontwikkeling sterk beïnvloed, recentelijk in het concept van 'gebiedsontwikkeling', maar al in de wederopbouw met de zogenoemde 'wijkgedachte' (v/d Cammen& de Klerk 2003). De wijkgedachte behelst het idee dat alle (dagelijkse) voorzieningen binnen een nieuwe wijk beschikbaar moeten zijn. In Nederland werden daarom wijken als geheel gepland met eigen infrastructuur, winkels, scholen, waarvoor een groot aantal woningen nodig waren ten einde voldoende draagvlak te bewerkstelligen. In Noordrijn-Westfalen ging dat aanvankelijk op een vergelijkbare manier, maar vandaag de dag zien we dat dat de planning veel meer rekening houdt met de *bestaande* voorzieningen: dit noemen we *voorzieningengericht* plannen. Als er bijvoorbeeld bij een school een leerlingentekort dreigt, worden er extra woningen daar in de buurt gebouwd. Maar ook weer niet teveel, om te voorkomen dat de gemeente zou moeten investeren in een nieuwe school. Dit draagt bij aan een lappendeken van verschillende kleinere ontwikkelingslocaties.

OPEN-EINDE LOCATIEONTWIKKELING

In Nederland wordt de locatie ontwikkeld binnen een beperkte tijdshorizon. Alle onderdelen van de locatie worden binnen een bepaalde termijn gerealiseerd. Vaak genoeg wordt er ook een apart projectbureau opgericht om de ontwikkeling van de locatie binnen een bepaalde tijdspad te organiseren. In Noordrijn-Westfalen is er meer sprake van een doorlopend, relatief open-einde proces. Waarom dit verschil?

We moeten onderscheid maken tussen de noodzaak in Nederland om de locatie *snel* af te ronden en de noodzaak om deze met alle betrokkenen min of meer *gelijktijdig* af te ronden. Renteverliezen op grond zijn bijvoorbeeld een reden om haast te maken met het afbouwen van de locatie. Maar de noodzaak om *gelijktijdig* of te ronden zijn eerder de complexe financiële afspraken tussen ontwikkelende partijen, bijvoorbeeld over verevening. Via verevening wordt de realisatie van onderdelen van het programma, zoals sociale woningbouw, voorzieningen en vrije sectorwoningen aan elkaar gekoppeld. Dergelijke afspraken maken een *afrekenmoment* noodzakelijk, waarop het project financieel 'afgesloten' kan worden. Dat is meestal op het moment dat alle opbrengsten zijn gerealiseerd, dus op het moment dat alle woningen verkocht zijn en gerealiseerd (gaan) worden. In Noordrijn-Westfalen is de financiering van sociale woningbouw en voorzieningen meer afkomstig uit aparte bronnen, veel minder uit verevening (waarvoor op kleine locaties ook weinig potentie bestaat). Deze onderdelen zijn financieel 'ontkoppeld' van de exploitatie van de locatie.

Daarom hoeven niet alle onderdelen *gelijktijdig* te worden opgeleverd en er zijn lege kavels, die pas later (of nooit) zullen worden bebouwd. Op die manier draagt het open einde proces bij aan meer morfologische afwisseling op straatniveau.

GEMEENTE DRAAGT WEINIG RISICO

Gemeenten in Noordrijn-Westfalen zijn minder dan in Nederland risicodragend betrokken bij het ontwikkelingsproces. Zij hanteren veel minder dan Nederlandse gemeenten actief grondbeleid op uitleglocaties. Een van de institutionele verschillen die hier meespelen is het verschil in financiering van gemeentes. Duitse gemeentes betrekken hun inkomsten voor een relatief groot gedeelte uit gemeentelijke belastingen (Hoorens 2008). Dit verschaft hen meer beleidsvrijheid dan de Nederlandse gemeentes, die vooral via rijksuitkeringen worden gefinancierd. Er zijn daarom minder prikkels om gemeentelijk beleid of voorzieningen uit de baten van grondontwikkeling te betalen.

Actief grondbeleid was voor Nederlandse gemeentes tot de introductie van afdeling Grondexploitatie Wro in 2008 ook een manier om gemeentelijk kostenverhaal veilig te stellen. In Noordrijn-Westfalen is kostenverhaal niet altijd aan de orde, namelijk in het geval de ontwikkelende partijen in een soort van concessiemodel publieke werken realiseren en om *niet* overdragen aan de gemeente. Maar ook als de gemeente via bijvoorbeeld een gemeentelijke herverkavelingsprocedure wel kosten voor grondontwikkeling maakt, kan ze deze kosten al verhalen op de grondeigenaar nog voor deze gaat bouwen. In Nederland is kostenverhaal daarentegen vaak onderdeel van een hele set aan afspraken met de ontwikkelaar, en is het 'afrekenmoment' wederom als er gebouwd gaat worden.

Vanwege de geringe financiële betrokkenheid verlopen de belangen van gemeentes in Noordrijn-Westfalen minder parallel aan die van ontwikkelende partijen, en hebben ze minder belang bij schaalgrootte en een tijdige afronding. Dit draagt bij aan de typische morfologie, zoals hier voor beschreven.

STATISCHE WONINGMARKT

Voorgaande punten van verschil betroffen vooral de aanbod van woningen. Een vierde en laatste punt dat bijdraagt aan de morfologische verschillen zijn institutionele factoren die de vraagzijde beïnvloeden. De woningmarkt in Noordrijn-Westfalen is te typeren als een statische woningmarkt (Martens 1990). In een statische woningmarkt geldt het ideaalbeeld dat men in principe een keer een woning koopt, en dan voor het leven. De woning wordt aangepast aan de veranderende behoefte van bewoners al naar gelang veranderende levensomstandigheden in gezinssamenstelling of carrières. Totdat er enige stabiliteit in relatie en carrière is, wordt er voor gekozen om te huren op de relatief grote private huurmarkt. In een dynamische woningmarkt als in Nederland koopt men relatief vroeg en bij veranderende levensomstandigheden wordt een nieuw huis gezocht dat daarbij past.

