



Planbureau voor de Leefomgeving

# Grootschalige of kleinschalige verstedelijking?

EEN INSTITUTIONELE ANALYSE VAN  
DE TOTSTANDKOMING VAN WOONWIJKEN  
IN NEDERLAND, VLAANDEREN EN  
NOORDRIJN-WESTFALEN

**Grootschalige of kleinschalige verstedelijking?**



# Grootschalige of kleinschalige verstedelijking?

Een institutionele analyse van de totstandkoming van woonwijken in Nederland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen

Joost Tennekes  
Arjan Harbers

**Grootschalige of kleinschalige verstedelijking?  
Een institutionele analyse van de totstandkoming  
van woonwijken in Nederland, Vlaanderen en  
Noordrijn-Westfalen**

© Planbureau voor de Leefomgeving  
Den Haag 2012

PBL-publicatienummer: 550059001

**Eindverantwoordelijkheid**

Planbureau voor de Leefomgeving

**Contact**

Joost Tennekes, joost.tennekes@pbl.nl

**Opmaak**

Textcetera, Den Haag

**Met dank aan**

Edwin Buitelaar, Ries van der Wouden, Barrie Needham, alle interviewpartners (zie bijlage), Jelte Boeijenga, Sanne Boschman, Lia van den Broek, Arjen van der Burg, Wim Derksen, Jan Ritsema van Eck, Anja Fuchs, Maaïke Galle, Thomas Hartmann, Annemarie Harjans, Koen Hooyberghs, Ulrich Kraus, Hans Leinfelder, Alexander Mayr, Kersten Nabielek, Gusta Renes, Matthias Rottmann, Claudia Scheck, Jan Schuur, Niels Sorel, Janneke Toussaint, Jochem de Vries

**Redactie figuren**

Jos Diederiks

**Eindredactie en productie**

Uitgeverij PBL

U kunt de publicatie downloaden via de website [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl).

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Tennekes, J. & A. Harbers (2012), *Grootschalige of kleinschalige verstedelijking? Een institutionele analyse van de totstandkoming van woonwijken in Nederland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

# Inhoud

## BEVINDINGEN

### Grootschalige of kleinschalige verstedelijking? 8

Samenvatting 8

Inleiding 10

Sterk verschillende morfologie van uitbreidingswijken 10

Planmatige ontwikkeling 11

Actief grondbeleid van gemeenten 13

Projectmatige organisatie 14

Geringe rol voor kleine investeerders in het ontwikkelingsproces 15

De waarde van de vergelijking met het buitenland 16

## VERDIEPING

### 1. Vraagstelling, methode en theoretisch kader 20

1.1 Grootschalige woonwijkontwikkeling niet langer vanzelfsprekend 20

1.2 Casestudies in Gent en Münster 23

1.3 De analyse: afbakening van begrippen 24

1.4 Synthese 27

1.5 Leeswijzer voor het vervolg van de Verdieping 28

### 2. Vergelijkende morfologische analyse 30

2.1 De ligging en omvang van de locaties 30

2.2 Het type verkeersontsluiting 31

2.3 De ligging van voorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte 33

2.4 De omvang van de bouwprojecten 39

2.5 De woningtypen 39

2.6 De dichtheid 39

2.7 De mate van variatie 39

2.8 Synthese 40

### 3. Woonwijkontwikkeling in Nederland 42

3.1 Morfologie in samenhang met het proces en instituties 42

3.2 Synthese 58

### 4. Woonwijkontwikkeling in Vlaanderen 62

4.1 Historische impressie van het woningbouwbeleid 62

4.2 Morfologie in samenhang met het proces en instituties 63

4.3 Synthese 74

### 5. Woonwijkontwikkeling in Noordrijn-Westfalen 78

5.1 Historische impressie van het woningbouwbeleid 78

5.2 Morfologie in samenhang met het proces en instituties 80

5.3 Synthese 95

### 6. Samenvatting in tabelvorm 98

Bijlage 100

Literatuur 101



BEVINDINGEN

BEVINDINGEN



# Grootschalige of kleinschalige verstedelijking?

## Samenvatting

De landschappelijke en sociaaleconomische condities in Nederland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen lijken sterk op elkaar, maar desondanks ziet niet alleen de bouwstijl, maar ook de opzet van woonwijken er heel anders uit. In Nederland vindt de verstedelijking vooral plaats op enkele grote locaties grenzend aan de bestaande steden. Dit gebeurt op locaties met een eigen, duidelijk ontworpen hiërarchische verkeersstructuur, en waar honderden tot duizenden woningen tegelijkertijd worden gebouwd, overwegend in de vorm van rijtjeshuizen en appartementen. In Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen kenmerkt de verstedelijking zich door uitbreiding op meerdere kleinschalige locaties, zonder dat dit per se een lagere woningproductie inhoudt. Deze locaties takken aan op bestaande infrastructuur en voorzieningen. In Vlaanderen resulteert dit in een amorf stedelijk weefsel, in Noordrijn-Westfalen in een 'lappendeken' van kleine uitbreidingen. Maar ook op straatniveau is de ontwikkeling kleinschaliger, in de zin dat er vaak kavelsgewijs, of in bouwprojecten van een geringe omvang, wordt gebouwd, en in een andere mix van woningtypen, met meer vrijstaande of twee-onder-een-kapwoningen.

In deze studie onderzoeken we welke rol landenspecifieke instituties spelen in de verklaring van de verschillen tussen deze drie landen in de morfologie van stedelijke uitbreidingslocaties uit de periode 1995-2010. Hiermee willen we een bijdrage leveren aan de discussie over

nieuwe vormen van woonwijkontwikkeling in Nederland. Door het proces van woonwijkontwikkeling in Nederland te vergelijken met dat in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen, proberen we meer zicht te krijgen op de invloed van (in het verleden ontstane) instituties in Nederland op dat proces. Instituties worden hier gedefinieerd als de landelijke formele en informele regels en wederzijdse verwachtingen die gelden in de onderlinge interactie tussen betrokken actoren. Deze regels, samen met de marktsituatie en vigerende voorstellingen en ideaalbeelden, hebben in Nederland een systeem van woonwijkontwikkeling gevormd dat in zijn totaliteit op een veel grootschaliger ontwikkeling is gericht dan in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen. We noemen hier de meest in het oog springende verschillen.

- In Nederland worden actoren die geen belang hebben bij een grootschalige ontwikkeling, zoals particuliere eigenaren, minder betrokken bij het ontwikkelingsproces. Dit geldt al in de fase van grondverwerving en het bouwrijp maken: de grondexploitatie is in handen van de gemeente en een beperkt aantal professionele projectontwikkelaars en beleggers, al dan niet met grondposities. De resterende particulieren worden uitgekocht. Het instrumentarium (Wet voorkeursrecht gemeenten, onteigening) is daarop ingericht. De beschikbaarheid van een stedelijke herverkavelingsregeling leidt in Noordrijn-Westfalen tot een andere dynamiek, waarbij de gemeenten medewerking afdwingen van particuliere eigenaren

en deze toch 'binnenboord' blijven. In Vlaanderen is de gemeente als gevolg van historische keuzes veelal afhankelijk van het initiatief van particuliere grondeigenaren, waarmee deze de plek en omvang van de ontwikkelingslocaties bepalen.

- Daarnaast hebben in Nederland ook in de bouwfase kleine, bijvoorbeeld particuliere investeerders nog steeds relatief weinig mogelijkheden om via het kopen van een bouwrijpe kavel toe te treden tot het ontwikkelingsproces. De vergelijking met Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen leert dat het daarbij niet alleen gaat om eigenaren-bewoners, maar ook om particuliere verhuurders als opdrachtgevers. In Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen zijn bovendien kleinschalige aannemers betrokken als investeerder, terwijl deze in Nederland op de grootschalige locaties sterk in het nadeel zijn ten opzichte van grootschalige partijen.
- Behalve schaalgrootte speelt een rol dat de ontwikkeling van nieuwbouwalocaties in Nederland voornamelijk is gericht op het binnen een bepaald tijdsbestek en volgens de gestelde randvoorwaarden opleveren van de wijk, terwijl locatieontwikkeling in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen meer een doorlopend proces is, met een relatief open einde. Een belangrijke verklaring voor dit verschil zijn de complexe financiële afspraken in Nederland tussen de ontwikkelende partijen, bijvoorbeeld over binnenplanse verevening. Dergelijke financieringsafspraken vragen om een duidelijk 'afrekenmoment' waarop het project kan worden afgesloten, en waarbij verliezen of lagere winsten op de ontwikkeling van het ene deel van de locatie (bijvoorbeeld sociale woningbouw of voorzieningen) moeten worden gecompenseerd met hogere winsten in een ander deel (bijvoorbeeld koopwoningen). Dit maakt een min of meer gelijktijdige realisatie van verschillende onderdelen van de locatie noodzakelijk. In Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen zijn de locaties vaak klein – waardoor binnenplanse verevening ook moeilijker is – en is de financiering van sociale woningbouw en voorzieningen vaker afkomstig uit andere bronnen, zoals het gemeentelijk budget. Ook kunnen investeringen in voorzieningen soms achterwege worden gelaten, omdat de locaties zo worden uitgezocht dat nog gebruik kan worden gemaakt van voorzieningen in bestaande gebieden. Omdat er geen (financiële) noodzaak is alle onderdelen van de locatie op een en hetzelfde moment te bouwen, draagt het open einde-proces bij aan de variëteit in de wijk.
- Nederlandse gemeenten zijn meer dan de Vlaamse en Noordrijn-Westfaalse gemeenten via actief grondbeleid risicodragend betrokken bij het ontwikkelingsproces. Verschillen in het systeem van gemeentelijke financiering, waarbij gemeenten in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen meer mogelijkheden hebben via gemeentelijke belastingen beleidsvrijheid te winnen, kunnen hierbij een rol spelen. Vanwege deze risicodragende betrokkenheid, lopen de belangen van Nederlandse gemeenten meer parallel aan die van ontwikkelende partijen, en hebben zij meer dan de 'buitenlandse' gemeenten belang bij schaalgrootte en een tijdige afronding: naast overwegingen vanuit de publieke taak, spelen ook overwegingen van rentabiliteit en financieringsafspraken met andere ontwikkelende partijen een rol.
- In Nederland was een gemeentelijk actief grondbeleid tot de introductie van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (in 2008) onder andere een manier om gemeentelijk kostenverhaal veilig te stellen. In Vlaanderen is kostenverhaal vaak niet aan de orde, omdat ontwikkelende partijen in een concessiemodel publieke werken realiseren en overdragen aan de gemeente. In Noordrijn-Westfalen vindt kostenverhaal op de grondeigenaren in een vroeg stadium plaats, waardoor de gemeente minder (financieel) belang heeft bij afronding van de locatie.
- Niet alleen aan de aanbodzijde, maar ook aan de vraagzijde van de woningmarkt zijn er institutionele verschillen. In Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen is eerder sprake van een zogenoemde *statische* woningmarkt, waarin de eigen woning aan andere criteria moet voldoen dan in Nederland. Eigen vormgeving en aanpasbaarheid, bijvoorbeeld voor uitbouw of gedeeltelijke verhuur, zijn belangrijker dan op de Nederlandse *dynamische* markt, waar het huis vooral ook weer moet kunnen worden doorverkocht. Instituties als de voorwaarden voor hypotheekverstrekking, subsidiëring van de bouw voor particuliere verhuur (zoals in Noordrijn-Westfalen), maar ook instituties die het particulier opdrachtgeverschap vergemakkelijken, dragen bij aan dit verschil.
- Al deze institutionele factoren leveren een bijdrage aan het verschil tussen de verstedelijking in Nederland, grootschalig zowel in omvang van de locatie als van de bouwprojecten, en die in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen. Dat betekent niet dat kavelsgewijze bebouwing binnen de huidige wetgeving in Nederland niet mogelijk zou zijn. Maar het is de vraag of alle institutionele wissels zo staan dat kleinschalige ontwikkeling net zo'n vanzelfsprekende optie is als grootschalige, ook in de toekomst bij een aantrekkende economie.

## Inleiding

Bij het passeren van de Nederlandse grens is vrijwel direct zichtbaar hoezeer de bebouwing in België en Duitsland verschilt van die in Nederland. Hoewel de landschapelijke en sociaaleconomische condities over de grens vergelijkbaar zijn, ziet niet alleen de bouwstijl, maar ook de opzet van woonwijken er heel anders uit. Deze verschillen zijn niet alleen het gevolg van een andere smaak, maar ook een uitdrukking van de wijze waarop het woningbouwproces is georganiseerd. In elk land zijn in de loop van de tijd binnen specifieke institutionele randvoorwaarden eigen routines rondom de ontwikkeling van woonwijken ontstaan. In deze studie kijken we in het bijzonder naar de verschillen in de totstandkoming van uitbreidingswijken in Nederland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen in de periode 1995-2010.

