

Woningbouw Delft 2017 – 2040: van goed naar nog beter



april 2020

Inhoud

Inleiding	4
1. Hoe komt een woning(bouwplan) tot stand?	5
2. Wat is de rol van de raad?	7
3. Waarop kan de gemeente sturen?	8
4. Hoe verloopt de samenwerking rond woningbouw in Delft?	10
5. Hoe gaat het met de (verwachte) woningbouw?	12
6. Hoe gaat het met de Delftse doelgroepen?	18
7. Conclusies en aanbevelingen	20
Conclusies	20
Aanbevelingen	21
8. Bestuurlijke reactie.....	24
Bijlage 1 Overzicht geïnterviewden	28
Bijlage 2 Samenvatting Ronde Tafelgesprek.....	29

Inleiding

Aanleiding en opzet van dit onderzoek

Er zijn in Delft te weinig woningen voor het aantal mensen dat hier wil wonen. Vandaar dat raad en college de ambitie hebben om in de periode van 2017 tot 2040 15.000 nieuwe woningen bij te bouwen: gemiddeld 650 woningen per jaar. De woningbouwproductie in Delft verloopt echter grillig. In 2017 werden rond de 1.200 woningen opgeleverd. De productie daalde tot 187 woningen in 2019. In 2020 komt de productie uit op 652.

De Delftse Rekenkamer vraagt zich af of de raad en de inwoners met een gerust hart de toekomstige opgave tegemoet kunnen treden. Daarom zijn de volgende vragen onderzocht:

1. Waardoor verliep de woningbouwproductie tussen 2017 en 2020 grillig?
2. Kan komende jaren de ambitie (gemiddeld 650 woningen per jaar) worden gerealiseerd?
3. Hoe wordt in de planning omgegaan met onderscheid naar doelgroepen (sociale huur en studenten)?
4. Welke omstandigheden en randvoorwaarden zijn binnen Delft van invloed op het realiseren van de ambitie?
5. Is het eventueel nodig of verstandig om de ambitie bij te stellen?

Aanpak van het onderzoek

Voor het onderzoek zijn de relevante gemeentelijke documenten bestudeerd, hoofdzakelijk beleidsstukken die ook aan de raad in een eerder stadium zijn voorgelegd. Daarnaast is gebruik gemaakt van de gemeentelijke woningbouwplanningsgegevens.¹ Verder zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van raad, college, ambtelijke organisatie, provincie, ontwikkelaars, corporaties, huurdersverenigingen en makelaars (zie bijlage 1). Daarna zijn de eerste bevindingen gezamenlijk met alle geïnterviewden besproken in een Ronde Tafelgesprek. De resultaten van deze drie stappen zijn beschreven in dit rapport.

Opbouw van dit rapport

Een woning is natuurlijk niet van de ene op de andere dag gebouwd. En dat is uiteraard niet iets waar de gemeente alleen voor staat: verscheidene partijen dragen de verantwoordelijkheid in de totstandkoming van woningbouw. Daarom begint dit rapport met toe te lichten hoe een woning(bouwplan) tot stand komt. Daarna wordt specifiek ingegaan op de rol van de gemeenteraad. Aansluitend gaan we kort in op de ambitie. Vervolgens beschrijven we beknopt waarop de gemeente kan sturen en hoe de samenwerking rond Woningbouw in Delft nu verloopt. Daarna analyseren we op basis van de gemeentelijke planningsgegevens hoe het staat met de woningbouw(plannen), zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht. Tot slot volgen de conclusies (de antwoorden op de onderzoeksvragen) en aanbevelingen.

¹ Genoemde gegevens zijn de bron van de cijfers in dit rapport.

1. Hoe komt een woning(bouwplan) tot stand?

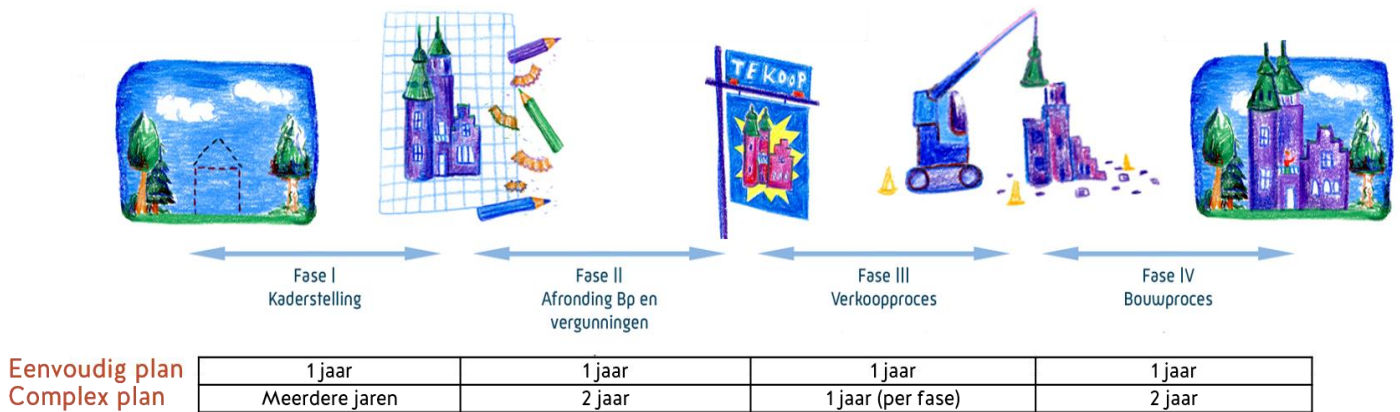
De meeste gemeenten hebben een stadsvisie of structuurvisie waarin de gewenste ontwikkeling voor de verschillende delen van de stad staat beschreven. In Delft is dat de door de gemeenteraad vastgestelde Woonvisie van 2016. Vanaf 2021 gaat de nieuwe Omgevingswet in werking en moet elke gemeente een Omgevingsvisie maken. Zo'n visie geeft in globale lijn aan waar woningen en bedrijven zouden moeten komen, hoe toekomstige mobiliteit wordt verwerkt et cetera. Een visie geeft geen recht om woningen of bijvoorbeeld bedrijven te bouwen. Daarvoor is onder andere een bestemmingsplan nodig (zodra de Omgevingswet in werking is: een Omgevingsplan). Een bestemmingsplan is een document met kaartmateriaal, vastgesteld door de raad, waarin voor (meestal) een wijk wordt vastgelegd waar welke bestemming (wonen, groen, kantoren, bedrijven, onderwijsinstellingen, gemengde bestemmingen) kan worden gerealiseerd. Voordat een bestemmingsplan wordt opgesteld, wordt vaak eerst een ruimtelijke visie ontwikkeld, een plan van eisen en/of gebiedsplan gemaakt, een voorlopig stedenbouwkundig plan ontwikkeld, een definitief stedenbouwkundig plan gemaakt, een beeldkwaliteitsplan vastgesteld en een grondexploitatie opgesteld.²

Pas als een bestemmingsplan onherroepelijk is (nadat eventuele zienswijzen en bezwaren van bijvoorbeeld omwonenden zijn afgehandeld door de raad, door de Provincie en eventueel de Raad van State) kan een woningcorporatie, ontwikkelaar of particulier een omgevingsvergunning (voorheen: bouwvergunning) aanvragen om het recht te verkrijgen een woning te bouwen. De meeste gemeenten kennen een welstandsadviescommissie die het woningbouwplan esthetisch toetst. In Delft vervult de Adviescommissie Omgevingskwaliteit die rol. Tegen het verstrekken van een omgevingsvergunning kunnen ook weer zienswijzen worden ingediend, ook weer tot en met de Raad van State. Het traject van visie tot onherroepelijk bestemmingsplan duurt vaak 1 tot 3 jaar. Een omgevingsvergunning verlenen duurt vaak tussen 6 maanden en 1 jaar. Als belanghebbenden naar de Raad van State gaan, kan de procedure nog één of enkele jaren langer duren.

Steeds vaker komt het voor dat ontwikkelaars de initiatiefnemers zijn die een woningbouwplan willen realiseren. Een deel van Schieoevers bijvoorbeeld is door een combinatie van ontwikkelaar met belegger aangekocht. Ook dan moeten vaak alle bovengenoemde stappen worden doorlopen. Behalve dat bovenvermelde fases moeten worden doorlopen, moet een ontwikkelaar of corporatie ook zorgen dat alle andere zaken op orde zijn om te kunnen gaan bouwen; er moet voor de woningen een aannemer worden gevonden die tijd heeft en met wie overeenstemming is te bereiken over de bouwprijs. Er moet onderzocht worden of de grond niet gesaneerd moet worden of beschermde flora of fauna in het gebied aanwezig is en wat dat voor gevolgen heeft voor de bouw mogelijkheden, of er vraag is naar de koopwoningen, of de corporatie toestemming krijgt voor de investering van de landelijke Autoriteit Wonen, et cetera. In veel gevallen moet een ontwikkelaar geld lenen voor het project bij een bank. Die stelt vrijwel altijd de voorwaarde dat met de bouw van de woningen gestart mag worden als 70% van de woningen is verkocht. Gemeente en initiatiefnemer van het bouwproject sluiten een overeenkomst waarin allerhande zaken worden geregeld. Hierin kan onder meer worden vastgelegd welke partij voor welke kosten verantwoordelijk is. Een dergelijke overeenkomst heet een anterieure overeenkomst.

Pas als aan al deze voorwaarden is voldaan kan worden gestart met bouwen. Tussen het slaan van de eerste paal en de oplevering van het project ligt gewoonlijk minimaal 1 jaar en maximaal circa 2,5 jaar.

² Welke kosten zijn er: bijvoorbeeld grondaankopen, sloopkosten, inrichting van de straten en openbare ruimten; en welke opbrengsten zijn er: verkoop van kavels voor woningen of bedrijven.



Afbeelding 1: Fases in woningbouw

Uit bovenstaande afbeelding blijkt hoe tijdrovend de voorbereiding van woningbouw vaak is. Bij fase I en II ligt het accent van de werkzaamheden bij de gemeente. Maar als bij fase III en IV zaken blijken in de kaderstelling of in het bestemmingsplan die leiden tot onverwacht hoge kosten of belemmeringen voor de realisering, dan leidt dat tot vertraging.

Omdat voorbereiding van een plan een lang traject vergt, kan er tussen het moment van voorbereiding van een bestemmingsplan en het maken van gedetailleerde bouwplannen zo maar een aantal jaren verlopen. De woningmarkt kan intussen ingrijpend veranderen. Een te strakke kaderstelling in een bestemmingsplan kan de uiteindelijke bouwmogelijkheden en daarmee het aantal te realiseren woningen in de weg zitten.

