stec
groep



Ongebruikte grondposities

Onderzoek naar de benutting van braakliggende terreinen

Stec Groep aan Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties

Esther Geuting, Matthijs Ham en Erik de Leve
5 januari 2021

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 2

Samenvatting 4

Inleiding 6

1.1 Aanleiding ... 6

Methodologie 8

1 Uitblijvende ontwikkeling van harde plannen 10

1.1 Deelnemende gemeenten goed voor circa 950 harde plannen ... 10
1.2 Harde plannen van deelnemende gemeenten bevatten ongeveer 27.000 woningen ... 11
1.3 Overal sprake van vertraging van harde plannen, in West-Nederland het minst vertraging, in Noord-Nederland vertraagt zelfs twee derde van de plannen ... 11
1.4 Afgelopen 5 jaar: 55% van de gemeenten geven aan vertraagde plannen te hebben ... 12
1.5 Tot 2025 sprake van circa 6.800 vertraagde nieuwbouwwoningen in de responsegemeenten ... 13
1.6 Aandeel vertraagde nieuwbouwwoningen tot 2025 gemiddeld beperkt, met grote uitschieters ... 13

2 Reactie gemeenten op uitblijvende ontwikkeling 15

2.1 43% van de gemeenten zet géén instrumenten in tegen vertraging ... 15
2.2 Hoge mate van effectiviteit van ingezette instrumenten ... 17
2.3 Nieuwe instrumenten nodig? ... 18

3 Casus analyse vertraagde plannen 19

3.1 Uitleg- en binnenstedelijke locaties kennen de meeste vertraging ... 19
3.2 In circa 70% van de gemeenten wordt geen uitwerkingsplicht opgenomen in het bestemmingsplan ... 19
3.3 Grond vertraagde plannen in krimpregio's vooral in privaat bezit, in groeiregio's vaker in gemeentelijk bezit ... 20
3.4 Bouwclaim voornamelijk gebruikt bij uitleglocaties, maar zonder uitwerkingsplicht in het bestemmingsplan ... 22
3.5 Verwachte oorzaken voor braak liggen voornamelijk van financiële en/of markttechnische aard ... 24

Conclusies 31

Bijlage A: figuren analyse 33

Bijlage B: juridische relatie per landsdeel en gemeentegrootte 37

Samenvatting

Een kwart van de woningen in harde plannen loopt vertraging op

Het verwerven van de benodigde gronden wordt door de oplopende marktdruk steeds duurder. Daarnaast vergt het bouw- en woonrijp maken van de kavels ook een grote investering. Dit moet, idealiter met winst, worden terugverdiend door de verkoop van het gerealiseerde vastgoed. 11% van de gemeenten geven echter aan dat dit niet het geval is. Ze lopen aan tegen haalbaarheidsproblemen aan de opbrengstenkant van hun harde plannen. Daarnaast geven gemeenten aan dat er in 9% van de gevallen herprogrammering van de harde plannen wordt overwogen. Afhankelijk van de juridische relatie tussen de gemeente en de ontwikkelaar, kan dit oplopen tot 20%. Herprogrammering kan soms zonder dat sprake is van aanpassing van het bestemmingsplan, soms is echter aanpassing van het bestemmingsplan nodig. Er wordt dan opnieuw gekeken naar het aantal woningen binnen het plan alsook het type woningen dat gebouwd wordt. Dit kan dus betekenen dat er meer woningen of woningen met een hogere of lagere verkoopopbrengst of grondwaarde worden verkocht. Dit kan ook gevolgen hebben voor het gemeentelijke kostenverhaal.

Hoewel sommige oorzaken vaker genoemd worden dan andere, ligt er in zo goed als alle gevallen waar sprake is van vertraging een combinatie van oorzaken aan ten grondslag. Veel van deze oorzaken werken elkaar ook in de hand. Op het moment dat er bijvoorbeeld sprake is van haalbaarheidsproblemen aan de opbrengstenkant, dan volgt vaak herprogrammering of aanscherping van het programma. Herprogrammering kan betekenen dat er weer nieuwe eisen aan het plan moeten worden gesteld. Denk hierbij bijvoorbeeld aan parkeernormen of stedenbouwkundige kwaliteiten. Als gevolg hiervan is het mogelijk dat het bestemmingsplan ook weer aangepast moet worden.

Speculatie op toekomstige waardestijging speelt een rol bij circa een tiende van de vertraagde plannen

Door woningen op de markt te brengen wanneer de woningprijzen hoog zijn, kunnen ontwikkelende grondeigenaren hun winst maximaliseren. Mogelijk is dit een reden voor het bewust vertragen van harde plannen. De deelnemende gemeenten vermoeden dat speculatie op waardestijging een rol speelt bij een tiende van alle vertraagde plannen. Het is lastig om te zeggen of dit daadwerkelijk aan de hand is in al deze gevallen. Verwachte waardestijging is echter niet de meest voorkomende oorzaak bij vertraging van projecten.

Te lage opbrengsten van plannen en herprogrammering van de plannen meest voorkomende oorzaken voor planvertraging

Het verwerven van de benodigde gronden wordt door de oplopende marktdruk steeds duurder. Daarnaast vergt het bouw- en woonrijp maken van de kavels ook een grote investering. Dit moet, idealiter met winst, worden terugverdiend door de verkoop van het gerealiseerde vastgoed. 11% van de gemeenten geven echter aan dat dit niet het geval is. Ze lopen aan tegen haalbaarheidsproblemen aan de opbrengstenkant van hun harde plannen. Daarnaast geven gemeenten aan dat er in 9% van de gevallen herprogrammering van de harde plannen wordt overwogen. Afhankelijk van de juridische relatie tussen de gemeente en de ontwikkelaar, kan dit oplopen tot 20%. Herprogrammering kan soms zonder dat sprake is van aanpassing van het bestemmingsplan, soms is echter aanpassing van het bestemmingsplan nodig. Er wordt dan opnieuw gekeken naar het aantal woningen binnen het plan alsook het type woningen dat gebouwd wordt. Dit kan dus betekenen dat er meer woningen of woningen met een hogere of lagere verkoopopbrengst of grondwaarde worden verkocht. Dit kan ook gevolgen hebben voor het gemeentelijke kostenverhaal.

Hoewel sommige oorzaken vaker genoemd worden dan andere, ligt er in zo goed als alle gevallen waar sprake is van vertraging een combinatie van oorzaken aan ten grondslag. Veel van deze oorzaken werken elkaar ook in de hand. Op het moment dat er bijvoorbeeld sprake is van haalbaarheidsproblemen aan de opbrengstenkant, dan volgt vaak herprogrammering of aanscherping van het programma.

Herprogrammering kan betekenen dat er weer nieuwe eisen aan het plan moeten worden gesteld. Denk hierbij bijvoorbeeld aan parkeernormen of stedenbouwkundige kwaliteiten. Als gevolg hiervan is het mogelijk dat het bestemmingsplan ook weer aangepast moet worden.

Ruim twee vijfde van de deelnemende gemeenten onderneemt geen actie tegen planvertraging

Gemeenten beschikken over verschillende instrumenten in het grondbeleid die zij kunnen hanteren om vertraging van de realisatie zoveel mogelijk te verminderen. Het is daarom een opvallend dat 43% van de deelnemende gemeenten aangeeft geen acties te ondernemen tegen planvertraging. Dit lijkt voornamelijk voort te komen uit angst voor (risico's op) planschade.

Inzet van instrumentarium is effectief

Op het moment dat gemeenten wel instrumenten inzetten, geven ze aan dat deze ook effectief zijn en dat dit leidt tot (snellere) realisatie van het plan. Het zou de uitvoering van plannen dus ten goede komen als gemeenten op de juiste momenten (de juiste) instrumenten inzetten.

Tabel 1: Gemeentelij instrumentarium ter voorkoming van planvertraging

Instrument	Toelichting
Bouwclaim (met realisatietermijn)	Bij een bouwclaim verkopen private partijen hun grond aan de gemeente. In ruil hiervoor krijgen zij bouwrijpe grond terug van de gemeente. De gemeente kan hierbij de private partijen verplichten de ontwikkeling van die gronden te realiseren.
Anterieure overeenkomst (met bouwplicht)	De anterieure overeenkomst is een privaatrechtelijk instrument waarin, naast kostenverzekering, ook nog aanvullende zaken kunnen worden geregeld. Zo kan een bouwplicht worden opgenomen om vertraging te voorkomen.
Exploitatieplan (met afspraken over fasering)[1]	Het exploitatieplan is een publiekrechtelijk instrument waarin kostenverhaal voor de gebiedsontwikkeling wordt verzekerd. In het exploitatieplan kan een fasering worden opgenomen, deze kan alleen niet worden afgedwongen.
Posterieure overeenkomst (met bouwplicht)	De posterieure overeenkomst is een privaatrechtelijk instrument dat getekend kan worden na het vaststellen van het exploitatieplan of de anterieure overeenkomst. Het biedt de mogelijkheid nog enkele zaken te kunnen regelen, zoals bijvoorbeeld een planning of fasering.
Onteigeningswet	De Onteigeningswet stelt gemeenten in staat om bezit te krijgen over gronden die in het bezit zijn van derden. Zou er sprake zijn van vertraging omdat een grondeigenaar niet mee wil werken, kan de gemeente deze grond onteigenen (waarbij de gemeente de voormalig eigenaar schadeloos moet stellen).
Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)	De Wvg geeft gemeenten een eerste recht van koop als een eigenaar wil verkopen. Zij is daarmee in staat om vroegtijdig grondposities in te nemen. Vertraging kan worden tegengegaan door strategische grondposities in te nemen, zodat de gemeente de grond bezit als wordt besloten dat de grond ontwikkeld zal worden.
Boeteclausule bij gronduitgifte	Wanneer de gemeente grond verkoopt aan derden kan zij een boeteclausule opnemen. Er wordt dan een termijn voor de realisatie gesteld. Wordt de termijn niet door de ontwikkelaar gehaald dan betaalt hij een boete of kan de gemeente de grond tegen een lage prijs terugkopen (korting).
Bouwplicht bij selectieprocedure	Wanneer de gemeente de grond bezit mag zij bij het kiezen van een ontwikkelaar in de selectie voorwaarden stellen omtrent de realisatie van de gronden.

[1] Na de invoering van de Omgevingswet wordt het exploitatieplan gedeeltelijk opgenomen in het Omgevingsplan

Inleiding

1.1 Aanleiding

Uw directie draagt bij aan een goed functionerende woningmarkt, waarin voldoende woningen worden gebouwd, en de woningmarkt als geheel goed functioneert. Vanuit de Tweede Kamer heeft kamerlid Nijboer een motie ingediend die betrekking heeft op het in productie brengen van braakliggende terreinen met een woonbestemming. De insteek van de motie is dat terreinen vanuit winstoogmerk bij ontwikkelende partijen langer braak blijven liggen dan wenselijk is. De motie vraagt te onderzoeken welke wettelijke mogelijkheden ervoor gemeenten zijn om braakliggende terreinen te laten benutten. U beantwoordt de motie aan de hand van drie deeltrajecten: allereerst brengt u in kaart welke instrumenten gemeenten kunnen inzetten (onderdeel A). Daarnaast wilt u inzicht in hoeverre gemeenten worden geconfronteerd met deze hypothese en hoeveel woningen het betreft (onderdeel B). Tot slot wilt u inzicht in de toepasbaarheid van het instrumentarium: wat werkt wanneer wel/niet (onderdeel C).U vraagt ons voor onderdeel B: inzicht in de omvang van het probleem.

Oplopende marktdruk

Er is oplopende marktdruk in de woningbouw, en toch wordt er soms niet gebouwd. Zowel vanuit de verschillende lagen van de overheid als vanuit private marktpartijen zoals bouwers en ontwikkelaars, wordt aangegeven dat er meer locaties beschikbaar moeten komen in grote delen van het land en dat de bestaande ontwikkelprojecten sneller tot uitvoering gebracht moeten worden. Tegelijkertijd laat onderzoek van Buitelaar en Van Schie (2018) zien dat er nog veel bouwlocaties met een hard bestemmingsplan zijn, waar niet wordt gebouwd. Het gaat om locaties in eigendom van bouwers en ontwikkelaars en locaties in eigendom van gemeenten.

Om vertraging gedeeltelijk op te vangen, wordt vaak benoemd dat er voor 130% geprogrammeerd moet worden. Dit wordt gesteld doordat gemiddeld genomen ongeveer 30% van de plannen gedurende de jaren uitvalt of vertraagt. Bovendien moet op deze manier ook het gebrek aan harde plancapaciteit na 2025 worden opgevangen. Eerder onderzoek van ons in opdracht van de NVM laat zien dat het gemiddeld 10 jaar duurt om een woning van idee tot verkoop te realiseren (Doorlooptijd van nieuwbouwwoningen, Stec Groep 2018).

Om te versnellen in de bouwproductie, is het belangrijk om zicht te krijgen op de knelpunten of de ‘vertragingen’ binnen het locatieontwikkelingsproces. We focussen ons in deze verkenning op de fase nadat het bestemmingsplan is vastgesteld en voordat de omgevingsvergunning is aangevraagd. U wilt inzicht hebben in welke mate gemeenten het probleem herkennen dat op bouwlocaties met een hard bestemmingsplan niet wordt gebouwd. Om hoeveel (woningen in) plannen gaat het, in welke situaties komt het voor en welk aandeel in de productie betreft het?

In de voorliggende verkenning onderscheiden we de volgende situaties, allen met een harde bouwtitel (onherroepelijk bestemmingsplan):

- Gemeentelijk grondeigendom, met bouwclaim, zonder realisatietermijn
- Gemeentelijk grondeigendom, met bouwclaim of ander contract, met verstreken realisatie termijn
- Privaat grondeigendom, geen vergunningsaanvraag, geen anterieure overeenkomst
- Privaat grondeigendom, geen vergunningsaanvraag, met anterieure overeenkomst
- Privaat grondeigendom, geen vergunningsaanvraag, vastgesteld exploitatieplan
- Anders namelijk...(denk aan de voorgaande situaties, in geval van erfpacht, et cetera)

Uw vragen

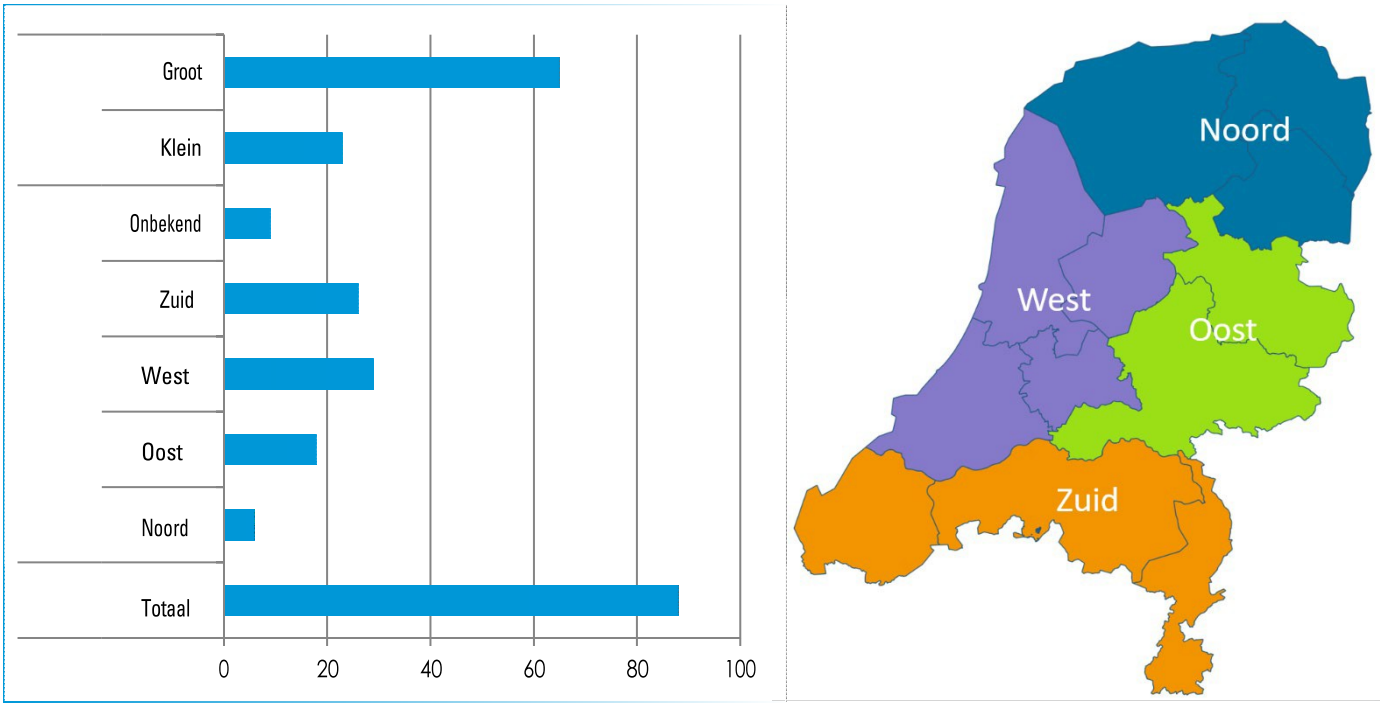
Met het voorliggende onderzoek geven we antwoord op de volgende vragen, waarbij we onderscheid maken naar de verschillende uitgangssituaties naar eigendom, contractuele aspecten, en kostenverhaal zoals hierboven benoemd:

- Zijn er verschillen tussen binnenstedelijke en uitbreidingslocaties?
- Speelt de verwachting van waardestijging een rol in het laten braak liggen van gronden met een bouwtitel?
- Zijn er nog andere factoren die van invloed zijn op de periode van braak liggen?
- Welke mogelijkheden ziet de gemeente om de periode van braak liggen te verkorten (wettelijk of anderszins) in de verschillende uitgangssituaties?

Methodologie

Er hebben 88 gemeenten deelgenomen aan het onderzoek. Hiervan vallen er 65 onder de categorie grote gemeenten en 23 onder de categorie kleine gemeenten. Er hebben 6 gemeenten uit Noord-Nederland deelgenomen, 18 uit Oost-Nederland, 29 uit West-Nederland en 26 uit Zuid-Nederland. Van 9 gemeenten konden we het landsdeel niet achterhalen doordat geen gemeentenaam of projectnaam herleid kon worden. De indeling van de landsdelen is in de onderstaande figuur weergegeven.

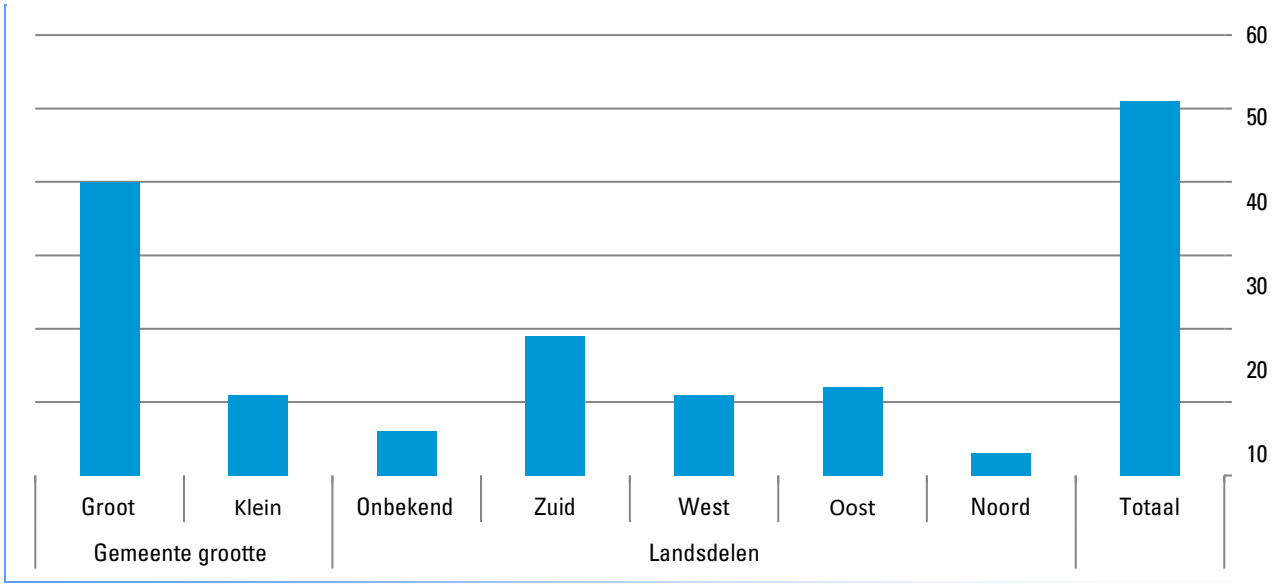
Figuur 1: Respons gemeenten (links) en indeling naar landsdelen (rechts)



Gemeenten in Friesland, Groningen en Drenthe vallen onder Noord-Nederland. Gemeenten in Overijssel en Gelderland onder Oost-Nederland. Gemeenten in Zeeland, Noord-Brabant en Limburg onder Zuid-Nederland. Gemeenten in Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland vallen onder West-Nederland.