Centraal daarbij staat de vraag wat de landenspecifieke institutionele randvoorwaarden voor woonwijkontwikkeling zijn en hoe deze voorwaarden de morfologie van woonwijken beïnvloeden. Deze vraag is in Nederland juist vandaag de dag relevant, omdat de ontwikkeling van grootschalige woonwijken niet meer vanzelfsprekend is – na het aflopen van de Vinex-operaties en na de veranderde financiële verhoudingen als gevolg van de kredietcrisis. Ondanks de evidente voordelen van grootschaligheid zijn beleidsmakers en gemeenten inmiddels al op zoek naar alternatieve manieren van woonwijkontwikkeling; een ontwikkeling waarmee flexibel kan worden ingesprongen op veranderende investeringscondities, en waarvan het resultaat een meer gedifferentieerde, meer toekomstbestendige en meer gewilde woonwijk is.

Door de Nederlandse situatie te vergelijken met die in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen, proberen we meer zicht te krijgen op de rol die (in het verleden ontstane) instituties in Nederland spelen in het proces van grootschalige woonwijkontwikkeling. De term ‘instituties’ definiëren we daarbij als landelijke, formele en informele regels die de omgang en de onderlinge verwachtingen tussen betrokken actoren richting geven (zie verder paragraaf 1.3 in de Verdieping). Kennis hierover kan bijdragen aan de discussie over nieuwe vormen van woonwijkontwikkeling in Nederland. De vergelijking heeft niet in de eerste plaats tot doel het buitenland tot voorbeeld te stellen of zaken rechtstreeks over te nemen. Zoals het Nederlandse model van grootschaligheid ook voordelen heeft, heeft de praktijk in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen ook nadelen. Maar een vergelijking maakt wel de, vaak in instituties ‘gestolde’ vanzelfsprekendheden, reflexen en blinde vlekken inzichtelijk, die alternatieve manieren van woonwijkontwikkeling kunnen belemmeren.

In dit deel van het rapport bespreken we de belangrijkste bevindingen van het onderzoek. We gaan eerst nader in op de morfologische verschillen tussen woonwijken in Nederland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen. Daarna zetten we uiteen hoe deze morfologische verschillen zijn te begrijpen in het licht van een aantal kenmerkende procesmatige en institutionele verschillen. We zullen zien dat Noordrijn-Westfalen hierin een ‘tussenpositie’ inneemt, terwijl de situaties in Nederland en Vlaanderen de twee ‘tegenpolen’ vormen die het debat in Nederland veelal beheersen. Voor een verdere onderbouwing van deze bevindingen verwijzen we naar de hoofdstukken in de Verdieping.

## Sterk verschillende morfologie van uitbreidingswijken

De morfologische analyse van de uitbreidingswijken in Nederland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen laat verschillen op twee ruimtelijke schaalniveaus zien. Ten eerste is er een verschillend verstedelijkingspatroon ten opzichte van bestaande bebouwing, infrastructuur en voorzieningen. In Nederland vindt verstedelijking vooral plaats op enkele grote locaties grenzend aan de bestaande steden, op locaties met een eigen, duidelijk ontworpen hiërarchische verkeersstructuur, en waar honderden tot duizenden woningen worden gebouwd. De omgeving verstedelijkt als het ware in grote ‘plakken’ naast de stad. De verstedelijking in Vlaanderen kenmerkt zich door bebouwing op individuele kavels, of op zogenoemde verkavelingen met hooguit enkele tientallen woningen. Deze worden meestal tussen de bestaande bebouwing gerealiseerd en takken aan op bestaande infrastructuur en voorzieningen. Zo worden simultaan vele kleine stukken toegevoegd aan het bestaande stadswefsel. In Noordrijn-Westfalen heeft het verstedelijkingspatroon kenmerken van zowel Vlaanderen als Nederland. Enerzijds vindt uitbreiding plaats op locaties naast bestaande steden, met een duidelijk eigen, ontworpen structuur. Anderzijds zijn de locaties veel kleiner dan in Nederland en breidt de stad zich op veel verschillende plekken gelijktijdig uit. Ten tweede is op een lager schaalniveau een andere mix van woningtypen waar te nemen. Waar in Nederland het rijtjeshuis domineert, naast appartementen en een relatief klein aandeel vrijstaande woningen, is het laatstest woningtype in de wijken in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen overheersend. Hierdoor is de woningdichtheid van Nederlandse uitbreidingslocaties gemiddeld hoger dan in Noordrijn-Westfalen en Vlaanderen. Een ander gevolg van de nadruk op rijtjeshuizen en appartementen is de herhaling die inherent is aan dit type woningen. Bovendien laten deze woningtypen minder ruimte voor

uitbreiding of verbouwing dan vrijstaande woningen op ruimere kavels.

Ook bij woningen die niet fysiek zijn gekoppeld, zien we in Nederland vaak herhaling: vrijstaande woningen zijn binnen een straat vaak aan elkaar gelijk, en stroken rijtjeshuizen worden ernaast herhaald. Het aantal woningen dat in Nederland in een enkel bouwproject wordt gerealiseerd, is gemiddeld veel hoger. Wordt in Nederland vooral seriebouw gerealiseerd, in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen wordt meer kavelsgewijs gebouwd. Hierbij blijven soms ook kavels leeg. Op locatieniveau kunnen Nederlandse wijken gevarieerd zijn, maar op straatniveau zijn ze homogener wat betreft woning(sub)typen en architectuur.

De grootschaligheid en homogeniteit van Nederlandse nieuwbouwwijken kunnen als 'saai' worden gekwalificeerd, maar net zo goed als 'samenhangend', 'functioneel' of 'harmonieus'. Dit onderzoek gaat niet over dergelijke kwalificaties, maar over de institutionele achtergronden van de morfologische verschillen. Aan de hand van literatuur, interviews en casestudies in de steden Gent en Münster vergelijken we de ontwikkeling van woonwijken in Nederland met die in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen. Hoe verloopt het proces van woonwijkontwikkeling en welke instituties spelen daarin een rol? In deze vergelijking valt een aantal kenmerken van het Nederlandse proces op; kenmerken die we hier samenvatten onder vier noemers:

- planmatige ontwikkeling;
- actief grondbeleid van gemeenten;
- projectmatige organisatie;
- geringe rol voor kleine investeerders in het ontwikkelingsproces.

We gaan hierna op elk van deze kenmerken nader in.

## Planmatige ontwikkeling

### Gestuurde en integrale ontwikkeling

In Nederland staat de ontwikkeling van nieuwe woonwijken traditioneel in het teken van het ideaal van planmatige verstelijking. Dit ideaal behelst allereerst sturing van de stedelijke groei in termen van omvang, tempo, betaalbaarheid en kwaliteit van de woningvoorraad. De traditionele voorkeur voor planmatige ontwikkeling betreft evenwel niet alleen het volume en de snelheid van de productie van woningen, maar ook een integrale afstemming van de verschillende functies van het nieuwe gebied. Dit uitgangspunt komt het duidelijkst naar voren in de zogenoemde wijkgedachte, die vanaf de wederopbouwperiode in de Nederlandse stedenbouwkunde in zwang was. In deze wijkgedachte werd de nieuwe woonwijk als een

zelfstandige sociale entiteit beschouwd, inclusief de benodigde dagelijkse, recreatieve infrastructurele en sociale voorzieningen voor verschillende bevolkingsgroepen naar leeftijd, gezinssituatie en gezindte. Dit had gevolgen voor de omvang van de wijk. Het programma en de locatie moesten namelijk groot genoeg zijn om draagvlak te creëren. Hoewel de wijkgedachte als begrip niet meer gangbaar is, is de ambitie van integrale ontwikkeling in moderne vormen nog steeds levend. Planmatige ontwikkeling betekent ook een sterk sturende rol van de overheid, om zo de gewenste integrale ontwikkeling te waarborgen. Inhoudelijk gebeurt dit via planningsdocumenten, materieel via actief grondbeleid, stedelijke woonbedrijven en samenwerking met corporaties en ontwikkelaars. Ook toen deze praktijk door grondposities van private partijen vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw voor gemeenten vaak niet meer mogelijk was, bleven de gemeenten via alternatieve grondexploitatieconstructies, zoals het bouwclaimmodel en de Gemeenschappelijke Exploitatiemaatschappij (GEM), wel betrokken in de grondontwikkeling. Bovendien hielden ze via het bestemmingsplan de sleutel in handen voor het bepalen van de locatie en de omvang. Deze planmatige ontwikkeling heeft gedurende de twintigste eeuw geresulteerd in stedelijke woningbouwlocaties van grote omvang. Een dergelijk omvangrijk en geïntegreerd programma kan alleen worden gerealiseerd op grote 'plakken' naast de bestaande steden. Kritiek op hoogbouw en de trend richting grondgebonden woningtypen in de jaren zeventig en tachtig hebben daaraan niets veranderd. Ook het Vinex-beleid voor uitleglocaties is een voortzetting van dezelfde ontwikkeling.

De omvang van deze 'plakken' geeft ruimte voor een zichtbaar ontworpen structuur van de locatie. Er zijn immers relatief weinig randen waar aangetakt moet worden bij bestaande stedelijke structuren. Binnen de wijk worden voorzieningen rationeel toebedeeld, bijvoorbeeld in een cluster. Een heldere wegenstructuur staat niet alleen ten dienste aan een soepele verkeersafwikkeling, maar ook aan de 'leesbaarheid' van de wijk: de plek van de voorzieningen, en de indeling in verschillende buurten, later 'sferen'.

In Vlaanderen was de politieke sturing van de verstedelijking traditioneel op heel andere doelen gericht. Via het woningbeleid werd al vanaf de Industriële Revolutie de trek naar de stad ontmoedigd, mede door de ontwikkeling van fijnmazig en goedkoop openbaar vervoer en door stimulering van het eigenwoningbezit op goedkope grond. Deze sturing gaf zo ruim baan aan een suburbane leefstijl. Pas aan het einde van de twintigste eeuw werden doelstellingen ter beheersing van de suburbanisatie en ambities van integrale afstemming vastgelegd in planningsdocumenten, waaronder het

Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen van 1997. In veel gevallen is sturing op locatie en omvang via de bestemmingstoewijzing echter niet meer goed mogelijk, omdat in het verleden op veel grond al een woonbestemming is gelegd. De locatie en de omvang van de woningontwikkeling worden daardoor veelal bepaald door het initiatief van een particulier of een private partij (een zogenoemde verkavelaar of een projectontwikkelaar), die zo'n voor woningbouw bestemd stuk grond bouwrijp maakt. Dit resulteert in de gelijktijdige ontwikkeling van een groot aantal kleine woningbouwlocaties, zowel op individuele kavels langs bestaande wegen als op zogeheten verkavelingen, met zo'n vijf tot dertig woningen. Ze voegen zich tussen de bestaande bebouwing, en takken aan bij bestaande infrastructuur en voorzieningen. Op deze wijze vormen ze de bouwstenen van een grillig stedelijk weefsel.

In Noordrijn-Westfalen heeft de overheid met structuurplannen en bestemmingsplannen de mogelijkheid om de locatie en omvang van verstedelijking te sturen, vergelijkbaar met Nederland. Dit leidt echter niet tot de aanleg van één grote locatie. In de snel groeiende gemeente Münster bijvoorbeeld, is dit onder andere het gevolg van wat we 'voorzieningengericht' plannen noemen. In contrast met de Nederlandse praktijk, waarbij de voorzieningen en het draagvlak ervoor tegelijkertijd in de nieuwe wijk worden gerealiseerd, is er in Münster meer nadruk op de afstemming met de voorzieningen in het bestaande stedelijk gebied. De ligging en het programma worden onder andere bepaald door de vraag of de bewoners van het gebied nog gebruik kunnen maken van bestaande voorzieningen. Het beleid is gericht op het vermijden van nieuwe investeringen, die veel minder dan in Nederland via vereveningsconstructies worden gefinancierd (zie paragraaf 'Realisatie van onderdelen gekoppeld door financiering'). Andersom probeert de gemeente Münster hiermee het draagvlak voor bestaande voorzieningen, dat in verouderende wijken kan afbrokkelen, juist te versterken. Dit resulteert in relatief kleine locaties, die op verschillende locaties gelijktijdig worden ontwikkeld.

Interessant in dit verband is dat een dergelijk gespreide woningbouw op relatief kleine locaties bij elkaar nog een behoorlijk aantal nieuwe woningen kan opleveren: zo werden in de periode 1990-1999 in de gemeente Gent (240.000 inwoners) gemiddeld circa 1.300 woningen per jaar gebouwd, en in de gemeente Münster (270.000 inwoners) gemiddeld 1.800 woningen.<sup>1</sup> Daarmee doen deze gemeenten niet onder voor Nederlandse steden van vergelijkbare omvang.