2. Wat is de rol van de raad?

De gemeenteraad heeft een belangrijke rol in dit proces. Het vaststellen van de (Omgevings)visie, het stedenbouwkundig plan, de grondexploitatie, soms het beeldkwaliteitsplan, het bestemmingsplan, het beoordelen van zienswijzen/bezwaren op/tegen het plan, het (soms) besluiten tot grondverkoop, et cetera zijn allemaal belangrijke beoordelingsmomenten voor de gemeenteraad. In dit onderzoek is geconstateerd dat de raad op al deze punten de benodigde informatie krijgt aangereikt.

De Delftse gemeenteraad heeft de afgelopen jaren een groot aantal documenten onder ogen gehad (ter vaststelling, goedkeuring of ter informatie) met betrekking tot de woningbouw(planning) in de gemeente. Te noemen zijn onder andere de Woonvisie van 2016, de jaarlijkse Woningbouwmonitor, de jaarlijks Kadernota, de Woonagenda Delft en het Uitvoeringsplan Woonvisie 2019 – 2022, de Ruimtelijke Economische visie Delft 2030 en het rapport ‘Delft 2040, Ruimte voor keuzes, Impactanalyse verstedelijksopgave Delft’.

De raad wordt op deze wijze adequaat geïnformeerd over de woningbouwvoortgang. Daarnaast is het van belang dat de raad “overzicht” houdt om vanuit dat overzicht zijn rol adequaat vorm te kunnen geven. Alleen als het overzicht er is, als het totale plaatje van wensen, regels en vereisten die vanuit alle gemeentelijke disciplines worden gesteld aan woningbouwplannen, bij de raad in beeld is, kan de raad daaruit kiezen en de gewenste kaders formuleren.

In algemene zin is de rol van de gemeenteraad kaderstellend en controlerend: vooraf kaders meegeven aan het college van B&W en achteraf controleren of die kaders zijn “nageleefd”. Deze taken van de gemeenteraad zijn in de wet vastgelegd en onomstreden. Ze gelden ook op het terrein van de woningbouw.

Hoe met de taakverdeling tussen college en de raad wordt omgegaan verschilt per gemeente. In veel gemeenten ligt het voortouw voor kaderstelling bij het college. Dat college formuleert bijvoorbeeld een conceptbestemmingsplan en legt dat voor aan de raad, waarop de raad een besluit neemt. In formele zin heeft de raad dan de kaders vastgesteld. Er zijn ook voorbeelden waarbij de raad het voortouw neemt om tot kaderstelling te komen. Dat kan bijvoorbeeld door bij motie vast te leggen dat in elk nieuw woningbouwplan ten minste een bepaald percentage sociale woningbouw komt. Een voorbeeld hiervan is de motie die door de Delftse raad is aangenomen waarin aan het college wordt gevraagd de impact van de 15.000 nieuw te bouwen woningen op diverse onderdelen in kaart te brengen en het resultaat van deze analyse aan de raad voor te leggen.

Op het terrein van de woningbouwplanning kan een strikte, rigide vorm van kaderstelling door de raad op gespannen voet komen met de voor woningbouw gewenste flexibiliteit. Uit dit onderzoek komen geen signalen naar voren dat dit in Delft een knellend probleem is. De woningbouw van Delft dient flexibel mee te bewegen met hoe de stad en daarbinnen de woningbouwvraag zich ontwikkelt. Omdat de processen inherent traag (meerjarig) zijn, is ruimte nodig om flexibel aan te kunnen passen aan nieuwe omstandigheden.³ Er zal altijd een zekere spanning zijn tussen het recht op kaderstelling en de wens voor flexibiliteit in de uitvoering.

³ Zo bleken bijvoorbeeld in de woningcrisis alleen goedkope (vaak vertaald in kleine) koopwoningen verkoopbaar. Indien een bestemmingsplan dan voorschrijft dat er grote kavels moeten worden ontwikkeld van 6.30 m breed, dan is een ingewikkelde en tijdrovende bestemmingsplanwijziging nodig om toch te kunnen bouwen.

3. Waarop kan de gemeente sturen?

Delft heeft met de Woonvisie 2016, met het rapport ‘Delft 2040, ruimte voor keuzes, Impactanalyse verstedelijkingsopgave Delft’, met de Ruimtelijk Economische visie Delft 2030 en straks met de Omgevingsvisie haar woonbeleid vastgelegd. Aanpalend beleid op stadsniveau en vanuit diverse andere beleidsterreinen heeft uiteraard ook invloed op de woningbouw. De rode lijn daarin is: “Langetermijnplanning: 15.000 woningen tot 2040. Dus 650 per jaar. Huidige planvoorraad: 9.000 woningen”.⁴

De landelijke ervaring is echter dat rond de 30% van alle voorgenomen woningbouwplannen niet of veel later dan gepland tot productie komt. De provincie Zuid-Holland bepleit daarom sinds 2018 een “praktijkeis” van 130% in de planvorming. Dat zou betekenen dat om 15.000 woningen te realiseren moet worden aangestuurd op 19.500 woningen.

Veel factoren zijn op gemeentelijk niveau echter niet stuurbaar. Zo zal een eventuele nieuwe woningcrisis ook in Delft doorwerken. Weliswaar kan een gemeente zich zoveel mogelijk voorbereiden op zo’n crisis (door steeds anticyclische bouwplannen achter de hand te houden) maar de mogelijkheden daarvan zijn beperkt. Daarnaast kan rijksbeleid van grote invloed zijn op ontwikkelingen op de woningmarkt. Actuele voorbeelden hiervan zijn de stikstof- en Pfas-problematiek die direct van invloed zijn op de bouw mogelijkheden en de Coronacrisis die - onder veel meer - invloed heeft op de vraag naar woningen. Uit het recente verleden vallen de aangescherpte hypotheekregels en het nationaal beleid voor woningcorporaties te noemen. Renteontwikkeling is eveneens een niet op gemeentelijk niveau te beïnvloeden factor die zeer belangrijke gevolgen voor de lokale woningmarkt kan hebben.

Van essentieel belang is dat waar Delft wel mogelijkheden heeft om haar ambitie van 15.000 woningen de goede kant op te sturen dat ook doet. In de interviews tijdens dit onderzoek is het beeld ontstaan dat zowel college als raad als ambtelijke organisatie hier zeer alert mee doende zijn. Door de constante informatie per project van de gebiedsmanagers aan de medewerkers die de overall-planning monitoren, is er steeds een actuele stand van zaken. De overall-planners informeren steeds de portefeuillehouder(s) en het college. Aanvullend kan de gemeente door meer samenwerking met marktpartijen en woningcorporaties ook het marktdeel van het speelveld beïnvloeden.

Waarop kan de gemeente niet sturen?

Hiervoor is al aangegeven dat voorbereiden van een bestemmingsplan veel tijd kost. Als het bestemmingsplan onherroepelijk is geworden, kunnen ook privaatrechtelijke en andere beperkingen verhinderen dat woningen worden gebouwd. In de praktijk moeten dan nog veel zaken worden geregeld. Veel van die zaken liggen niet bij de gemeente maar (deels) op het bordje van de marktpartij en/of corporatie, zoals:

- De procedure aanvraag omgevingsvergunning;
- Overleg over het programma van eisen voor corporatiewoningen;
- Een ontwikkelaar geeft voorrang aan een lucratiever project in een andere gemeente;
- Overleg ontwikkelaar – bouwer;
- Bouwrijp maken (aanlegvergunningen);
- Grondeigendom; overleg over grondprijzen;
- Onteigeningsprocedures;
- Grondvervuiling;
- Voldoende menskracht op de bouw;
- Financiële onhaalbaarheid;
- Discussies over anterieure overeenkomsten/kostenverhaal/bovenwijkse kosten;
- Bezwaren/zienswijzen van omwonenden; en
- Tegenvallende afzet.

Voor het realiseren van plannen is het van belang dat het oplossen van privaatrechtelijke en andere belemmeringen van ontwikkelaars en corporaties “parallel” loopt met de gemeentelijke procedures om te komen tot de vereiste vergunningen. Gemeente en partners daarop deels sturen door goede afstemming. Maar sommige zaken komen onherroepelijk na elkaar.

⁴ Tijdens het gesprek met de raadscommissie Wonen in het kader van dit onderzoek bleek dat niet alle aanwezige raadsleden onderschrijven dat die ambitie ook in concrete raadsbesluiten is vastgelegd. Uit de ter beschikking staande gegevens blijkt echter dat bij vaststelling van de Kadernota 2017 de raad deze ambitie heeft onderschreven. Op pagina 21 van de Kadernota wordt de ambitie van de 15.000 woningen heel duidelijk verwoord: “In 2040 heeft Delft 15.000 woningen toegevoegd aan de bestaande voorraad.” In de motie die door de raad op 9 november 2017 is aangenomen, geheten “Impact van 15.000 woningen”, is het College opgedragen “een impactanalyse te maken over de gevolgen van het toevoegen van 15.000 woningen aan de Delftse woningvoorraad.” Deze motie stelt de ambitie niet ter discussie.

Om een (stabiele) woningbouw te realiseren, moet helder zijn aan welke kwaliteitseisen woningbouwplannen moeten voldoen. In veel gemeenten is sprake van zogenaamde ‘stapeling van eisen’.⁵ Gevoed vanuit volstrekt goede bedoelingen van de gemeentelijke specialisten komt er soms een totaal-eisenpakket op tafel dat nauwelijks meer uitvoerbaar. Op elk onderdeel is alleen het beste goed genoeg: van parkeren, van energetische eisen, van groeneisen, van beeldkwaliteit, van welstand, veiligheid, en zo meer. Hoewel allemaal begrijpelijk, kan de optelsom te veel zijn. Bij ontwikkelende partijen in Delft is begrip voor de door de gemeente gehanteerde eisen maar ook zorg. Sommige gemeentelijke gebiedsmanagers krijgen intern met deze eisen te maken en zien het als hun taak om, als het te gek wordt, voor matiging te pleiten. Soms blijkt opschaling naar de portefeuillehouder nodig. Stapeling van eisen is een veelvoorkomend verschijnsel in gemeenten. In Delft zijn geen overdreven voorbeelden geconstateerd, maar het risico van stapeling ligt vanuit elk specialisme “op de loer”.

⁵ Dit blijkt uit de volgende drie onderzoeken uit 2018 en 2019: Aedes bij de corporatie-achterban, NVB (Nederlandse Vereniging voor ontwikkelaars & Bouwondernemers) bij hun achterban, en bij ambtelijke beleidsmedewerkers Wonen van de G40-gemeenten.

4. Hoe verloopt de samenwerking rond woningbouw in Delft?

Bij het tot stand komen van woningbouw zijn veel actoren betrokken. Binnen de gemeentelijke organisatie zijn dat medewerkers van grondzaken tot welstand, van ruimtelijke ordeningsspecialisten tot gebiedsmanagers, van specialisten wonen tot juristen en uiteraard het college van B&W en de raad. Daarbuiten spelen ontwikkelaars, corporaties, makelaars en bewoners- en huurdersorganisaties en ook de provincie een rol. Omdat niemand alleen een woningbouwproject tot stand kan brengen is samenwerking onontbeerlijk.

