

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

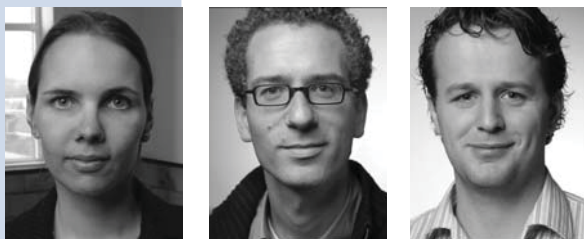
The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/68767>

Please be advised that this information was generated on 2021-04-12 and may be subject to change.

## Krimp een nieuwe opgave voor ontwikkelaars



**Drs. Femke Verwest, drs. Niels Sorel, dr. Edwin Buitelaar**

Drs. Femke Verwest, drs. Niels Sorel en dr. Edwin Buitelaar zijn werkzaam als onderzoekers bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Dit artikel is gebaseerd op onderzoek, waarvan de publicatie 'Regionale krimp en woningbouw: Omgaan met een transformatieopgave' deze zomer zal verschijnen.

### Aanleiding

Een enigszins oplettende (kranten)lezer kan het niet ontgaan zijn: steeds meer gemeenten zullen te maken krijgen met krimp. Voor de woningmarkt is vooral de daling van het aantal huishoudens relevant (Van Dam e.a., 2006). Volgens de regionale huishoudensprognoses van het CBS en RPB (PEARL) krijgt tot 2025 twintig procent van de Nederlandse gemeenten te maken met een dalend aantal huishoudens. Deze gemeenten bevinden zich vooral in de periferie: in Zuid-Limburg, Oost-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen, het Gooi en de Eemsdelta. In dit artikel zullen we aangeven wat deze huishoudensdaling betekent voor de woningvraag en hoe ontwikkelaars daarop reageren. We zullen de strategieën die ontwikkelaars in krimpregio's inzetten beschrijven. Tevens zullen we ingaan op de problemen die zich daarbij voordoen alsmede mogelijke oplossingen daarvoor.

### Gevolgen van krimp voor de woningmarkt

Een huishoudensdaling heeft gevolgen voor de woningvraag. Het aantal huishoudens neemt af wat een kleinere woningvraag betekent. De ontspannen woningmarkt die daardoor ontstaat kan voor- en nadelen hebben. Voordelen zijn er met name voor woonconsumenten. Er is meer keuze en het realiseren van de woonwens wordt daarmee eenvoudiger. De prijzen van koopwoningen liggen in de gemeenten die krimpen lager dan het Nederlandse gemiddelde. De aanbidders van woningen zullen om de consument moeten concurreren wat kan leiden tot een gunstige prijs/kwaliteitsverhouding.

De nadelen van de krimp spelen vooral de woningaanbidders (ontwikkelaars, corporaties particuliere verkopers/verhuurders) parten. De kleinere vraag naar woningen leidt tot een overaanbod en daarmee tot afzetproblemen in de huur- en koopsector. Leegstand en de daarbij horende inkomstenderving zal vooral in de huursector voorkomen, maar moet op termijn in de koopsector ook niet worden uitgesloten. In de eerste plaats zullen in de koopsector de verkooptijden oplopen en de prijzen onder druk komen te staan. Mensen zullen over het algemeen namelijk eerst hun oude woning willen verkopen voordat zij een nieuwe woning kopen. In de Nederlandse krimpregio's blijken woningen gemiddeld iets langer te koop te staan dan elders in Nederland. Zo stond in Parkstad Limburg<sup>1</sup>, in 2006, een koopwoning volgens het NVM bestand gemiddeld 192 dagen te koop, terwijl in datzelfde jaar het Nederlands gemiddelde op 124 dagen lag. Daarnaast zijn door de relatief lage woningprijzen (in vergelijking met het Nederlands gemiddelde) en de gelijkblijvende bouwkosten, de winstmarges voor de ontwikkelaars en bouwers in krimpgebieden kleiner dan elders in Nederland. Hierdoor is het lastig om de grondexploitatie sluitend te krijgen. Het ontwikkelen van nieuwbouw in

tijden van een huishoudensdaling stelt ontwikkelaars dan ook voor een nieuwe uitdaging.