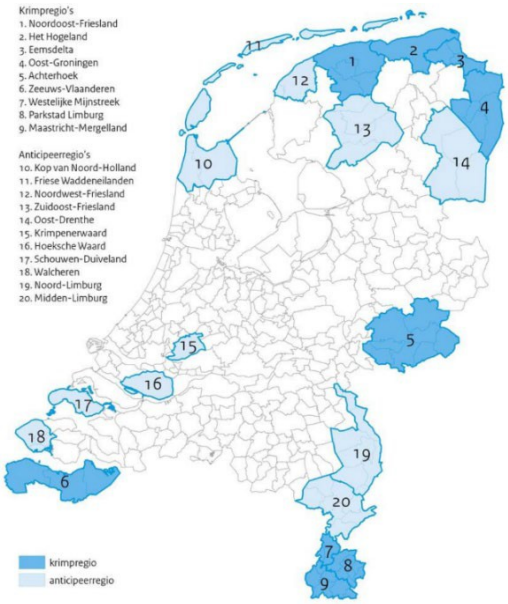
De indeling naar gemeentegrootte is gemaakt door te kijken naar het inwoneraantal per 1 januari 2020. De 100 gemeenten met het laagste inwoneraantal hebben het label “kleine gemeenten” gekregen, de overige gemeenten het label “grote gemeenten”. Grote gemeenten konden vertraagde plannen vanaf 50 woningen invullen, dit mochten ook plannen zijn die lopen vanaf 2010. Voor kleine gemeenten geldt hetzelfde uitgangspunt, alleen mochten zij plannen invullen vanaf 20 woningen. In de onderstaande figuur staat aangegeven hoeveel casussen van vertraagde plannen zijn ingevuld door de gemeenten.

Figuur 2: Respons casussen vertraagde plannen



In dit onderzoek wordt ook een onderscheid gemaakt naar groei-, anticipeer- en krimpregio's. Deze indeling is gemaakt op basis van de indeling naar krimp- en anticipeerregio's van de Rijksoverheid uit 2018 (zie figuur 3). Krimpregio's zijn de delen van het land waar de bevolking naar verwachting het hardste daalt. In 2040 is de bevolking in deze gebieden met minimaal 12,5% gedaald op basis van bevolkingsprognoses uit 2014. Dit zijn Noordoost-Friesland, het Hogeland, de Eemsdelta, Oost-Groningen, de Achterhoek, Zeeuws-Vlaanderen, de Westelijke Mijnstreek, Parkstad Limburg en Maastricht-Mergelland. Anticipeerregio's moeten rekening houden met een afname van de bevolking in de (nabije) toekomst. Hieronder vallen de Kop van Noord-Holland, de Friese Waddeneilanden, Noordwest-Friesland, Oost-Drenthe, Krimpenerwaard, de Hoeksche Waard, Schouwen-Duiveland, Walcheren, Noord-Limburg en Midden-Limburg. Alle gemeenten die niet binnen de krimp- of anticipeerregio's vallen, worden in dit onderzoek beschouwd als groeiregio's.

Figuur 3: Indeling krimp- en anticipeerregio's



Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 1 januari 2018.

1 Uitblijvende ontwikkeling van harde plannen

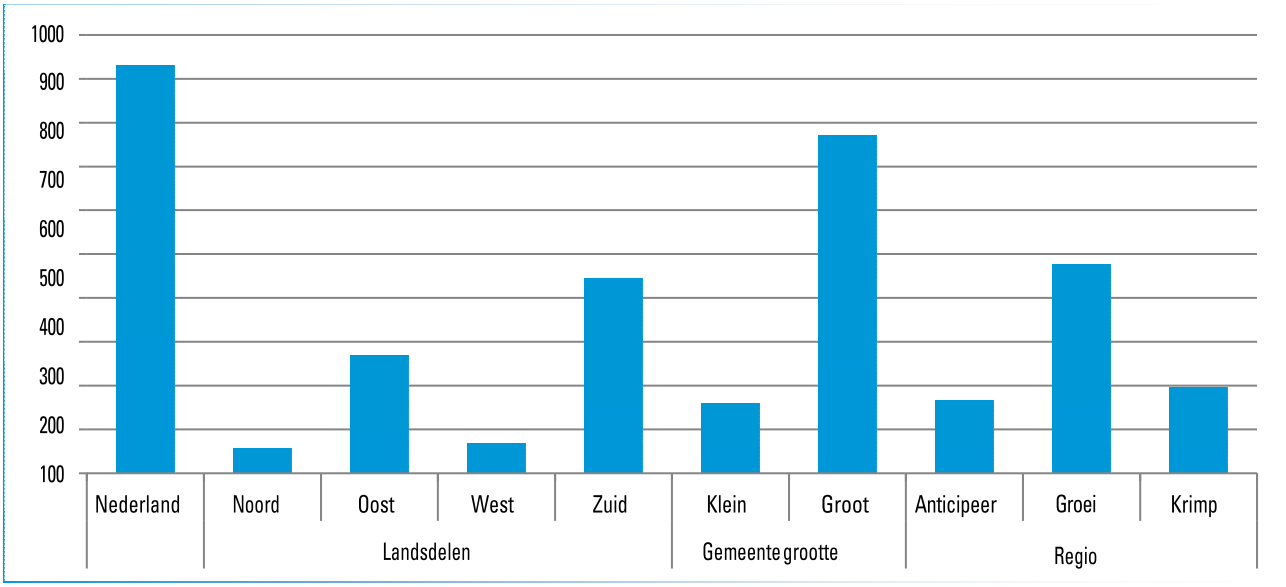
1.1 Deelnemende gemeenten goed voor circa 950 harde plannen

Aan het onderzoek hebben 88 gemeenten deelgenomen. Dit is circa 25% van het totale aantal gemeenten in Nederland. Het aantal plannen van deze gemeenten dat zich bevindt in de fase tussen een onherroepelijk vastgesteld bestemmingsplan en de aanvraag van de omgevingsvergunning is 930. Het grootste aandeel van plannen in deze categorie is te vinden in Oost- (29%) en Zuid-Nederland (48%). Bovendien zien we logischerwijs dat dit aandeel plannen het grootst is binnen de grote gemeenten.

DEFINITIE VAN HARDE EN ZACHTE PLANNEN

Onder harde plannen worden in dit onderzoek woningbouwplannen verstaan waarbij het bestemmingsplan is vastgesteld door de gemeenteraad, nadat het officiële traject hiervoor is doorlopen, waaronder de fase van terinzagelegging. Het bestemmingsplan is daarmee onherroepelijk, waarna de omgevingsvergunning om te bouwen kan worden aangevraagd en gestart kan worden met de bouwactiviteit. Sommige plannen bevatten nog een uitwerkingsplicht, zie 4.2 en 4.4.
Zachte plannen zijn woningbouwplannen waarvan de status nog niet hard is. Hier kunnen nog wijzigingen in plaatsvinden, zoals typen woonmilieu, aantallen of prijsklassen van de woningen.

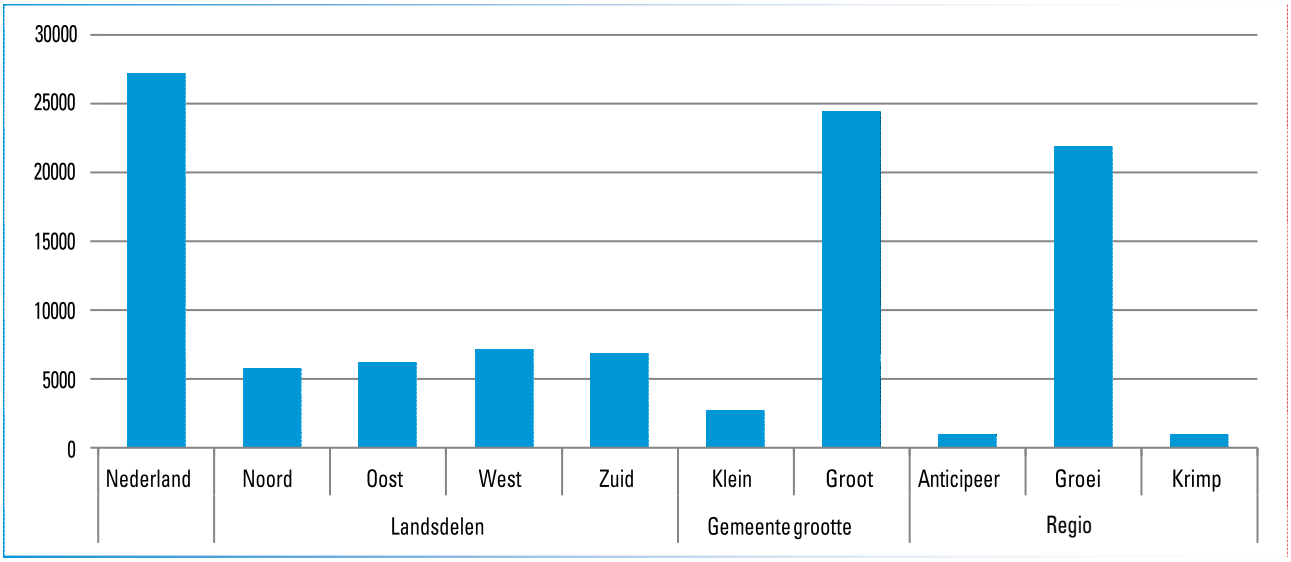
Figuur 4: Aantal plannen in de fase tussen een onherroepelijk BP en aanvraag van de omgevingsvergunning



1.2 Harde plannen van deelnemende gemeenten bevatten ongeveer 27.000 woningen

De plannen van de deelnemende gemeenten zijn goed voor een totaal van 27.165 woningen. Hoewel het aantal plannen in Noord- en West-Nederland lager is dan in Oost- en Zuid-Nederland, ligt de verdeling van het aantal woningen dichter bij elkaar. De plannen in Noord- en West-Nederland over het algemeen grootschaliger dan in Oost- en Zuid-Nederland

Figuur 5: Aantal woningen in de plannen in fase tussen onherroepelijk BP en aanvraag van de omgevingsvergunning



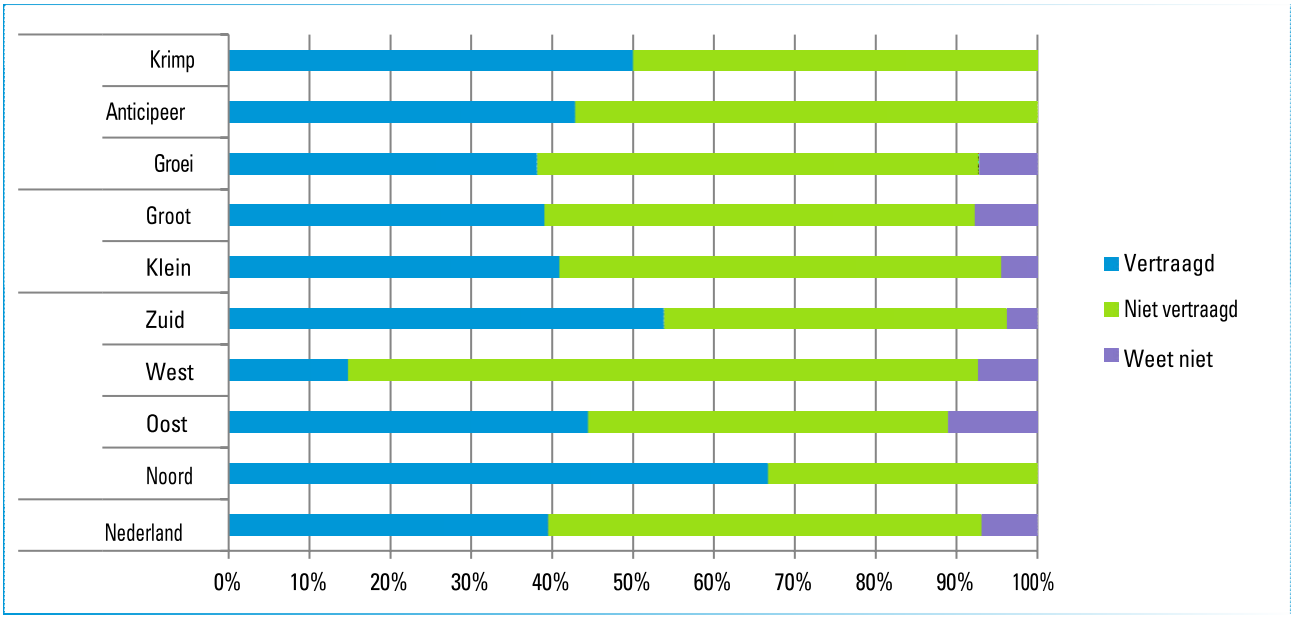
INDICATIE VAN SITUATIE IN NEDERLAND

In paragraaf 2.1 wordt beschreven hoeveel plannen in de deelnemende gemeenten zich bevinden in de fase tussen een onherroepelijk bestemmingsplan en de aanvraag van de omgevingsvergunning. In paragraaf 2.2. wordt beschreven hoeveel woningen deze plannen omvatten. Aan dit onderzoek heeft ongeveer 25% van de gemeenten van Nederland deelgenomen. Om een indicatie van de situatie in heel Nederland te schetsen, kunnen we extrapoleren naar heel Nederland. Dit zou betekenen dat er circa 3.700 plannen in Nederland zijn die zich bevinden in de fase tussen een onherroepelijk bestemmingsplan en de aanvraag van de omgevingsvergunning. Voor het aantal woningen in deze plannen zouden we uitkomen op bijna 108.000. Dit is enkel om een grove indicatie te geven, het betreft geen hard cijfer.

1.3 Overal sprake van vertraging van harde plannen, in West-Nederland het minst vertraging, in Noord-Nederland vertraagt zelfs twee derde van de plannen

Van de 88 gemeenten geeft circa 40% aan dat er op dit moment sprake is van vertraging van hun harde plannen. Opvallend is dat grote en kleine gemeenten hiermee in nagenoeg dezelfde mate te maken hebben, 41% van de grote gemeenten en 38% van de kleine gemeenten geven aan met vertraging te kampen. Gemeenten in West-Nederland geven aan het minst te maken hebben met vertraging. Maar 14% van deze gemeenten heeft last van vertraging van harde plannen. Hiertegenover staat dat er in 67% van de gemeenten in Noord-Nederland en in 54% van de gemeenten in Zuid-Nederland sprake is van vertraging van harde plannen. 50% van de gemeenten in krimpregio's geven aan dat er sprake is van vertraging van harde plannen. In groei- en anticipeerregio's ligt dit percentage rond de 40%.

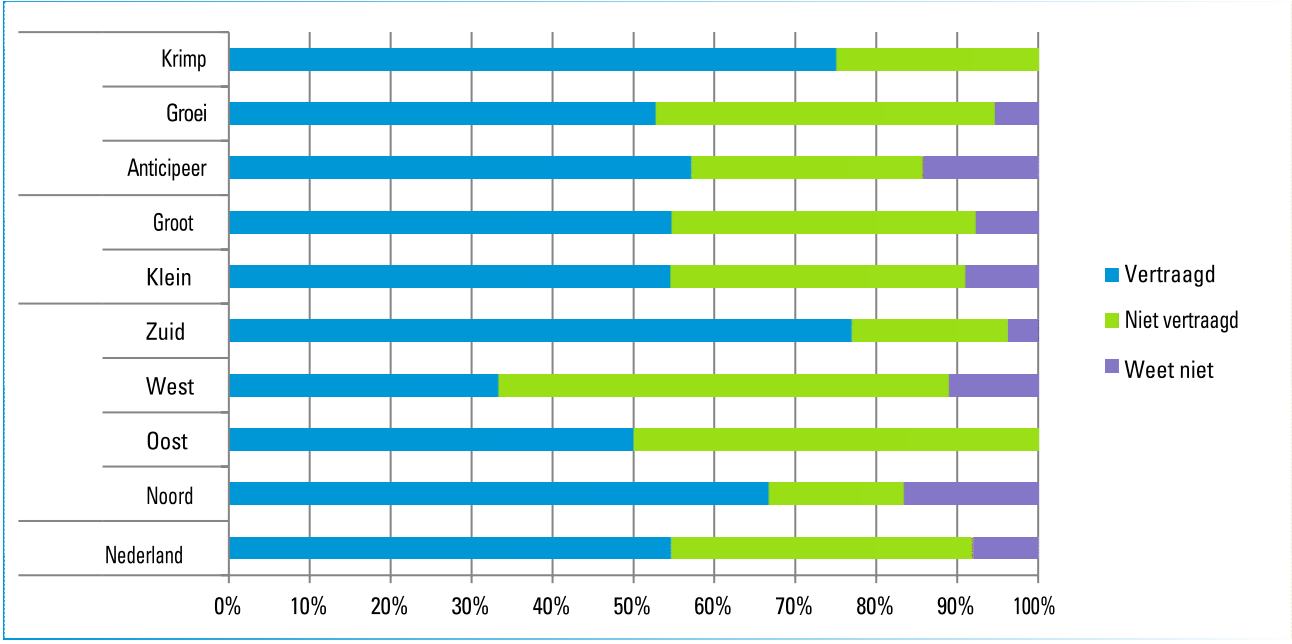
Figuur 6: Vertraging van harde plannen in Nederland



1.4 Afgelopen 5 jaar: 55% van de gemeenten geven aan vertraagde plannen te hebben

In de periode tussen 2015 en 2020 geeft ruim de helft van de gemeenten aan dat de realisatie van de harde plannen op zich laat wachten. In Zuid-Nederland is dit het meest aan de orde: 77% van de gemeenten in dit landsdeel die de enquête hebben ingevuld geeft aan dat de uitvoering van harde plannen langer duurt dan voorzien. Ook ruim de helft van zowel de grote als kleine gemeenten geven aan vertraging van harde plannen te ondervinden. 75% van de gemeenten in krimpregio's geven aan te maken hebben met vertraging van plannen. Meer dan de helft van de gemeenten in groei- en anticipeerregio's geven aan dat er sprake is van vertraging van plannen.

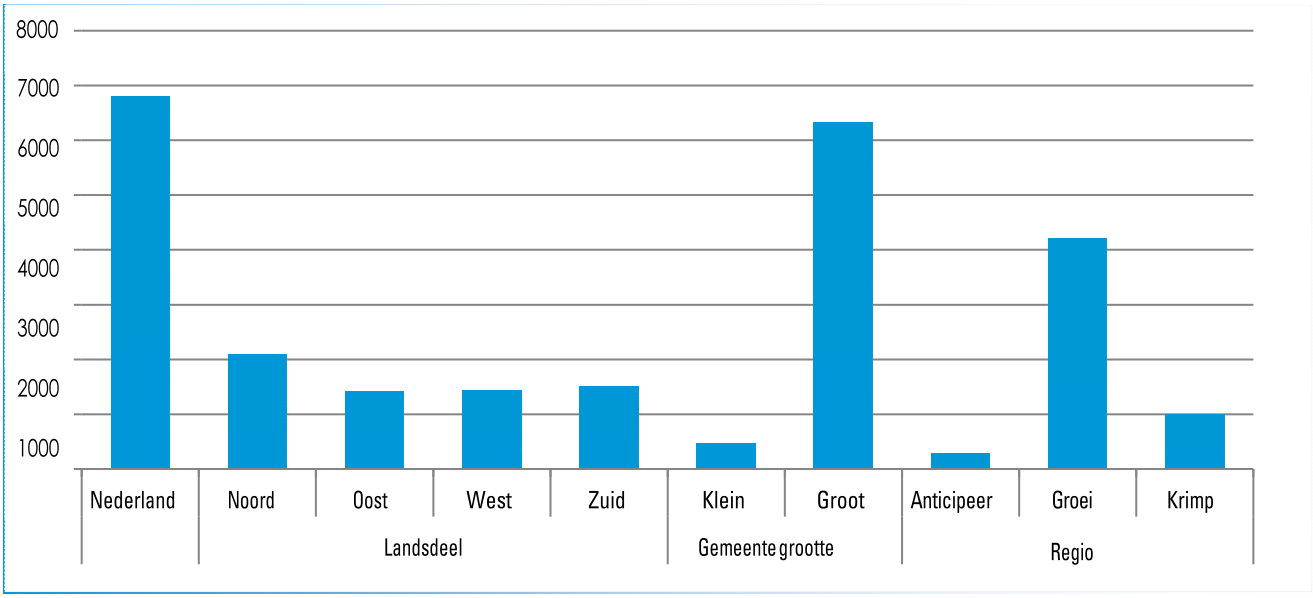
Figuur 7: Vertraging van harde plannen over de afgelopen 5 jaar



1.5 Tot 2025 sprake van circa 6.800 vertraagde nieuwbouwwoningen in de responsegemeenten

De vertraging van harde plannen nu, heeft effect op het aantal gerealiseerde woningen in de toekomst. De 88 gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld, geven aan een vertraging te ondervinden bij circa 6.800 woningen. De gemeenten gaven aan in totaal 27.165 woningen in harde plannen te hebben. Dit betekent dat bij een kwart van alle woningen in harde plannen sprake is van vertraging. Het merendeel van de woningen in de vertraagde plannen is gesitueerd in de grote gemeenten: deze deelnemende gemeenten geven namelijk aan dat ruim 6.300 woningen met vertraging te maken hebben. In het oosten zijn er relatief weinig geplande woningen met vertraging. Dit kan verklaard worden doordat gemeenten in Oost-Nederland aangeven veel harde plannen te hebben, maar een kleiner aantal woningen in plannen. Gemeenten in Oost-Nederland hebben over het algemeen dus kleinere plannen. Vertraging van één plan heeft dan minder effect op het aantal vertraagde woningen. Gemeenten in Noord-Nederland daarentegen geven aan weinig harde plannen te hebben, maar relatief veel woningen in de plannen. Gemeenten in Noord- en West-Nederland hebben over het algemeen dus grotere plannen. Dit zorgt ervoor dat er meteen veel woningen worden vertraagd, als voor één plan niet tot realisatie wordt overgegaan.