In een statische woningmarkt moet het huis aan andere criteria voldoen. Er is een grotere vraag om het huis helemaal naar de eigen wensen vorm te geven, en het moet aanpasbaar zijn. Dit is als het ware onderdeel van het 'minimum' waaraan een grondgebonden huis moet voldoen. Particulier opdrachtgeverschap is daarom niet speciaal iets voor het hoge segment, maar integraal onderdeel van het idee van eigenaarschap. Als de grond duurder is, kiest men er soms voor om rijtjeshuis in particulier opdrachtgeverschap te realiseren.

De instituties in de verschillende landen zijn op deze situatie toegesneden en houden de verschillen in stand. Dol e.a. (2011) lieten in dit blad al zien dat particulier opdrachtgeverschap in Duitsland wordt gefaciliteerd door wettelijke regelingen die bijvoorbeeld de architect een belangrijke rol geven als supervisor bij het bouwproces. Daarnaast zijn de voorwaarden voor hypotheekverstrekking in Duitsland zodanig, dat lang gespaard moet worden voordat men aan een eigen huis kan denken. Regelingen als het *Bausparen* helpen om het kapitaal bij elkaar te krijgen. In Nederland dragen de bestaande kredietvoorwaarden, mede als gevolg van de hypotheekrenteaftrek, er aan bij dat huren relatief aantrekkelijk is en er vroeg een huis gekocht kan worden.

CONCLUSIE

Al deze institutionele factoren leveren een bijdrage aan het verschil tussen de verstedelijking in Nederland, grootschalig zowel in omvang van de locatie als van de bouwprojecten, en de patchworkachtige verstedelijking in Noordrijn-Westfalen met zijn kavelsgewijze bebouwing. Dat kavelsgewijze bebouwing ook binnen de huidige wetgeving in Nederland mogelijk is, laten de voorbeelden zien van Almere

(Oosterwold, Homeruskwartier), Amsterdam (Scheepstimmermanstraat, Steigereiland) en Leiden (Nieuw Leyden) waar de gemeente zich succesvol inzet voor particulier opdrachtgeverschap. Maar het is de vraag of alle institutionele wissels zo staan dat kleinschalige ontwikkeling net zo'n vanzelfsprekende optie is als grootschalige, ook in de toekomst bij een aantrekkende economie. Een andere institutionele context betekent in de eerste plaats een andere organisatie van de begeleiding van nieuwbouwproductie op gemeentelijk niveau. Wil meer kleinschalige woonwijkontwikkeling in de toekomst echter een grotere rol spelen, zou het Rijk vanuit zijn verantwoordelijkheid op systeemniveau ook rekening moeten houden met het feit dat landelijke instituties op de achtergrond meespelen. Institutionele innovaties – ook als die om andere redenen worden ingezet – zouden dan mede beoordeeld moeten worden naar de mate waarin ze kleinschalige woonwijkontwikkeling een meer vanzelfsprekende optie maken. Een nieuwe stedelijke herverkelevingsregeling zou bijvoorbeeld kunnen bijdragen aan een situatie waarin ook kleinschalige actoren vaker in het proces betrokken blijven – meer dan voorstellen waarin grondeigenaren gemakkelijker kunnen worden uitgekocht. Een verdere ontwikkeling van (regionale) fondsvorming zou kunnen bijdragen aan een financiële ont koppeling tussen onderdelen op de locatie zelf, en daarmee een meer gefaseerde en *piecemeal* ontwikkeling bevorderen. Meer gemeentelijke belastingautonomie zou kunnen bijdragen aan een andere rol van gemeenten bij gebiedsontwikkeling. In de overgangssituatie waarin we nu zitten, kunnen institutionele innovaties relatief gemakkelijk de wissels zetten voor een blijvende verandering in de manier waarop Nederlandse woonwijken er in de toekomst uitzien.

Literatuur

- Cammen, H. van der & L. de Klerk (2003), *Ruimtelijke ordening, van grachtengordel tot Vinex-wijk*, Utrecht: uitgeverij het Spectrum
- Dol, K., P. De Decker & Ch. Lennartz (2011), 'PO bij de burens is vooral anders', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nr. 3, pp. 37-41.
- Don, F.J.H. (red.) (2008), *Agenda voor de woningmarkt*, Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde.
- Haffner, M., J. Hoekstra, M. Oxley & H. van der Heijden (2009), *Bridging the gap between social and market rented housing in six European countries?*, Amsterdam: IOS press.
- Hoorens, D. (red.) (2008) *Sub-national governments in the European Union, organization, responsibilities and finance*, Parijs: Dexia Editions
- Martens, M. (1990) *Ways of owning, a study of homeownership in Europe and the USA, (thesis)*, Essex: University of Essex.
- Needham, D.B., P.J. te Raa, T.J.M. Spit & T.H.C. Zwanikken (2000), *Kwaliteit, winst en risico, de invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties*, Nijmegen/Utrecht: KUN/UU.
- PBL (2011), *Nederland in 2040, een land van regio's. Ruimtelijke verkenningen 2011*, Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- Tennekes, J. & A. Harbers (2012), *Grootschalige of kleinschalige verstedelijking? Een institutionele analyse van de totstandkoming van woonwijken in Nederland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen*, Den Haag: PBL.
- Vromraad (2007), *Tijd voor keuzes, perspectief op een woningmarkt in balans*, advies nr. 64, Den Haag: Vromraad.