De daling van het aantal huishoudens is overigens niet de enige demografische verandering waar ontwikkelaars in krimpgebieden mee geconfronteerd worden. De regionale huishoudensprognoses geven aan dat in de krimpgebieden ook een forse verandering in de huishoudenssamenstelling wordt verwacht (De Jong, 2007). In de krimpgemeenten zal het aandeel oudere huishoudens (65 jaar en ouder) boven het Nederlands gemiddelde liggen. De veranderende huishoudenssamenstelling alsmede de verschuiving van woonwensen zorgen ervoor dat de ontwikkelaars in krimpgebieden niet alleen met een kleinere, maar ook met een andere woningvraag te maken krijgen.

### Krimpstrategieën van ontwikkelaars

Ontwikkelaars reageren op verschillende manieren op krimp. Ten eerste kunnen ontwikkelaars hun bouwplannen handhaven. Wanneer in een krimpregio alle ontwikkelaars deze strategie volgen kan dit tot gevolg hebben dat geen van de ontwikkelaars de benodigde verkooptrempel haalt. Het gevaar bestaat dat hierdoor geen nieuwbouwproject van de grond komt, terwijl er nog wel markt is voor één nieuwbouwproject.

Ten tweede proberen ontwikkelaars in hun bouwplannen nieuwe woonconcepten te integreren. Op deze manier kunnen ze nieuwe doelgroepen aantrekken en de woningvraag vergroten. Een voorbeeld is de Blauwestad in Oost-Groningen. De gemeenten Scheemda, Winschoten en Reiderland proberen via dit nieuwbouwproject welgestelde vijftigplussers uit de Randstad te trekken. Er is een meer gegraven waaraan woningen zullen verrijzen (Dammers e.a. 2004). De eerste woningen zijn inmiddels gebouwd en verkocht. Anders dan verwacht blijkt het project vooral kopers uit de regio zelf te trekken (Bouma 2006). Het gevaar bestaat dat de nieuwbouw een uithollend effect op de bestaande

<sup>1</sup> Hiertoe behoren Heerlen, Kerkrade, Brunssum, Onderbanken, Voerendaal, Simpelveld en Landgraaf.

woningvoorraad heeft.

Ten derde passen ontwikkelaars hun bouwplannen inhoudelijk aan, aan de veranderde woningvraag of faseren de bouwplannen. De inhoudelijke aanpassingen dienen wel in overeenstemming met het bestemmingsplan te zijn. Zo kunnen ontwikkelaars in krimpregio's bijvoorbeeld besluiten over te gaan van seriematige bouw naar de verkoop van vrije kavels.

Ten vierde kunnen ontwikkelaars besluiten bestaande bouwplannen uit te stellen of af te blazen. Ontwikkelaars die in krimpgebieden tegen te hoge prijzen grondposities hebben ingenomen kiezen bijvoorbeeld voor deze optie en wachten tot de vraag weer toeneemt.

Tot slot kunnen ontwikkelaars de regio de rug toekeren en besluiten niet meer in krimpgebieden te ontwikkelen, omdat de marges te klein, de afzetrisico's te groot en de grondexploitatie moeilijk sluitend te krijgen zijn. Zo hebben in het project de Blauwestad twee landelijke ontwikkelaars om financiële redenen besloten zich uit het project 'Het Dorp' terug te trekken, zij achtten het risico te groot. De bouw wordt nu overgenomen door een lokale, bouwende projectontwikkelaar (auteur onbekend, 2007). Veel krimp gemeenten zijn bang dat ontwikkelaars in hun gemeente geen nieuwbouw meer willen of kunnen ontwikkelen.