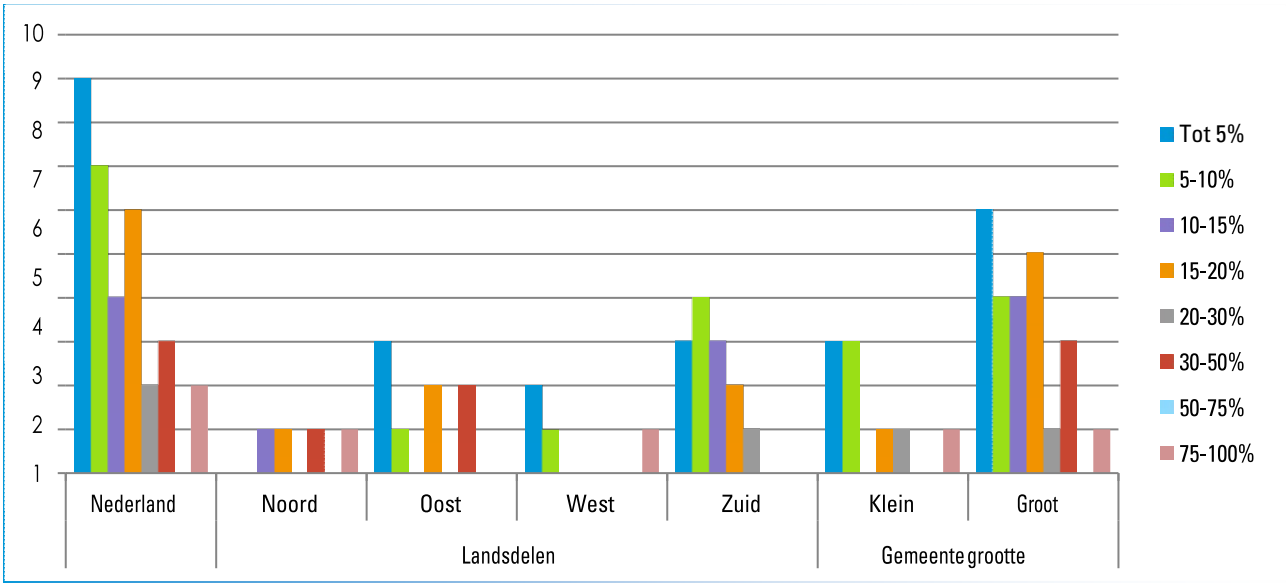
Figuur 8: Aantal woningen met vertraging tot 2025



1.6 Aandeel vertraagde nieuwbouwwoningen tot 2025 gemiddeld beperkt, met grote uitschieters

Binnen kleine gemeenten is het aandeel vertraagde woningen in de plannen tot 2025 relatief beperkt. De meeste gemeenten geven aan dat dit aandeel tussen de 0 en 10% ligt. Grote gemeenten geven een meer verspreid beeld. Landelijk en regionaal gezien is het aandeel van de vertraagde woningen tot 2025 ook beperkt. Ook hier zit het grootste aandeel in 0 tot 10%. Twee gemeenten geven echter aan een vertraging te ondervinden tussen de 75 en 100%.

Figuur 9: Aandeel vertraagde nieuwbouwwoningen van de totale productie tot 2025



2 Reactie gemeenten op uitblijvende ontwikkeling

2.1 43% van de gemeenten zet géén instrumenten in tegen vertraging

Uit figuur 10 blijkt dat 43% van de deelnemende gemeenten geen instrumenten inzet. Het is lastig te zeggen of dit komt doordat de gemeenten niet weten dat ze instrumenten kunnen inzetten of dat ze het wel weten, maar het toch niet inzetten. Hieronder een korte toelichting op het huidige beschikbare instrumentarium.

INSTRUMENTARIUM GEMEENTEN

Bij dit onderzoek is gemeenten gevraagd welke instrumenten gemeenten inzetten om vertraging van plannen tegen te gaan. Hieronder volgt een korte beschrijving van elk van deze instrumenten. NB: dit is niet het volledige instrumentarium, enkel de instrumenten waarvan verwacht werd dat het mogelijk zou zijn om daarmee vertraging tegen te gaan. Deze instrumenten kunnen ook ingezet worden in andere situaties.

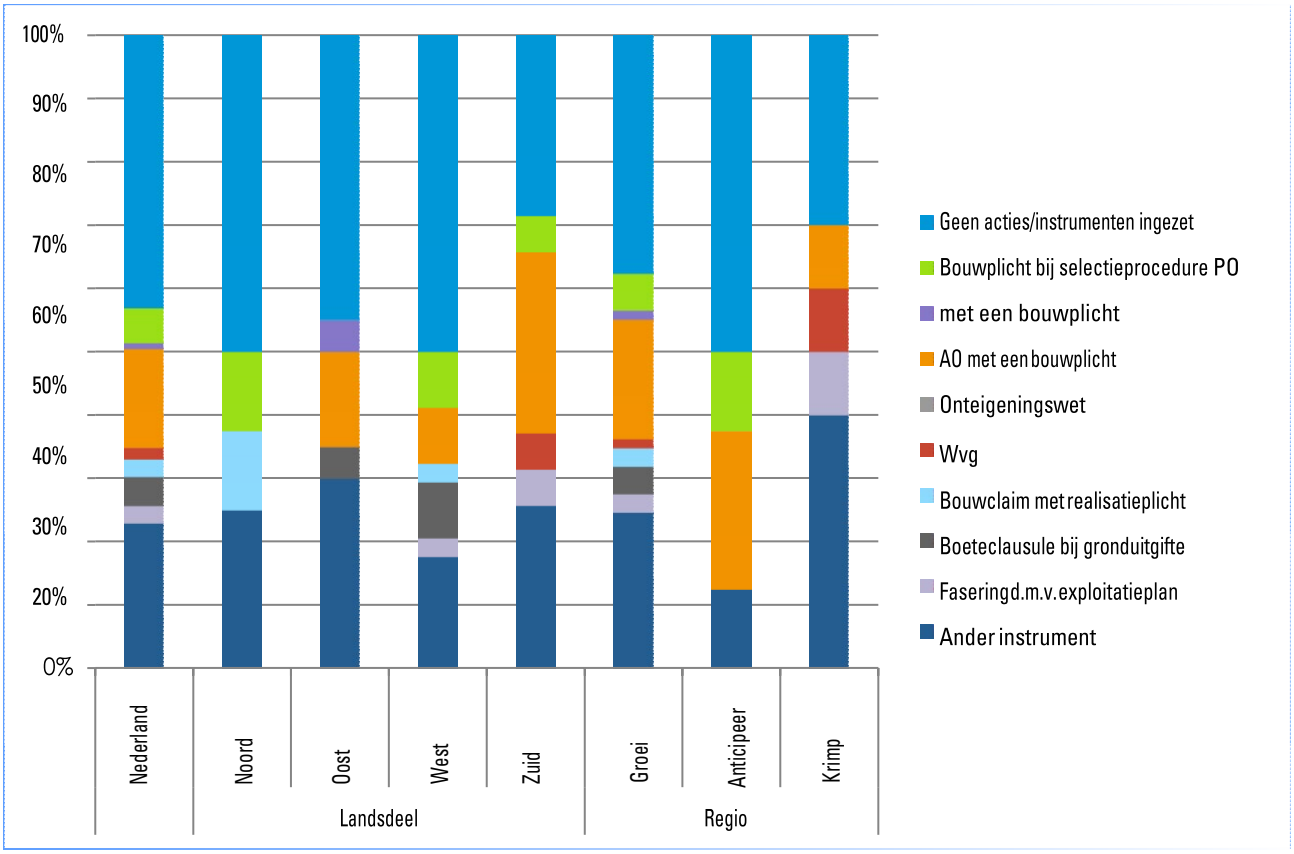
- Fasering / verplichting conform de wettelijke regeling met het exploitatieplan, respectievelijk Omgevingswet. Het exploitatieplan is een publiekrechtelijk instrument waarin kostenverhaal voor de gebiedsontwikkeling worden verzekerd. Door hierin een fasering op te nemen kan de gemeente een realisatietermijn stellen, deze kan echter niet worden verplicht. Wanneer de nieuwe Omgevingswet in gaat zal het exploitatieplan vervallen.
- Boeteclausule bij gronduitgifte. Wanneer de gemeente grond verkoopt aan derden kan zij een boeteclausule opnemen. Er wordt dan een termijn voor de realisatie gesteld. Wordt de termijn niet door de ontwikkelaar gehaald dan betaald hij een boete of kan de gemeente de grond tegen een lage prijs terugkopen (korting).
- Bouwclaim met realisatieplicht. Bij een bouwclaim verkopen private partijen hun grond eerst aan de
- gemeente. In ruil hiervoor krijgen zij bouwrijpe grond terug van de gemeente. De gemeente kan hierbij de private partijen verplichten de grond te realiseren.
- Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). De Wvg geeft gemeenten het recht om vroegtijdig grondposities in te nemen. Vertraging kan worden tegengegaan door strategische grondposities in te nemen, zodat de gemeente de grond bezit als wordt besloten dat de grond ontwikkeld zal worden.
- Onteigeningswet. De Onteigeningswet stelt gemeenten in staat om bezit te krijgen over gronden die in het bezit zijn van derden, maar die ze wel nodig heeft voor de ontwikkeling. Zou er sprake zijn van vertraging omdat een grondeigenaar niet mee wil werken, kan de gemeente deze gronden onteigenen (waarbij de gemeente de voormalig eigenaar schadeloos moet stellen).
- Anterieure overeenkomst, waarin naast financiële afspraken ook een planning met bouwplicht is opgenomen. De anterieure overeenkomst is een privaatrechtelijk instrument waarin, naast kostenverzekering, ook nog aanvullende zaken kunnen worden geregeld. Zo kan de gemeente ervoor kiezen om ook een bouwplicht op te nemen om zo vertraging tegen te gaan.
- Posterieure overeenkomst, waarin naast het kostenverhaal ook een planning met een bouwplicht is opgenomen. De posterieure overeenkomst is een privaatrechtelijk instrument dat getekend kan worden na het vaststellen van het exploitatieplan of de anterieure overeenkomst. Hierin kunnen zaken over bijvoorbeeld planning of fasering worden opgenomen.

- Voorwaarden over realisatie en bouwplicht bij een (openbare) selectieprocedure. Wanneer de gemeente de grond bezit mag zij bij het kiezen van een ontwikkelaar in de selectie voorwaarden stellen omtrent de realisatie.

Het meest ingezette instrument is de anterieure overeenkomst (AO) waarin een bouwplicht is opgenomen naast financiële afspraken. 16% van de gemeenten proberen op deze manier vertraging te voorkomen. Opvallend is dat geen van de gemeenten in Noord-Nederland dit instrument inzet. Hier wordt meer gebruik gemaakt van de bouwclaim. Na de anterieure overeenkomst, komt de bouwplicht bij de selectieprocedure het meeste voor alsook in gesprek gaan met de ontwikkelaar (valt onder ander instrument), al dan niet met de inzet van aanvullende instrumenten als stok achter de deur. Ook de boeteclausule bij de gronduitgifte wordt ingezet door meerdere gemeenten. De posterieure overeenkomst (PO) wordt niet vaak ingezet en de Onteigeningswet wordt helemaal niet ingezet door de deelnemende gemeenten.

Opvallend is dat krimpregio's aangeven vaker actie te ondernemen tegen de vertraging van plannen dan groeiregio's, namelijk 70% tegenover ongeveer 60% respectievelijk. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat gemeenten in krimp en anticipeerregio's door de lagere druk op de woningmarkt veel last hebben van harde plannen die vervolgens niet gerealiseerd worden. Met name wanneer dit oude plannen zijn in productmarktcombinaties met een overaanbod in de bestaande voorraad, worden deze plannen soms niet gerealiseerd. De gemeenten kunnen daardoor echter geen nieuwe plannen hard maken in gewenste productmarktcombinaties. Dit maakt dat gemeenten in krimpregio's relatief vaker actief werken aan een 'up or out' principe in de plannen: of de plannen dienen te worden gebouwd, of worden geschrapt van de harde planlijst.
Wel zetten krimp- en anticipeerregio's minder verschillende instrumenten in dan groeiregio's.

Figuur 10: Ingezette instrumenten



Grote gemeenten ondernemen over het algemeen meer actie tegen de vertraging van de plannen en zijn zich meer bewust van de instrumenten die zij kunnen inzetten. 36% van de grote gemeenten geven aan niet over te gaan tot het inzetten van instrumenten tegenover 54% van de kleine gemeenten (zie bijlage A). Bovendien maken alleen de grote gemeenten gebruik van de boeteclausule bij de gronduitgifte, een exploitatieplan met fasering of bouwverplichting, de bouwclaim met realisatieplicht en de posterieure overeenkomst. Daarnaast zetten grote gemeenten ook nog andere instrumenten in.

INZETBAARHEID VAN HET GEMEENTELIJK INSTRUMENTARIUM

De inzetbaarheid van het instrumentarium is afhankelijk van onder andere de eigendomssituatie van de grond en de juridische relatie tussen de gemeente en de ontwikkelaar. In tabel 2 is uiteengezet in welke situatie, welk instrument toegepast kan worden (groen) en welke niet (rood). Het instrument 'anders' is overal groen, omdat de meeste gemeenten hiermee bedoelden dat ze in gesprek gingen met de ontwikkelaar. Dit staat los van de eigendomssituatie en de juridische relatie.

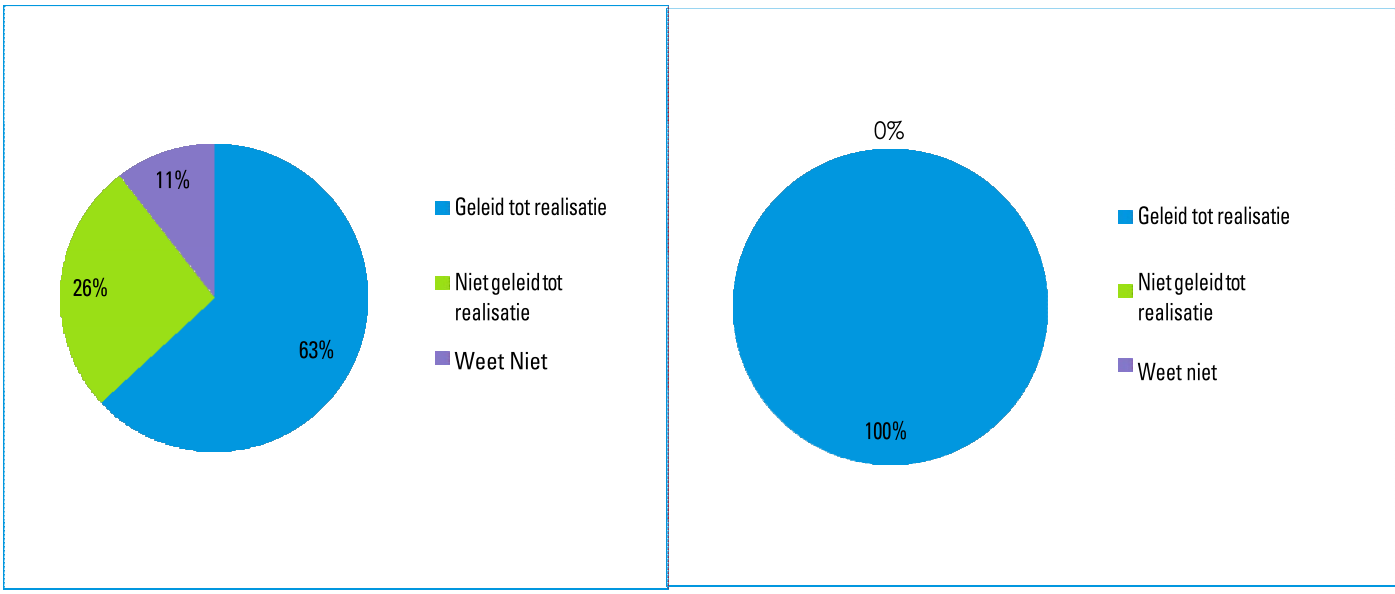
Tabel 2: Inzetbaarheid van gemeentelijk instrumentarium

Instrument / actie	Bouwlplicht bij selectieprocedure	PO met bouwplicht	AO met bouwplicht	Onteigeningswet	Wvg	Bouwclaim met realisatieplicht	Boeteclausule bij gronduitgifte	Fasering dmv exploitatieplan
Gemeentelijk grondeigendom, zonder bouwclaim								
Gemeentelijk grondeigendom, met bouwclaim, zonder realisatietermijn								
Gemeentelijk grondeigendom, met bouwclaim of ander contract, met verstreken realisatie termijn								
Privaat grondeigendom, geen vergunningsaanvraag, geen anterieure overeenkomst								
Privaat grondeigendom, geen vergunningsaanvraag, met anterieure overeenkomst								
Privaat grondeigendom, geen vergunningsaanvraag, vastgesteld exploitatieplan								
Anders namelijk...(denk aan de voorgaande situaties, in geval van erfpacht, et cetera)								

2.2 Hoge mate van effectiviteit van ingezette instrumenten

Indien de gemeenten besluiten instrumenten in te zetten, geeft 63% van de grote gemeenten en 100% van de kleine gemeenten aan dat dit leidt tot realisatie. De 26% van de grote gemeenten waarbij de inzet van de instrumenten niet leidt tot realisatie, geven verschillende redenen aan als oorzaak hiervan. Zo gingen ontwikkelaars niet akkoord met het opnemen van de bouwplicht en krijgen gemeenten veel te maken met bezwaar op de verleende vergunningen. Daarnaast waren er ook situaties waarin de gemeenten aangeven dat ze enkel nog maar in gesprek kunnen gaan met de ontwikkelende partij om ze proberen te overtuigen over te gaan tot realisatie.

Figuur 11: Effectiviteit gebrui instrumenten grote gemeenten (links) en kleine gemeenten (rechts)



2.3 Nieuwe instrumenten nodig?

Wens gemeente
Meerdere gemeenten geven aan dat ze over de mogelijkheden willen beschikken om bouwplicht af te kunnen dwingen bij ontwikkelpartijen.
Meerdere gemeenten geven aan over de mogelijkheid te willen beschikken om een realisatieplicht op te nemen in het BP, of dat ze de mogelijkheid willen hebben om het BP bij uitblijven van realisatie te veranderen en de woningen ergens anders te bestemmen
Een van de gemeenten suggereert dat het handig zou zijn dat het BP komt te vervallen indien het niet lukt om dit binnen 5 of 10 jaar te realiseren (use it or lose it).

Wanneer gemeenten niet in staat zijn met het huidige instrumentarium woningbouw af te dwingen, komt dat veelal doordat ze huiverig zijn voor risico's op planschade.

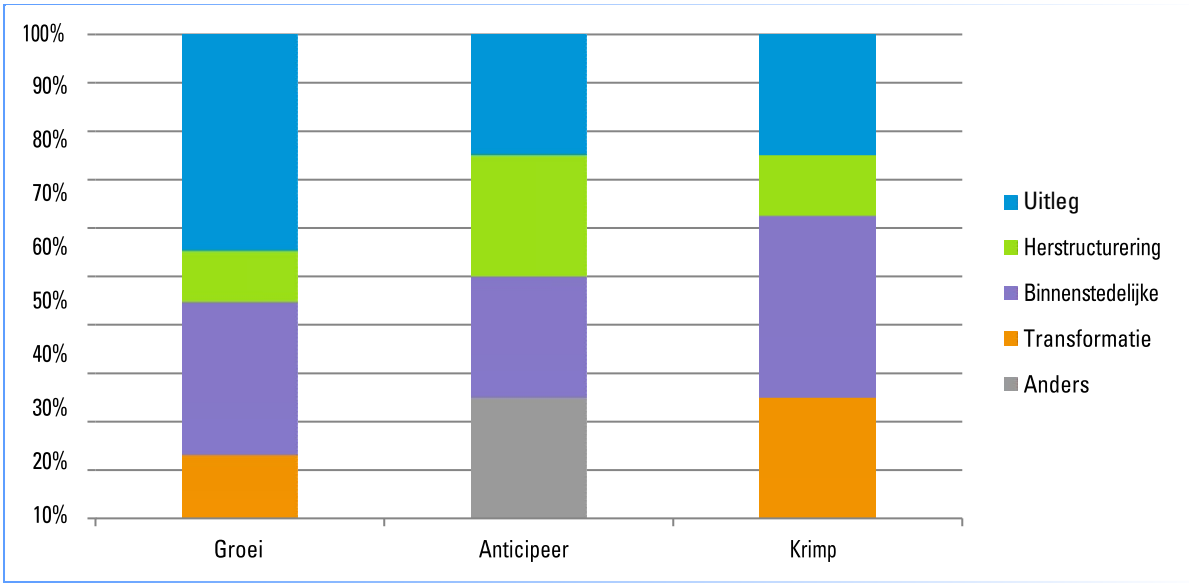
3 Casus analyse vertraagde plannen

Aan de respondenten is gevraagd of zij voorbeelden konden noemen van plannen in hun gemeente die vertraging ondervinden. Voor grote gemeenten moesten deze plannen minimaal 50 woningen bevatten, voor kleine gemeenten minimaal 20. In totaal zijn er 51 casussen beschreven die betrekking hebben op 10.183 woningen.