### Eigendomsneutrale ontwikkeling

Planmatige stadsuitbreiding gaat in de Nederlandse praktijk gepaard met een 'eigendomsneutrale ontwikkeling' van de locatie. Dit wil zeggen dat de bestaande eigendomsstructuren geen beperkingen hoeven op te leggen aan het ontwerp van de wijk, omdat de betrokken grondeigenaren er in toestemmen het gebied volledig opnieuw in te richten, min of meer vanuit een tabula rasa-redenering. De stedenbouwkundig ontwerper kan er alsnog voor kiezen om bestaande structuren terug te laten komen in het ontwerp, maar is daartoe niet door eigendomsverhoudingen gedwongen. Binnen de praktijk van eigendomsneutrale ontwikkeling is de deelname van particuliere grondeigenaren aan het ontwikkelingsproces een risico voor de overige ontwikkelaars. Deze zouden immers het proces kunnen frustreren door vast te houden aan de ontwikkeling van hun eigen stukken grond. Waar grondbezit voor professionele ontwikkelaars voornamelijk fungeert als een toegangsbewijs voor deelname aan het ontwikkelingsproces, hebben particuliere eigenaren wellicht meer bezwaar tegen een tabula rasa-methode vanwege de waarde die ze aan een concrete plek hechten. Nederlandse gemeenten lijken een voorkeur te hebben voor samenwerking met een beperkt aantal professionele partijen, en in vergelijking met Noordrijn-Westfalen en Vlaanderen weinig ruimte te laten voor particuliere grondeigenaren als medeontwikkelaars. Hiermee wordt echter tegelijkertijd een partij niet in het proces betrokken die – in tegenstelling tot de professionele partijen – geen belang heeft bij de schaalgrootte van bouwprojecten.

In Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen is de rol van particuliere eigenaren als investeerder groter. Dit wordt op twee momenten in het ontwikkelingsproces duidelijk. Ten eerste kopen particulieren in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen gedurende dat proces vaker een bouwrijp gemaakte kavel om er een woning te realiseren; we komen hier later in deze Bevindingen uitgebreider op terug in een aparte paragraaf ('Geen open kavelmarkt'). Ten tweede is de betrokkenheid van particulieren in het begin van het ontwikkelingsproces groter, namelijk in de rol van particuliere grondeigenaar.

In Vlaanderen zijn particuliere grondeigenaren namelijk juist vaak degenen die de ontwikkeling van een 'locatie' in gang zetten, bijvoorbeeld door een stuk grond te gaan ontwikkelen dat ze al langer in bezit hebben, of het door te verkopen aan een verkavelaar. Uiteindelijk bepalen deze beslissingen van particulieren veelal het grillige patroon van verstedelijking in Vlaanderen. In Noordrijn-Westfalen is het ontwikkelingsproces zo georganiseerd dat individuele grondeigenaren enerzijds minder hindermacht hebben ten opzichte van een ontwikkelingsinitiatief van gemeenten en private

partijen, maar anderzijds ook moeilijker uit het proces te verwijderen zijn. Het instrument van stedelijke herverkaveling (*Umlegung*) geeft gemeenten de mogelijkheid grondeigenaren te dwingen mee te werken aan ontwikkeling. Particuliere grondeigenaren moeten bij de ruil van grond weliswaar concessies doen, maar ze blijven als grondeigenaar betrokken bij en houden mogelijkheden voor inspraak in het proces, vooral in de ‘vrijwillige’ variant (*Umlegung mit freiwillig vereinbarten Konditionen*). Particuliere grondeigenaren in Noordrijn-Westfalen kunnen zodoende de doorgang van een ontwikkelingsproces niet blokkeren, maar daar staat tegenover dat ze wel betrokken blijven.

In Nederland zijn de voornaamste dwangmiddelen richting grondeigenaren het voorkeursrecht van gemeenten en onteigening. Onteigening is in vergelijking met Noordrijn-Westfalen juridisch makkelijker haalbaar, maar gaat gepaard met hoge vergoedingen. In plaats van mee te werken, liggen particuliere grondeigenaren om die reden vaak dwars en sturen aan op een hoge uitkoop-som of onteigening. In Nederland hebben gemeenten geen instrument waarmee medewerking aan de grondontwikkeling kan worden afgedwongen zonder dat het veel geld kost, en waarmee tegelijkertijd particuliere grondeigenaren binnen het proces worden gehouden.

In dit licht is het opvallend dat een aantal voorstellen voor hervorming van het grondbeleid in Nederland erop zijn gericht om het nog gemakkelijker te maken om grondeigenaren uit het ontwikkelingsproces te verwijderen, bijvoorbeeld door een uitkoopregeling of het reduceren van het zelfrealisatierecht (Vrom-raad 2009). Het is de vraag of er niet veeleer behoefte is aan een instrument als stedelijke herverkaveling (Bregman & De Wolff 2011). Dat zou een andere houding ten opzichte van de minder professionele grondeigenaren mogelijk maken, waarin deze meer als potentiële medeontwikkelaar en minder als ‘obstakel’ worden benaderd, en er zo ruimte wordt gemaakt voor meer ‘eigendomsgevoelige’ in plaats van ‘eigendomsneutrale’ ontwikkeling (Buitelaar et al. 2008). De redenen om dit te willen zijn vooral procesmatig van aard; voor deze studie is relevant dat dit tevens zou kunnen resulteren in een andere morfologie van stedelijke ontwikkeling.

## Actief grondbeleid van gemeenten

Nederlandse gemeenten hebben van oudsher een actief grondbeleid gevoerd. Ook nu in de laatste decennia ontwikkelende partijen vaak een belangrijk deel van de grond in handen hebben, blijven gemeenten vaak als privaatrechtelijke partij deelnemen aan grond-exploitaties. Belangrijke redenen voor gemeentelijk grondeigendom zijn de sturingsmogelijkheden die

dit biedt en de mogelijkheid van kostenverhaal; de sturingsmogelijkheden nemen overigens door Europese regelgeving wel af (zie Buitelaar 2010b), en kostenverhaal is sinds de nieuwe Wet ruimtelijke ordening van 2008 ook geregeld voor faciliterend gemeentelijk grondbeleid. Daarnaast spelen de inkomsten uit privaatrechtelijke deelname een belangrijke rol. De ontwikkeling van grond in gemeentelijk eigendom fungeert al sinds de tweede helft van de negentiende eeuw als een inkomstenbron van gemeenten (De Klerk 2008). Inkomsten uit grondontwikkeling zijn weliswaar risicovol en onregelmatig, maar vormen – vóór de crisis – voor veel gemeenten een belangrijke financiële aanvulling die ze meer beleidsvrijheid geeft.

In Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen speelt de grond-exploitatie een minder belangrijke rol in de gemeentelijke financiën. Dit is niet alleen zichtbaar in een lager aandeel in de gemeentelijke baten van grondexploitatie, maar ook in de motieven voor grondaankoop. Zo koopt de gemeente Gent bijvoorbeeld grond op uitbreidingslocaties niet zozeer met het oog op de exploitatiemogelijkheden, maar vooral ten behoeve van de voortgang van een bepaalde ontwikkeling, bijvoorbeeld voor een nieuwe doorsteek door een bouwblok, of om een park uit te breiden. En de gemeente Münster koopt wel grond aan met het doel deze voor woningbouw geschikt te maken, maar doet dat alleen vanuit sociaal, volkshuisvestelijk belang. Illustratief is dat Münster geen gemeentelijk grondbedrijf heeft; een publieke dienst regelt daar de aanverkoop van de kavels, volgens een jaarlijks budget. De inkomsten uit verkoop vloeien terug in het algemene budget van de gemeente, waarbij de dienst niet *per locatie* het uiteindelijke saldo bijhoudt.

Als gevolg van de risicodragende deelneming hebben Nederlandse gemeenten, net als andere ontwikkelende partijen, meer dan Vlaamse en Noordrijn-Westfaalse gemeenten belang bij schaalvoordelen van locatie en bouwprojecten. Bovendien kan het financiële belang een van de redenen zijn waarom Nederlandse gemeenten geneigd zijn om liever met professionele en grootschalige partners te werken, en zowel deelname van particuliere grondeigenaren als particulier opdrachtgeverschap eerder als een risico te beschouwen. Het financiële belang draagt zo bij aan een context waarin omvangrijke locaties en seriebouw decennialang de voorkeur genoten boven verspreide kleinschalige locaties met kavelsgewijze bebouwing of kleine projecten.

## De rol van gemeentefinanciering

Op de achtergrond van het gemeentelijk grondbeleid spelen verschillen in systematiek van gemeentefinanciering. Het Nederlandse systeem van financiering van gemeenten maakt inkomsten uit grondontwikkeling relatief aantrekkelijk. Nederlandse

gemeenten worden voornamelijk gefinancierd via rijksuitkeringen, hetgeen vergeleken met eigen gemeentelijke belasting relatief weinig beleidsvrijheid geeft. Over de besteding van de inkomsten uit grondontwikkeling daarentegen, kunnen gemeenten geheel zelf beslissen. Dit maakt het voeren van een actief grondbeleid extra aantrekkelijk.

Een groot deel van de inkomsten van Duitse en Vlaamse gemeenten komt uit eigen belastingen. In Noordrijn-Westfalen zet de opzet van het systeem van gemeentelijke belastingen weliswaar een premie op gemeentelijke uitbreiding, maar niet specifiek via actief grondbeleid: ook uitbreiding via faciliterend grondbeleid levert inkomsten op.

In de langlopende discussie over hervormingen van het gemeentelijke financieringssysteem gaan regelmatig stemmen op voor meer belastingautonomie voor gemeenten (zie De Groot et al. 2010; WRR 1990). In het licht van deze studie zou een grotere belastingautonomie van gemeenten betekenen dat de prikkel om actief grondbeleid te voeren wordt verkleind, en een grootschalige ontwikkeling en projectmatige organisatie (zie verderop) voor hen minder belangrijk wordt.

## Projectmatige organisatie

Planmatige stadsuitbreiding – inhoudelijk gericht op een samenhangend programma van een bepaalde omvang – is in de Nederlandse praktijk vergroeid met een bepaalde visie op het proces waarmee dit moet worden gerealiseerd. Daarbij wordt locatieontwikkeling vooral gezien tegen de achtergrond van een tijdshorizon, het moment waarop de woonwijk moet zijn voltooid. Dit maakt dat het Nederlandse ontwikkelingsproces in vergelijking met Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen vooral is gericht op de *realisatie*, het opleveren van de wijk (KEI 2010). Conform dit streven richten gemeenten, eventueel samen met projectontwikkelaars, voor grote locaties vaak een apart projectbureau op. Deze organisaties en hun medewerkers worden betaald om binnen de gestelde tijd en randvoorwaarden de ontwikkeling af te ronden – en zijn daarmee dus eveneens voornamelijk gericht op het binnen een bepaald tijdspad realiseren van de wijk.

Zowel in Vlaanderen als in Noordrijn-Westfalen is locatieontwikkeling in het geval van uitbreidingswijken eerder *business as usual*, een doorlopend proces in beheer van een bepaalde gemeentelijke dienst. Het proces heeft veel meer dan in Nederland een open einde. Een illustratie daarvan is de lijst die de gemeente Münster publiceert met locaties waar nog kavels zijn te verkrijgen. Op deze lijst staan locaties die al in 1990 bouwrijp zijn gemaakt en dus – naar Nederlandse begrippen – nog

steeds niet zijn ‘afgerond’. Ook op Vlaamse locaties blijven kavels vaak jarenlang – en soms zelfs definitief – onbebouwd, bijvoorbeeld omdat de eigenaar de kavel heeft gereserveerd voor familieleden die er in de toekomst gebruik van kunnen maken.

De projectmatige aanpak van woonwijkontwikkeling in Nederland resulteert in een relatief homogene woonwijk. Omdat alles binnen een bepaald tijdsbestek wordt gebouwd, overheerst ook de dan heersende architectuurstijl. Voorkeuren voor woningtypen zijn tijdgebonden, waardoor er vergeleken met Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen binnen de wijk minder menging is van woning(sub)typen. Ook zijn er geen onbebouwde kavels, zoals in Vlaanderen, waar ze bijvoorbeeld bij de naastgelegen tuin zijn getrokken.

## Realisatie van onderdelen gekoppeld door financiering

Waarom is afronding van de locatie in Nederland zo belangrijk, ook voor gemeenten? Ten eerste ligt het gemeentelijk belang in de *tijdige* afronding. Omdat ze bij de grondexploitatie is betrokken, heeft de gemeente net als de andere private deelnemende partijen financieel belang bij de afronding. Elk jaar dat de grond niet is verkocht, staat gelijk aan renteverliezen. In Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen bestaan deze risico's vooral voor de private partijen, en kan de gemeente het zich beter permitteren afronding van de locatie uit te stellen of te faseren.

In Nederland geven daarnaast interbestuurlijke afspraken over de kwantitatieve en kwalitatieve woningopgave een bepaalde beleidsmatige urgentie aan de afronding van locaties.