De samenwerking tussen de gemeentelijke organisatie en individuele ontwikkelaars en corporaties over individuele plannen verloopt volgens de meeste partijen goed. Per project is er een gemeentelijke accountmanager/gebiedsontwikkelaar die in permanent contact staat met de betrokken initiatiefnemer(s) in het projectgebied. Deze gemeentelijke vertegenwoordiger is het gezicht van de gemeente voor de betreffende initiatiefnemers en intern de coördinator van vragen, wensen, eisen van de vakdisciplines binnen de gemeentelijke organisatie.

Op planniveau wordt er al veel afgestemd en ook in door de gemeente georganiseerde Vastgoedcafés treffen vertegenwoordigers van gemeente, markt en corporaties elkaar. Het Vastgoedcafé is niet bedoeld voor besluitvorming: er vindt wel (beperkt) afstemming plaats maar dat is niet bindend. In de bijeenkomsten van het Vastgoedcafé wordt meestal een actueel thema besproken. Deze ontmoetingen zijn een goede mogelijkheid om elkaar beter te leren kennen. Ze zijn belangrijk maar er is een wens tot “meer”. Momenteel ontbreekt een platform van marktpartijen waarmee het college van B&W regelmatig kan overleggen en afspraken gemaakt kunnen worden (een Woningbouwforum). Marktpartijen zijn bereid daar energie te steken. Drie punten vragen daarbij specifiek om aandacht:

a. kaders in relatie tot uitvoeringskennis

Er is een heldere door gemeente en inwoners gedeelde visie om te bouwen aan de “Welvarende Duurzame Stad”. Maar de marktpartijen vroegen aandacht voor meer verbinding tussen visie en uitvoering: voorkom dat intern door de gemeente opgestelde kaders later te knellend blijken. Als voorbeeld werd genoemd dat bestemmingsplannen soms te rigide regels bevatten; nokhoogte, goothoogte, erfafscheidingen, waterafvoersystemen, welstandseisen, percentage sociaal et cetera, alles is vastgelegd zonder afwijkmogelijkheden. Bij het ontbreken van bandbreedtes en flexibiliteit is de kans groot dat dit leidt tot planvertraging. De marktpartijen vroegen in dit verband om tijdiger overleg tussen markt en college van B&W c.q. de ambtelijke organisatie, zodat bij het opstellen van kaders rekening kan worden gehouden met praktische uitvoeringskennis.

b. planning

Bij gemeente en marktpartijen is er behoefte om beter gezamenlijk zicht op wat in de pijplijn zit en hoe de planning daarop kan worden afgestemd. Bijvoorbeeld om te voorkomen dat twee projecten met ongeveer gelijk geprijsde middel-dure huurwoningen een week na elkaar in de verhuur gaan. Daarvoor is nauw overleg tussen gemeente en ontwikkelaars, corporaties en makelaars gewenst. Een plan kan in de gemeentelijke planning startjaar X hebben omdat er sprake is van een onherroepelijk bestemmingsplan. Maar als de ontwikkelaar het pas in jaar Y of Z heeft staan omdat de financiering niet eerder rond is of omdat prioriteit wordt gegeven aan een bouwplan in een andere gemeente, dan klopt de planning niet. Een realistische planning vergt meer samenwerking, met in ieder geval afstemming over inzichten bij planningsgegevens vanuit gemeente en markt. Zeker op projectniveau is dit nodig, maar ook collectief op de schaal van de hele stad.

c. verhuisketens

Door intensievere afstemming kunnen ook de externe marktkennis en uitvoeringskracht gemobiliseerd worden. Zo blijkt uit dit onderzoek dat zowel bij marktpartijen als de gemeente zorg bestaat over de samenhang van de diverse plannen in de verhuisketen. Door te werken aan de verhuisketens (ook wel de “doorstroomketen” of het “treintje” genoemd) kan de bouw van één nieuwe woning eraan bijdragen dat meerdere huishoudens hun woonwens kunnen vervullen. Zo kan bijvoorbeeld een middel-dure huurwoning leiden tot vrijkomen van sociale huurwoningen, of kunnen appartementengebouwen voor ouderen eraan bijdragen dat er meer grondgebonden woningen vrijkomen. Ook dat vraagt echter om overleg tussen markt en gemeente: inzicht in elkaars plannen, beleidswensen en afstemming van woningbouwplannen.

5. Hoe gaat het met de (verwachte) woningbouw?

In tegenstelling tot nogal wat gemeenten in ons land, heeft de gemeente Delft de planningsgegevens voor het aantal te bouwen woningen prima op orde. Per project is, voor zover mogelijk, bekend hoeveel woningen het betreft, wie de initiatiefnemer is, wat de status van het bestemmingsplan is, wanneer de bouw en oplevering worden verwacht, welke belemmeringen nog voorzienbaar zijn, in welke (huur- of koop) prijsklasse de woningen zullen komen, of het studentenwoningen zijn, wat de locatie is et cetera. Uiteraard nemen zekerheden hierover af naarmate de woningbouwprojecten verder in de toekomst liggen.

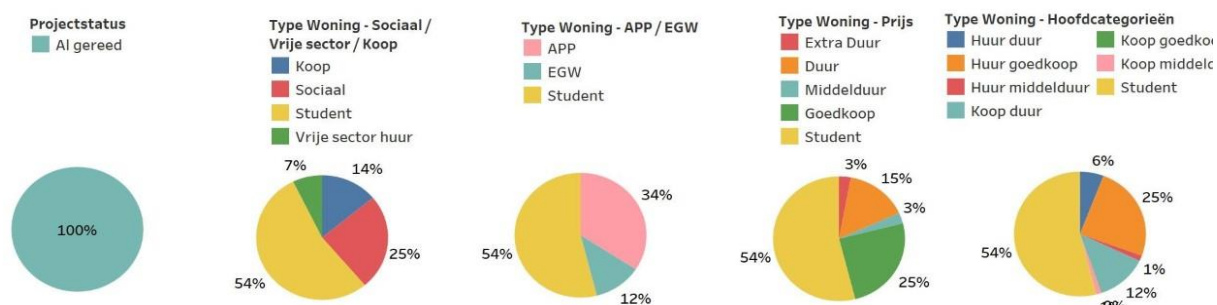
Figuur 1. De (geplande) woningbouw vanaf 2017 tot en met 2025



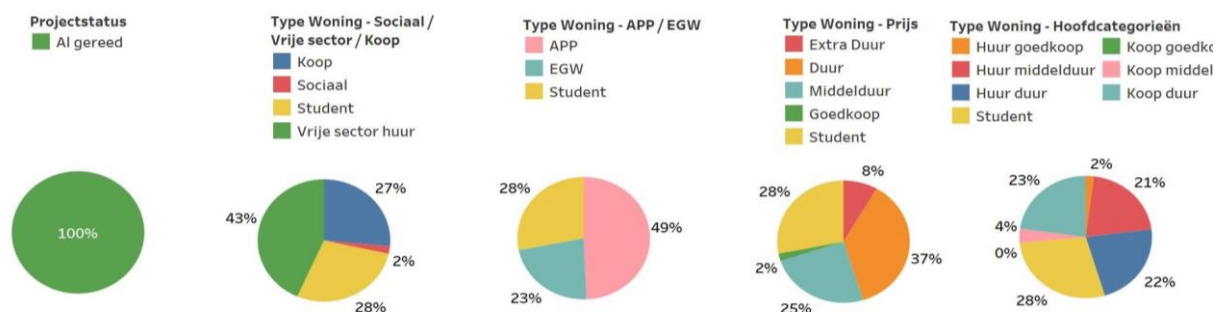
Uit figuur 1⁶ blijkt dat er in 2017 uitzonderlijk veel woningen zijn gerealiseerd: 1.186. De in 2017 opgeleverde woningen waren voor 80% woningen die niet of althans veel minder marktafhankelijk zijn: 634 studentenwoningen (54%), 12 middel-dure huurwoningen (1%) en 296 sociale huurwoningen (25%) (zie figuur 2a, meeste rechtse taartdiagram).

⁶ Het aandeel studentenwoningen in 2023 bedraagt 40. Omdat dit onderdeel van de grafiek zo klein is, past het getal niet in de grafiek.

Figuur 2a. Oplevering in 2017⁷



Figuur 2b. Oplevering in 2018



Voor zowel studentenwoningen als huurwoningen bleek ook tijdens en aan het eind van de kredietcrisis afzet verzekerd. Uiteraard is onbekend of en zo ja wanneer zich een nieuwe (woningmarkt)crisis aandient, maar uit het recente verleden blijkt dat de bouw van huur- en studentenwoningen daar niet onder hoeft te lijden. Daarbij moet worden aangetekend dat na 2015 de financiële slagkracht van de corporaties door de verhuurdersheffing fors is afgenomen.

In 2018 zijn 754 woningen opgeleverd: ruim boven het gewenste gemiddelde van 650 woningen per jaar. In 2019 is er veel minder gebouwd dan het gewenste gemiddelde van 650 woningen per jaar. Voor 2020 is momenteel al redelijk precies aan te geven hoeveel woningen aan de voorraad zullen worden toegevoegd. Met een bouwtijd van gemiddeld één à anderhalf jaar gaat het om woningen waarvan de bouw namelijk inmiddels is gestart.

Oorzaken van vertraging in 2019

Het aantal opgeleverde woningen in 2019 is met 187 veel lager dan de gewenste 650 woningen per jaar. Uit ons onderzoek komen hiervoor de volgende oorzaken naar voren:

- Van circa 2009 tot 2016 was er sprake van een kredietcrisis, die een forse weerslag in de woningmarkt had. De verkoop van woningen verliep uiterst moeizaam. Daardoor was in die periode de focus van zowel marktpartijen als gemeente minder gericht op toekomstige plannen. Gecombineerd met het gegeven dat de aanlooptijd van een woningbouwplan van idee tot realisering al gauw vijf jaar voorbereiding kost, resulteert dat in een gat in de productie na die vijf of zes jaren. Dat lijkt ook in Delft te spelen.

⁷ Figuur 2a laat zien welke soorten woningen er in 2017 zijn opgeleverd. Hierbij moet het volgende worden opgemerkt: bij taartdiagram 2 (type woning-sociaal/vrije sector/koop) gaat het om het bezit. Hierbij geldt dat met 'sociaal' bedoeld wordt dat corporaties de eigenaar zijn van de huizen die zowel in de goedkope, als middeldure categorie vallen. De afkorting APP staat voor appartement, EGW betekent eengezinswoning. Bij taartdiagram 4 staat de prijs van de woning centraal. Hierbij omvat 'goedkoop' zowel goedkope huur als goedkope koop. Ditzelfde geldt voor andere categorieën. Hierbij worden de prijsranges volgens CBS-standaarden aangehouden.