3.1 Uitleg- en binnenstedelijke locaties kennen de meeste vertraging

Bij projecten binnen verschillende locaties kunnen de oorzaken van de vertraging verschillen. Het grootste gedeelte van de projecten die vertraging ondervindt betreft uitleglocaties, namelijk 41%. In Zuid-Nederland betreft meer dan de helft van alle vertraagde plannen uitleglocaties (zie bijlage A). Bij groeiregio's zijn bijna de helft van alle vertraagde plannen uitleglocaties. In krimpregio's zit de vertraging voornamelijk in het aandeel van binnenstedelijke locaties. Vertraging van plannen op herstructureringslocaties komt minder voor bij groei- en krimpregio's, maar meer bij anticipeerregio's.

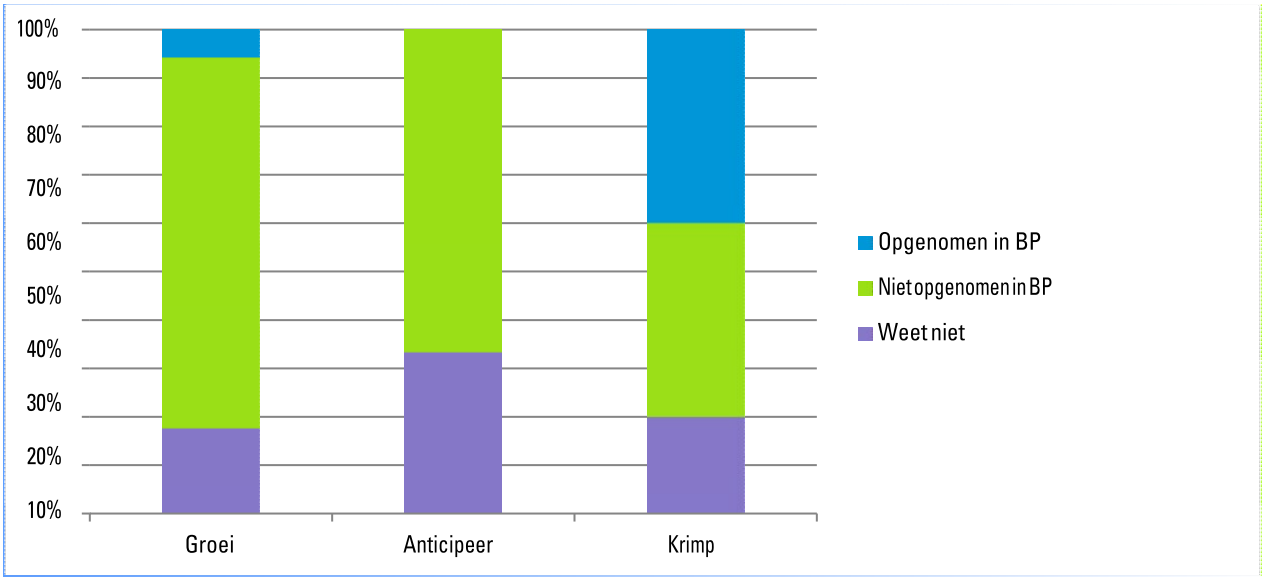
Figuur 12: Locatietypen van vertraagde plannen



3.2 In circa 70% van de gemeenten wordt geen uitwerkingsplicht opgenomen in het bestemmingsplan

9% van de deelnemende gemeenten nemen een uitwerkingsplicht in het bestemmingsplan op, 69% doet dit niet. Dit wordt voornamelijk door gemeenten uit krimpregio's toegepast, maar nauwelijks door gemeenten in groei- en anticipeerregio's. Geen van de kleine gemeenten geeft aan dit te doen en 11% van de grote gemeenten doen dit (zie bijlage A).

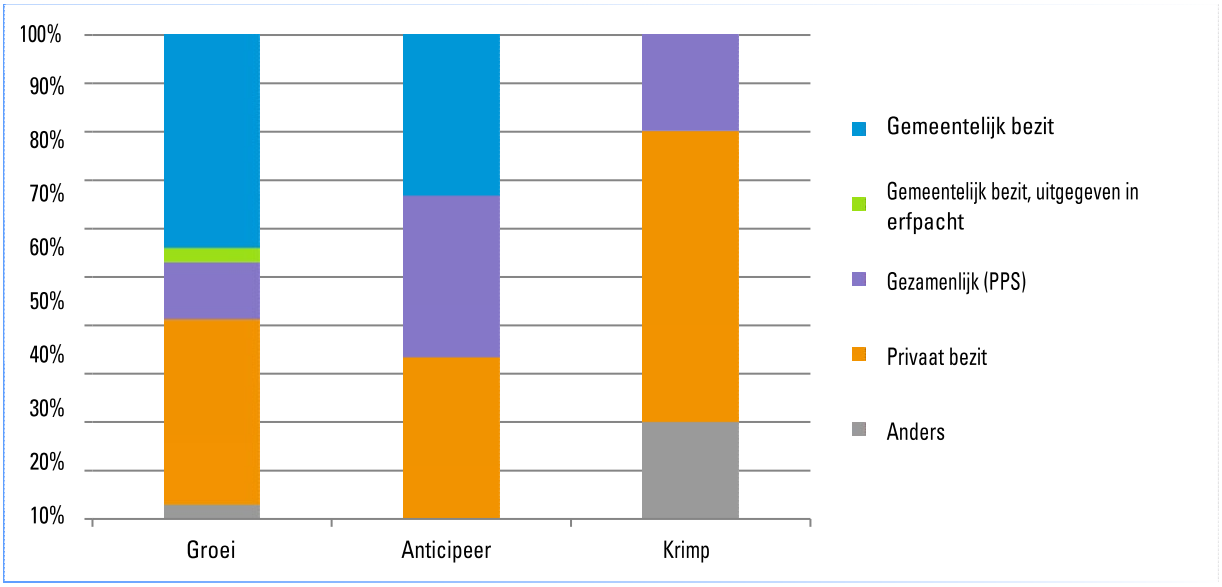
Figuur 13: Uitwerkplicht opgenomen in bestemmingsplan



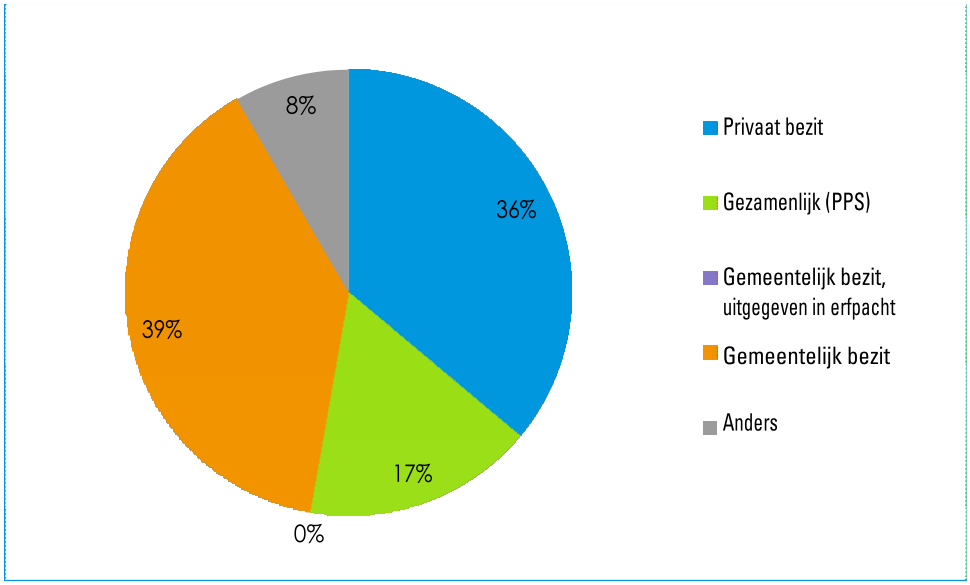
3.3 Grond vertraagde plannen in krimpregio's vooral in privaat bezit, in groeiregio's vaker in gemeentelijk bezit

Wanneer er sprake is van vertraging van een plan dan is de grond meestal in privaat bezit (36%) of in gemeentelijk bezit (40%) is. Bij grote gemeenten is bij 39% van de gevallen sprake van privaat bezit en bij 36% van de gevallen sprake van gemeentelijk bezit. In krimpregio's is in 60% van de gevallen sprake van privaat bezit op het moment dat een plan vertraagd is. In groeiregio's is er in ruim 40% van de gevallen juist sprake van gemeentelijk bezit. In anticipeerregio's is de verdeling gelijk. Ook de kleine gemeenten geven aan het meest te maken te hebben met vertraging in situaties waarbij de gemeente de grond bezit. Ook geven zij aan geen vertraging te ondervinden bij PPS-constructies. Situaties waarbij de gemeente de grond in erfpacht heeft uitgegeven en waar sprake is van vertraging komen nauwelijks voor.

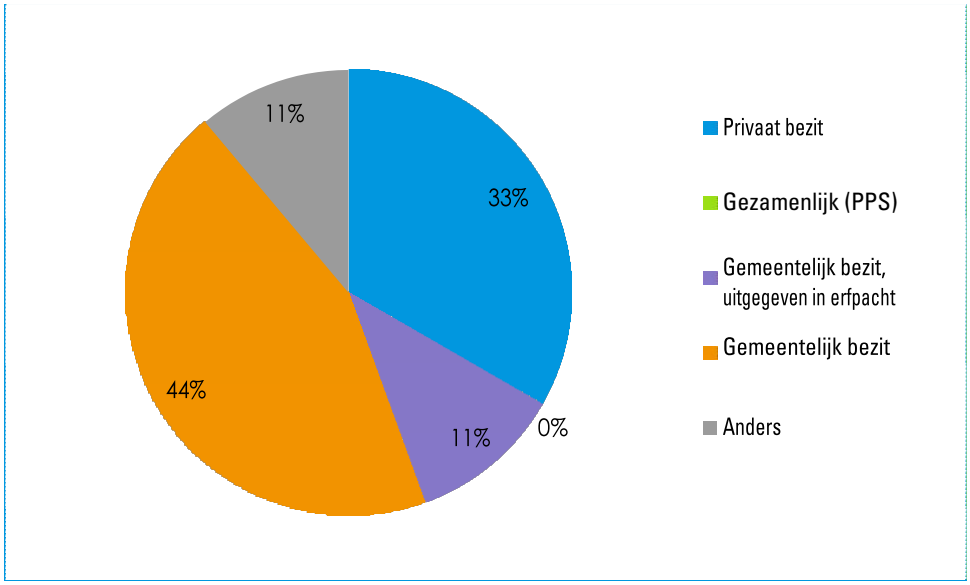
Figuur 14: Eigendomssituatie van vertraagde plannen



Figuur 15: Eigendomssituatie van vertraagde plannen in grote gemeenten[2]



Figuur 16: Eigendomssituatie van vertraagde plannen in kleine gemeenten[3]



[2] In deze figuur verwijst de categorie 'anders' met name naar mengvormen in het grondbezit. Dus dat sprake is van verschillende deelgebieden en/of kavels met verschillende eigendomsvormen.
[3] In deze figuur verwijst de categorie 'anders' met name naar mengvormen in het grondbezit. Dus dat sprake is van verschillende deelgebieden en/of kavels met verschillende eigendomsvormen.

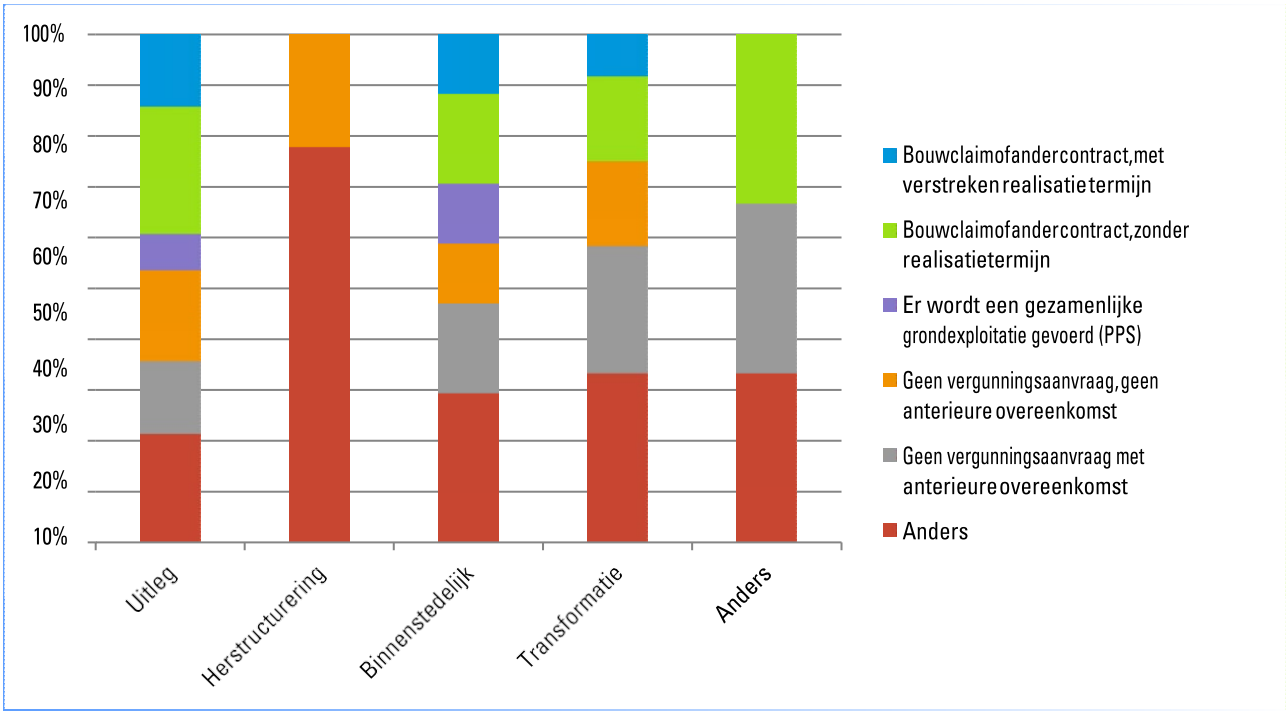
3.4 Bouwclaim voornamelijk gebruikt bij uitleglocaties, maar zonder uitwerkingsplicht in het bestemmingsplan

- Bij dit onderzoek is gemeenten gevraagd van welke juridische relatie tussen de gemeente en de ontwikkelaar sprake is. Hieronder worden deze juridische relaties kort beschreven.
- Bouwclaim of ander contract (al dan niet met verstreken realisatie termijn). Bij het bouwclaimmodel verkopen private partijen hun grond aan de gemeente. De gemeente verkoopt daarna bouwrijpe kavels weer terug aan de partijen. Hierbij draagt voornamelijk de gemeente het risico. Dit risico kan worden ingeperkt door contractueel nog aanvullende zaken op te nemen, zoals een plicht op de afname van bouwrijpe kavels. Een gezamenlijke grondexploitatie (PPS). Bij een publiek-private samenwerking delen de gemeente en de private ontwikkelaar de financiële risico's die de investeringen van de gebiedsontwikkeling met zich meebrengt.
- Geen vergunningsaanvraag (al dan niet met een anterieure overeenkomst). Dit wil zeggen dat de grondeigenaar geen omgevingsvergunning om te bouwen heeft aangevraagd. Hij heeft dus nog niet het recht aangevraagd bij de gemeente om zijn grond te gaan ontwikkelen. Voordat hij dit mag doen, moeten eerst de kosten van de gebiedsontwikkeling worden verzekerd. Dit kan door een anterieure overeenkomst te sluiten of een exploitatieplan vast te stellen.

Bij de meeste locaties wordt geen vergunningsaanvraag gedaan, ook met anterieure overeenkomst

Bij uitleglocaties is de meest voorkomende juridische relatie tussen de gemeente en de ontwikkelaar de bouwclaim zonder een opgenomen realisatietermijn. Bij herstructurerings- en binnenstedelijke locaties worden voornamelijk overige juridische constructies gebruikt. Hieronder valt voornamelijk de situatie waarbij de gemeente de grondexploitant is. Ook corporatiebezit komt sporadisch voor. Bij transformatielocaties komen ook meerdere situaties voor waarbij er wel een anterieure overeenkomst is gesloten, maar geen vergunning is aangevraagd en de overige juridische constructies.

Figuur 17: Juridische relatie per locatietypen[4]



Bij ongeveer 70% van de gevallen is geen uitwerkingsplicht opgenomen in het bestemmingsplan

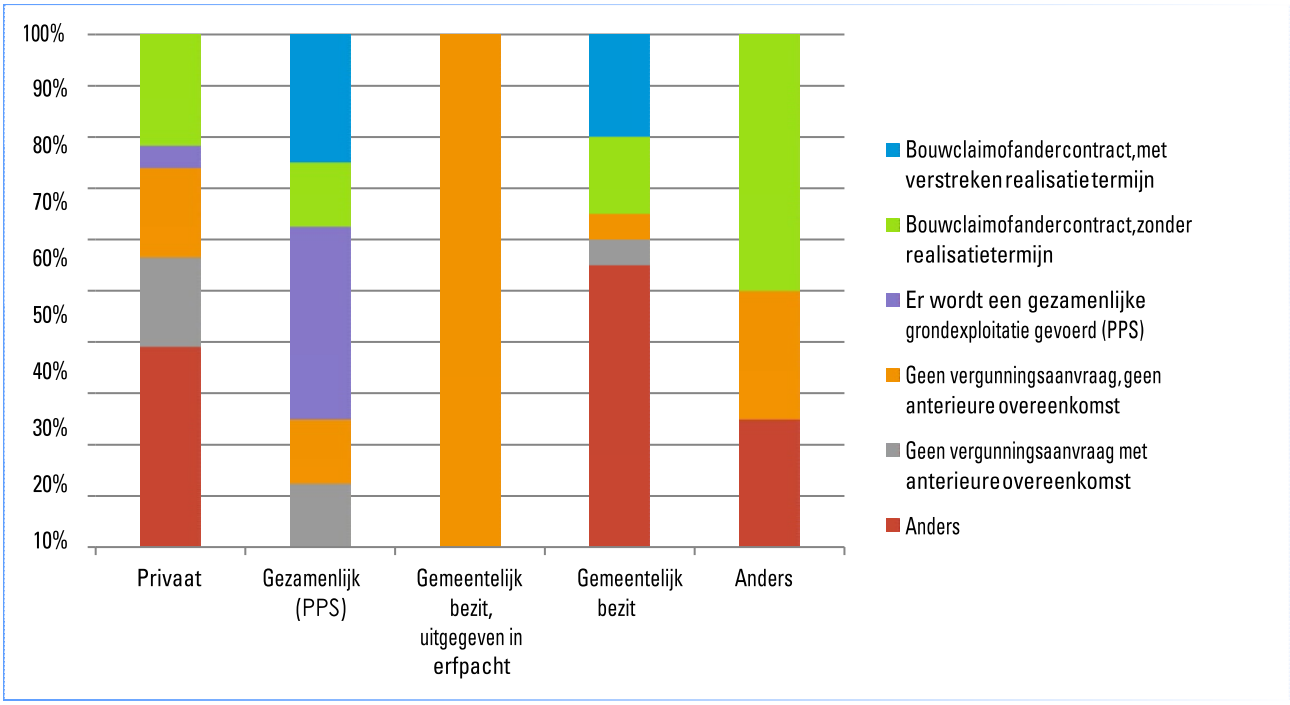
Door de gemeenten is aangegeven dat bij circa 70% van de vertraagde gevallen geen uitwerkingsplicht is opgenomen in het bestemmingsplan. Een uitwerkingsplicht zorgt voor flexibiliteit in een bestemmingsplan, doordat een gedeelte op een later moment door de gemeente kan worden vastgesteld. Deze flexibiliteit heeft dus weinig invloed op de uitvoering van de plannen. Alleen in 50% van de gevallen waarbij een publiek-private samenwerking wordt aangegaan is een uitwerkingsplicht opgenomen (zie bijlage A). In deze gevallen zou het dus mogelijk kunnen zijn dat de uitwerkingsplicht in het bestemmingsplan zorgt voor (een gedeelte van de) vertraging.

Uitblijvende vergunningsaanvraag voornamelijk in gevallen van privaat grondbezit

Bij gemeentelijk bezit komt in de meeste gevallen een overige juridische constructie voor of een bouwclaim, al dat niet met een realisatietermijn. Bij gemeentelijke grond die in erfpacht is uitgegeven komt alleen de situatie voor waarbij geen vergunningsvraag is gedaan en geen anterieure overeenkomst is gesloten. Wanneer sprake is van privaat bezit, wordt in bijna 40% van de gevallen een overige juridische constructie gehanteerd. Bij 35% van de gevallen bij privaat bezit blijft de vergunningsaanvraag uit, al dan niet met een anterieure overeenkomst.

[4]In deze figuur verwijst de categorie 'anders' met name naar mengvormen in het grondbezit. Dus dat sprake is van verschillende deelgebieden en/of kavels met verschillende eigendomsvormen. Figuren per landsdeel/gemeente grootte in bijlage B

Figuur 18: Juridische relatie per eigendomssituatie[5]



Bij alle juridische constructies sprake van financiële en markttechnische obstakels

Bij alle juridische constructies zijn de belangrijkste vermoedelijke oorzaken voor het uitblijven van realisatie financiële problemen en markttechnische problemen. Alleen wanneer er een gezamenlijke grondexploitatie wordt gevoerd, zijn planologische problemen vaker aanwezig dan markttechnische problemen (zie bijlage B). Er wordt dieper op deze problemen ingegaan in paragraaf 4.5.