Maar niet alleen de tijdige afronding is hier van belang: afronding is ten tweede belangrijk omdat de financieringsafspraken tussen de ontwikkelende partijen in Nederland vragen om een duidelijk *afrekenmoment*. Verliezen of lagere winsten op de ontwikkeling van het ene deel van de locatie, worden gecompenseerd met hogere winsten in een ander deel. Zo worden de verliezen op sociale woningbouw verevend met de winsten op koopwoningen, betalen commerciële partijen mee aan duurdere voorzieningen die door de gemeente worden aangelegd, of belooft een van de deelnemende partijen die het ‘beste’ stuk op de locatie mag ontwikkelen, daarvoor compensatie aan een andere deelnemer. Deze vereveningen kunnen van invloed zijn op de morfologie. Grote locaties zijn bijvoorbeeld gunstiger voor vereveningsafspraken, omdat er onderling meer valt te compenseren. Daarnaast maakt verevening gelijktijdige en volledige realisatie van de verschillende onderdelen van de locatie noodzakelijk. De afspraken vragen om een afrekenmoment, bijvoorbeeld het moment waarop alle opbrengsten zijn gerealiseerd.

In Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen is er minder financiële koppeling tussen de onderdelen van de locaties. De locaties zijn vaak klein, waardoor binnenplanse verevening moeilijker is. De voorzieningen worden vaak uit het gemeentelijk budget bekostigd. Ook de financiering van sociale woningbouw – in Nederland een belangrijke reden om verevening toe te passen – verloopt op een andere manier, waardoor deze niet zo sterk is gekoppeld aan de ontwikkeling van de rest van de locatie.

Deze 'ontkoppeling' is het duidelijkst in Noordrijn-Westfalen. Daar zijn gunstige kredietmogelijkheden voor sociale woningbouw niet voorbehouden aan speciale organisaties, maar kan elke (private) partij onder een aantal voorwaarden (waaronder criteria aangaande de huurders) in aanmerking komen voor een bouwsubsidie. De gemeente Münster bijvoorbeeld, schrijft sociale woningbouw niet voor in het bestemmingsplan. Ze wacht in principe af of er investeerders zijn die op een bepaalde locatie met overheidssubsidie verwachten rendabel sociale woningbouw te kunnen realiseren. Sociale woningbouw is op die manier vaak financieel losgekoppeld van de ontwikkeling van de rest van de locatie. Voor Vlaanderen ligt het ingewikkelder. Daar is sprake van een gedeeltelijke koppeling via de zogeheten lasten die de gemeente oplegt bij een verkavelingsvergunning. De sociale sector is echter in Vlaanderen relatief klein.

Het voorgaande raakt aan ideeën en praktijken in Nederland rond de zogenoemde regionale vereveningsfondsen (De Graaf et al. 2010; Vrom-raad 2004). Door bijvoorbeeld op elke locatie een forfaitaire bijdrage per ontwikkelde vierkante meter te vragen, wordt bijgedragen aan verliesgevend onderdelen van locaties elders die vanwege hun 'bovenplanse' karakter moeilijk via de grondexploitatie aldaar kunnen worden gefinancierd. In het licht van deze studie is het interessant dat dergelijke fondsen ook de noodzaak van verevening binnen een locatie kunnen verkleinen. Hoewel de koppelingen op regionaal niveau dan toenemen, ontstaat er op lokaal niveau ontkoppeling, waardoor er meer ruimte komt voor kleinschalige locaties en een 'open einde-ontwikkeling'.

### **Kostenverhaal door gemeenten**

Vlaamse en Noordrijn-Westfaalse gemeenten hebben financieel ook minder belang bij afronding van locaties omdat zij, als gezegd, vaak niet bij de grondexploitatie zijn betrokken en minder kosten maken die zij later moeten verhalen. In Vlaanderen zijn het meestal de ontwikkelende private grondeigenaren die – op grond van de door de gemeente verleende verkavelingsvergunning – de verkavelingen bouwrijp maken, en de openbare gronden vervolgens kosteloos aan de gemeente overdragen. De gemeente Münster

werkt vaak met een zogeheten *vorhabenbezogener Bebauungsplan*; ook hier is de gemeente meestal niet betrokken bij het bouwrijp maken en krijgt ze de openbare gronden kosteloos overgedragen. In beide landen is er een overdrachtsmoment waarop de gemeente tot in detail moet controleren of de openbare ruimte is vormgegeven conform de voorschriften. In die gevallen waarin gemeenten in Noordrijn-Westfalen wel investeren in het bouw- en woonrijp maken van de grond, worden deze kosten relatief vroeg – nog voor de bebouwing van de locatie – verhaald op de grondeigenaren. In Nederland gebeurt kostenverhaal op grond van de grondexploitatiewet pas op het moment dat de grond ook daadwerkelijk gaat worden bebouwd, namelijk op het moment van de bouwvergunningaanvraag. Kortom, in alle drie de landen is het braak laten liggen van een kavel een financieel risico. Alleen is dit risico in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen voor de grondeigenaar, en kan de gemeente de locatieontwikkeling meer als een open einde-proces benaderen.

## **Geringe rol voor kleine investeerders in het ontwikkelingsproces**

### **Geen open kavelmarkt**

In stedelijke gebieden in Nederland is relatief zelden sprake van een open kavelmarkt: na het bouwrijp maken van de grond, kunnen meestal alleen investeerders toetreden die al eerder in het proces waren betrokken. Dit geldt versterkt vanaf de jaren negentig, toen vastgoedontwikkelaars zich steeds meer via grondposities een toegang verschaften tot het ontwikkelingsproces. In de samenwerkingsconstructies tussen gemeenten en marktpartijen, zoals het bouwclaimmodel of het GEM-model, zijn de grondeigenaren ook diegenen die de bouwrijpe grond later bebouwen. De nieuwe partijen die toetreden, bijvoorbeeld aannemers, werken vaak in opdracht van de ontwikkelende partijen.

In Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen kunnen via een open kavelmarkt gemakkelijker nieuwe investeerders toetreden. Dit kunnen eigenaren-bewoners zijn, maar in Noordrijn-Westfalen bijvoorbeeld ook opdrachtgevers voor particuliere verhuur, een soort opdrachtgeverschap die in de Nederlandse discussies geen rol speelt. Bij woningen voor particuliere verhuur kan het gaan om een appartementencomplex dat een ontwikkelaar voor particuliere investeerders realiseert, maar ook om een vrijstaand huis waarvan de opdrachtgever zelf een gedeelte bewoont en het andere gedeelte verhuurt. Omdat particulier opdrachtgeverschap in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen veel voorkomt, is er een grote markt voor kleinere bouwbedrijven. Deze bouwen niet alleen in



opdracht, maar kopen soms ook zelf enkele kavels om er een kleinschalig project te realiseren. Dit in tegenstelling tot Nederland, waar de bouwsector is geconcentreerd en een relatief klein aantal grote bedrijven grote aantallen woningen bouwt. De betrokkenheid van kleinschalige partijen draagt in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen vanzelfsprekend bij aan een andere morfologie. Ook als deze investeerders niet uitsluitend individuele, vrijstaande huizen bouwen, is de omvang van de bouwprojecten ook bij beperkte seriebouw nog steeds veel kleiner dan in Nederland. Dit resulteert in meer variatie in woning(sub)typen en bouwstijlen.

### Dynamische versus statische woningmarkt

Meer mogelijkheden tot toetreding van kleinschalige investeerders is slechts een kant van het verhaal: in de Vlaamse en Duitse situatie werken ook diverse andere factoren in het voordeel van kleinschalig opdrachtgeverschap, zodat er daar ook meer bereidheid toe is. Ten eerste gaat het daarbij om de grondprijzen. Door de in veel Nederlandse regio's relatief krappe markt is bouwrijpe grond bijzonder duur. Dat maakt kavelsgewijze bebouwing vooral interessant voor woningen in het hogere prijssegment. De doelgroep in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen is door de lagere grondprijzen veel groter. Daarbij moet worden aangetekend dat particulier opdrachtgeverschap in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen zich ook uitstrekt tot woningtypen die een relatief kleine kavel vergen, zoals het rijtjeshuis. Bovendien worden van overheidswege subsidies ingezet voor sociale kavels. Ten tweede zijn er in Nederland relatief weinig wettelijke en financiële regelingen ter ondersteuning van particulier opdrachtgeverschap. In Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen is bijvoorbeeld aan architecten wettelijk een belangrijke rol toebedeeld bij particulier opdrachtgeverschap, onder andere als begeleider van het bouwproces. Een ander voorbeeld is de ondersteuning van particuliere verhuur in het algemeen, en specifiek de subsidiëring van de bouw van woningen voor particuliere verhuur. Dit heeft in Duitsland belangrijke fiscale voordelen en wordt daarmee voor veel hogere-inkomensgroepen aantrekkelijk.

De relatief geringe rol van particuliere investeerders in Nederland past binnen een breder patroon van opvattingen over de woningmarkt. Voor het beschrijven van dit patroon maken we gebruik van de ideaaltypen *dynamische* versus *statische* markt voor woningen (Martens 1990). In een dynamische woningmarkt, zoals in Nederland, wordt relatief jong gekocht en bij veranderende woonwensen, bijvoorbeeld vanwege een hoger inkomen of gezinsvorming, wordt een nieuwe woning gekocht. Koopwoningen zijn in dit ideaaltype potentiële 'doorverkoopwoningen'. In contrast hiermee is

in het ideaaltype van de statische woningmarkt, zoals in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen, het eigen huis een 'levensloophuis': mensen kopen in principe maar een keer een huis, en als de woonwensen veranderen, passen zij het daarop aan; zo verhuren zij soms een deel van het huis als dit te groot voor hen wordt, of wordt het huis bij gezinsuitbreiding verbouwd. Belgen en Duitsers gaan vaak pas over tot het kopen (of bouwen) van een huis als er enige stabiliteit in relatie en werk is, en zij verwachten er oud te kunnen worden. Het eigendom wordt (veel meer dan in Nederland) gezien als een oudedags-voorziening (Toussaint et al. 2007).

Bij deze ideaaltypen horen ook verschillende hypotheekvoorwaarden. De Loan To Value-ratio (LTV) voor hypotheek was in de periode 1995-2010 in Duitsland veel lager dan in Nederland, namelijk 70 versus 112 procent (stand 2007, zie Elsinga et al. 2007). Duitsers moeten daarom lang sparen voordat ze aan een koopwoning kunnen denken, en spaarsystemen als het *Bausparen* zijn hierop ingericht. Nederlanders konden tot voor de huidige stagnatie op de woningmarkt daarentegen relatief jong op de koopmarkt starten. Bovendien zijn in de jaren vóór de crisis de kredietmogelijkheden vergroot, onder andere door steeds soepeler hypotheekvoorwaarden. Dit maakte verhuizen naar een grotere of betere woning gemakkelijker. Een statische markt gaat gepaard met andere wensen voor de vormgeving van de woning. Nog sterker dan in een dynamische markt, is het eigen huis een manier om de eigen identiteit vorm te geven. Omdat het huis niet hoeft te worden doorverkocht, hoeft er in de vormgeving ook geen rekening te worden gehouden met de smaak van anderen. Bovendien moet in een statische markt het huis makkelijk aanpasbaar zijn ten behoeve van toekomstige woonwensen. Een grote kavel en een vrijstaand huis geven maximale mogelijkheden tot verbouwen, en bij veelvuldige verbouwingen ontstaat in de loop van de tijd meer architectonische variatie op straatniveau. Ten slotte leidt gedeeltelijke verhuur van een huis in Duitsland tot een woningtype dat in Nederland vrijwel onbekend is, namelijk een vrijstaand huis met twee of drie appartementen (*Einliegerwohnungen*).

### De waarde van de vergelijking met het buitenland

Er is een gerede kans dat na het aflopen van de Vinexperiode woonwijken in Nederland veel kleinschaliger zullen worden ontwikkeld. In veel delen van het land zijn de demografische vooruitzichten onzeker. Traditionele financieringsmodellen van grootschalige wijken zijn door de achtereenvolgende financiële crises sinds 2008 niet meer werkbaar.

In dit rapport is beschreven welke instituties in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen op de achtergrond de voorwaarden scheppen voor een proces van woonwijkontwikkeling dat op een aantal punten fundamenteel verschilt met dat in Nederland. In dit proces is er bij de ontwikkeling veel meer plaats voor betrokkenheid van actoren die weinig tot geen belang hebben bij *economies of scale*, bijvoorbeeld particulieren. Het proces heeft meer een open einde-karakter. Niet alle kavels worden per se binnen een bepaalde periode bebouwd. De financiering van verschillende onderdelen van de locatie zijn onderling minder afhankelijk, hetgeen gelijktijdige realisatie minder nodig maakt. De gemeente, ten slotte, neemt minder en minder vaak risicodragend deel aan het ontwikkelingsproces.

Instituties scheppen in elk land de specifieke voorwaarden voor een dergelijk proces. Het gaat hierbij om een breed palet, van grondbeleidsinstrumentarium en de financiering van gemeenten tot hypotheekvoorwaarden en fiscale regelingen. Zulke voorwaarden kunnen niet zomaar worden gekopieerd – als dat al wenselijk zou zijn. Ze maken deel uit van een samenhangend systeem, waarin ook zaken als de marktsituatie, culturele factoren en zoets als padafhankelijkheid meespelen. Maar vergelijking met het buitenland levert wel een scherper zelfbeeld op, dat aanknopingspunten kan bieden voor de discussie over nieuwe ontwikkelingsmodellen in Nederland.