#### **Ongewenst neveneffect: geen nieuwbouw**

Hoewel het gezien de kleinere woningvraag verstandig is bij krimp de nieuwbouw te matigen, betekent dit niet dat er in krimpgebieden helemaal geen nieuwbouw meer moet plaatsvinden. Een bouwstop zou de krimp namelijk kunnen versterken (self-fulfilling prophecy). Volgens de ontwikkelaars gaat dit matigen van nieuwbouw vanzelf. Ontwikkelaars bouwen immers niet voor leegstand. De financiële reserves van de meeste ontwikkelaars zijn niet dusdanig dat zij op voorraad kunnen bouwen. Wanneer zij het verkooppercentage van 60 tot 70% niet halen zullen zij niet gaan bouwen. Volgens het marktprincipe 'geen vraag, geen aanbod' zal krimp er 'vanzelf' voor zorgen dat het woningaanbod bij de veranderende woningvraag aansluit.

De krimpende gemeenten zijn daarentegen bezorgd dat de bovengenoemde strategieën van ontwikkelaars tot een suboptimaal resultaat leiden. Wanneer ontwikkelaars blijven doorbouwen kan dit namelijk de problemen die met krimp samengaan (zoals leegstand en verloedering) verergeren. Dit geldt vooral voor gebieden waar meerdere buurgemeenten met krimp geconfronteerd worden. Extra aanbod op de ene plek in de regio leidt namelijk tot extra krimp elders in de regio. Bovendien bestaat het gevaar dat de ontwikkelaar niet bouwt voor de interregionale vraag, maar voor doorstroming uit de slechtste voorraad binnen een regio. Op het moment dat verkoopcijfers in de nieuwbouw stagneren dan is het kwaad elders (meestal in dezelfde gemeente) al geschied en zijn in de bestaande woningvoorraad de gevolgen van huishoudensdaling al zichtbaar. Tot slot kan de onderlinge concurrentie tussen

ontwikkelaars er voor zorgen dat de marktpotenties die er zijn niet optimaal benut worden. De nieuwbouw kan daardoor stagneren, terwijl er wel voldoende vraag voor één nieuwbouwproject is.

#### **Regionale afstemming wenselijk**

Om dit soort coördinatieproblemen op te lossen is regionale afstemming van woningbouwplannen nodig. De gemeenten zullen hier het voortouw in moeten nemen en ontwikkelaars en corporaties moeten stimuleren de krimpopgave gezamenlijk op te pakken. In Parkstad Limburg, wat een (wettelijk) samenwerkingsverband tussen zeven gemeenten is, hebben de gemeenten samen met de corporaties en ontwikkelaars een regionale woonvisie en nieuwbouwprogrammering opgesteld, waarin zij het aantal nieuwbouwplannen naar beneden toe hebben bijgesteld (Parkstad Limburg, 2006 & 2007).

De ontwikkelaars die actief zijn in Parkstad Limburg, hebben zich op eigen initiatief verenigd in 'Het Vervolg'. 'Het Vervolg' is nauw betrokken bij de opstelling van de regionale woonvisie. De ontwikkelaars hebben via de lokale pers laten weten achter de regionale woonvisie te staan. In Parkstad Limburg is vooral overeenstemming bereikt over het terugschroeven van het aantal nieuwbouwplannen. Het zou goed zijn als de ontwikkelaars in de toekomst hun plannen ook inhoudelijk op elkaar zouden afstemmen en zich niet allemaal op dezelfde doelgroep zouden richten. Deze afstemming zou het afzetrisico voor ontwikkelaars in krimpgebieden kunnen verkleinen.

#### **Voldoende flexibiliteit inbouwen**

Om adequaat op de krimp te kunnen anticiperen is het belangrijk dat ontwikkelaars voldoende flexibiliteit in hun bouwplannen inbouwen. Daarnaast kunnen zij ervoor kiezen de flexibiliteit van hun gebouwen te vergroten, zodat deze bij een veranderend huishoudens-aantal of -samenstelling eenvoudig kunnen worden getransformeerd en kunnen voldoen aan de wensen van de consument. Levensloopbestendige woningen zijn hier een voorbeeld van.