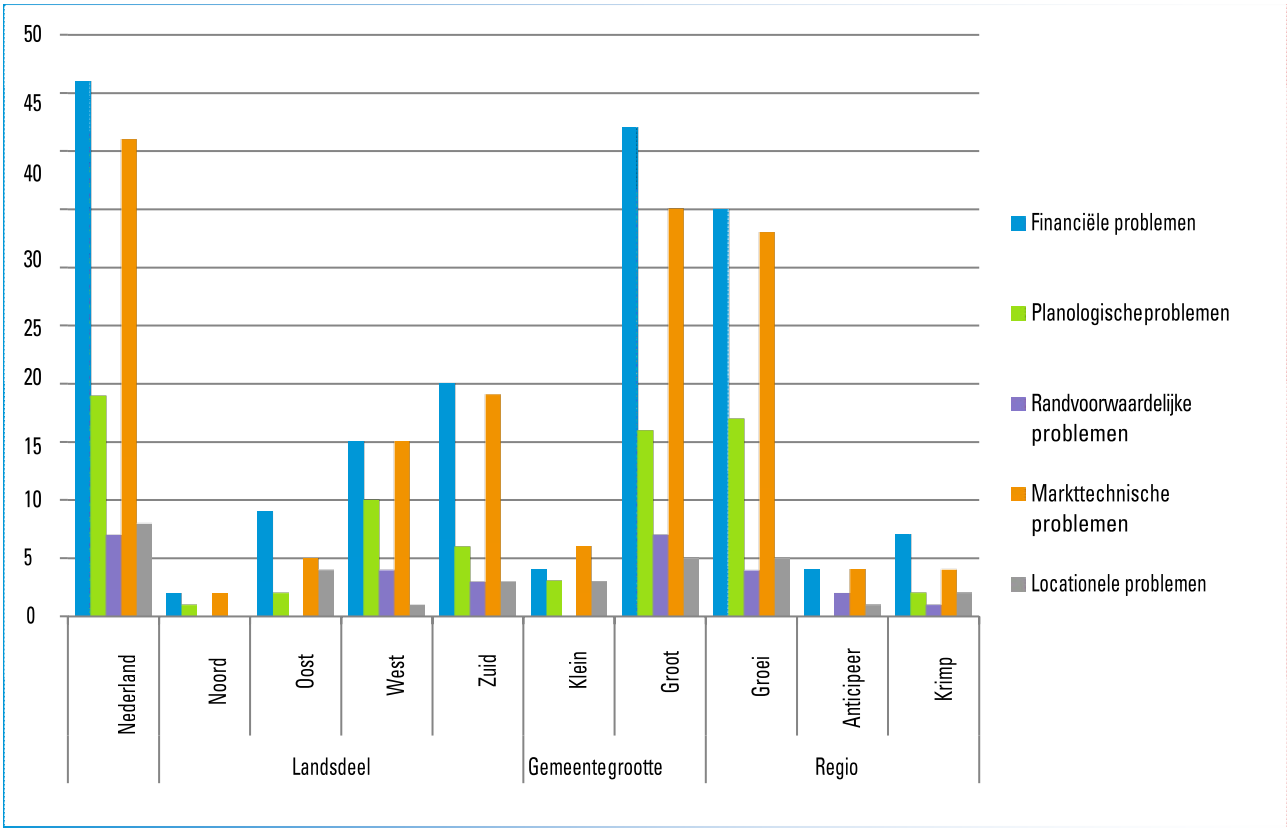
3.5 Verwachte oorzaken voor braak liggen voornamelijk van financiële en/of markttechnische aard

Financiële en markttechnische oorzaken zijn vermoedelijk het meest invloedrijk

In de onderstaande figuur kunnen we zien dat de financiële problemen en markttechnische problemen de meest prominente oorzaken zijn voor het stilliggen van de plannen. Daarnaast zijn ook planologische oorzaken hiervoor veel aanwezig, voornamelijk in West-Nederland. Randvoorwaardelijke en locatie specifieke problemen zijn minder aan de orde. Hierna volgt een verdere verdieping in de aard van de vijf probleemcategorieën.

[5] Figuren per landsdeel/gemeente grootte in bijlage B

Figuur 19: Vermoedelijke oorzaken voor vertraging van plannen



OORZAKEN VOOR DE VERTRAGING VAN DE PLANNEN

In dit onderzoek is gemeenten gevraagd welke problemen er vermoedelijk voor vertraging van de plannen zorgen. Hieronder staan deze problemen kort toegelicht.

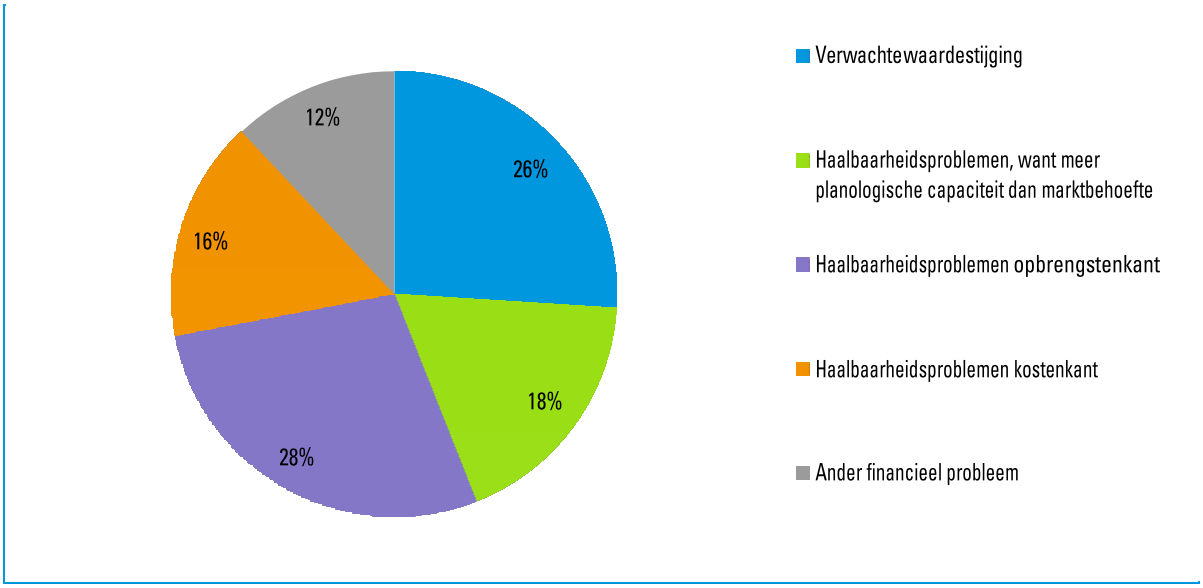
- Financiële problemen. Hieronder vallen alle problemen die te maken hebben met de opbrengsten en kosten van het plan. Denk bijvoorbeeld aan bouwkosten, grondopbrengsten, ambtelijke kosten etc.
- Planologische problemen. Hieronder vallen problemen die te maken hebben met planologische regelingen, zoals bijvoorbeeld stikstofeisen, welstandseisen, beroep, Ladder voor duurzame verstedelijking (er zijn al te veel andere (kwalitatief mindere) plannen, waardoor er geen ruimte is voor dit nieuwe plan). etc.
- Randvoorwaardelijke problemen. Hieronder vallen problemen die te maken hebben met de randvoorwaarden van de bouw, zoals aanleg van infrastructuur en openbare ruimte, leidingen, kabels etc.
- Markttechnische problemen. Hieronder vallen problemen die voortkomen uit marktwerking. Denk hierbij aan zaken als de beschikbaarheid van bouwmaterialen, herprogrammering, en prioriteitsproblemen.
- Locationele problemen. Hieronder vallen problemen die te maken hebben met de specifieke locatie van het beoogde plan. Denk hierbij aan archeologische vondsten, onverwachtse bodemsanering etc.

Meer dan de helft van de financiële problemen te herleiden naar haalbaarheidsproblemen aan opbrengstenkant en verwachte waardestijging

Het meest genoemde financiële obstakel is haalbaarheidsproblemen aan de opbrengstenkant. Dit zou mogelijk kunnen komen doordat binnenplanse verevening lastig is. Bovendien geven de deelnemende gemeenten aan dat de verwachte waardestijging van grond goed is voor 26% van de financiële problemen. Ontwikkelaars verwachten dus dat de waarde van hun grond nog toeneemt en wachten daarom met

ontwikkelen. Overige financiële problemen waren oplopende kosten doordat er onverwachts gesaneerd moest worden, ontwikkelaars die failliet gegaan zijn en discussie over het programma.

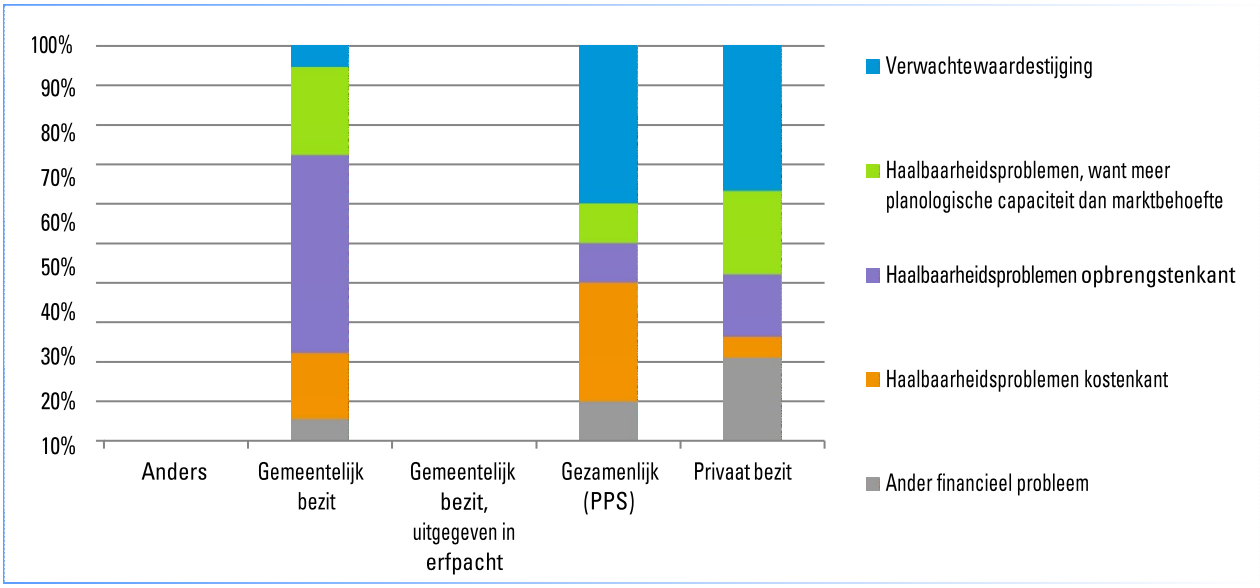
Figuur 20: Vermoedelijke financiële oorzaken voor vertraging van plannen



Gemeenten in Noord-Nederland kampen vooral met haalbaarheidsproblemen aan de kostenkant en overige financiële problemen. Gemeenten in Oost-Nederland geven aan geen problemen te ondervinden aan de kostenkant, maar hebben vooral problemen die betrekking hebben op de marktbehoefte. Gemeenten in West- en Zuid-Nederland geven aan met verschillende financiële problemen te zitten. West-Nederland voornamelijk met haalbaarheidsproblemen aan de opbrengstenkant en Zuid-Nederland vooral met ontwikkelaars die vanwege verwachte waardestijging ontwikkeling afhouden (Zie bijlage A).

In de onderstaande figuur zien we dat de vertraging door verwachte waardestijging zich voornamelijk manifesteert wanneer sprake is van privaat of gezamenlijk bezit. Bij gemeentelijk bezit is hier nauwelijks sprake van. Bovendien valt ook te zien dat haalbaarheidsproblemen aan de opbrengstenkant vooral aan de orde zijn bij gemeentelijk bezit. Dit zal waarschijnlijk te maken hebben met het programma wat de gemeente zichzelf oplegt om te realiseren.

Figuur 21: Vermoedelijke financiele oorzaken voor vertraging van plannen naar eigendomssituatie

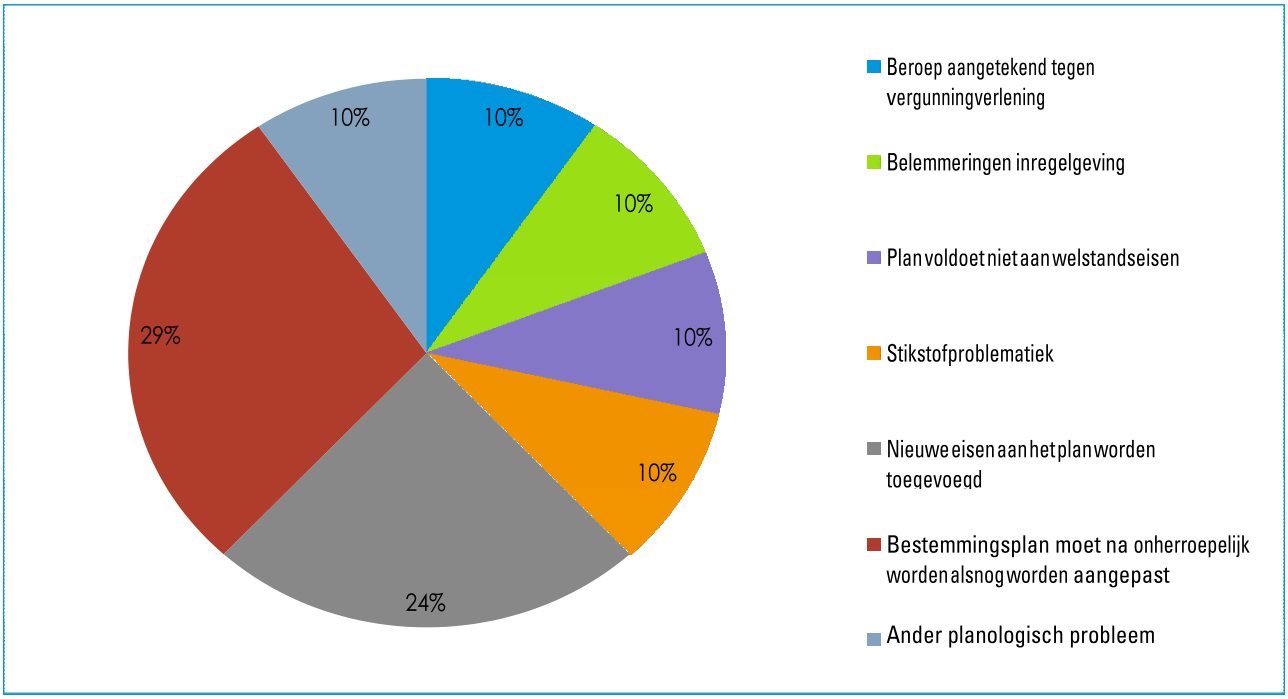


Binnen de grote gemeenten is het beeld nagenoeg gelijk aan dat van Nederland als geheel (zie bijlage A). Het voornaamste probleem zijn de haalbaarheidsproblemen van plannen aan de opbrengstenkant en de verwachte waardestijging van de grond bij ontwikkelaars. Kleine gemeenten geven als grootste financiële probleem de verwachte waardestijging van de grond bij ontwikkelaars. Bovendien geven deze gemeenten aan niet te kampen met behoefteproblemen, alsook niet met overige financiële problemen (zie bijlage A).

Bijna de helft van planologische problemen te wijten aan nieuwe eisen en opnieuw aanpassen bestemmingsplan

In 29% van de situaties waarbij sprake is van vertraging, geven gemeenten aan dat dit (deels) komt doordat het bestemmingsplan nadat het onherroepelijk is verklaard alsnog moet worden aangepast. Ook ondervindt 24% van de plannen vertraging doordat er nieuwe eisen worden toegevoegd aan het plan. Bovendien is ook de stikstofproblematiek een belangrijk planologische opstopping.

Figuur 22: Vermoedelijke planologische oorzaken voor vertraging van plannen



De gemeenten in West-Nederland het meeste kampen met planologische hindernissen. Oost-Nederland heeft voornamelijk te maken met plannen die niet voldoen aan welstandseisen. In Noord- en Zuid-Nederland zijn planologische obstakels voornamelijk te herleiden naar nieuwe eisen die nog moeten worden toegevoegd en belemmeringen in regelgeving (zie bijlage A).

Grote gemeenten hebben vooral te maken met nieuwe eisen die worden toegevoegd en bestemmingsplannen die weer aangepast moeten worden. Kleinere gemeenten geven aan belemmerd te worden door regelgeving. Het toevoegen van nieuwe eisen, het niet voldoen van het plan aan de welstandseisen en stikstofproblematiek zijn in deze gemeenten helemaal niet aan de orde (zie bijlage A).

Randvoorwaardelijke moeilijkheden niet zo van invloed

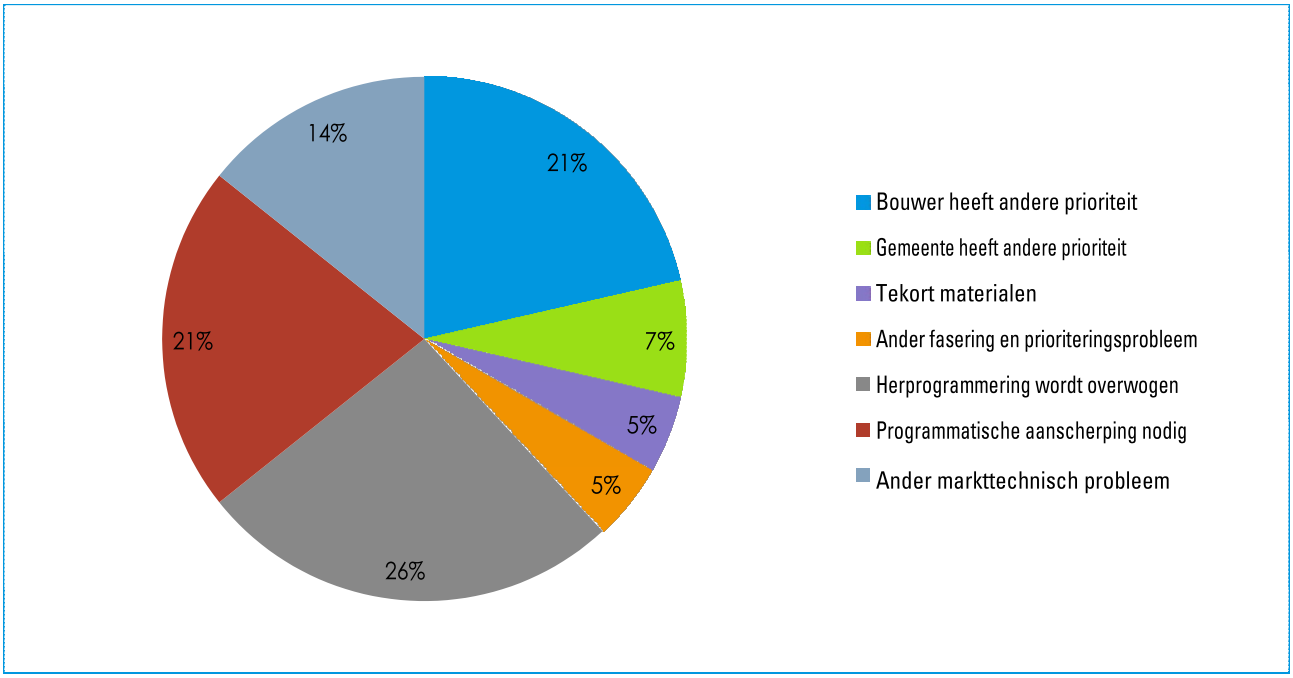
De meest voorkomende randvoorwaardelijke problemen zijn de afwezigheid van voorzieningen en infrastructuur (zie bijlage A). Maar 6% van de gemeenten geven echter aan problemen te ondervinden binnen de randvoorwaardelijke sfeer. De randvoorwaardelijke oorzaken zullen dus waarschijnlijk niet voor de vertraging zorgen.

Gemeenten in Noord- en Oost-Nederland hebben aangegeven helemaal geen last te hebben van randvoorwaardelijke problemen. Zuid-Nederland heeft over het algemeen iets meer last van randvoorwaardelijke problemen dan West-Nederland (zie bijlage A).

Ongeveer een kwart van de markttechnische problemen heeft te maken met herprogrammering

Het grootste markttechnische probleem is dat er herprogrammering wordt overwogen, dit is namelijk goed voor 26% van de markttechnische problemen. Ook zien we dat in 21% van de gevallen andere projecten in de portefeuille van de bouwer een hogere prioriteit hebben dan het plan van de betreffende gemeente. Dit is in mindere mate ook aan de orde bij de prioriteit van de gemeente. Plannen die programmatische aanscherping behoeven is ook noemenswaardig, 21% van de gemeenten kampt hiermee. Andere markttechnische problemen zijn bijvoorbeeld het vinden van een belegger voor de kantorenpanden in het plan en het incidentele geval waarbij de nasleep van de crisis in 2008 nog gevoeld wordt.