Ten slotte maakt de vergelijking met Noordrijn-Westfalen duidelijk dat het zelfbeeld van Nederland te eenzijdig wordt ontleend aan het contrast met België. In discussies over stelselwijzigingen in de ruimtelijke ordening wordt de situatie in België veelal als een schrikbeeld afgeschilderd, waarbij vooral wordt gerefereerd aan ‘verrommeling’. Daarbij worden er niet alleen soms appels met peren vergeleken. Zo bracht *NRC Handelsblad* op 14 juni 2011 een fotoreportage waarin een gloednieuwe Vinex-wijk werd vergeleken met een verloederde Belgische wijk van decennia oud. Uit ons onderzoek blijkt evenwel dat er in Vlaanderen genoeg verkavelingen zijn te vinden die volgens stedenbouwkundige plannen zijn ontwikkeld en die de vergelijking met Vinex-wijken glansrijk kunnen doorstaan als het gaat om een harmonieuze en keurige omgeving. Maar de spreekwoordelijke verwijzing naar ‘Belgische toestanden’ belet vooral ook het zicht op andere alternatieven, omdat de situaties in Nederland en Vlaanderen de twee ‘tegenpolen’ vormen die het debat in Nederland overheersen. De manier waarop woonwijken in Noordrijn-Westfalen worden ontwikkeld, lijkt hierin een tussenpositie in te nemen, en daarmee een middenweg te bieden. Enerzijds heeft daar de overheid de middelen in handen om de locatiekeuze voor nieuwbouw te plannen en te controleren. Dit maakt een vergeleken met Vlaanderen

scherpere scheiding mogelijk tussen verstedelijkt en niet-verstedelijkt gebied. Anderzijds verloopt de ontwikkeling van de locatie zelf flexibeler dan in Nederland.

#### Noot

- 1 Het gaat hierbij zowel om uitbreiding als om inbreiding, en net als in Nederland gaat het om een mix van grondgebonden woningen en appartementen.



VERDIEPING

VERDIEPING

# Vraagstelling, methode en theoretisch kader

**In dit onderzoek proberen we meer inzicht te krijgen in de rol die instituties spelen bij het proces van grootschalige woonwijkontwikkeling in Nederland. Daarvoor vergelijken we Nederland met de buurregio's Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen. Instituties beschouwen we als landelijke, formele en informele regels die de omgang en de onderlinge verwachtingen tussen betrokken actoren mede bepalen. Naast literatuuronderzoek en interviews zijn casestudies gedaan in Gent en Münster.**

In dit hoofdstuk wordt de opzet van het onderzoek toegelicht. In paragraaf 1.1 beschrijven we de maatschappelijke achtergronden van de vraagstelling van dit onderzoek:

*Wat zijn de landenspecifieke institutionele randvoorwaarden die de morfologie beïnvloeden van woonwijken uit de periode 1995-2010 in Nederland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen?*

In paragraaf 1.2 lichten we de selectie toe van vergelijkingslanden en de cases. In paragraaf 1.3 gaan we in op de definitie van instituties zoals die in dit onderzoek wordt gehanteerd: de formele en informele regels die als bevoegdheden, routines en wederzijdse verwachtingen de interactie tussen betrokkenen bepalen.

## 1.1 Grootschalige woonwijkontwikkeling niet langer vanzelfsprekend

In deze studie vergelijken we de Nederlandse manier van ontwikkeling van woonwijken met die van Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen. In Nederland zijn er grote samenhangende woonwijken, met veel rijtjeshuizen en appartementen. In de buurlanden staan veel vrijstaande huizen die in particulier opdrachtgeverschap op kleine schaal zijn toegevoegd aan het bestaande stadswefsel. De verschillen zijn niet alleen het gevolg van een andere smaak of ontwerp, maar ook een uitdrukking van de

manier waarop het woningbouwproces is georganiseerd. In elk land zijn in de loop van de tijd binnen specifieke institutionele randvoorwaarden en specifieke markten, eigen routines rondom de ontwikkeling van woonwijken ontstaan. Wat is het verband tussen de morfologie van een wijk en het verloop van het proces waarin deze tot stand is gekomen? Welke rol spelen (nationale) instituties in dit verband?

Juist in deze tijd zijn die institutionele randvoorwaarden en hun invloed op de morfologie interessant. Grootschalige woonwijkontwikkeling is in Nederland niet meer vanzelfsprekend. Door de kredietcrisis ontbreken er op dit moment veelal de condities om woonwijken te blijven ontwikkelen op de grootschalige manier zoals hier gebruikelijk was. Er is minder vraag naar woningen, en het is moeilijker de financiering ervoor rond te krijgen, zowel bij marktpartijen als particulieren (De Zeeuw et al. 2011). Bovendien leiden demografische ontwikkelingen in veel regio's tot krimp of stabilisatie in plaats van groei (PBL 2011). Gemeenten die in het verleden op grote schaal strategische grondaankopen hebben gedaan voor toekomstige ontwikkeling van woningen, zullen worden geconfronteerd met grote verliezen op de waarde van deze grond (Bekkers 2010; Van der Krabben 2011; De Zeeuw 2010), terwijl tegelijkertijd de woningproductie als gevolg van de huidige terugval alsnog drastisch te kort zou kunnen schieten ten opzichte van de totale woningbehoefte van de komende jaren (Den Otter et al. 2011).

### 1.1.1 Traditionele woonwijkontwikkeling ter discussie

Vanwege deze nieuwe situatie zijn mensen uit de vak- en beleids wereld op zoek naar alternatieven voor de ontwikkeling van woonwijken. Deze zoektocht vindt plaats in de context van al veel langer lopende discussies over de kwaliteiten van Nederlandse nieuwbouwwijken. Hieronder geven we een aantal relevante discussies kort weer.

Ten eerste staat de commerciële deelname van de gemeente aan woonwijkontwikkeling al enige tijd ter discussie. Grootschalige investeringen bij het aankopen en bouwrijp maken van grond brengt voor de gemeenten grote risico's met zich (Allers & Bolt 2010; Fakton 2010), die voor sommige gemeenten hun financiële zelfstandigheid in gevaar kunnen brengen (Deloitte 2011). Bovendien kleeft aan dit zogenoemde actieve grondbeleid een 'dubbele petten-probleem', omdat de gemeente optreedt als ontwikkelaar en tegelijk waarborger is van het publieke belang (Segeren 2007). Anderen vinden juist dat actief grondbeleid in de praktijk onmisbaar is voor een effectieve gemeentelijke sturing in het ontwikkelingsprocesen volgens hen zou ook facilitair beleid financiële risico's met zich brengen (Korthals-Altes 2008).

Een tweede discussiepunt is het karakter van de Nederlandse woningmarkt als een 'aanbodmarkt'. Volgens sommigen valt er voor toekomstige bewoners weinig te kiezen, zowel wat betreft de locatie als wat betreft het soort woning (Eichholtz & Lindenthal 2008). Het aanwijzen van een beperkt aantal woningbouwlocaties waarop het gros van de woningen is gerealiseerd, geflankeerd door planologische beperkingen in de rest van de regio (bijvoorbeeld in het Groene Hart en de Rijksbufferzones), zou hebben geleid tot een gebrekkige marktwerking, met als gevolg te hoge prijzen (Besseling et al. 2008).<sup>1</sup>

De keuzevrijheid zou bovendien worden beperkt doordat op een locatie eenzelfde type woning in eenzelfde stijl op grote schaal wordt herhaald. 'Vinex' als adjectief staat buiten de ruimtelijke ordening en stedenbouw voor saai en burgerlijk. Ook de standaard-gemiddelde dichtheid van de Vinex-wijken zou leiden tot uniforme wijken, die zowel een stedelijke uitstraling ontbeert als het gevoel van een ruim opgezette buitenwijk. Anderen wijzen op de trend dat in Vinex-wijken al geruime tijd, als reactie op eerdere kritiek, buurten met verschillende 'sferen' en 'thema's' worden gebouwd. Straten worden gevarieerd door te werken met verschillende kleuren en materialen van de buitenmuur, terwijl de achterliggende huizen identiek zijn. Vaak is er sprake van 'herhaling van afwisseling': twee ontwerpen worden in regelmatige afstanden afgewisseld.

Sommige kritiek gaat echter verder dan het gebrek aan een gevarieerd aanbod. Toekomstige bewoners zouden ook te weinig mogelijkheden hebben om zelf een huis te (laten) bouwen (Duivesteijn 2001; Kuenzli & Lengkeek 2004). Voorstanders van particulier opdrachtgeverschap benadrukken dat het (laten) bouwen van een huis naar eigen inzicht een algemeen menselijke behoefte is aan zelfontplooiing. Maar anderen vinden dat de culturele voorwaarden voor particulier opdrachtgeverschap in (West-)Nederland zijn verdwenen (Luijckx et al. 2010): mensen weten niet meer wat erbij komt kijken en zouden de behoefte om zelf een huis te (laten) bouwen verliezen als ze zouden weten hoeveel werk het is.

Een laatste kritiekpunt betreft de toekomstbestendigheid van de grootschalige woonwijk. In de loop van de jaren negentig werd duidelijk dat niet alleen naoorlogse wijken met hoogbouwflats met verloedering kampen, maar ook de uitgestrekte laagbouw wijken, die in de jaren zeventig en tachtig in reactie op de hoogbouw waren gebouwd. Uniforme woonwijken hebben een bepaalde levensloop, zowel fysiek als sociaal. Hierdoor zijn ze ook in één keer verouderd en moeten ze in hun geheel worden geherstructureerd. Een te eenzijdige samenstelling van de bevolking (wat betreft leeftijd of inkomen), gecombineerd met een zekere eenzijdigheid van het woningaanbod qua type, eigendomsvorm en woninggrootte, kan op de langere duur tot sociale problemen leiden. Ook de Vinex-wijken worden soms al smalend de 'getto's van de toekomst' genoemd (Spangenberg 2011). Anderen doen dit af als de gebruikelijke reactie op nieuwbouw, waarbij achteraf meestal blijkt dat de bewoners uiteindelijk tevreden wonen in hun wijk (Reijndorp 2011).

In de *Woonvisie* van het kabinet (BZK 2011) lijken deze discussies gedeeltelijk weerklank te vinden. Zo wil het kabinet de investeringscondities voor woningbouw verbeteren door het 'wegnemen van beperkingen in het ruimtelijk beleid zodat er meer ruimte ontstaat voor woningbouw in kleinschalige uitbreidingen en voor particulier opdrachtgeverschap' (2011: 4). En: 'Het kabinet wil (...) stimuleren dat gemeenten een bewustere afweging maken tussen actief of faciliterend grondbeleid' (2011:25).

### 1.1.2 De crisis: een blessing in disguise?

Het bovenstaande illustreert dat niet iedereen de crisis ziet als een tijdelijke onderbreking van de normale gang van zaken. Sommigen beschouwen de crisis als een 'blessing in disguise' om te komen tot een ander ontwikkelingsmodel, waarmee ze flexibel kunnen insprijngen op veranderende investeringscondities, en waarvan het resultaat een meer gedifferentieerde, meer toekomstbestendige en meer gewilde woonwijk is.

Het gebruikelijke Nederlandse model van woonwijkontwikkeling heeft een aantal voordelen. De realisatie van woonwijken met relatief hoge dichtheden creëert bijvoorbeeld voldoende draagvlak voor publieke voorzieningen, zoals openbaar vervoer, en verkleint de druk op de schaarse open ruimte. Het verkeerssysteem wordt tegelijkertijd ontworpen, zodat het verkeer soepel kan worden verwerkt. De sterk sturende rol van de overheid via directe, financiële deelname aan de ontwikkeling, zoals via actief grondbeleid, waarborgt stedenbouwkundige principes en zwakkere functies als sociale woningbouw.<sup>2</sup>

Maar nu de marktcondities ontbreken voor de realisatie van grootschalige woonlocaties op de traditionele manier, worden er pleidooien gehouden om te komen tot een gefaseerde, *piecemeal* (Noordanus & Kuipers 2010), eigendomsgevoelige (Buitelaar et al. 2008) of zelfs 'spontane' (Urhahn 2010) manier van ontwikkelen (in toenemende volgorde van radicaliteit). Er zou afscheid moeten worden genomen van het streven om een wijk in één keer goed neer te zetten op basis van een totaalontwerp. Dit gaat verder dan een afscheid nemen van blauwdrukplanning, ook het programma en de omvang zouden voortaan flexibel moeten blijven (Vrom-raad 2010). Sturing zou moeten plaatsvinden op grond van een beperkte set van stedenbouwkundige leidraden. Het resultaat is van tevoren niet bekend, maar ontwikkelt zich in de loop van de tijd op basis van de wisselende initiatieven van grondeigenaren, ontwikkelaars, particulieren of samenwerkingsverbanden tussen deze partijen. Dit zou een afscheid betekenen van de hoge ambities van integrale wijkontwikkeling, zoals die vroeger onder de 'wijkgedachte' was vervat en meer recent onder het concept 'gebiedsontwikkeling'.