- In de voorbereidingsperiode ging heel veel ambtelijke en bestuurlijke aandacht uit naar het plan Spoorzone. Dat project was zeer gecompliceerd en in combinatie met de slechte woningmarktvooruitzichten was vooruitkijken daardoor minder vanzelfsprekend.
- Vanaf 2015 hebben de corporaties aan slagkracht en financiële mogelijkheden sterk ingeboet door enerzijds de nieuwe Woningwet en anderzijds de verhuurdersheffing (en andere rijksbelastingen). De Woningwet verplicht corporaties zich te beperken tot nieuwbouw van sociale huurwoningen: het bouwen van koop- en ook sociale koopwoningen werd verboden. Door de verhuurdersheffing moesten corporaties een nieuwe belasting aan de rijksoverheid gaan betalen van circa 2½ maandhuur per woning per jaar, waardoor tientallen miljoenen euro's minder beschikbaar waren voor investeringen in nieuwbouwwoningen. Daarbij zorgde de verplichting om de bestaande woningen aanmerkelijk energiezuiniger te maken, voor een nog krappere beurs voor nieuwbouw bij de corporaties.

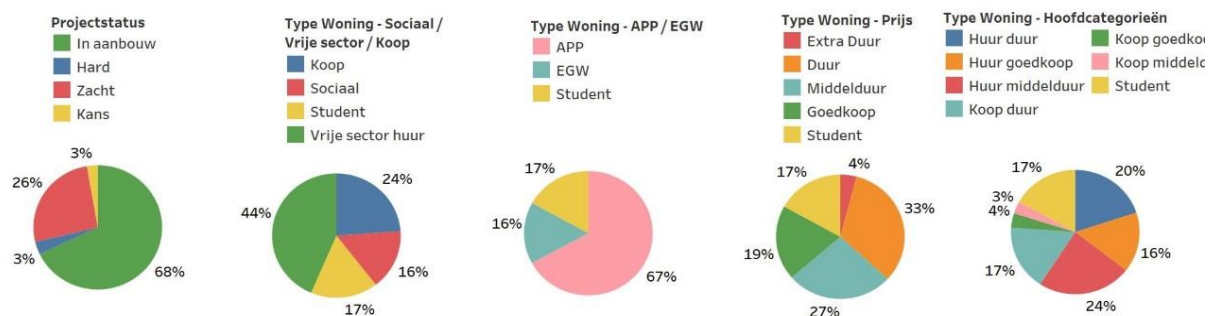
De nabije toekomst (2021 – 2024)

Uit figuur 1 bleek dat de dip in de woningbouwproductie van 2019 in belangrijke mate wordt “goedgemaakt” door de productie die voorzien is in 2021. Een sprong van 652 woningen in 2020 naar circa 1.400 woningen in 2021 is zeer ambitieus. Het is echter zeer aannemelijk dat de ambitie van 650 woningen per jaar gerealiseerd wordt, aangezien 68% van de in 2021 op te leveren woningen nu al in aanbouw is. Dit zijn ruim 900 woningen. Van deze op te leveren woningen wordt 17% een studentenwoning en 44% komt in de dure (20%) en middeldure (24%) huursector.

Hierbij valt wel op te merken dat de gevolgen van de financiële crisis in de koopsector en de eerdere focus op de Spoorzone nog steeds doorwerken: uit figuur 3 blijkt dat voor het jaar 2021 “slechts” circa 332 koopwoningen (24%) gepland staan, verspreid over duur (17%), middelduur (3%) en goedkope koop (4%).

Desalniettemin is het een prestatie van formaat dat de totale productie, inclusief een fors aantal vrije sector huurwoningen op zo’n hoog aantal uitkomt, ook al speelt mee dat er sprake is van een inhaalslag.

Figuur 3. Planning voor 2021



Naast het feit dat voor 68% van de bouwplannen geldt dat de bouw gestart is, geldt ook voor 40 woningen dat het bestemmingsplan vastgesteld is, waarmee een belangrijke mijlpaal in het realisatieproces is bereikt. Dat houdt in dat volgend jaar sowieso aan 981 woningen gebouwd wordt. Naast deze 981 woningen zijn er ook nog plannen voor 400 andere woningen. Voor deze woningen geldt dat er nog geen vastgesteld bestemmingsplan is. Hierdoor vallen deze woningen in de categorie “zacht”⁸. Maar gelet op de stand van zaken in de voorbereiding én het feit dat een belangrijk deel

⁸ Zie verderop paragraaf “harde en zachte plannen”.

van deze woningen huurwoningen zullen zijn, die geen verkooptijd kennen, kunnen deze woningen meegerekend worden in de planningscijfers voor 2021. De planning voor 2022 laat zien dat er net te weinig woningen zullen worden gebouwd: 563. In 2023 is de planning weer gestegen naar ruim boven het gewenste gemiddelde van 650 woningen. Voor de jaren erna zijn nog geen onherroepelijke bestemmingsplannen. Hier begint dan ook de tijd te dringen.

De verdere toekomst (2024 –2040)

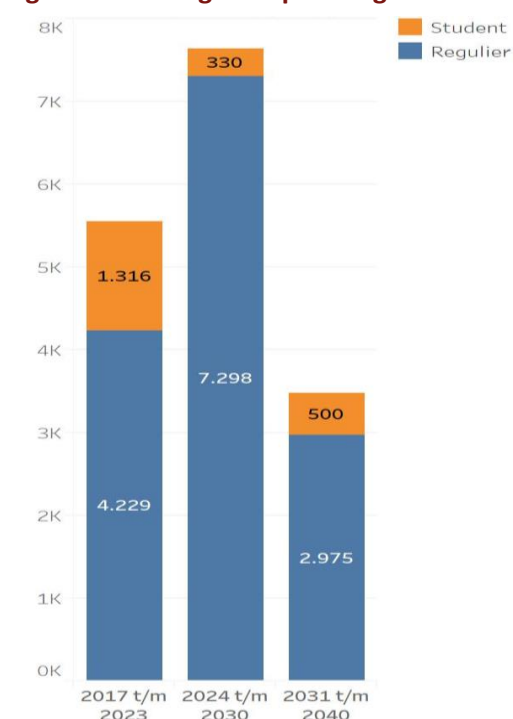
De periode die het verst weg ligt, is uiteraard het meest onzeker. Het lijkt dat er nog tijd genoeg is om de productie voor te bereiden. De periode van idee tot bouw en oplevering vergt echter al gauw een jaar of vijf (zie hoofdstuk 1: 'Hoe komt een woning(bouwplan) tot stand'). Van de 7.600 woningen die staan gepland voor de periode 2024 tot 2030 heeft slechts 11 procent de status "hard" (met andere woorden: is er een onherroepelijk vastgesteld bestemmingsplan). Die periode lijkt nog ver weg, maar is - aangezien de voorbereiding van een bestemmingsplan vele jaren tijd kan kosten - dichterbij dan het lijkt.

Voor de periode 2031 tot 2040 is nog minder bekend: tot op heden staan plannen vermeld voor 3.475 woningen, gemiddeld 386 per jaar. De status van deze projecten heeft het predicaat 'zacht'. Dat is niet onlogisch, aangezien bestemmingsplannen iedere tien jaar moeten worden geactualiseerd. Het op dit moment bekende aantal woningen komt voort uit initiële afspraken die gemaakt zijn over de gebiedsontwikkeling rond de Schieoevers. De indeling naar type woning, zoals weergegeven in figuur 6b, is eveneens 'zacht' en te interpreteren als prognose, omdat deze gegevens de uitkomst zijn van 'stedelijk programmeren'. Hierbij worden verscheidene beleidsdoelen met elkaar verbonden, waarbij een vergezicht op mogelijke ontwikkelingen in de toekomst ontstaan.

Forse verschillen per jaar

Uit figuur 1 bleek al dat de huidige woningbouwplanning tot en met 2025 fors schommelt. Een zekere fluctuatie per jaar zal altijd voorkomen (alleen al omdat de telling per 1 januari in bouwprocessen redelijk toevallig uit kan pakken), maar de sprongen van 1.186 woningen in 2017, via 187 in 2019 om daarna in 2021 weer te stijgen naar 1.384 zijn wel erg fors. Figuur 4 laat zien dat ook de plannen voor de langere termijn flink schommelen: 5.553 woningen in periode 2017-2023, 7.628 in periode 2024-2030 en 3.475 in periode 2031-2040. Totaal tot en met 2040 dus 16.646 woningen.

Figuur 4. Woningbouwplanning 2017-2040

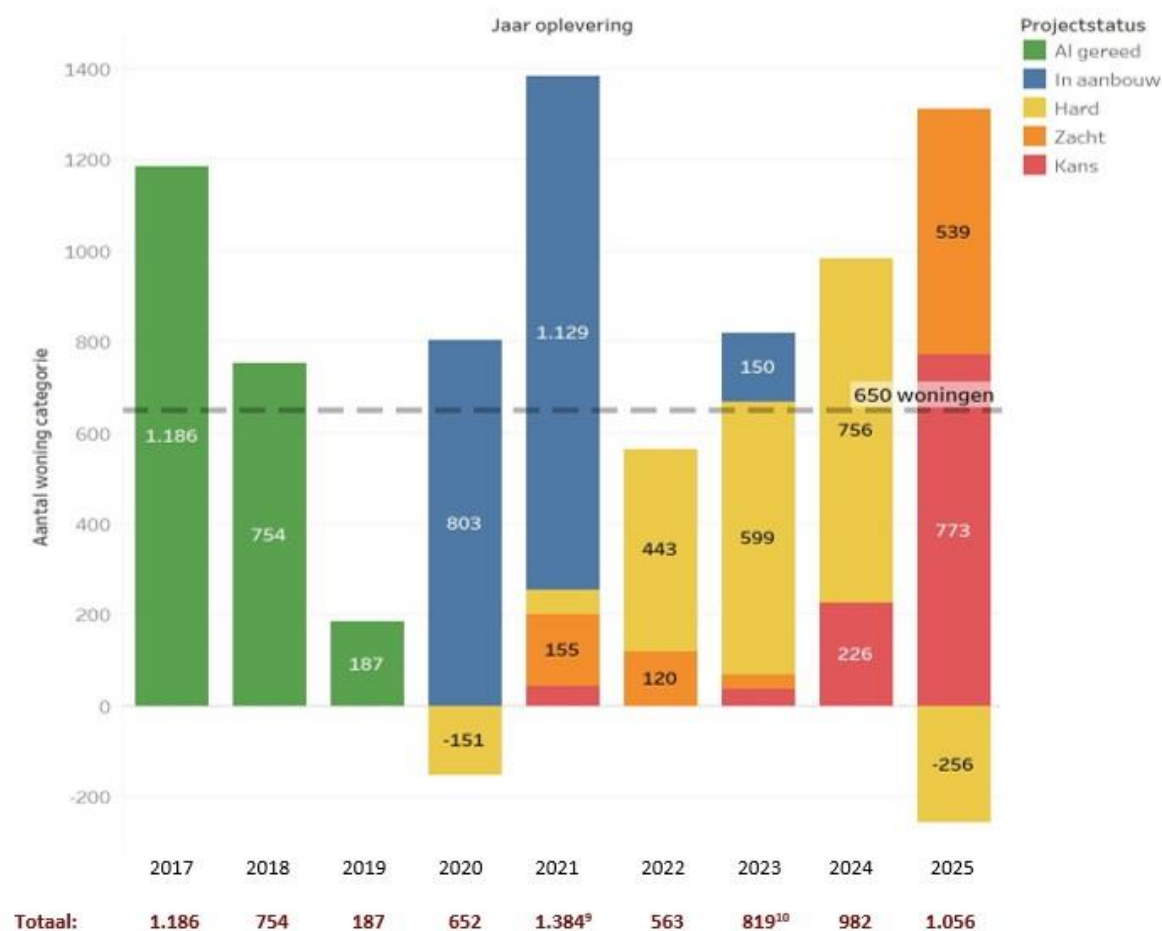


Die (langdurige) schommelingen kunnen problematisch zijn voor alle betrokken partijen. De ambtelijke organisatie krijgt beurtelings veel meer en veel minder werk. Deze variabele werklast treft ook marktpartijen en corporaties. Het hele proces is gebaat bij een meer geleidelijk verloop van de productie. Dat geldt ook voor de woningzoekende, want die betaalt een hogere prijs dan noodzakelijk als de bouwkosten door uitschieters hoger zijn.