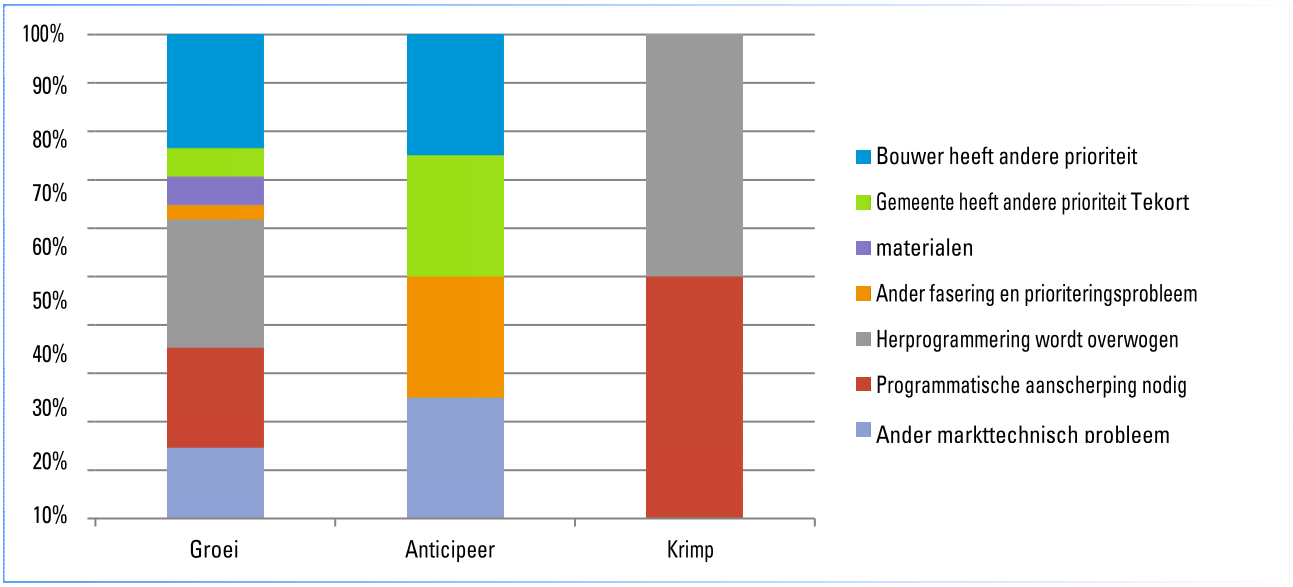
Figuur 23: Vermoedelijke markttechnische oorzaken voor vertraging van plannen



Voornamelijk gemeenten in Zuid-Nederland kampen met markttechnische problemen (zie bijlage A). Noord-Nederland ondervindt enkel het probleem dat herprogrammering wordt overwogen en in Oost-Nederland hebben bouwers het vaakst andere prioriteiten.

In de onderstaande figuur is te zien dat gemeenten in krimpregio's aangeven voornamelijk met programmatische aanscherping en overige markttechnische problemen te maken hebben. In anticipeerregio's zijn voornamelijk prioriteitsproblemen aan de orde van de ontwikkelaars dan wel van de gemeente. Groeiregio's kampen met verschillende markttechnische problemen. Vertraging door herprogrammering komt voor in zowel groei- als krimpregio's.

Figuur 24 Vermoedelijke markttechnische oorzaken voor vertraging van plannen naar type regio



Binnen grote gemeenten wordt er vaak herprogrammering overwogen wat leidt tot vertraging van de plannen. Daarnaast is er vaak ook programmatische aanscherping nodig en hebben andere projecten in de portefeuille van de bouwer vaak een hogere prioriteit (zie bijlage A). Kleine gemeenten hebben een stuk minder last van herprogrammering of programmatische aanscherping. Ze geven aan vooral te maken te hebben met andere markttechnische problemen, zoals projecten waarvan de realisatie begonnen is ten tijde van de crisis en nu stil ligt (zie bijlage A). Bovendien geven sommige gemeenten nog aan dat er een tekort is aan arbeidskrachten (niet opgenomen in figuur).

Locatiespecifieke oorzaken nauwelijks van toepassing

Locatiespecifieke oorzaken worden nauwelijks genoemd door gemeenten als oorzaken van het uitblijven van de ontwikkeling.

Conclusies

In deze paragraaf gaan we op basis van voorgaande analyses in op de beantwoording van de door u gestelde vragen.

- Is er verschil bij de vertraging tussen de uitgangssituaties naar eigendom, contractuele aspecten en kostenverhaal? En zijn er verschillen tussen binnenstedelijke en uitbreidingslocaties?

Vertraging van harde plannen vindt plaats bij zowel gronden in gemeentelijk bezit (40%) als in privaat bezit (36%). In krimpregio's is het aandeel plannen privaat bezit echter een stuk groter (60%). Bij plannen met vertraging komt als juridische relatie tussen de gemeente en de ontwikkelende partij de bouwclaim het meeste voor (34%). 41% van de vertraagde plannen zijn uitleglocaties, 28% betreft een binnenstedelijke locatie.

- Speelt de verwachting van waardestijging een rol in het laten braak liggen van gronden met een bouwtitel?

Gemeenten geven aan dat er aan de vertraging van plannen voornamelijk financiële en markttechnische oorzaken ten grondslag liggen. Bij 10% van alle plannen wordt vermoed dat de verwachte waardestijging de oorzaak of één van de oorzaken is (ofwel ongeveer een kwart van de plannen waar financiële problemen spelen). We concluderen dat de verwachting van waardestijging over het algemeen slechts een beperkte rol speelt in het laten braak liggen van gronden met een bouwtitel. Vertaald naar woningen is dit goed voor een vertraging van 1.019 woningen binnen de deelnemende gemeenten. Dit percentage ligt bij gronden in privaat en PPS bezit hoger, namelijk 13 en 15% respectievelijk. Bij gronden die in gemeentelijk bezit zijn, speelt vertraging door verwachte waardestijging maar bij 2% van de gevallen mee. Vertraging door verwachte waardestijging speelt mee bij 12% van de uitleglocaties met vertraging en bij 16% van de binnenstedelijke locaties met vertraging. Bij vertraagde plannen waarbij sprake is van een bouwclaim zonder een realisatietermijn ligt bij 16% van de plannen de oorzaak voor vertraging bij verwachte waardestijging. Zodra er wel een realisatietermijn is verstreken, is dit nog maar bij 7% van de plannen het geval. Bij vertraagde plannen waarbij de vergunningsaanvraag uit blijft en ook nog geen anterieure overeenkomst is gesloten, ligt de oorzaak voor de vertraging bij 8% van de plannen bij verwachte waardestijging. Zodra er wel een anterieure overeenkomst is gesloten is dit bij 14% van de plannen het geval.

- Zijn er naast de verwachte waardestijging nog andere factoren die duidelijk van invloed zijn op de periode van braak liggen?

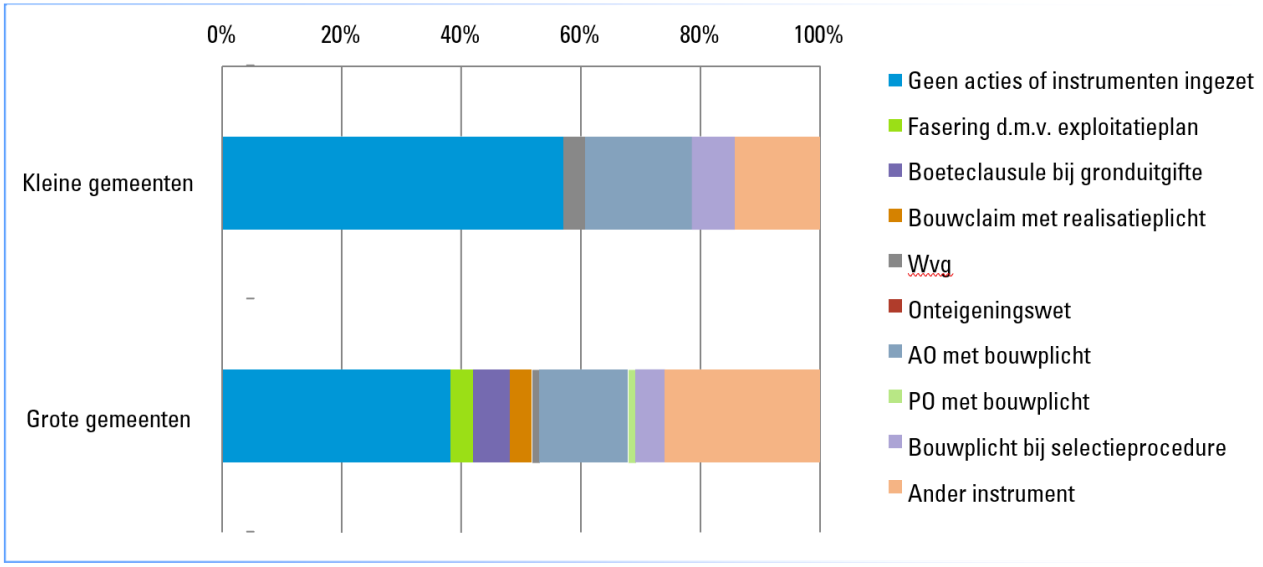
Haalbaarheidsproblemen aan de opbrengstenkant (11%) spelen vermoedelijk een grotere rol bij de vertraging van harde plannen dan verwachte waardestijging. Vertraging door haalbaarheidsproblemen aan de opbrengstenkant komt voornamelijk voor wanneer de gronden in gemeentelijk bezit zijn. Dit is dan in 17% van de gevallen aan de orde. Vertraging van harde plannen door herprogrammering komt voornamelijk voor bij krimpregio's. Daarnaast speelt herprogrammering in sommige situaties een belangrijke rol. Wanneer er geen vergunning is aangevraagd en ook geen anterieure overeenkomst is gesloten, zorgt herprogrammering in 20% van deze gevallen vermoedelijk voor vertraging. Ook wanneer er een gezamenlijke grondexploitatie wordt gevoerd speelt herprogrammering bij 17% van de gevallen voor vertraging. Bovendien komt het nauwelijks voor dat er maar één oorzaak ten grondslag ligt aan de vertraging van het plan. Vaak manifesteert de vertraging zich door een combinatie aan verschillende factoren.

- Welke mogelijkheden ziet de gemeente om de periode van braak liggen te verkorten (wettelijk of anderszins) in de verschillende uitgangssituaties?

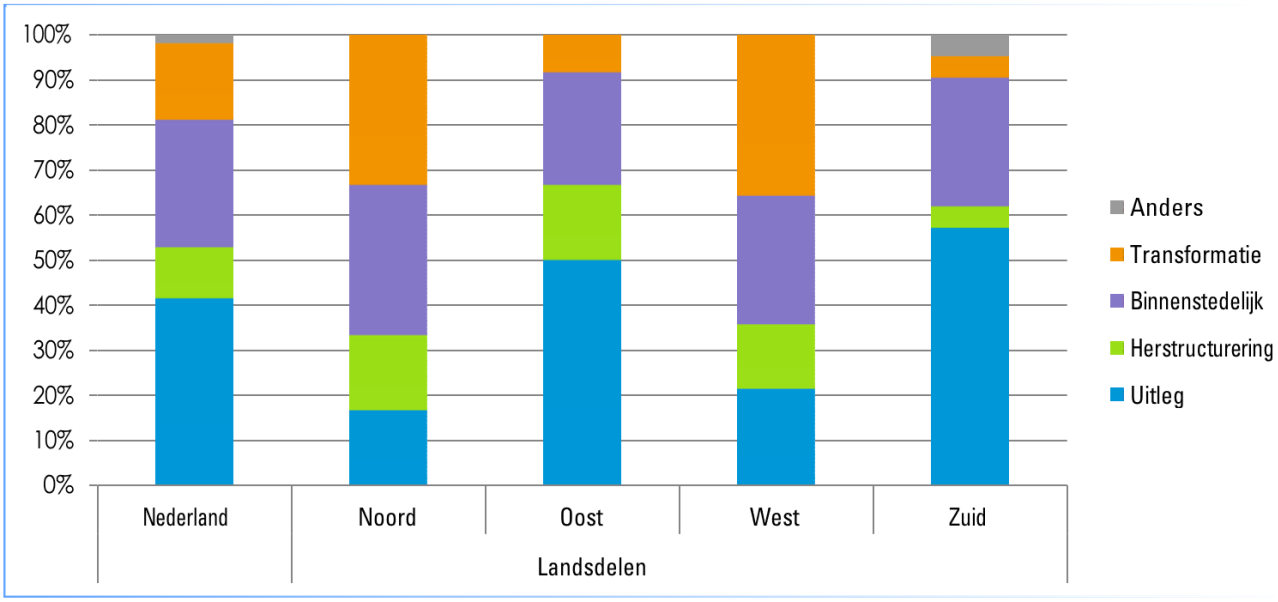
Circa 43% van de gemeenten geeft aan géén instrumenten in te zetten tegen de vertraging van plannen. Hieruit blijkt dat ongeveer twee vijfde van de gemeenten niet goed weet wanneer welk instrument in te zetten.

Bijlage A: figuren analyse

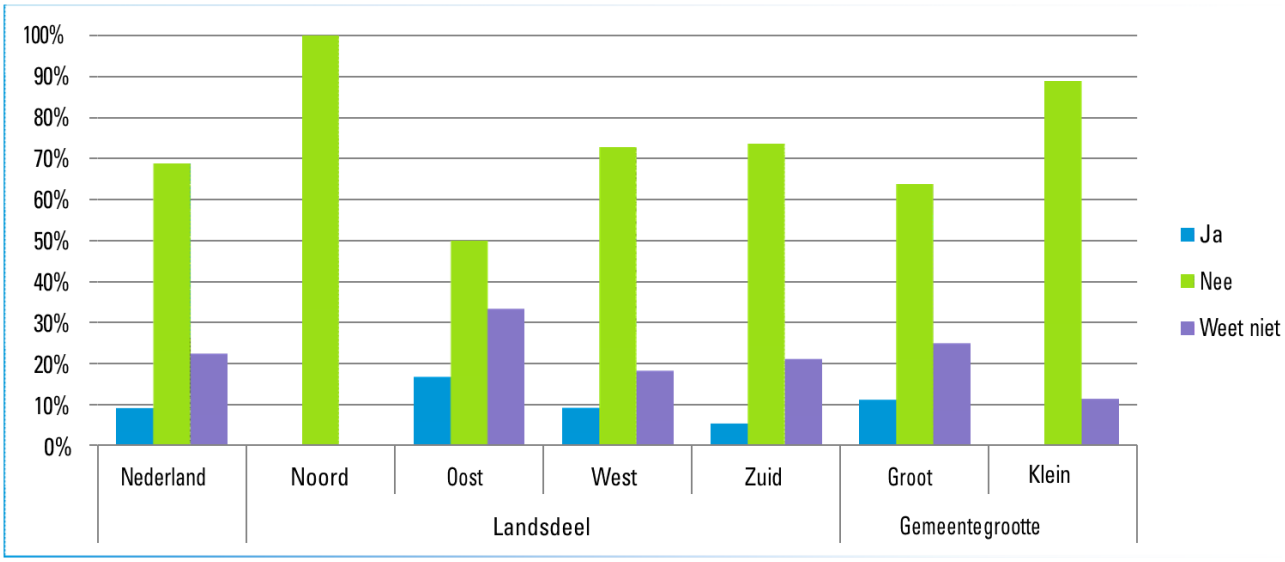
Figuur A.1: Ingezette instrumenten naar gemeente grootte



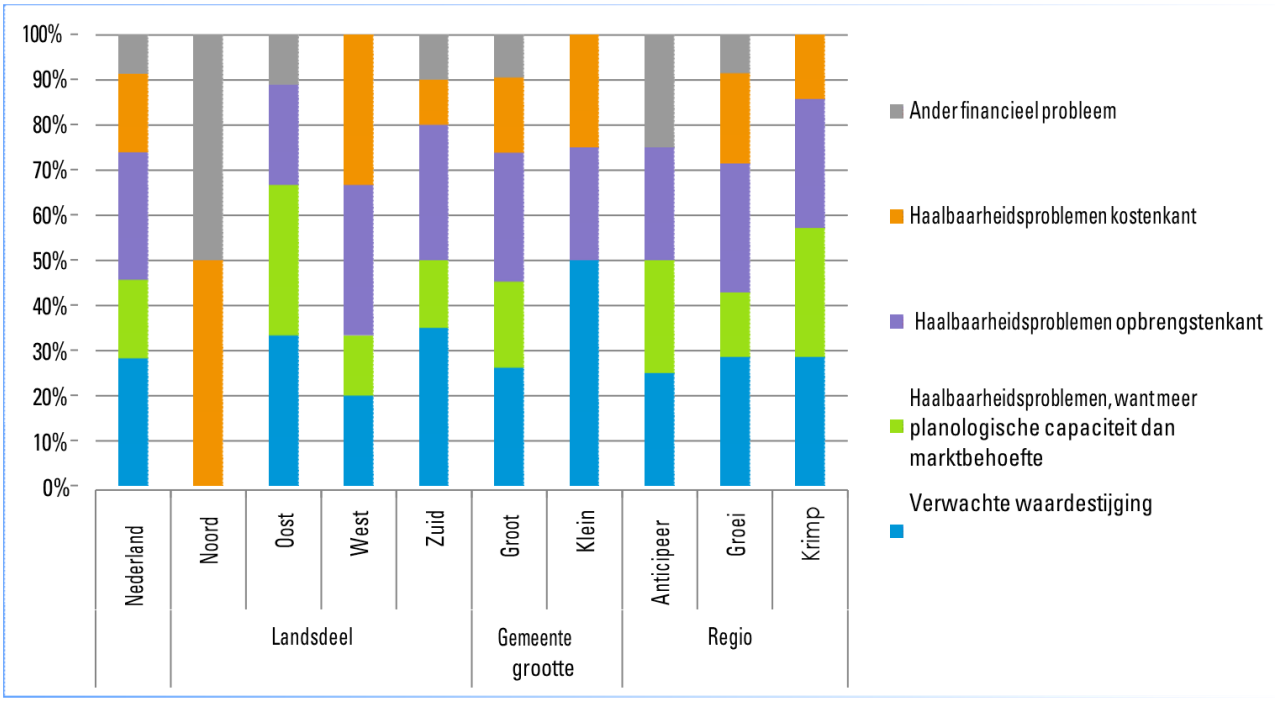
Figuur A.2: Locatietypen naar landsdelen



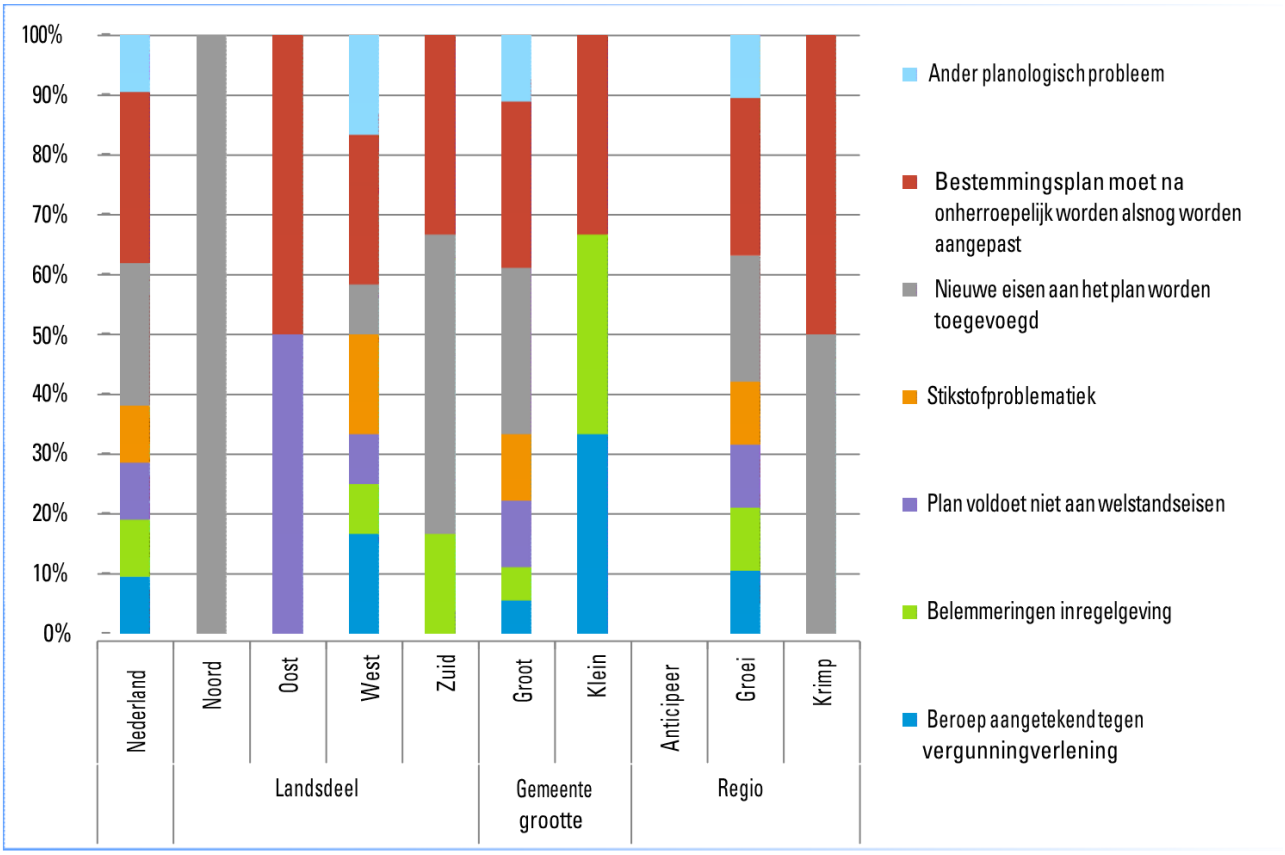
Figuur A.3: Uitwerkingsplicht opgenomen in BP naar landsdeel en gemeente grootte