Verskillende gemeenten proberen nu al via andere concepten van ontwikkeling een antwoord te geven op de crisis. De voorbeelden van Amsterdam of Almere laten zien dat het onder de bestaande regelgeving al mogelijk is een andere weg te kiezen. Toch is het van belang te kijken naar de factoren die maakten dat het systeem jarenlang gericht was op grootschaligheid, factoren die niet meteen zijn verdwenen. In de naoorlogse decennia heeft zich een specifiek samenspel tussen gemeenten, marktpartijen, grondeigenaren en particulieren ontwikkeld. Dit spel kent zijn eigen routines en rolopvattingen. Formele bevoegdheden, procedures en financieringsconstructies zijn er op toegesneden. En de gebruikelijke beelden van een nieuwbouwwijk spelen bewust of onbewust een sturende rol.

### 1.1.3 Landenvergelijking om de rol van instituties te onderzoeken

Deze complexe samenhang tussen proces, regels en morfologie is het object van onderzoek in deze studie. Hoe werkten deze verschillende elementen voor de crisis op elkaar in? Welke instituties werkten in de praktijk van projectontwikkeling bevorderend voor de typische morfologie van Nederlandse woonwijken in stedelijke gebieden? Het doel van deze studie is om het complex van factoren te beschrijven dat een rol speelde in de woningbouw (als proces) en woonwijk (als uitkomst) in het anderhalve decennium vóór de crisis.

Om beter zicht te krijgen op de Nederlandse praktijk, vergelijken we die met de praktijken in twee naburige regio's waar locatieontwikkeling heel anders is georganiseerd: Noordrijn-Westfalen en Vlaanderen. We doen dit aan de hand van literatuur, interviews en casestudies. Drie vragen staan daarbij centraal:

1. Wat zijn de typische morfologische kenmerken van nieuwbouwwijken in stedelijke gebieden uit de periode 1995-2010 in Nederland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen?
2. Wat zijn typische manieren waarop het proces van ontwikkeling van woonwijken verloopt, vanaf het moment van identificatie van kansen voor woningbouw tot en met de oplevering? Op welke momenten in dit proces worden besluiten genomen die gevolgen hebben voor de morfologie?
3. Welke (formele of informele) instituties spelen een rol in deze besluiten, in die zin dat ze bijdragen aan een context die de typische morfologische kenmerken bevordert zoals onder (1)?

De vergelijking heeft niet tot doel het buitenland als voorbeeld te stellen of zaken rechtstreeks over te nemen. Zoals het Nederlandse model ook grote voordelen heeft, kleven aan de buitenlandse praktijken ook nadelen. Een vergelijking met het buitenland laat vooral zien op welke manier in het verleden ontstane *instituties* in Nederland het *proces* van woonwijkontwikkeling medebepalen, en daarmee ook het *resultaat*, de grootschalige woonwijk, vormgeven. Kennis van deze samenhang kan bijdragen aan de discussie over nieuwe manieren van woonwijkontwikkeling.

Het is in deze studie evenmin de bedoeling om instituties aan te wijzen als de *ene* of de *belangrijkste* oorzaak van de morfologie van Nederlandse nieuwbouwwijken. Andere factoren, zoals de hoge grondprijs, spelen eveneens een belangrijke rol.

Het gaat in deze studie om een analyse van de rol van instituties in het geheel van factoren die de morfologie bepalen. We willen laten zien op welke manier instituties samenhangen met andere factoren, in een specifieke samenstelling die een bepaalde manier van woonwijk-ontwikkeling voor de betrokkenen vanzelfsprekend maakt. Nederland zal dan ook niet op alle factoren verschillen van Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen. Toch kan de optelsom van factoren in samenhang (het systeem) een andere tendens vertonen.

## 1.2 Casestudies in Gent en Münster

Casestudies zijn in dit rapport een belangrijke aanvulling op het literatuuronderzoek en de interviews met experts. Een casus bestaat uit de woningbouwontwikkeling van een stedelijke gemeente over de periode 1995-2010. Het schaalniveau is dus dat van de stad en de directe omgeving (stadsregio), en niet dat van de individuele locatie, omdat er in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen veelal sprake is van verschillende kleinere locaties. In een casusgemeente zijn uiteindelijk een of meerdere representatieve locaties gekozen. Het casuonderzoek behelst behalve een morfologische analyse een reconstructie van het ontwikkelingsproces. De morfologische analyse van afmetingen, ontsluiting, dichtheid, vormen en typen gebeurt naast eigen waarneming door opgave van de gemeentelijke diensten. Voor de reconstructie van het proces is aan de hand van interviews de hele ontwikkelingsperiode – van de keuze van de locatie tot het opleveren van de woningen – in ogenschouw genomen (zie paragraaf 1.3). We onderzoeken op welke momenten in het proces de beslissingen zijn genomen die de uiteindelijke morfologie hebben bepaald, en we identificeren instituties die de beweegredenen van de betrokken actoren mogelijk hebben beïnvloed.

Voor het onderzoek in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen zijn casestudies verricht (hoofdstuk 3 en 4), voor Nederland niet. De reden hiervoor is de rol van het casuonderzoek in de onderzoeksopzet. Het doel van het onderzoek is het beschrijven van de ‘typische gang van zaken’ in de locatieontwikkeling; wat Nederland betreft vertrouwen we erop dat we op basis van de vele expertinterviews een goed (hoewel gestileerd) beeld kunnen geven van de Nederlandse praktijk. In het buitenland hebben we de cases hard nodig als een aanknopingspunt om de juiste vragen te stellen over de daar ‘typische’ gang van zaken. De buitenlandse cases zijn dus bedoeld om de resultaten uit de literatuurstudie en de expertinterviews beter te kunnen beoordelen. Binnen Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen is de keuze voor de casusgemeenten ingegeven door overwegingen

van de verstedelijkingsdruk in de stedelijke regio. Veel Nederlandse stedelijke gebieden kenden in de periode 1995-2010 een grote verstedelijkingsdruk. Om redenen van vergelijking hebben we ook in België en Duitsland gekozen voor gemeenten die een relatief hoge druk kennen: gemeenten met een bovengemiddeld prijsniveau van de woningen, een bovengemiddelde stijging van de prijzen en een grote bouwactiviteit in de onderzochte periode. Hoewel de verstedelijkingsdruk in Nederland gemiddeld hoger is dan in Vlaanderen of Noordrijn-Westfalen, zijn de individuele stedelijke regio’s daardoor beter met elkaar vergelijkbaar: de bovengemiddeld populaire regio in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen is meer vergelijkbaar met de gemiddeld populaire regio’s in Nederland.

### 1.2.1 Gent

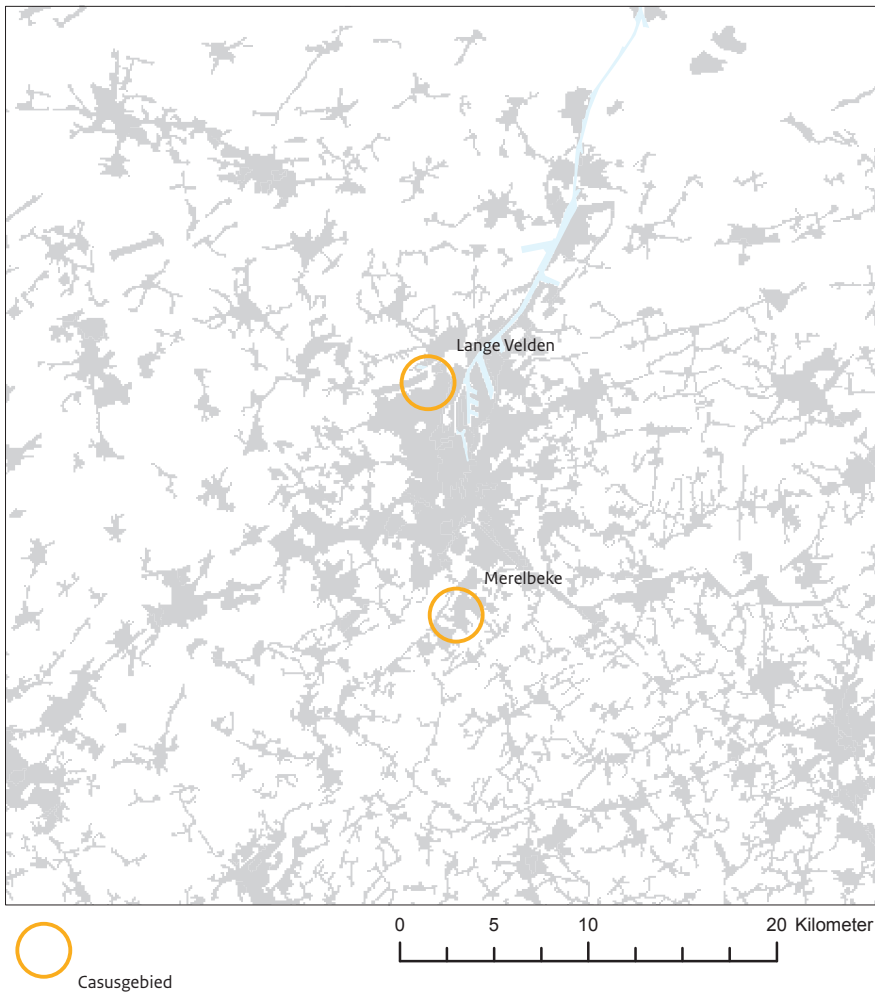
De gemeente Gent telt ongeveer 240.000 inwoners. De structuur van de stad bestaat uit een stedelijk centrum met een negentiende-eeuwse gordel, en de zoheten steenweglobben zoals die in de richting van Brugge, Antwerpen, Dendermonde of Brussel. Aanpalende gemeenten als De Pinte, Destelbergen, Melle en Merelbeke hebben een sterk residentieel karakter en zijn feitelijk onderdeel van de stedelijke structuur. Ook overige perifere woonkernen op 5 tot 7 kilometer van het centrum staan onder een hoge verstedelijkingsdruk. Linten met detailhandel plakken aanpalende kernen als Lochristi en St.Denijs-Westrem aan de stad. Het aantal woningen in Gent is in het laatste decennium van de twintigste eeuw sterk toegenomen, ook ten opzichte van andere Vlaamse steden (zie ook figuur 2.5 in het volgende hoofdstuk): in de periode 1990-1999 werden gemiddeld 1.327 woningen per jaar gebouwd (Stad Gent 2003). De prijs per vierkante meter is bovengemiddeld voor Vlaanderen<sup>3</sup>, met een sterke prijsstijging vanaf het eind van de jaren negentig. In Gent hebben we twee casuslocaties gekozen (zie figuur 1.1): een verkaveling in Merelbeke, Ter Silt genaamd, en het project Lange Velden. Deze locaties hebben zich zeer uiteenlopend ontwikkeld: de ontwikkeling van Lange Velden lijkt behoorlijk op de Nederlandse praktijk, terwijl Ter Silt op een ‘traditioneel Vlaamse’ manier werd ontwikkeld.

### 1.2.2 Münster

De gemeente Münster telt ongeveer 270.000 inwoners. Münster kende in de periode 1991-2005 ten opzichte van andere Duitse steden een buitengewoon hoge stijging van de grond- en huizenprijzen, het aantal banen en het bruto binnenlands product per capita (Mica 2006). Ook de bouwproductie is in vergelijking met andere steden in Noordrijn-Westfalen hoog (Stadt Münster 2005). In de jaren negentig werden ongeveer 1.800 woningen per jaar gebouwd. De laatste jaren zijn dat er jaarlijks circa 1.200.