Harde en zachte plannen

Figuur 5 laat zien dat voor het grootste deel van de plannen voor 2021 de bouw reeds gestart is. 55 woningen hebben de status “hard”. Tegelijkertijd is zichtbaar dat 155 woningen als “zacht” en 45 woningen als “kans” gekarakteriseerd worden. De terminologie “hard”, “zacht” of “kans” heeft betrekking op de vraag of er wel of niet sprake is van een onherroepelijk bestemmingsplan. Een dergelijk hard bestemmingsplan geeft “het planologische recht” om (op de voor woningbouw bestemde locaties) woningen te realiseren. Weliswaar is daarvoor ook nog per woningbouwproject een omgevingsvergunning (vroeger bouwvergunning) nodig maar als het (meerjaren-) traject van het bestemmingsplan is doorlopen en dat plan een onherroepelijke status heeft, is de stap naar woningbouw planologisch onderbouwd.

Figuur 5. Projectstatus van de woningbouwplanning 2017-2025 ⁹¹⁰



⁹ Voor 2021 bedraagt het aantal woningen met projectstatus ‘hard’ 55 en het aantal ‘kans’ 45.

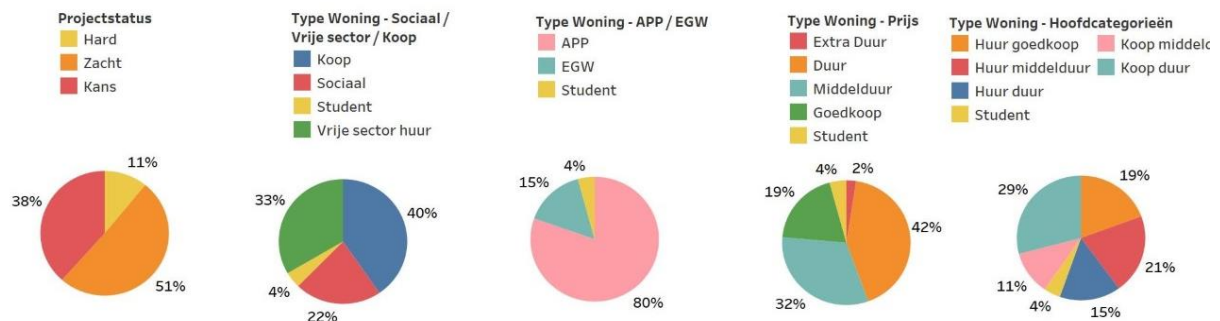
¹⁰ Voor 2023 is het aantal woningen dat projectstatus ‘zacht’ heeft 32 en het aantal ‘kans’ bedraagt 38.

Als een bestemmingsplan nog niet is vastgesteld, krijgt het plan de planstatus “zacht”. Dan zijn dus meer voorbereidende werkzaamheden nodig om tot woningbouw te komen. Vaak moet dan eerst een visie, kadernota en/of een randvoorwaarden-nota voor het gebied worden opgesteld en besproken met de buurt, stakeholders en raad(scommissie). Evenzo een Beeldkwaliteitsplan en een ontwerp bestemmingsplan en pas daarna wordt een definitief bestemmingsplan door de gemeenteraad vastgesteld. Dat bestemmingsplan behoeft dan ook nog (na beoordeling van de eventuele zienswijzen) de goedkeuring van het provinciale College van Gedeputeerde Staten. Belanghebbenden die bezwaren hebben tegen het plan kunnen een beoordeling van de Raad van State vragen. Dat is dus een lang traject dat meerdere jaren in beslag neemt. Als er in het geheel nog geen voorbereidende werkzaamheden gestart zijn, maar er zijn wel bouwplannen, dan spreekt men over projectfase “kans”.

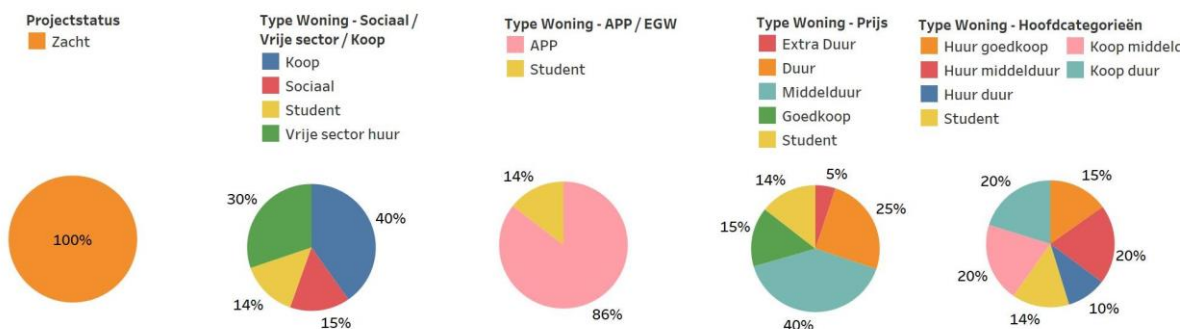
In Delft blijken voldoende (veelal binnenstedelijke) locaties in beeld te zijn om getalsmatig de ambitie van 15.000 woningen in te vullen. Vaak zijn binnenstedelijke locaties lastiger te ontwikkelen dan buitenstedelijke (onder andere door hogere verwervingskosten, overblijfselen van eerder gebruik, de samenloop met andere (bestaande) functies en kritische omwonenden). Ondanks deze bezwaren slaagt Delft er momenteel in om voldoende woningbouwprojecten in productie te brengen. Daarbij moet wel worden aangetekend dat een deel daarvan nog “zacht” is (zoals bleek uit figuur 5) en dat er dus nog veel werk te verrichten is om te zorgen dat de projecten tijdig zo ver zijn voorbereid dat er ook gebouwd kan worden.

Figuren 6a en 6b tonen voor de jaren 2024 tot en met 2040 onder meer de projectstatus (hard, zacht of kans). Het betreft schattingen die een grotere onzekerheid kennen naarmate deze verder in de tijd liggen.

Figuur 6a. Oplevering 2024-2030



Figuur 6b. Oplevering 2031-2040



6. Hoe gaat het met de Delftse doelgroepen?

Komen doelgroepen voldoende aan bod in de plannen? De differentiatie van de te bouwen woningen is uiteindelijk een politiek vraagstuk waarover de gemeenteraad een uitspraak doet nadat hierover intensief met corporaties en marktpartijen is overlegd. Uit de gevoerde debatten hierover (o.a. over de Kadernota's, de Woonvisie, de jaarlijkse Woningbouwmonitor, de Impactanalyse) blijkt duidelijk dat verschillende accenten worden gelegd bij de vraag of alle doelgroepen voldoende worden bediend. Verschillen van opvatting daarover zijn vaak ideologisch van karakter en zullen naar verwachting blijven bestaan.

Verkrijgen van consensus over de verwachte toekomstige samenstelling van de Delftse bevolking is echter van groot belang, om tijdig de juiste soort woningen te kunnen bouwen. In het rapport 'Een stad met verschillen' dat in februari 2020 door het college aan de raad is aangeboden, wordt aangegeven dat in de laatste twintig jaar de bevolkingsopbouw van Delft drastisch is veranderd. De groei van de Delftse bevolking is voor een belangrijk deel te danken aan de groei van het aantal jongeren van 20-29 jaar (veelal studenten). Het aantal personen in de leeftijd van 30 tot ongeveer 55-60 jaar nam af, terwijl het aantal ouderen toenam. Deze trend zet sneller door dan verwacht, waardoor op termijn Delft een stad wordt van enerzijds jongeren en anderzijds ouderen (vergroening en vergrijzing en weinig gezinnen).¹¹

Het gemeentebestuur heeft geen integraal lange termijnbeeld voor welke doelgroepen gebouwd moet gaan worden. Om goed toe te werken naar een inclusieve stad, is dat wel een vereiste. Ook bij de planvorming wordt niet gekeken voor welke doelgroep gebouwd wordt. Dat komt onder meer omdat verschillende doelgroepen in hetzelfde type huis kunnen wonen. Wel wordt er nagedacht over welke uitstraling een wijk moet hebben. Hierbij gebruikt het gemeentebestuur de handreiking 'Woonmilieus in Haaglanden'.¹² Hierin worden 13 verschillende situaties beschreven, van grootstedelijk, via sub-urbaan naar dorps en landelijk. Mensen gaan wonen op een plek waar men zich prettig voelt en bij voldoende diversiteit (en aanbod) is er ruimte voor elke doelgroep. Het lastige hierbij is uiteraard dat een wijk of project niet door één partij wordt gerealiseerd, maar verschillende marktpartijen en overheden moeten samenwerken. Te maken keuzes hebben hiermee invloed op de toekomstige samenstelling van de bevolking.

Bij de bespreking van de aanpak van dit rekenkameronderzoek gaf de Delftse raad de suggestie mee hierbij vooral oog te hebben voor twee doelgroepen: sociale huurders en studenten. Daarop wordt hieronder nader ingegaan.

Sociale huurders

In de Woonvisie 2016, door de raad vastgesteld op 20 september 2016, is vastgelegd dat het aantal sociale huurwoningen in de komende planningsperiode in absolute aantallen wordt gestabiliseerd, met een tegelijkertijd door te voeren relatieve afname. Dat betekent dat bij nieuwbouwplannen verhoudingsgewijs lagere percentages sociale huurwoningen zullen worden gebouwd dan het huidige percentage sociale huur in Delft bij de bestaande woningen. In cijfers: het huidige percentage van circa 43% sociale huurwoningen moet teruggebracht worden tot circa 33%.

¹¹ Een stad met verschillen, een verkenning van tweedeling en meerdeling in Delft - hoofdtekst, februari 2020, pag. 7 en 9.