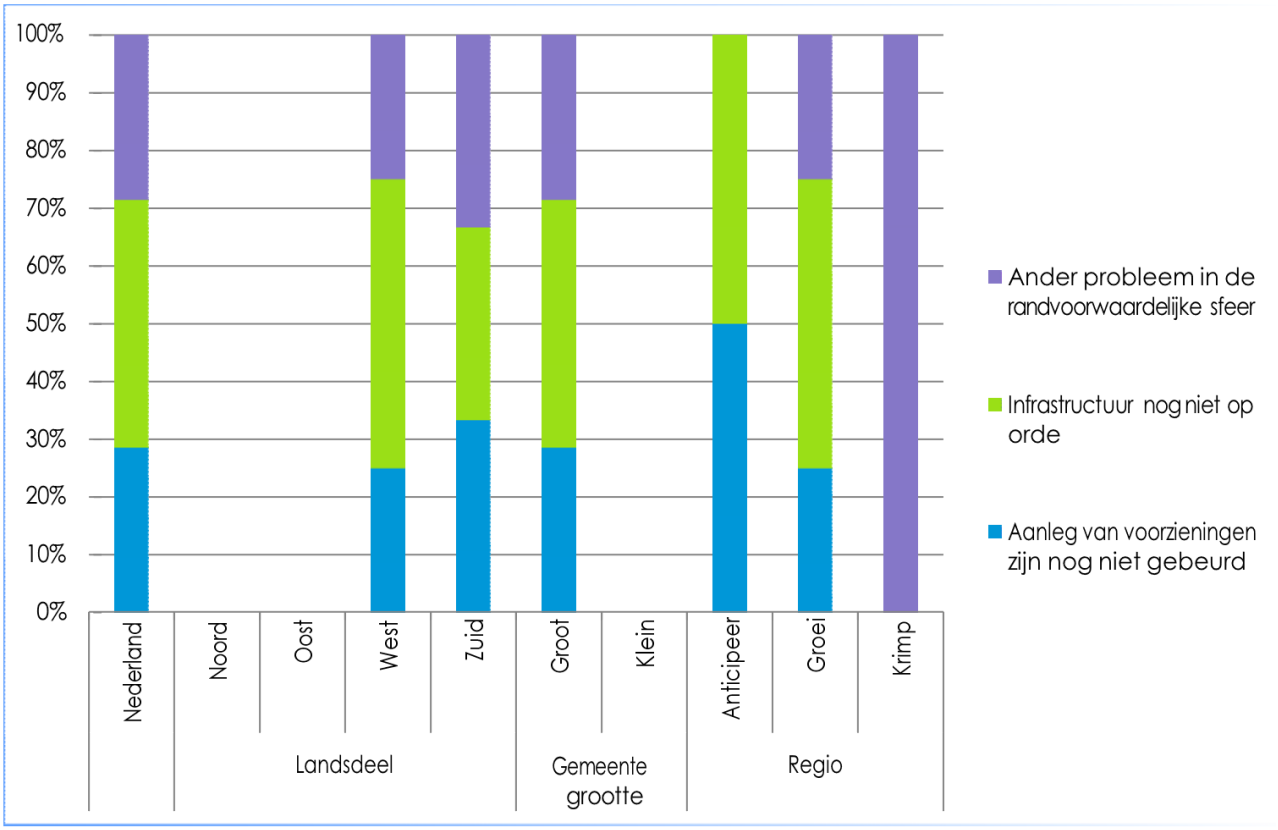
Figuur A.4: Vermoedelijke financiële oorzaken voor vertraging van plannen naar landsdelen, gemeente grootte en type regio



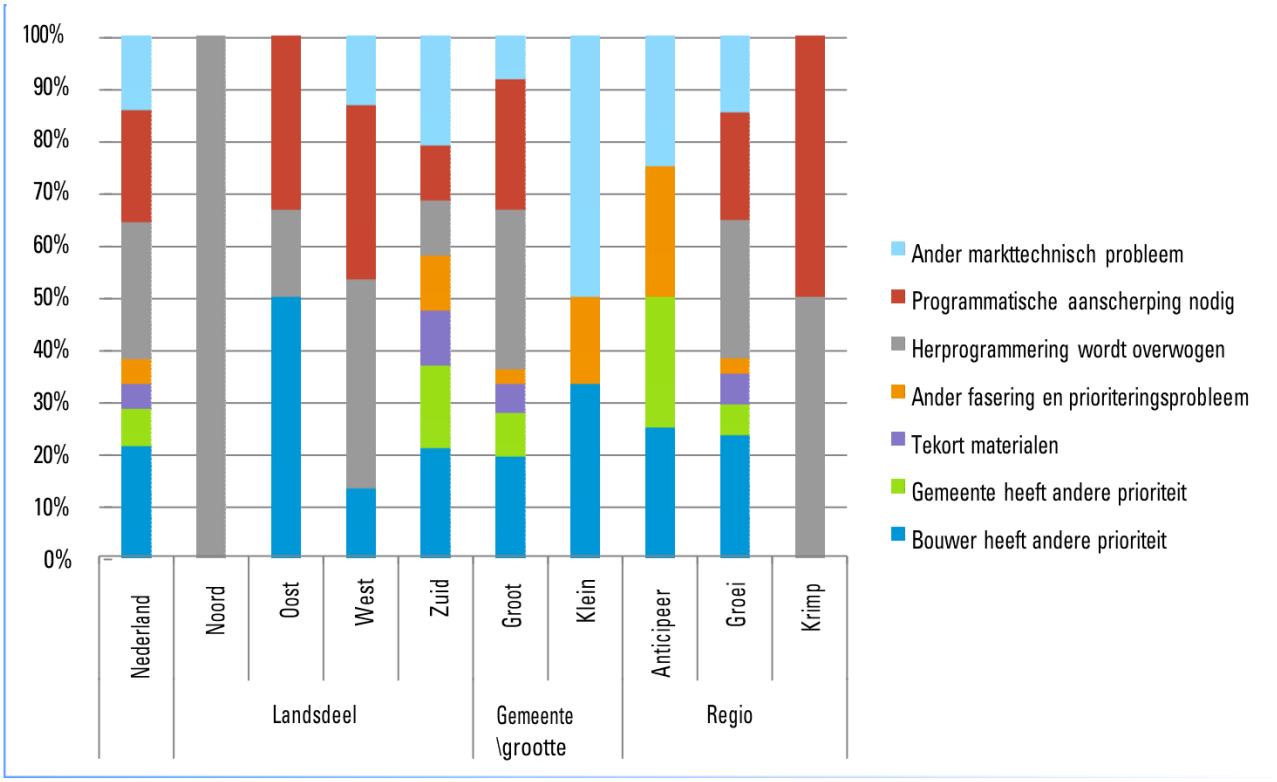
Figuur A.5: Vermoedelijke planologische oorzaken voor vertraging van plannen naar landsdelen, gemeente grootte en type regio



Figuur A.6: Vermoedelijke randvoorwaardelijke oorzaken voor vertraging van plannen naar landsdelen, gemeente grootte en type regio

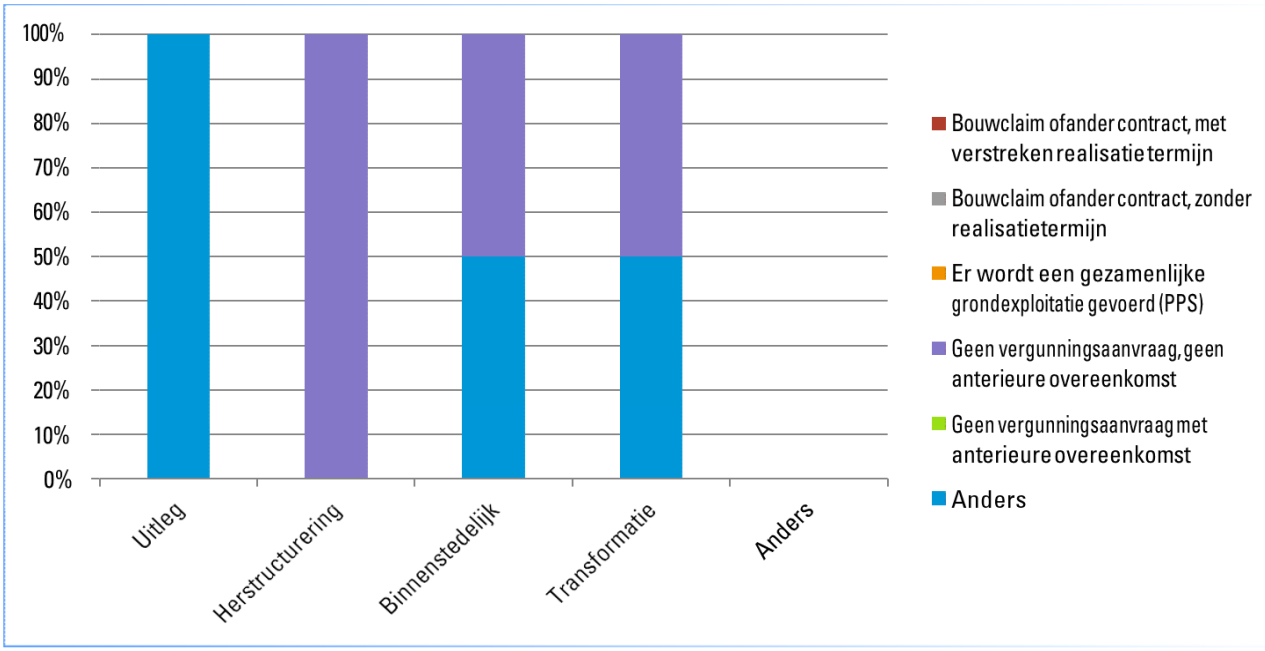


Figuur A.7: Vermoedelijke markttechnische oorzaken voor vertraging van plannen naar landsdelen

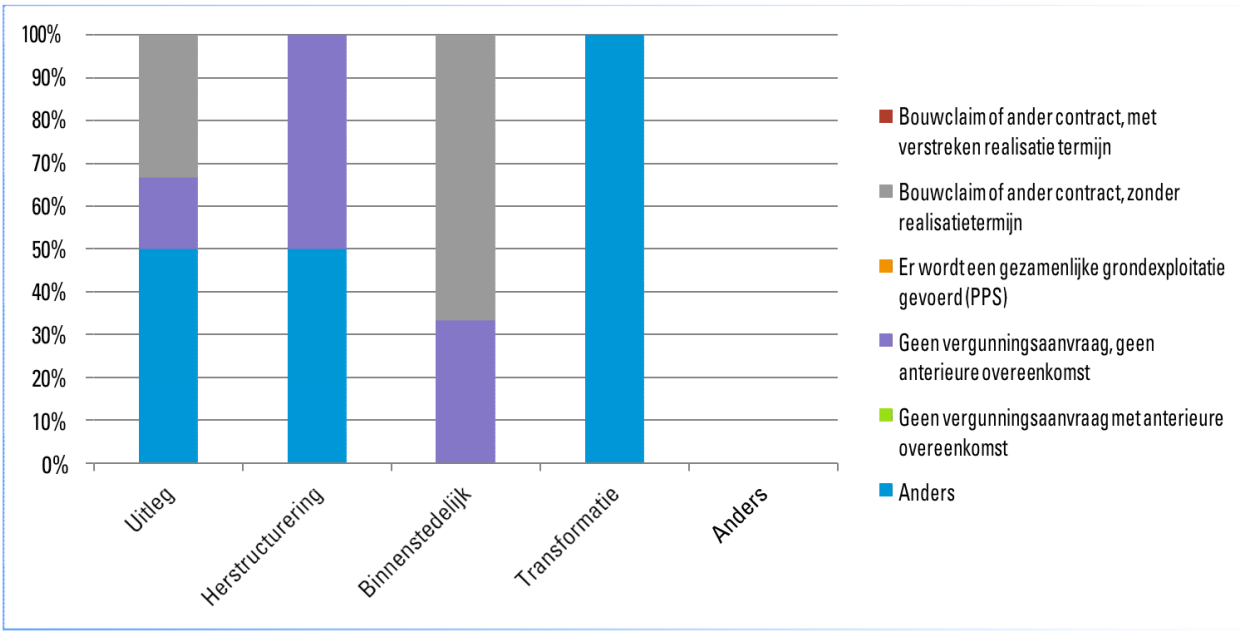


Bijlage B: juridische relatie per landsdeel en gemeentegrootte

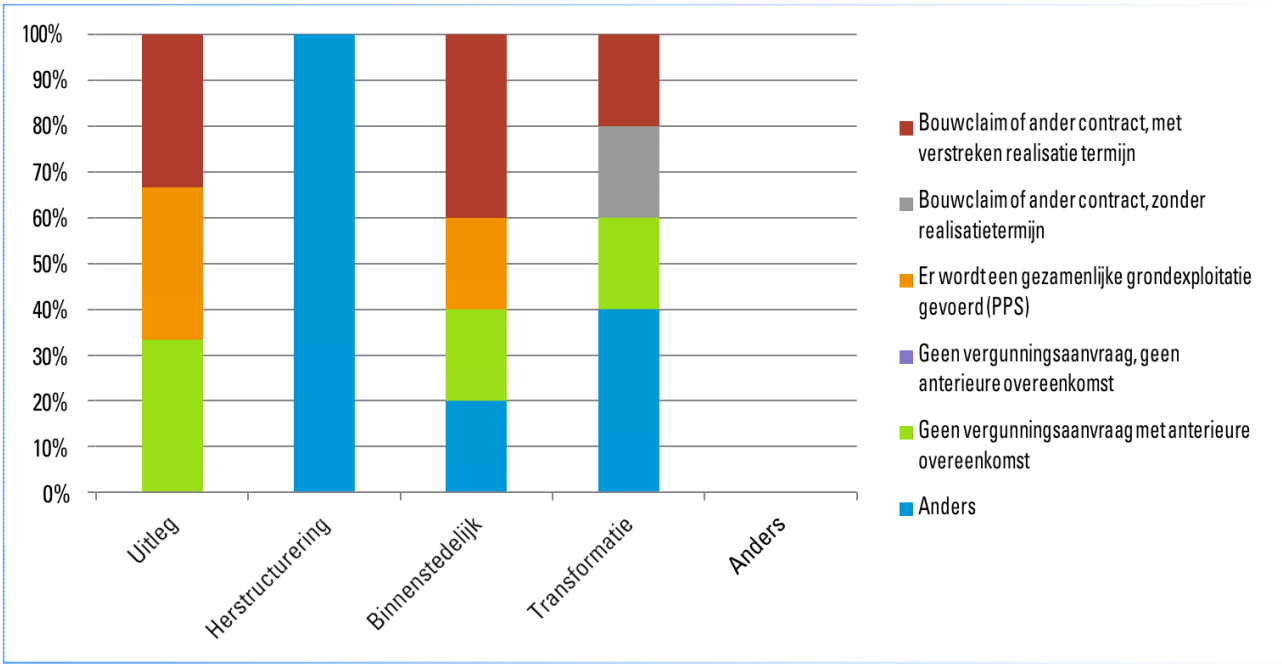
Figuur B.1: Locatietype per juridische relatie Noord-Nederland



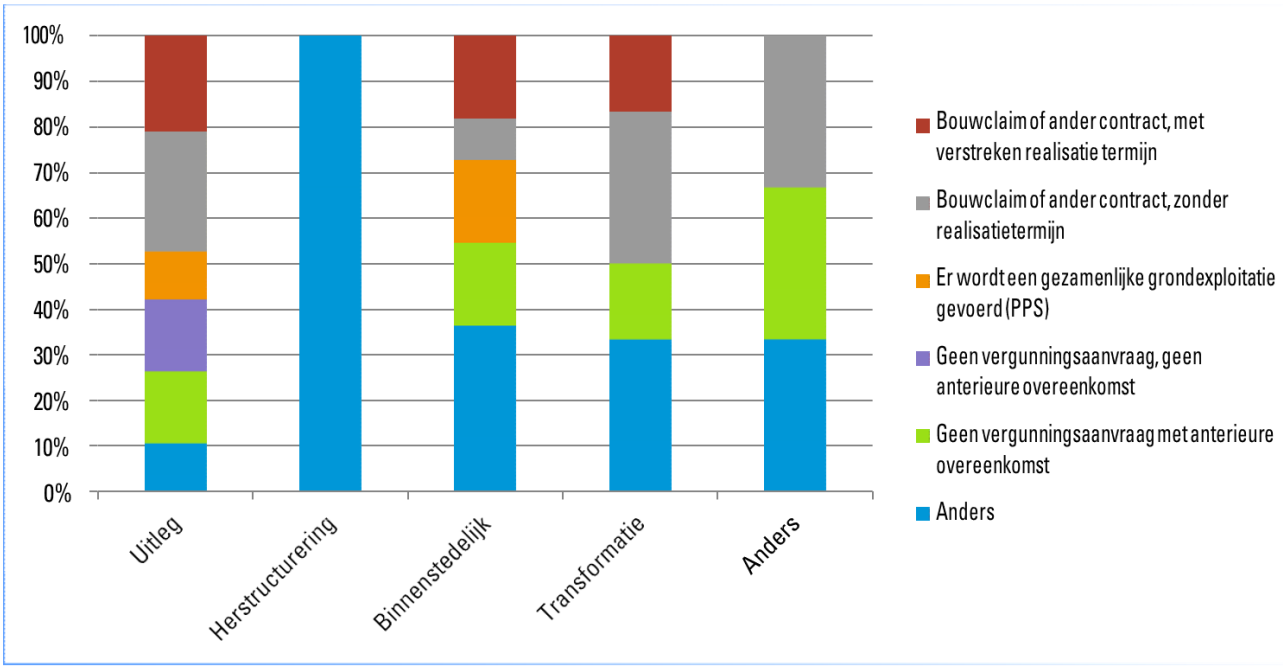
Figuur B.2: Locatietype per juridische relatie Oost-Nederland



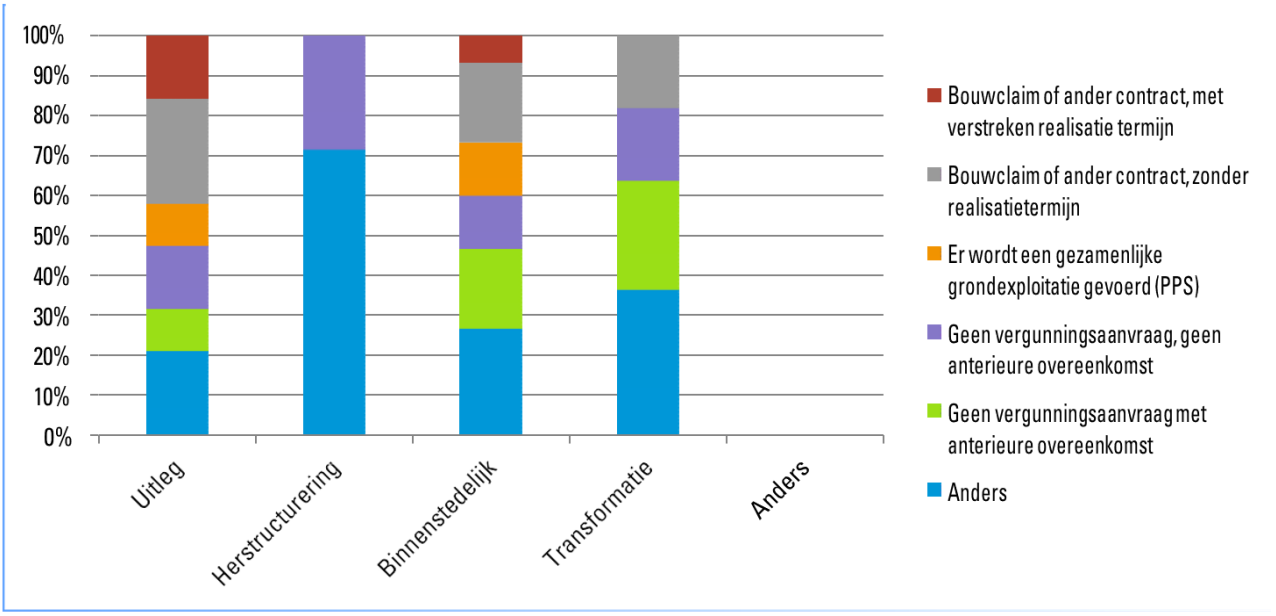
Figuur B.3: Locatietype per juridische relatie West-Nederland



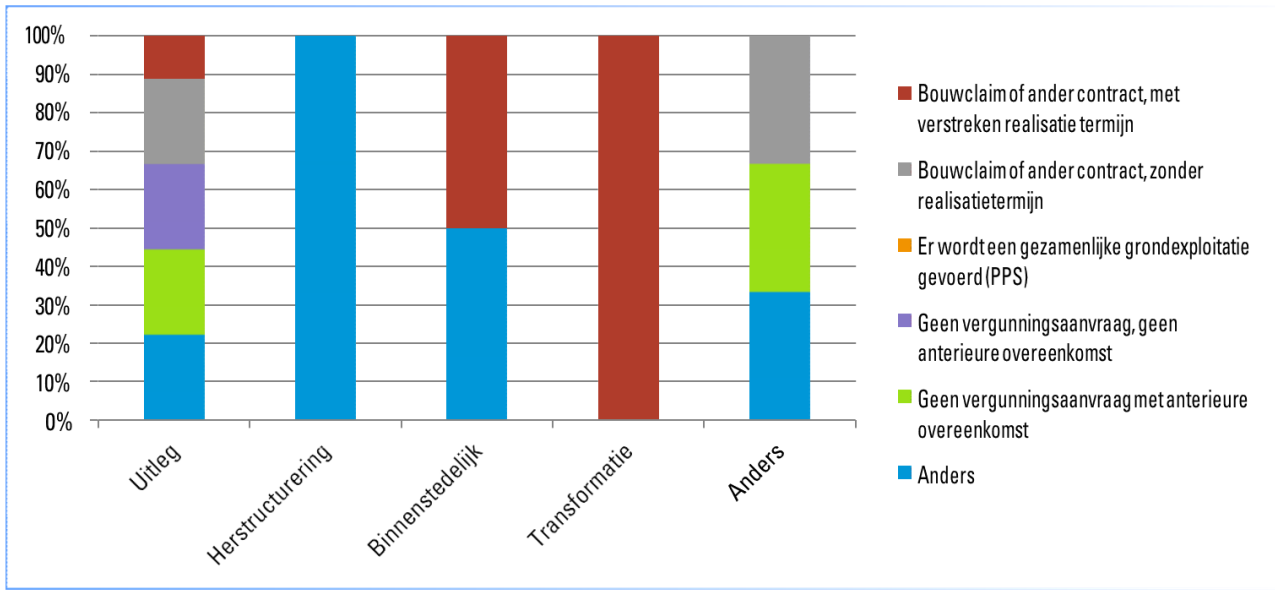
Figuur B.4: Locatietype per juridische relatie Zuid-Nederland