Figuur 1.1  
Gent en casusgebieden



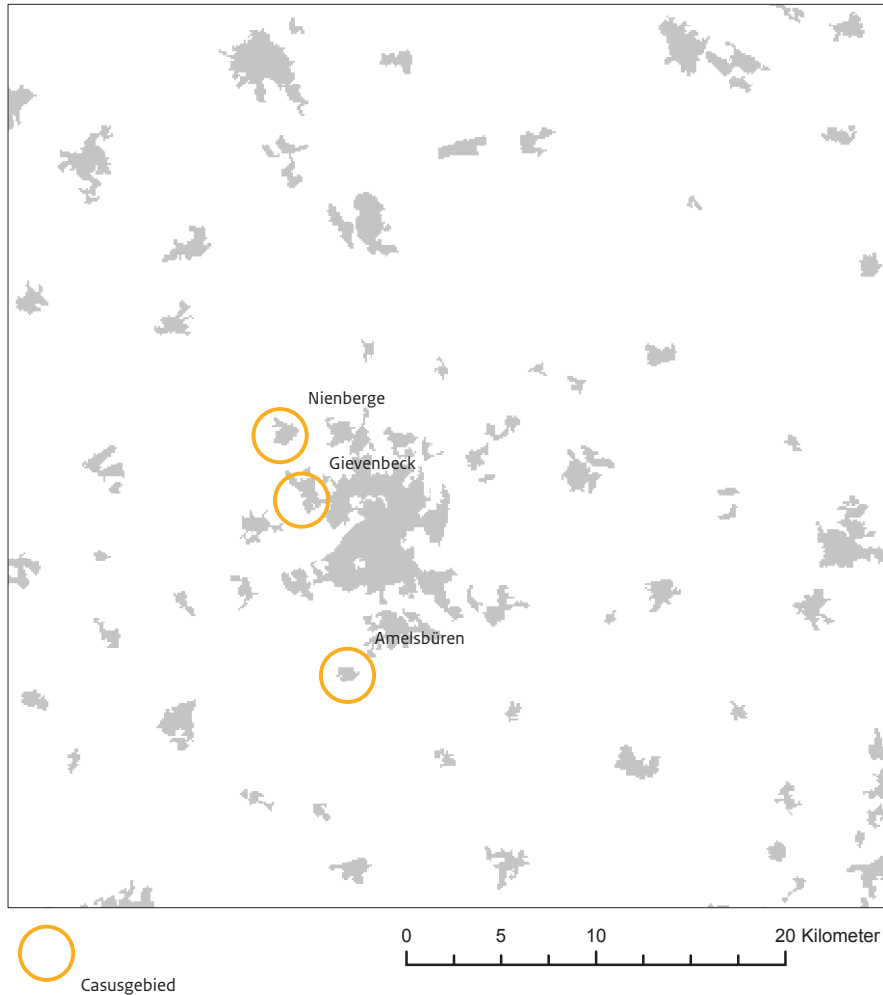
Bron: Corine 2006; bewerking PBL

De gemeente streeft nu naar een jaarproductie van 1.500 woningen. De gemeente beslaat een relatief groot gedeelte van het buitengebied. Kernen als Amelsbüren en Nienberge horen als zogeheten stadsdelen bij de gemeente Münster. Twee van de drie bouwgebieden van de casus, Nienberge en Amelsbüren, liggen bij dergelijke 'kernen'. De derde casuslocatie, Gievenbeck-Südwest, is een grootschalige locatie die deel uitmaakt van de stad zelf (zie figuur 1.2).

### 1.3 De analyse: afbakening van begrippen

Deze studie omvat een institutionele analyse van de relatie tussen het proces van woningbouw en de morfologie. Het onderzoek is gericht op het 'systeem' van woonwijkontwikkeling zoals dat tot de kredietcrisis in de verschillende landen heeft gefunctioneerd. Maar

Figuur 1.2  
Münster en casusgebieden



Bron: Corine 2006; bewerking PBL

wat verstaan we onder 'systeem', 'instituties' en onder 'institutionele analyse'? In deze paragraaf lichten we deze en andere begrippen toe.

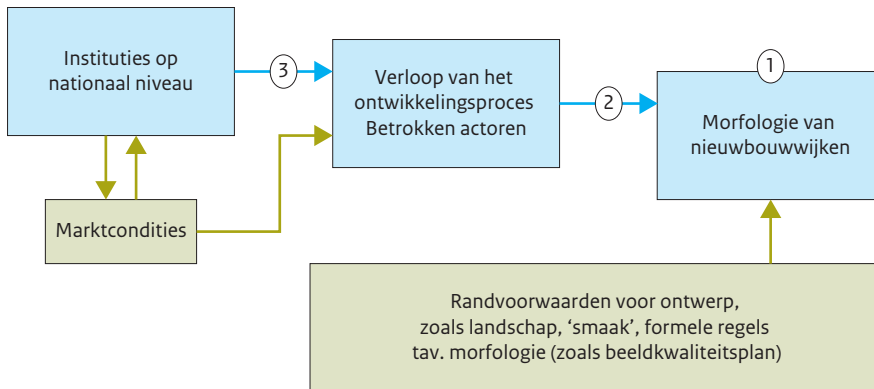
### 1.3.1 Analytische stappen

Het is niet eenvoudig om 'het systeem' te beschrijven: het moet immers worden ontrafeld om het inzichtelijk te maken, terwijl juist de onderlinge, non-lineaire verwevenheid van verschillende elementen een systeem uitmaakt. We doen een poging door in ons onderzoek het systeem in drie stappen te beschrijven (zie figuur 1.3). We beschrijven eerst een aantal essentiële morfologische kenmerken van een 'typische' woonwijk in Nederland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen (stap 1). Vervolgens proberen we deze te koppelen aan het verloop van het

proces van woningbouwontwikkeling (stap 2), vanaf de locatiekeuze tot de uiteindelijke bewoning. Het verloop van het proces wordt beïnvloed door informele normen, zoals routines en rolopvattingen, maar ook door meer expliciete regelgeving, zoals wettelijke regels. Op deze koppeling wijzen we in stap 3.

De instituties die ons in dit onderzoek interesseren, zijn de instituties die landelijk relevant zijn, niet de plaats- en tijdgebonden afspraken in een specifiek proces. Projectontwikkeling is een proces dat zich lokaal afspeelt. We focussen echter op spelregels van het 'macroniveau' die op dit lokale proces van invloed zijn. Ofwel omdat het gaat om regels die op nationaal bestuurlijk schaalniveau zijn bedacht, ofwel omdat het spelregels zijn die veel

Figuur 1.3  
Stappen van analyse



Bron: PBL

algemener voorkomen dan alleen in één gemeente (voor vergelijkbare analytische kaders met twee niveaus, zie Adams et al. 2002; Needham et al. 2000).

We zijn op zoek naar instituties die de vorm beïnvloeden via het proces van projectontwikkeling. Er zijn uiteraard andere factoren die de vorm beïnvloeden, waaronder geografische, zoals het bestaande landschap. We onderzoeken zulke factoren niet als ze een directe invloed uitoefenen op de vorm, wel als ze deze invloed uitoefenen via het proces. Een voorbeeld. In een groot deel van Nederland moeten er relatief veel voor-investeringen worden gedaan voor het bouwrijp maken van de grond – de waterhuishouding moet worden aangepast, er moet vaak worden opgehoogd en geheid. Dit betekent dat hierbij ook schaalvoordelen een rol gaan spelen. In dit geval is er een landschapsfactor die niet (alleen) direct, maar ook via het proces invloed uitoefent op de morfologie van de nieuwbouwwijk.

Culturele factoren in de zin van 'smaak' (bijvoorbeeld: 'Nederlanders houden nu eenmaal van regelmaat') zijn geen object van onderzoek. Maar culturele factoren die het proces beïnvloeden weer wel. Een voorbeeld van het laatste is de Nederlandse gemeentelijke voorkeur voor integrale en planmatige ontwikkeling van een wijk. Dat betekent dat de wijk in één keer en op een bepaalde schaal moet worden ontwikkeld, en niet in fases of verspreid over het stedelijk grondgebied.

### 1.3.2 Elementen in het proces van woonwijkontwikkeling

De morfologie van woonwijken is de uitkomst van een ontwikkelingsproces. Verhage (2002; gebaseerd op Dieterich et al. 1993) maakt onderscheid in een aantal elementen van dit proces, waardoor dit in verschillende landen vergelijkbaar kan worden beschreven:

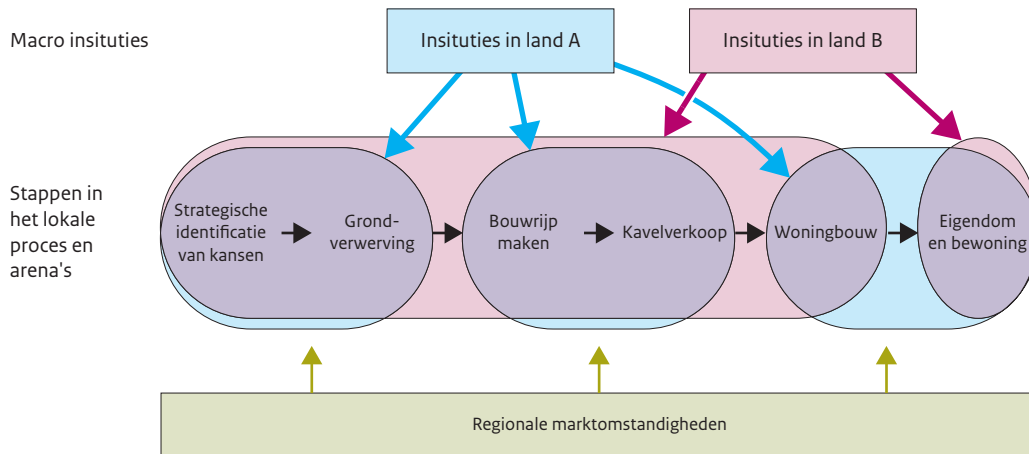
- *strategische identificatie van kansen*: een actor in het proces identificeert de grond als een potentiële voor woningbouw; dit kunnen publieke of private actoren zijn;
- *grondverwerving*: de waarde van de grond is volgens de residuele waardetheorie afhankelijk van wat de koper op het stuk grond denkt te kunnen realiseren; grondverwerwers kunnen eveneens zowel publieke als private actoren zijn;
- *bouwrijp maken*: onder het bouwrijp maken valt in alle landen het verkavelen van de grond en het aanleggen van voorzieningen (zoals wegen en de riolering); in Nederland speelt bovendien ontwatering en fundering een belangrijke rol.<sup>4</sup>
- *kavelverkoop*:<sup>5</sup> in sommige processen verwisselt de bouwrijp gemaakte kavel van eigenaar, in sommige niet;
- *woningbouw*: het daadwerkelijk optrekken van de woning, nadat een bouwvergunning is verkregen;
- *eigendom en bewoning*: de eigenaar verkooft of verhuurt de woning, of woont er zelf.

### 1.3.3 Instituties als de spelregels in het proces

De manier waarop het proces van woonwijkontwikkeling verloopt, is in elk land verschillend. De verschillen zijn een uitdrukking van een in het verleden ontstaan en samenhangend geheel van bepaalde manieren van denken, routines, rolopvattingen en formele regelgeving. Dit noemen we instituties.

Instituties kunnen ook worden opgevat als 'de regels van het spel': de gangbare manier waarop het spel tussen gemeenten, projectontwikkelaars, burgers en andere betrokken partijen wordt gespeeld. Needham et al. (2000) definiëren instituties als volgt: 'Een institutie dient te worden opgevat als een sociale regel, een ingeburgerd

Figuur 1.4  
Landelijke instituties en lokale arena's



Bron: PBL

patroon van normen voor interactie tussen actoren. Deze normen kunnen zowel formele als informele regels betreffen. Met een institutionele analyse wordt onderzocht vanuit welke verwachtingspatronen en posities actoren handelen' (2000: 9/10). In navolging van Ostrom (1999, zie ook Teisman 2000) spreken we van instituties als de spelregels binnen een bepaalde 'arena'. Een arena wordt bepaald door een stabiele set van actoren, die strijden om een bepaalde inzet, volgens de gangbare regels die in die arena gelden. Bij deze regels gaat het om *formele* regels, zoals wetten en beleidsdoelen, maar ook om *informele* regels, zoals rolopvattingen, routines of vuistregels. We gaan op deze spelregels in hoofdstuk 3 uitgebreider in, maar geven hier alvast een aantal voorbeelden uit de Nederlandse praktijk:

- Wie mag meedoen? In Nederland is er bijvoorbeeld een duidelijke (informele) voorkeur van gemeenten om met een beperkt aantal, relatief ervaren deelnemers te maken te hebben. Dit zijn vaak institutionele beleggers, (grote) projectontwikkelaars en corporaties.
- Wat is de inzet waarom wordt gestreden? In Nederland is dat bijvoorbeeld de van bovenop opgelegde woningbouwopgave die moet worden 'gehaald', en het geld dat met grond kan worden verdiend.
- Wat zijn de handelingsmogelijkheden van deelnemers? Verschillende actoren hebben verschillende mogelijkheden tot hun beschikking. Alleen gemeenten kunnen bestemmen, en hebben daarmee een belangrijke sleutel in handen, terwijl het zelfrealisatierecht van grondeigenaren eveneens een belangrijke troef is.

- Welke stappen heeft het verloop van het proces? De regels bepalen welke elementen van het proces tegelijk in één arena worden afgehandeld. In Nederland bestaat bijvoorbeeld het model waarbij grondontwikkeling en vastgoedontwikkeling sterk zijn gescheiden. Bij de verkoop van bouwrijpe grond komt er een volgende stap in het proces. Sinds het begin van de jaren negentig is er echter een verandering in het spel opgetreden. In het bouwclaimmodel bijvoorbeeld, is het weliswaar nog steeds de gemeente die de grond ontwikkelt en verkoopt, maar dit is onderdeel van een spel tussen projectontwikkelaars en gemeenten dat ook al het begin van het proces, de grondverwerving, betreft (Segeren 2007). Grondontwikkeling en vastgoedontwikkeling zijn feitelijk één spel geworden. In figuur 1.4 is geprobeerd aan te geven hoe de arena's in verschillende landen verschillende elementen van het proces kunnen omvatten: waar er in land A feitelijk drie arena's bestaan, kent land B er maar twee.