¹² Handreiking 'Woonmilieus Haaglanden', januari 2015

Delft koerst op relatieve verlaging van het percentage door enerzijds lagere percentages sociale huur in de nieuwbouwprojecten op te (laten) nemen en anderzijds door met buurgemeenten in regionaal verband afspraken te maken over meer sociale huur in die gemeenten. Harde afspraken hierover zijn nog niet gemaakt. Om die reden is het van belang dat Delft, zolang deze afspraken niet definitief zijn, de formule “relatief minder, absoluut niet minder” zelf blijft bewaken bij de Delftse nieuwbouwprojecten.

In de plannen voor de nabije toekomst ligt de nadruk op (middel)dure huur. In de periode 2024 – 2030 worden van de ruim 7.600 woningen waarvan bekend is in welke categorie deze zullen worden gebouwd, er ongeveer 2.900 in de dure en middeldure huursector verwacht (zie figuur 6a). Dit kan leiden tot een goede doorstroming van scheefwoners uit de sociale huursector naar de vrije sector huurwoningen. Een dergelijke doorstroming gaat echter niet vanzelf. In het onderzoek kwam naar voren dat hierover nog geen stevige afspraken tussen gemeente en markt worden gemaakt.

Studenten

In Delft vereist de categorie studentenwoningen speciale aandacht. Figuur 4 liet zien dat voor de gehele planperiode (2017-2040) 2.146 studentenwoningen zijn gebouwd en/of worden gepland. De nieuwbouw van studentenwoningen is onomstreden, zo blijkt uit de gesprekken met stakeholders in het kader van dit onderzoek. Voor de locaties wordt vooral gedacht aan mogelijkheden op en nabij de campus. Vanuit huurdersorganisaties, maar ook vanuit de student-huurders, is gewezen op een overmaat van studenten in de binnenstad met daarbij behorende overlast. Dat maakt dat bij nieuwbouwoverwegingen de invalshoek zou kunnen zijn: bouw elders dan in de binnenstad en vooral op en nabij de campus, zulke aantrekkelijke studentenwoningen, dat binnenstadstudenten verleid worden daar te gaan wonen. Dit vereist nauw overleg en overeenstemming tussen gemeente, studentenhuusvestingsorganisaties en de TU, die grondeigenaar van de campus is.

7. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Hieronder volgen de antwoorden op de onderzoeksvragen.

1. Waardoor verliep de woningbouwproductie tussen 2017 en 2020 grillig?

In 2017 zijn bijzonder veel woningen gebouwd. In 2018 en 2020 zijn/worden de gewenste aantallen woningen (net) gerealiseerd. Daarentegen is in 2019 veel te weinig gebouwd. Dit is een gevolg van de daaraan voorafgaande woningbouwcrisis (2009-2016) waardoor de focus minder gericht was op vooruitkijken; de grote aandacht die het complexe project Spoorzone vroeg van ambtelijke organisatie en B&W; en de nieuwe Woningwet en (deels) de verhuurdersheffing waardoor de corporaties minder slagkracht en financiële mogelijkheden kregen.

2. Kan komende jaren de ambitie (gemiddeld 650 woningen per jaar) worden gerealiseerd?

Er zijn voldoende (veelal binnenstedelijke) locaties in beeld om getalsmatig de ambitie van 15.000 woningen in te vullen. De actuele planningvoorraad tot en met 2040 is 16.646 woningen. Vaak zijn binnenstedelijke locaties lastiger te ontwikkelen dan buitenstedelijke (onder andere door hogere verwervingskosten, overblijfselen van eerder gebruik, de samenloop met andere (bestaande) functies en kritische omwonenden). Toch slaagt Delft er momenteel in om voldoende woningbouwprojecten in productie te brengen. Wel valt nog veel werk te verrichten om te zorgen dat de locaties tijdig zover zijn voorbereid dat er ook gebouwd kan worden. Verder is sprake van een jaarlijks sterk schommelende woningbouwplanning (en -productie). Dat kan problematisch zijn voor alle betrokken partijen: de ambtelijke organisatie, marktpartijen, corporaties krijgen beurtelings veel meer en veel minder werk. De woningzoekende betaalt een hogere prijs dan noodzakelijk als de bouwkosten door uitschieters hoger zijn. Het hele proces is gebaat bij een meer geleidelijke productie.

Van alle te realiseren woningen in 2020 is de bouw gestart. Een groot aantal woningen dat op de planning staat voor 2021 is ook al in aanbouw. Voor de periode na 2021 zijn nog te weinig bestemmingsplannen onherroepelijk (hard). Daarvoor is, door de lange doorlooptijd veel aandacht nodig van college, raad en ambtelijke organisatie. Daarbij leert de ervaring in andere gemeenten dat de planvoorraad vrijwel nooit 100% wordt gerealiseerd.

3. Hoe wordt in de planning omgegaan met onderscheid naar de doelgroepen (sociale huur en studenten)?

Voor de korte termijn is helder in beeld wat voor soort woningen zullen worden toegevoegd aan de woningvoorraad.

Ten aanzien van sociale huur ligt er een raadsuitspraak om te koersen op een situatie met relatief minder sociale huurwoningen, maar met instandhouding van het huidige absolute aantal. Dat wil het college bereiken door lagere percentages sociale huur in nieuwbouwprojecten te bouwen. Dat is in de planning voor de eerstkomende jaren verwerkt. Daarnaast wordt tegelijk een beroep gedaan op regiogemeenten om extra sociale huurwoningen te realiseren. Over dat laatste zijn in regioverband nog geen definitieve afspraken gemaakt.

Over het aantal te realiseren studentenwoningen lijkt consensus tussen de gemeente en de betrokken organisaties: nieuwbouw voor studenten is onomstreden. Het grote aantal studenten dat in de binnenstad woont, wordt - ook door studentenhuurdersorganisaties - als zorgpunt gezien, omdat er sprake is van overlast. Uit de gehouden interviews blijkt een breed draagvlak om dichtbij de campus voor deze doelgroep te bouwen.

Binnen de gemeente is voor de lange termijn niet vastgelegd voor welke doelgroep(en) er woningen gebouwd moeten worden en wat dit voor de samenstelling van de bevolking en daarmee de inclusiviteit van Delft betekent. Uiteraard is de (economische) toekomst ongewis en gaat de gemeente niet als enige over de differentiatie omdat marktpartijen expliciet hier ook voor verantwoordelijk zijn. Van belang is echter dat iedereen weet welke richting de gemeente op wil en kan met de verdeling van de woonruimte in de stad.

4. Welke omstandigheden en randvoorwaarden zijn binnen Delft van invloed op het realiseren van de ambities?

Delft heeft - zeker in vergelijking met andere gemeenten - de planningsgegevens goed op orde. Dat is een cruciale voorwaarde voor het realiseren van de ambities. Delft kan de randvoorwaarden en omstandigheden zo beïnvloeden dat de ambitie om in 2040 15.000 woningen bijgebouwd te hebben, kan worden gehaald. Dat vereist wel aandacht voor verschillende zaken, zoals:¹³

- tijdig harde bestemmingsplannen voorbereiden en vaststellen;
- nauwe samenwerkingen aangaan met marktpartijen;
- (verstandig) gebruik maken van de (actuele) kennis van de marktpartijen;
- onnodige stapeling van eisen tegen gaan; en
- doorgaan met en delen van de huidige monitoringsystematiek met de raad en de markt.

Niet alles is lokaal beïnvloedbaar: op onder andere de rentestand, landelijke wetgeving over corporaties of hypotheekverstrekking en marktomstandigheden kan de lokale overheid niet (of slechts heel beperkt) sturen. En ook de Coronacrisis heeft grote invloed op de woningbouw en de woningbouwmarkt.

5. Is het eventueel nodig of verstandig om de ambitie bij te stellen?

De praktijk leert dat geplande woningen soms met vertraging tot stand komen en soms in het geheel niet worden gebouwd. Het is dan ook gebruikelijk - zo leert de ervaring in andere gemeenten - dat de planvoorraad vrijwel nooit 100% wordt gerealiseerd. Dan moeten er dus hogere aantallen gepland worden om het geambieerde eindresultaat te bereiken. De huidige planvoorraad tot en met 2040 is 16.646. Wanneer de gemeente de 'praktijkeis' van de provincie Zuid-Holland overneemt om in de planvorming aan te sturen op 130% van de te realiseren woningen, dan zou dat betekenen dat om 15.000 woningen te realiseren moet worden aangestuurd op 19.500 woningen.

Aanbevelingen

1. Koers - om 15.000 woningen te realiseren in de periode 2017-2040 - op 130% van 15.000 woningen, ofwel 19.500 huizen. (aan raad en college)

De landelijke ervaring is dat rond de 30% van alle voorgenomen woningbouwplannen niet - of veel later dan gepland - tot productie komt. Sinds 2018 pleit ook de provincie Zuid-Holland voor zo'n 130%-aanpak. Maak 30% extra planvoorraad door jaarlijks plannen achter de hand houden, die ingezet kunnen worden als andere plannen vertraging oplopen of helemaal uitvallen. Over de operationalisering van "achter de hand te houden plannen" zijn overleg en afspraken met marktpartijen nodig. Delft koerst momenteel nog niet op 130%. Elk jaar 30% "voorgebakken broodjes extra op de plank" hebben die zover zijn voorbereid dat ze bij planuitval op korte termijn de oven in kunnen, is niet "over-programmeren" maar "realistisch programmeren".

¹³ Hierop wordt bij de aanbevelingen nader ingegaan.

2. Stuur op woningbouwdifferentiatie op de langere termijn, met het oog op de ambitie een inclusieve stad te realiseren. (aan raad en college)

Woningbouwdifferentiatie is van grote invloed op wie er in de stad (komen) wonen. Dat is van groot belang voor de stad. Daar (direct) op sturen is niet eenvoudig, maar dit begint met inzicht en overzicht. Vanuit verschillen bronnen is hierover informatie beschikbaar, waaronder dit rekenkamerrapport en de jaarlijkse woningbouwmonitor. Daarnaast gaat het rapport 'Een stad met verschillen' uitgebreid in op de tweedeling in de Delftse samenleving. Combineer en benut deze informatiebronnen om - in goed overleg met betrokken partijen - te werken aan een inclusieve stad.