Om daadwerkelijk tussentijds op demografische veranderingen te kunnen inspelen is het voor ontwikkelaars belangrijk dat gemeenten voldoende flexibiliteit in de bestemmingsplannen inbouwen. Dit kan door te werken met globale plannen of door een 'wijzigingsbevoegdheid' op te nemen. Het voordeel hiervan is dat de mogelijkheden voor ontwikkelaars om tussentijds hun bouwplannen aan te passen worden verruimd.

#### **Meer Publiek Private Samenwerking**

Krimpgemeenten proberen via financiële afspraken te voorkomen dat ontwikkelaars de krimpregio de rug toekeren. Door deze afspraken proberen ze de afzetrisico's voor ontwikkelaars te verkleinen en hen te verleiden woningen in de herstructureringsgebieden te ontwik-

kelen. Zo heeft de Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl (OMD: bestaande uit gemeente, corporatie en provincie) financiële afspraken gemaakt met een bouwconsortium, waarin twee ontwikkelaars en één corporatie zitten. Dit consortium heeft het recht gekregen om 70% van de woningen te ontwikkelen. Het risico voor deze ontwikkeling ligt grotendeels bij de OMD die alle grond in handen heeft en daarvoor pas betaald krijgt van het bouwconsortium als de woningen verkocht zijn. Op dit moment acht het consortium ontwikkeling te risicovol en wacht betere tijden af. Dit voorbeeld laat zien dat gemeenten moeten oppassen niet zelf te veel financiële risico's voor hun rekening te nemen. Het gevolg daarvan is dat private partijen geen prikkel voelen om nieuwbouw te ontwikkelen en dit traag en moeizaam van de grond komt.

Speciale aandacht vraagt de verhouding tussen ontwikkelaars en corporaties. Omdat de herstructurering van de bestaande woningvoorraad zo belangrijk is in krimpgebieden en dit vooral corporatiewoningen zijn, kunnen de corporaties een belangrijke partner vormen. Sommige corporaties hebben namelijk veel eigen vermogen. Daarnaast hebben ze lagere rendementseisen. Hierdoor kunnen ze een groter afzetrisico nemen. Corporaties nemen regelmatig een deel van de woningen van de ontwikkelaar af. Dit betekent voor de ontwikkelaar een gegarandeerde afzet.

#### Tot besluit

Een krimpend aantal huishoudens stelt partijen actief op de woningmarkt voor nieuwe uitdagingen. Ook ontwikkelaars zullen zich moeten herbezinnen op hun strategie. Krimp vraagt van ontwikkelaars een ontkrachting van het vooroordeel dat ze alleen er op uit zijn winst te maken. Een projectontwikkelaar kan in een krimpregio laten zien wat hij waard is, om ook in moeilijkere tijden en op moeilijkere locaties projecten succesvol te ont-

wikkelen. Het is slim om daarbij niet individueel te werk te gaan, maar samenwerking met anderen in de regio te zoeken. Met gemeenten en provincies om bij de plannenmakerij betrokken te worden, met corporaties en andere ontwikkelaars om afzetrisico's te verkleinen.

#### Literatuur

- Auteur onbekend (2007), Ontwikkelaars stappen uit project Blauwestad, Dagblad van het Noorden 20/11/2007.
- Bouma, J.D. (2006), 'Afbreken is soms beter dan leegstand. Onderzoeker heeft kritiek op nieuwbouw plannen terwijl de bevolking afneemt', NRC Handelsblad, 15/22006, p.2.
- Dam, F. van, C. de Groot, F. Verwest (2006), Krimp en ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst & W. Verschoor (2004), Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk, Den Haag/Rotterdam: Ruimtelijk Planbureau/ NAI Uitgevers.
- Jong, A. de (2007), Regionale huishoudensprognose 2005-2025, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau/Centraal bureau voor Statistiek.
- Parkstad Limburg (2006), Regionale woonvisie op hoofdlijnen Parkstad Limburg 2006-2010. Parkstad Limburg geeft Ruimte!, vastgesteld door Parkstad Raad op 11 december 2006, Heerlen: Parkstad Limburg.
- Parkstad Limburg (2007), overzicht netto toevoegingen Parkstad Limburg, 5 december 2007, Heerlen: Parkstad Limburg.