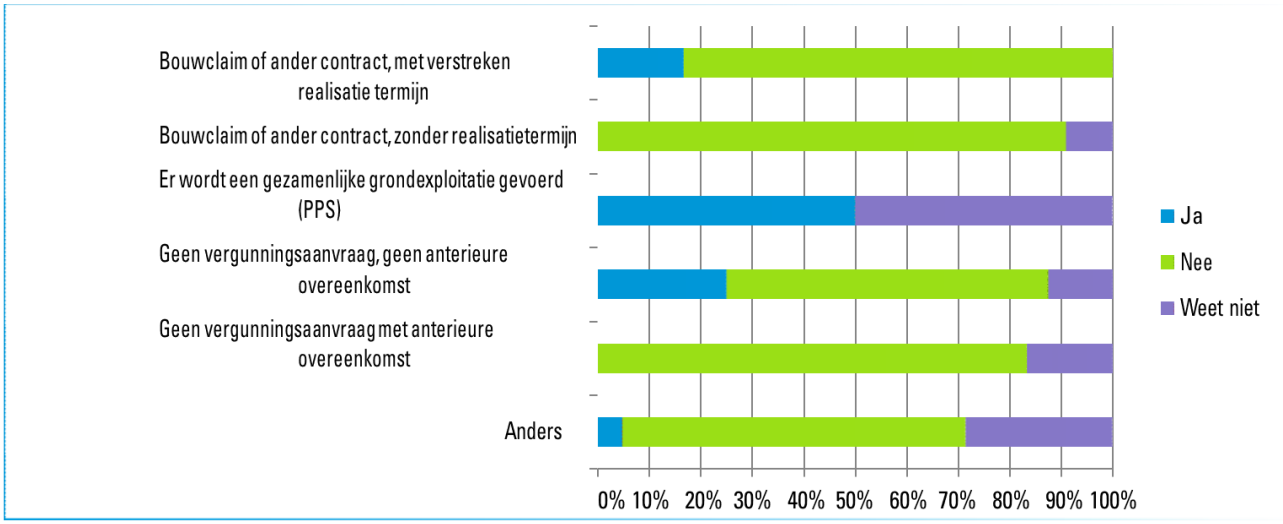
Figuur B.5: Locatietype per juridische relatie grote gemeenten



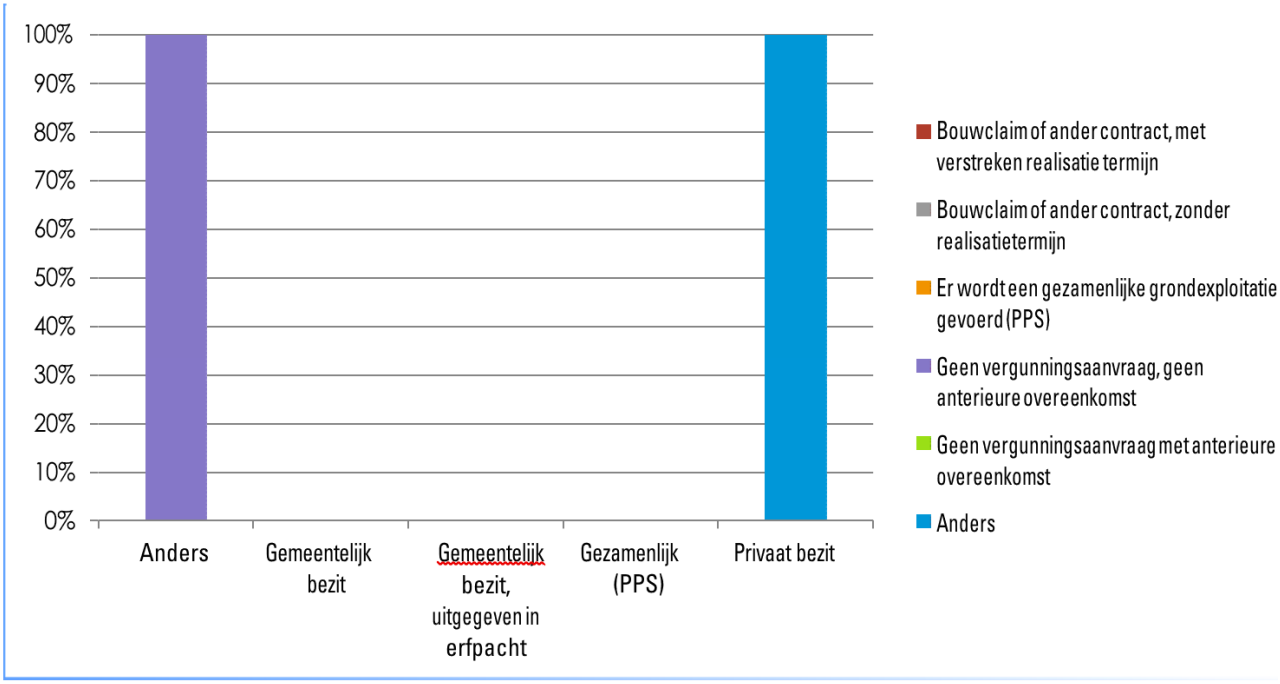
Figuur B.6: Locatietype per juridische relatie kleine gemeenten



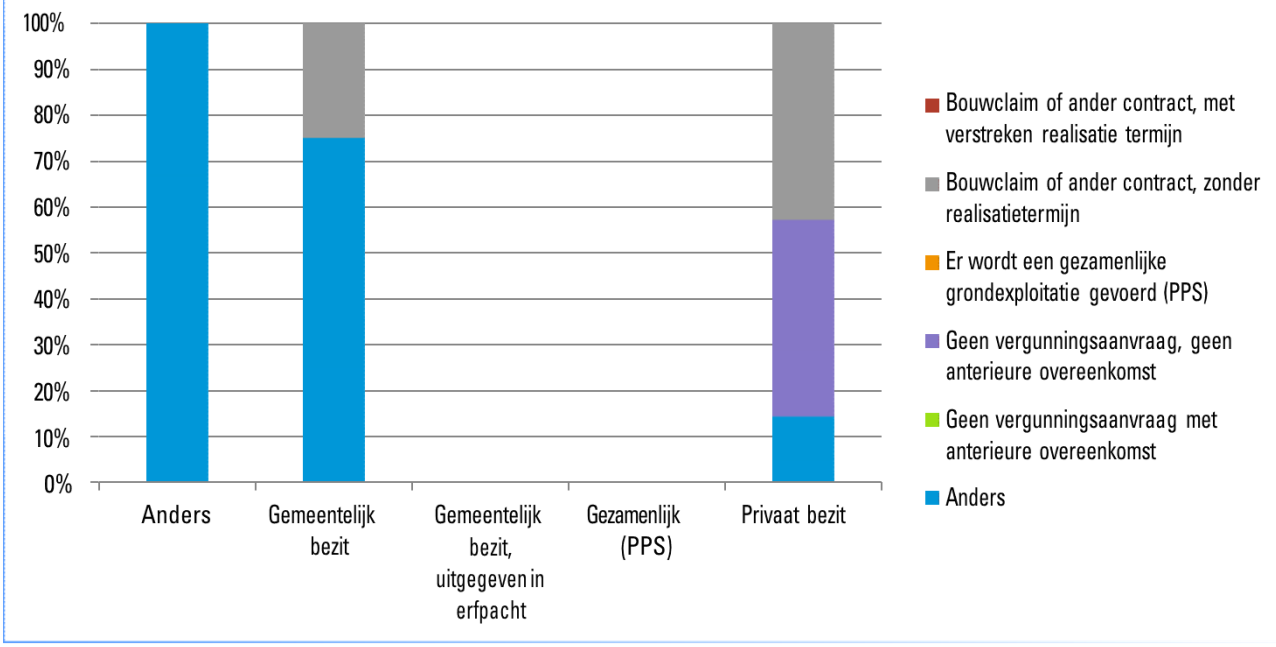
Figuur B.7: Uitwerkingsplicht opgenomen in BP per juridische relatie



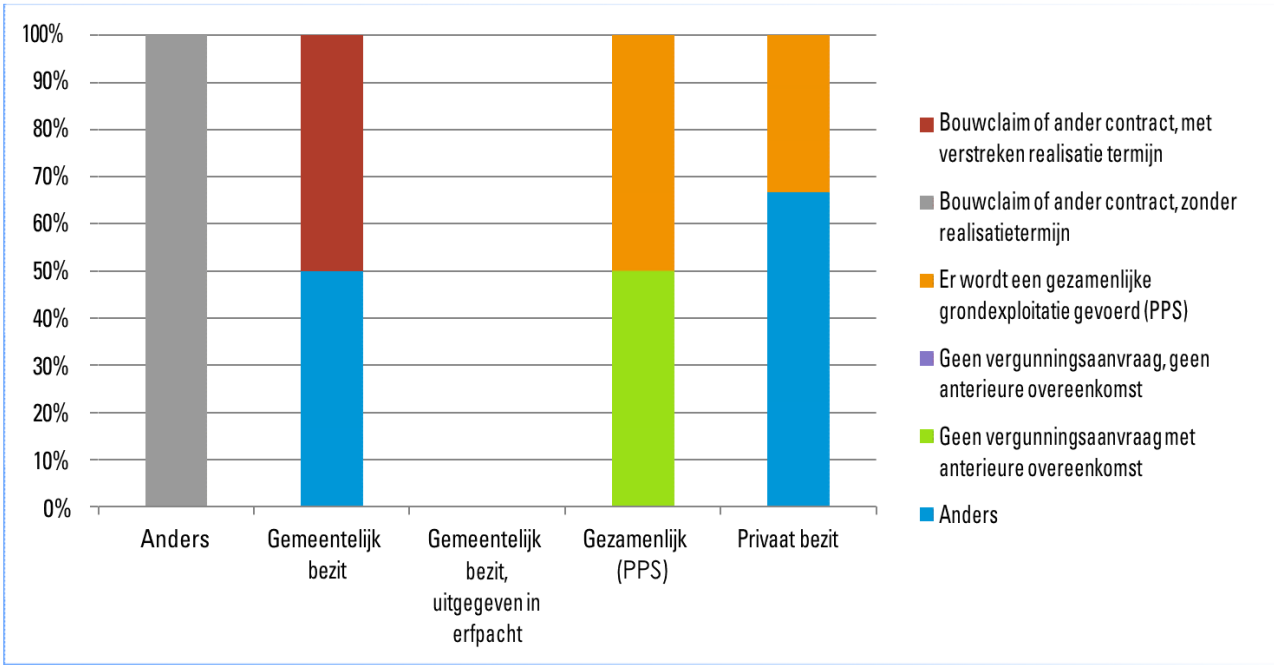
Figuur B.8: Eigendomssituatie per juridische relatie Noord-Nederland



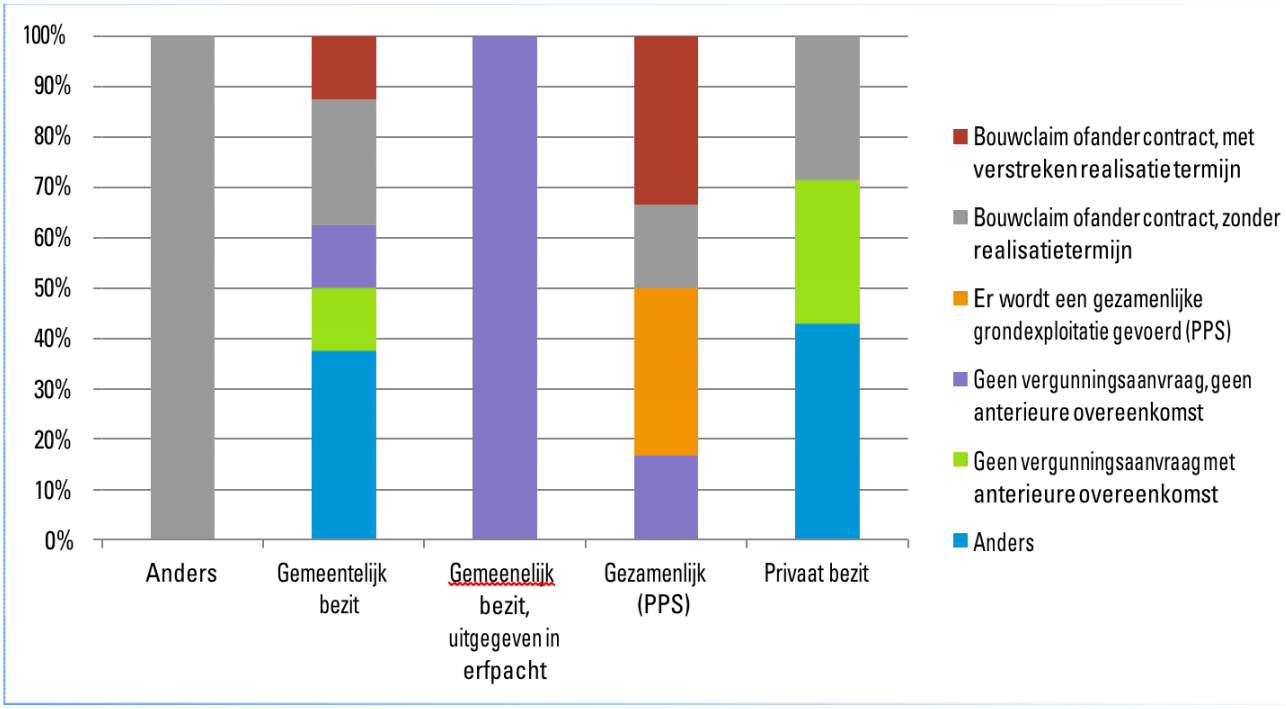
Figuur B.9: Eigendomssituatie per juridische relatie Oost-Nederland



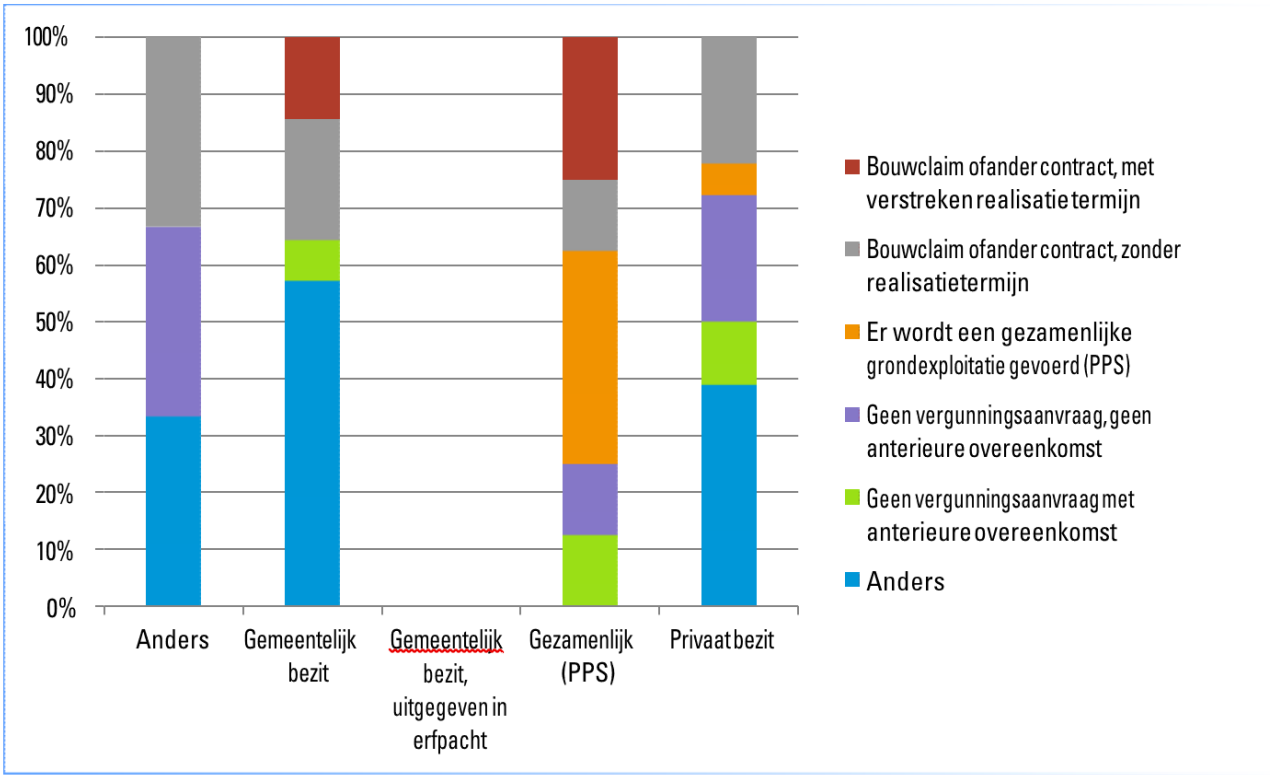
Figuur B.10: Eigendomssituatie per juridische relatie West-Nederland



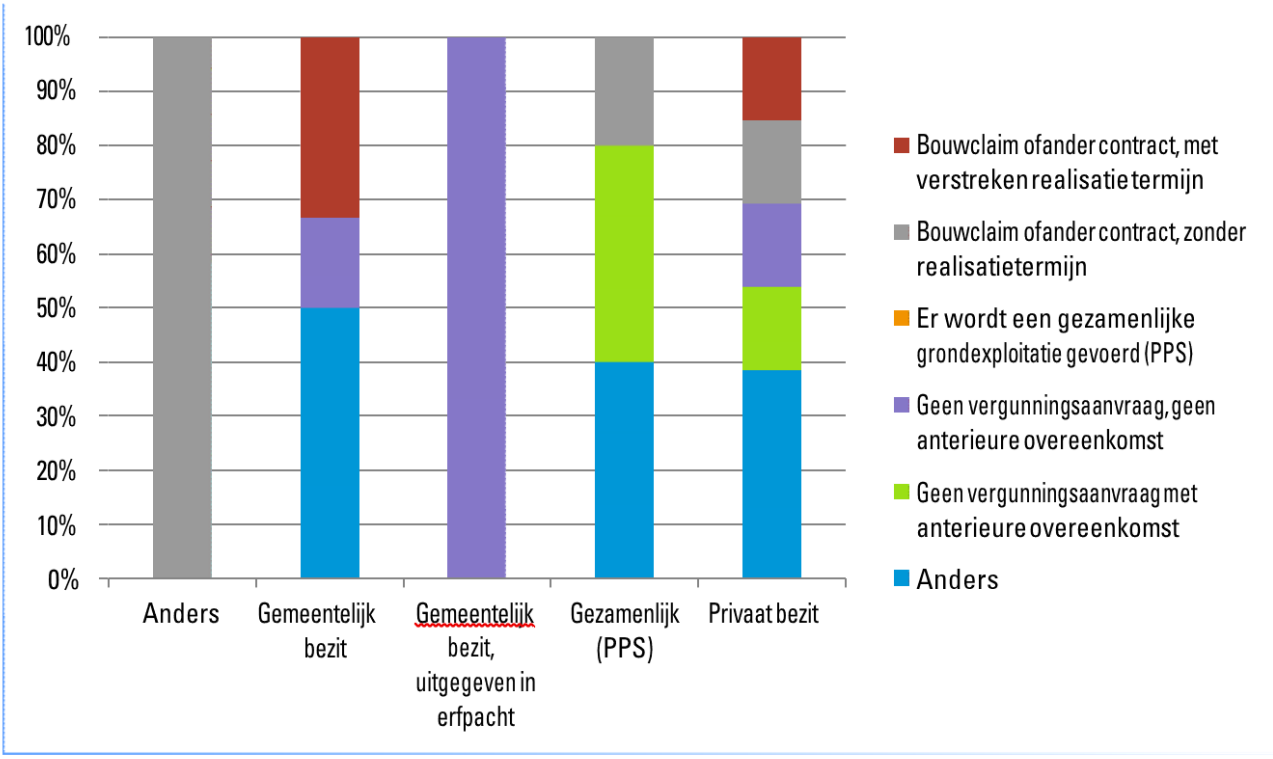
Figuur B.11: Eigendomssituatie per juridische relatie Zuid-Nederland



Figuur B.12: Eigendomssituatie per juridische relatie grote gemeenten



Figuur B.13: Eigendomssituatie per juridische relatie kleine gemeenten



Figuur B.14: Vermoedelijke oorzaken braakliggen per juridische relatie