3. Vraag de marktpartijen zich te organiseren tot een 'Woningbouwforum' en overleg periodiek met dat forum. (aan college)

Een structurele intensievere samenwerking is aan te bevelen. Het huidige incidentele en thematische Vastgoedcafé-overleg is daarvoor te vrijblijvend. Zorg voor commitment en een transparante niet-vrijblijvende samenwerking. Dit vereist dat zoet en zuur structureel met elkaar wordt gedeeld, dat men de kaarten niet voor de borst houdt en men bereid is naar elkaars belangen te luisteren om gedragen oplossingen te vinden. Drie thema's vragen daarbij aandacht:

a. Kaders in relatie tot uitvoeringskennis: tijdig en intensief overleg tussen marktpartijen en gemeente over kaderstelling en bestemmingsplan kan soms belemmeringen in een later stadium voorkomen. Bespreek samen hoe de (altijd dreigende) stapeling van eisen die veelal tot doel hebben de kwaliteit van een plan te verhogen, kan worden gekanaliseerd in een redelijk en afgewogen pakket van ambities. In plaats van bovenaf als gemeente regels of eisen opleggen, kan het ook anders: in overleg met de marktpartijen kan besproken worden hoe hun kennis en invloed kan bijdragen om toch een hoge kwaliteit te realiseren.

b. Planning: werk toe naar beter gezamenlijk zicht op wat in de pijplijn zit en hoe de planning daarop kan worden afgestemd. Het Woningbouwforum volgt bij voorkeur een dynamische aanpak met oog voor de (markt)omstandigheden. Neem ten minste elke vier maanden de planning door om tot een goed gespreide meerjarenplanning te komen. Zorg dat deze ruimte biedt voor versnellen en vertragen, wanneer de markt of overheid daar om vragen. Zo kan het Woningbouwforum er aan bijdragen dat elk jaar 30% "voorgebakken broodjes" extra op de plank liggen die zover zijn voorbereid dat ze bij planuitval op korte termijn de oven in kunnen. Winst is te behalen in een gezamenlijke strategie bij de uitvoering van de visie in concrete projecten en in kennisuitwisseling. Zeker op projectniveau is dit nodig, maar ook collectief op de schaal van de hele stad.

Voorbeeld verhuisketen: Nieuwegein

In de gemeente Nieuwegein is recent geëxperimenteerd met het bouwen van een specifiek appartementengebouw voor ouderen. Volgens onderzoeker Gert Jan Hagen is in overleg met de ontwikkelaar, ASR Vastgoed een bewuste keuze gemaakt om bij de selectie van de huurders voorrang te geven aan mensen die 65 jaar of ouder zijn en die een goedkope eengezinswoning in de sociale huursector achterlaten. 80% van de woningen is verhuurd aan mensen die aan deze criteria voldoen. Normaal is dat volgens Hagen 50%. Door dit experiment zijn er door elke doorstroming drie verhuizingen tot stand gekomen. Overigens is er in Nieuwegein ook een verhuurcoach aangesteld die ouderen begeleidt naar andere huisvesting. Deze wordt bekostigd door de gemeente Nieuwegein en de corporaties samen.

c. benut de marktkennis en uitvoeringskracht (o.m. om verhuisketens te faciliteren): gebruik het Woningbouwforum tussen gemeenten en marktpartijen om extern aanwezige marktkennis en uitvoeringskracht te mobiliseren en daarmee de uitvoering van de gewenste woningbouw te bevorderen. Een concrete (eerste) suggestie is het faciliteren van verhuisketens (het "treintje").

4. Zorg gezamenlijk voor een zo evenwichtig mogelijke productie, vermijd grote schommelingen per jaar. (aan college)

Alle partijen zijn gebaat bij een evenwichtige productie. Probeer daarom - samen met de marktpartijen - de planning zo gelijkmatig mogelijk te maken. Anticipeer op de volgende crisis voor de gewenste continuïteit van de woningbouwproductie: zorg voor voldoende plannen die geschikt zijn of gemaakt kunnen worden voor de sociale en commerciële huursectoren als onderdeel van anticyclisch plannen. Anticyclisch plannen betekent dat in een (crisis)periode waarin koop- of marktwoningen slecht verkocht worden, het accent wordt gelegd op woningen die minder marktafhankelijk zijn. Begin op korte termijn met het werken aan harde (dus vastgestelde onherroepelijke) bestemmingsplannen om in de periode 2022 en de direct daaropvolgende jaren zoveel mogelijk belemmeringen in de productielijn weggewerkt te hebben.

5. Stuur bewust en voorspelbaar, met ruimte voor uitvoeringsflexibiliteit. (aan raad)

De gemeente is bij het onderwerp Woningbouw afhankelijk van een goede samenwerking met externen en moet daarbij flexibel kunnen inspelen op ontwikkelingen en actuele kansen. Daartoe heeft het college enige ruimte nodig, maar dient er ook duidelijkheid te zijn over de grenzen.

Met de komst van de Omgevingswet komt de raad voor de keuze te staan om meer of minder zaken in dit beleidsterrein aan het college van B&W over te laten. Voer de discussie daarover na grondige voorbereiding. Bezoek andere gemeenteraden en overleg over de keuzen die daar zijn gemaakt en waarom. Overleg tijdig met het college over de gewenste mate, vorm en inhoud van sturing.

Zorg bij uitwerking van de Delftse Omgevingsvisie voor een flexibel kader dat ruimte geeft voor aanpassing aan andere omstandigheden. Stel de kaders niet in detail vast. Bepaal aan welke knoppen de raad wil draaien (zie kader) en geef binnen bandbreedtes ruimte aan B&W voor de uitvoering.

Mogelijke knoppen om mee te sturen:

1. Percentage sociale woningbouw
2. Maatschappelijke opvang en aanbod voor bijzondere doelgroepen
3. Parkeernormen
4. Schaal en maat
5. Financiële investeringsopbrengsten
6. Participatiegraad
7. Duurzaamheid
8. Studentenwoningen
9. Flexibiliteit tussen projecten

Voer ook op latere momenten daarover regelmatig het gesprek, bijvoorbeeld op momenten dat de raad geïnformeerd wordt over de voortgang van de woningbouw(planning). De raad wordt momenteel via allerlei stukken adequaat geïnformeerd, maar daarnaast kan een goede informatie-uitwisseling in een gesprek over voortgang helpen zaken beter te overzien.

Verder kan de raad het college vragen niet langer sectoraal kaders aan de raad voor te leggen (apart parkeernormen, apart percentage sociaal, apart participatie-eisen, apart duurzaamheidseisen, apart over de opvang van bijzondere doelgroepen, et cetera). In plaats daarvan kan de raad ook besluiten tot een debat (met besluitvorming) over de impact van alle sectorale eisen. Dat voorkomt dat bij elk plan een discussie over deze zaken apart nodig is en belangrijker: het dwingt tot keuzen.

8. Bestuurlijke reactie



Samenleving

Advies

bezoekadres:
Stationsplein 1
2611 BV Delft
IBAN NL21 BNGH 0285 0017 87
t.n.v. gemeente Delft

Behandeld door
Gijs Hoofs
ghoofs@delft.nl
Internet www.delft.nl
Telefoon 14015

Retouradres : Postbus 78, 2600 ME Delft

De Delftse Rekenkamer
t.a.v. dhr. P. Castenmiller

Datum
26-05-2020
Ons kenmerk
4275218

Uw brief van
7 mei 2020
Uw kenmerk

Onderwerp
Bestuurlijke reactie van het college

Bijlage

Geachte heer Castenmiller,

Op 7 mei heeft u ons uitgenodigd om desgewenst een bestuurlijke reactie te geven op het rekenkamerrapport 'Woningbouw Delft 2017 – 2040: van goed naar nog beter'. Hieronder volgt onze bestuurlijke reactie.

Bestuurlijke reactie van het college

Wij namen met interesse kennis van dit onderzoek. Wij herkennen ons in de vijf conclusies uit het rapport. De rekenkamer geeft daarna ook vijf aanbevelingen om de planningscyclus (van monitoring, plannen tot en met daadwerkelijke realisatie van projecten) nóg beter te maken. De adviezen richten zich op het college en op de raad. Het college gebruikt de aanbevelingen om de bestaande werkwijze te verbeteren. Hierbij willen we een advies uit uw andere rekenkamerrapport ter harte nemen ('Voor Waardevol Samenspel' advies rekenkamer januari 2019). U schrijft dat de reflectie en feedback niet alleen gebaseerd moet worden op procedurele 'beleefdheid' maar ook op een interpretatie van de aanbevelingen. Plus de aanbeveling, daar waar het meerdere actoren betreft, het rapport en de geaccepteerde aanbevelingen te delen binnen het brede beleidsnetwerk.

Deze twee aanbevelingen betrekken we bij onze reactie. We zullen hieronder per aanbeveling onze reactie geven. Niet om af te vinken maar om tot het goede gesprek over leerpunten met elkaar te komen. In datzelfde kader wil het College nog op twee zaken in het rapport wijzen:

- a) Op p. 8 kan uit voetnoot 4 blijken dat het college stuurt op het bereiken van exact 15.000 woningen. Het college wil schijnzekerheid van absolute aantallen voorkomen: het is te lezen als richtsnoer van vijftienduizend woningen. We kunnen niet per jaar doseren op exacte aantallen. Plannen hebben een planomvang groter dan één woning;
- b) Op p. 18 parafraseert u de Woonvisie 2016 slordig. Er staat "[...]het aantal sociale huurwoningen in de komende planningsperiode in absolute aantallen wordt gestabiliseerd[...]". In de Woonvisie is aangegeven dat het absolute aantal sociale huurwoningen afneemt

alsmede ook in relatieve zin. In de Woonagenda 2019 is aangegeven dat het relatieve aandeel sociale huur op de totaalvoorraad afneemt door stedelijke programmeren van koop, sociale huur en middeldure huur

1. Koers op verruimen van de planvoorraad (tot 130% - 19.500 huizen) om de geambieerde 15.000 woningen te kunnen realiseren

Wij zijn van mening dat het opvolgen van deze aanbeveling geen meerwaarde heeft ten opzichte van onze aanpak. Delft heeft bewust gekozen voor het niet volgen van de 130%-aanpak van de provincie Zuid-Holland. Wel volgen we "realistisch programmeren". De ambitie van 15.000 woningen is fors. Op verzoek van de raad is in 2018 een impactanalyse verstedelijkingsopgave uitgevoerd waarbij vele stakeholders betrokken waren. Het stedelijk programmeren is tot stand gekomen via twee lijnen: vanuit de aanbevelingen van de impactanalyse én de eigen beleidscontext. Het plannen (de plancycclus) heeft hiermee een eerste *reality-check* gekregen. In de recente Woonmonitor geven we aan dat om 15.000 woningen te bereiken, we tot 2040 inmiddels over een planvolume van 16.450 woningen beschikken. In de impactanalyse zijn meer locaties aangewezen. Echter daaruit is als een kansrijk zoekprofiel tot 2040 het genoemde aantal van zestienduizend woningen voortgekomen. Er zijn zeker na 2040 nog méér locaties en daarmee meer woningen mogelijk. We hebben ervoor gekozen om de organisatie niet extra te belasten met plannen die door partijen in de impactanalyse in de wachtlijst zijn gezet.

Andere aspecten van realistisch programmeren zijn dat we in de nieuwe woonmonitor nadrukkelijk aandacht schenken aan het verloop van de hardheid van de plannen: In paragraaf 4.4 (Projectfasering en verschilanalyse) analyseren we *welke* plannen doorgeschoven zijn of naar voren in de tijd zijn gehaald. Hiermee houden we de vinger aan de pols.

2. Stuur op woningbouwdifferentiatie met het oog op de ambitie van inclusieve stad

Het college ondersteunt deze aanbeveling van harte en geeft hier inmiddels al uitwerking aan. In de woonmonitor maken we dit jaar een link naar het rapport 'Een stad met verschillen'. Dit begrip is geoperationaliseerd door naar de slaagkansen van diverse groepen te kijken, waarover gerapporteerd wordt. Daarnaast is een reflectie gegeven op dit begrip in de vorm van de uitdagingen (hoofdstuk 8 afsluitende reflectie).

Naast de woonmonitor gebruiken we in de te verschijnen evaluatie "Studentenhuisvesting in goede banen" de inclusieve stad ook als een vertrekpunt van analyse en nieuwe beleidsvoorstellen. Het college ziet minder in het vastleggen met een blauwdruk *wát* die inclusieve stad qua doelgroepen moet zijn. Een stad is levend, in één woningtype kunnen meerdere doelgroepen wonen. Voor het bereiken van een inclusieve stad zien we niet dat (bepaalde typen) woningen randvoorwaardelijk zijn. We zien de combinatie van woonmilieu(-differentiatie), doorstroming, de monitoring op veerkrachtige wijken en slaagkansen én de sturing op de categorieën sociaal, middeldure huur en koop plus het sturen op de verhouding studentenwoningen versus reguliere woningen als

middel om de tweedeling in de Delftse samenleving minder groot te laten worden.

3. Vraag de marktpartijen zich te organiseren tot een 'Woningbouwforum'

Het college is van mening dat de vorming van een Woningbouwforum op stadsniveau niet zal leiden tot een structurele uitwisseling van zoet en zuur, zoals de Rekenkamer veronderstelt.

Wel onderschrijft het college dat de uitwisseling met marktpartijen belangrijk is en dat er meer mogelijkheden kunnen worden benut om dit vorm te geven.

In dit kader is het college voornemens om de uitkomsten van de woonmonitor mét de stad en stakeholders verder te bespreken. Om zo de *plan-do-check-act*-cyclus ook extern aan te brengen en om marktkennis te benutten en zo de genoemde uitdagingen meer kleur te geven. Zien marktpartijen deze uitdagingen ook? Wat kan hun bijdrage daarin zijn?

Het Vastgoedcafé is de plek voor periodiek overleg tussen marktpartijen. Het Vastgoedcafé is echter niet de plek voor het smeden van een structurele samenwerking tussen marktpartijen op stadsniveau. Op het niveau van de stad gaat het om een binnenstedelijke, complexe verstedelijkingsopgave. Marktpartijen zullen, naar de mening van het college, op dit niveau niet komen tot een structurele uitwisseling van zoet en zuur. Zoet-zuur uitwisseling vindt plaats op het niveau van de concrete projecten. Maar wellicht ontbreekt het zicht van de rekenkamer op een tussenliggend schaalniveau: dat van de grotere gebiedsontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld Reinier de Graaf buurt/Junius. Daar zet het college sterk in op het tot stand komen van samenwerking tussen marktpartijen. Dit is volgens het college ook het passende schaalniveau. Bijvoorbeeld door de koppeling van marktpartijen aan toegelaten instellingen om het gewenste woonmilieu te laden én om de doelstelling van de inclusieve stad (het mengen van doelgroepen) effectief te bewerkstelligen.

Om dit punt niet tot een "procedureel afvinken" te laten zijn (zoals gesteld in de aanbeveling van het rekenkamerrapport "Voor waardevol samenspel") stelt het college voor dat het zowel de woonmonitor als de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport met marktpartijen deelt en hun reflectie te vragen op de voorgestelde strategie van samenwerken en delen van "zoet en zuur".

4. Zorg voor een zo evenwichtig mogelijke productie, vermijd grote schommelingen per jaar

Het college onderschrijft dit uitgangspunt van de rekenkamer. Deze aanbeveling kwam ook al letterlijk terug in de woonmonitor (zie uitdaging 2: '[...]verder in te zetten op een betere dosering van nieuwbouwprojecten per jaarschijf[...]']. Maar onderschrijven en er naar handelen is lastig. Wat zijn de beïnvloedingsmogelijkheden voor het college nog? Hier wil het college dus zeker het gesprek aangaan met de marktpartijen. Immers, er zijn nog maar weinig locaties waar de gemeente vanuit een grondpositie zelf directe sturing op heeft. Sturing ligt dan voor de hand dat marktpartijen gestimuleerd worden om te doseren en te faseren en eventueel aan te sturen op herprogrammering.

Datum
26-05-2020
Ons kenmerk
4275218

Het voorbeeld in de monitor geeft het spanningsveld tussen de belangen aan: als de reflex van marktpartijen is om bij het ineens op de markt komen van veel eengezinswoningen in eenzelfde prijssegment deze om te katten tot kleinere, en beter rendement opleverende woningen, dan staat dat op gespannen voet met het bereiken van een stedelijke gewenste productie. Dan willen we het gesprek voeren tussen belangen vanuit projectniveau of bijdragen aan het tot stand kunnen komen van stedelijke doelstellingen. Dit zal niet vanzelf gaan, maar dit gesprek met elkaar aangaan zien we ook als 'anticyclisch plannen'.

5. Stuur bewust en voorspelbaar, met ruimte voor uitvoeringsflexibiliteit

Dit is een aanbeveling aan de raad, maar met consequenties voor de uitvoering door het college. Het college kan zich vinden in de mogelijke knoppen om mee te sturen die de Rekenkamer benoemt. Wel ziet het ook een spanning met de conclusie van de Rekenkamer dat er géén opeenstapeling van eisen dient plaats te vinden. De knop "flexibiliteit tussen projecten" behoeft, naar de mening van het college, verdere uitwerking hoe de Rekenkamer dit voor zich ziet.

Tot slot is het college blij dat de Rekenkamer aanbeveelt om "over de impact van alle sectorale eisen" een debat te voeren. De impactanalyse van 2018 was een mooie proeve hiervan en ook de geschetste uitdagingen aan het eind van de woonmonitor geven onzes inziens aanleiding om de ontwikkelingen *in samenhang met elkaar* te bediscussiëren.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Delft,



, burgemeester

ir. S.M. Brandligt i.b.

, secretaris

dr. M. Berger, i.s.



Bijlage 1 Overzicht geïnterviewden

AM	Han van Seumeren
Borghese	Johan Spriensma
BPD	Wicher Mol
DUWO	Barend Kuenen
Gemeente Delft	Karin Schrederhof
	Martina Huijsmans
	Gido ten Dolle
	Henk Twisk
	Marit Treep
	Michiel Rouschop
	Fidan Bulut
	Derk van Schoten
Makelaardij Van Silfhout	Jeroen Hogetoorn
Makelaardij Van Daal	Jan-Paul van Daal
Provincie Zuid-Holland	Jurjen de Klerk
Vidomes	Maarten Vos
Vulcanus	Cees van der Meer en Hans de Nie
Wij Wonen	Tom Schuurmans
Woonbron	Richard Sitton, Karin van Dreven

Verder is op 23 september 2019 gesproken met vertegenwoordigers van de raadscommissie Sociaal Domein & Wonen.

Bijlage 2 Samenvatting Ronde Tafelgesprek

In het kader van dit onderzoek is met de geïnterviewden een Ronde Tafelgesprek gehouden. De deelnemers vroegen daarin aandacht voor de doorvertaling van visie naar realisatie. Dit moet niet alleen betrekking hebben op wonen, ook andere terreinen als werken, infrastructuur en openbare ruimte moeten in samenhang gezien worden. Dit is door de gemeente Delft uitgewerkt in documenten als bijvoorbeeld de Impactanalyse, maar deze documenten zijn niet breed bekend.

Er is begrip voor de noodzaak van voldoende studentenwoningen, maar de verdeling van deze doelgroep over de stad is een nadrukkelijk aandachtspunt.

De deelnemers vragen nadrukkelijk aandacht voor de operationalisering van de visies. “Tussen Droom en Daad ...”. Marktpartijen willen graag een bijdrage leveren aan de operationalisering, zij zijn ook in de positie dat zij bouwen. Zo hebben zij veel zicht op de marktsituatie, wat vraagt de klant en hoe zit het met betaalbaarheid? Welke aantallen van welke kwaliteit zijn afzetbaar?

Het getal van 15.000 vinden de deelnemers een hoeveelheid die gaandeweg aangepast moet kunnen worden. Delft maakt deel uit van een grotere regio met een grotere woningbouwtaakstelling. Nieuwbouw is hard nodig. En is lastig te plannen door de lange doorlooptijden.

De marktpartijen pleiten voor flexibele kaders die met de marktomstandigheden mee kunnen bewegen. Ook helpt het als er plannen alvast klaar liggen, die ingeschoven kunnen worden als de omstandigheden daar om vragen.

Enerzijds is behoefte aan hoogbouw in een hoogstedelijk milieu, bijvoorbeeld inde spoorzone. Maar ook de rustige wijkjes in de stad in een behoefte. Of tijdelijke (studenten)huisvesting op tijdelijke plots. Respecteer deze diversiteit! De deelnemers vragen aandacht voor de verhuisketen: de toevoeging van een huis brengt een aantal verhuizingen op gang. Nu zitten er leemtes in die keten, je zou er over moeten praten welke dat zijn en hoe je ze opvult. Dit vereist fijnmazig kijken in de wijken en samen met gemeente en markt arrangementen maken.

De deelnemers spreken de hoop uit dat zo’n begin van samenwerken leidt tot een langjarig publiek-privaat commitment dat zich uitstrekt over vele projecten. In zo’n situatie ben je ook in staat zoet en zuur te mengen. In het Spoorzone project waren we in staat om het “uit het stadhuis” te halen en deze samenwerking te vinden.

Je zou steeds de voeding tussen alle spelers moeten organiseren. Een voorbeeld is de collectieve afstemming op verhuisketens, maar ook op de totaalplanning van alle woningbouwplannen in de gemeente Delft. De gemeente houdt dit nauwgezet bij, en wil dit wel delen met realiserende partijen. Het is belangrijk reserve in te bouwen, want sneller gaat het nooit! Je loopt dus altijd vertraging op, en daar moeten we ons op voorbereiden door extra te programmeren. De samenwerking is meer dan uitwisselen, het gaat om echt samen wérken. Een platform met een lange termijn commitment van gemeente en marktspelers.

Voor zo’n werkwijze helpt het als de Raad wel richting geeft maar zaken niet te gedetailleerd vastlegt. “Onaantastbare aspecten benoemen en ruimte voor de detail-invulling geven. Dat geeft ruimte aan het college om met de marktpartijen mee te bewegen met de woningbouwmarkt. De gedachte aan een “Intrekbaar mandaat” wordt besproken. Het college krijgt ruimte, en organiseert met marktpartijen contactmomenten voor raadsleden. Zo wordt de Raad in het proces betrokken en kan de vinger aan de pols houden. Ook hier dus meer samenwerken.