## 1.4 Synthese

De omstandigheden voor ontwikkeling van woonwijken zijn in Nederland als gevolg van de financiële crises en door demografische ontwikkelingen drastisch veranderd. In de vakwereld en beleidskringen is er discussie over mogelijkheden voor een nieuwe aanpak. Daarbij is duidelijk dat de 'traditionele', grootschalige manier van ontwikkelen, ondanks belangrijke voordelen, niet in dezelfde vorm is te handhaven. In diverse gemeenten in Nederland wordt al met nieuwe, kleinschalige vormen van woonwijkontwikkeling geëxperimenteerd. Deze

verandering haakt in op langer lopende discussies over de vraag of Nederlandse nieuwbouwwijken wel voldoende recht doen aan de wens van de bewoners, en of de grootschalige wijken wel voldoende 'bestendig' zijn, in de zin dat ze over enkele tientallen jaren nog steeds aantrekkelijke woonomgevingen bieden.

In deze overgangssituatie van de Nederlandse woonwijkontwikkelingen is het de moeite waard te onderzoeken welke institutionele randvoorwaarden in het Nederlandse systeem eraan hebben bijgedragen dat grootschaligheid lange tijd de norm was. Om hier meer zicht op te krijgen, vergelijken we in dit onderzoek het Nederlandse systeem met de praktijk in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen, waar traditioneel veel kleinschaliger wordt ontwikkeld. Met deze vergelijking hopen we duidelijker te krijgen op welke manier instituties, naast andere factoren als regionale marktomstandigheden, de morfologie van woonwijken beïnvloeden. In deze studie onderzoeken we dus verschillen tussen de landen op drie verschillende soorten variabelen: morfologische verschillen, verschillen in het verloop van het proces, en verschillen in de institutionele context van dat proces. Instituties beschouwen we daarbij als landelijk geldige, formele en informele regels die de omgang en de onderlinge verwachtingen tussen betrokken actoren richting geven. Formele regels zijn te vinden in wettelijke bepalingen, bevoegdheden en beleidsmatige doelen. Bij informele regels kan worden gedacht aan ingeslepen routines, vuistregels en rolopvattingen.

## 1.5 Leeswijzer voor het vervolg van de Verdieping

De eerste deelvraag van deze studie (*Wat zijn de typische morfologische kenmerken van nieuwbouwwijken in Nederland in vergelijking met Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen?*)

behandelen we in twee stappen. In hoofdstuk 2 voeren we een morfologische analyse uit op basis van vergelijkende statistiek en beeldmateriaal. Hier worden de landen direct tegenover elkaar gezet. Daarna diepen we de morfologische analyse per land verder uit in de hoofdstukken 3, 4 en 5.

De tweede (*Wat zijn typische manieren waarop het proces van ontwikkeling van woonwijken verloopt?*) en derde deelvraag (*Welke formele of informele instituties spelen daar een rol in?*) beantwoorden we aan de hand van institutionele analyses van het proces van stedelijke uitbreiding in de landen hoofdstukken 3, 4, en 5. Op basis van typerende morfologische kenmerken voor nieuwbouwwijken in Nederland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen beschrijven we proceskenmerken en instituties die bijdragen aan de morfologie. De belangrijkste verschillen worden samengevat in een tabel (hoofdstuk 6).

### Noten

- 1 Anderen vinden dat de hoge huizenprijzen niet zomaar kunnen worden toegeschreven aan planologische beperkingen. Bovendien zou het karakter van de open ruimte als collectief goed het ingrijpen van de overheid kunnen rechtvaardigen (Schoor 2010).
- 2 Al zijn die sturingsmogelijkheden wel afgenomen (Buitelaar 2010b).
- 3 Op basis van wat in de statistiek 'gewone huizen' worden genoemd.
- 4 Een gedeelte van de werkzaamheden, zoals het aanleggen van de wegen, wordt pas afgerond na het bouwproces, tijdens het woonrijp maken.
- 5 Dit element is niet afkomstig van Verhage (2002). Maar aparte identificatie hiervan maakt het gemakkelijker de verschillen duidelijk te maken.



# Vergelijkende morfologische analyse

**We analyseren de morfologische verschillen tussen woonwijken uit de periode 1995-2010 in dit hoofdstuk op drie schaalniveaus: op dat van de stadsregio, de woningbouwlocatie en dat van de straat. We vatten de belangrijkste verschillen tussen Nederland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen samen aan de hand van beeld- en cijfermateriaal. Het verschil tussen Nederland en Vlaanderen is het grootst; Noordrijn-Westfalen neemt op veel punten een tussenpositie in.**

De morfologie<sup>1</sup> van een woonwijk wordt in niet-professionele kringen meestal beoordeeld in termen als 'mooi' of 'lelijk' en 'saai' of 'levendig'. Maar wat de één als saai beschouwt, is voor de ander samenhangend, en wat de één als levendig opvat, is voor de ander rommelig. We proberen deze intuïtieve oordelen in dit onderzoek te objectiveren op basis van de volgende kenmerken:

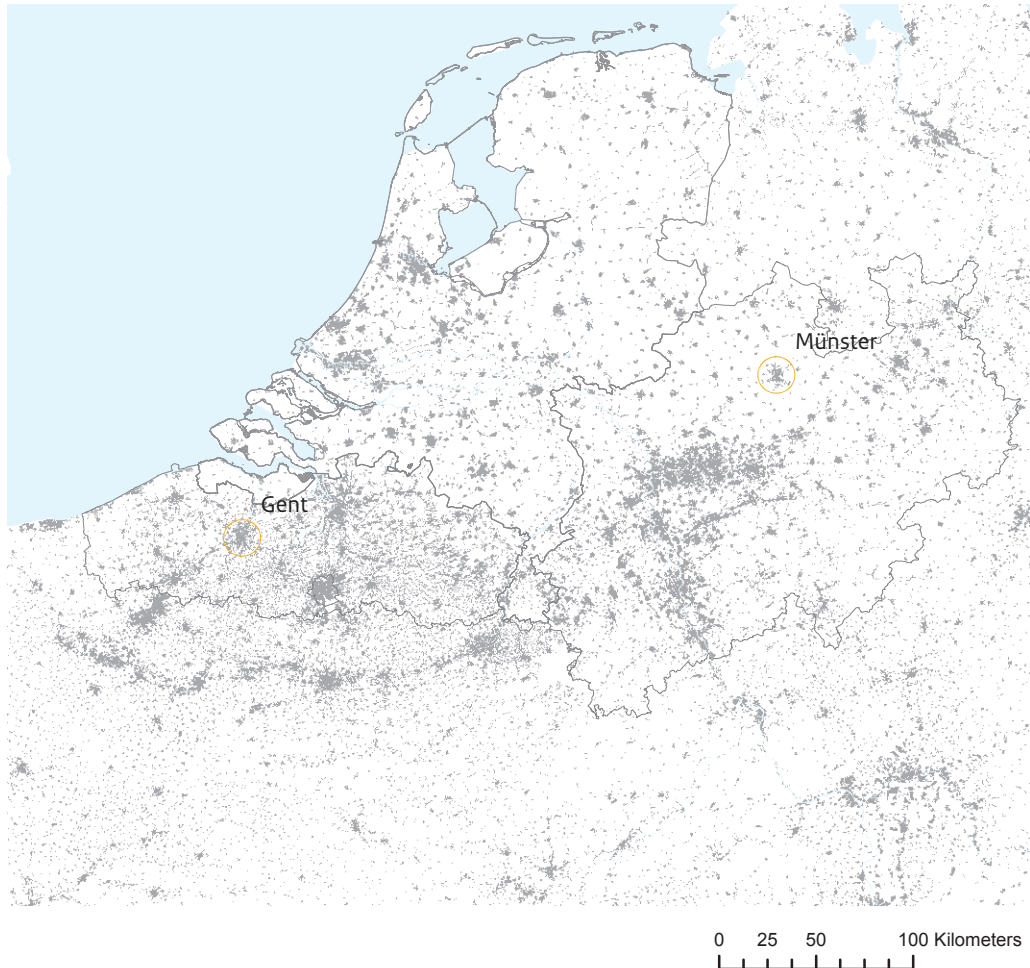
- de ligging ten opzichte van de bestaande bebouwing;
- de omvang van de locatie;
- het type verkeersontsluiting;
- de ligging van voorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte;
- de omvang van de bouwprojecten;
- de woningtypen;
- de dichtheid;
- de mate van variatie.

De morfologische analyse omvat twee stappen. In dit hoofdstuk vergelijken we de drie landen op basis van algemene cijfers en beelden. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 gaan we meer in detail in op de morfologische kenmerken in elk land afzonderlijk, onder andere met hulp van casestudies.

## 2.1 De ligging en omvang van de locaties

De topografische kaart (figuur 2.1) laat allereerst zien dat het Vlaamse verstedelijkingspatroon afwijkt van dat in Nederland en Noordrijn-Westfalen. Waar in Vlaanderen een diffuus patroon van lintbebouwing zichtbaar is, heeft Nederland een 'dalmatiërachtig' patroon van steden en dorpen. Noordrijn-Westfalen heeft, buiten het Rijn-Ruhrgebied, een vergelijkbaar patroon als Nederland. Ook als we inzoomen (zie figuur 2.2, 2.3 en 2.4), is het verstedelijkingspatroon anders. In de periode 1990-2006 zijn in Nederland grote 'plakken' aan de steden toegevoegd, niet alleen in steden als Tilburg en Den Bosch, maar ook in kleinere kernen zoals Uden en Beuningen. In Vlaanderen zijn er veel meer stadsuitbreidingen, maar deze zijn ook veel kleiner in omvang. Bij Roeselare en Gent bijvoorbeeld, zijn talrijke kleine stadsuitbreidingen zichtbaar. De uitsnede rond Münster in Noordrijn-Westfalen toont dat het aantal stadsuitbreidingen en hun omvang een middenpositie tussen Nederland en Vlaanderen innemen.

Figuur 2.1  
Verstedelijkingspatroon in Nederland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen



Bron: CORINE 2000; bewerking PBL

Kenmerkend voor veel Vlaamse locaties is de bebouwing langs bestaande infrastructuur, de zogenoemde lintbebouwing (ook goed te zien op foto 2.2). Maar ook in Vlaanderen zijn, net als in Nederland en Noordrijn-Westfalen, woningen langs nieuwe ontsluiting gebouwd. Voor de periode tussen 1990-2006 hebben we de jaarlijkse nieuwbouwcijfers vergeleken, gerelateerd aan het aantal inwoners (figuur 2.5). De Nederlandse steden hebben relatief hoge groeicijfers, maar de groeicijfers in Gent en vooral Münster houden aansluiting bij de grootste steden in Nederland.

## 2.2 Het type verkeersontsluiting

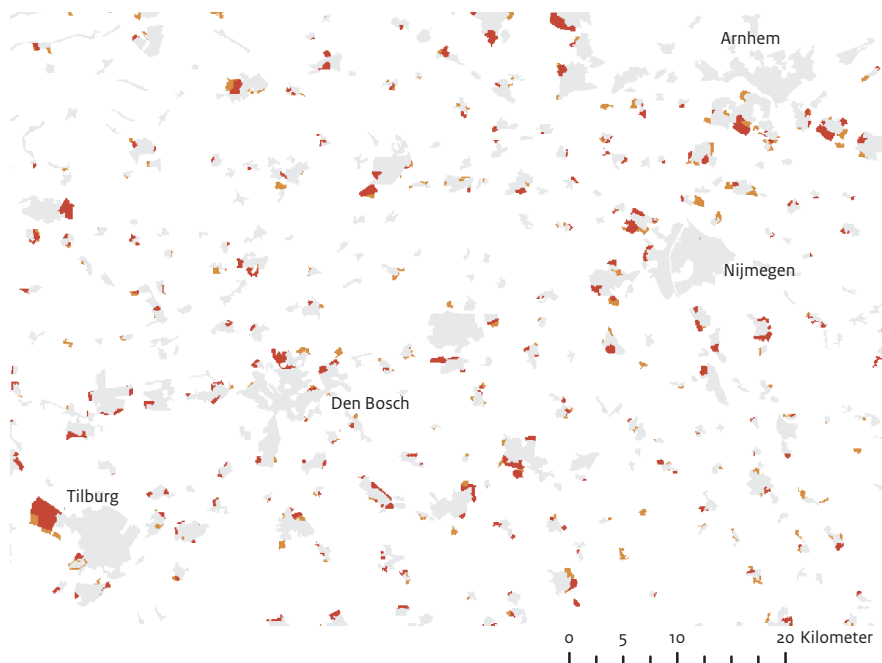
Op luchtfoto's (zie foto's 2.1, 2.2 en 2.3) op dezelfde schaal is goed te zien hoe de stedenbouwkundige

structuur in Nederland verschilt van die in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen. De Nederlandse uitleglocaties kunnen als 'plakken' aan de bestaande stad worden omschreven, terwijl de Vlaamse structuur meer weg heeft van een 'kluwen'. Waar het stratenpatroon in Vlaanderen grillig is, is er in Nederland en Noordrijn-Westfalen meer regelmaat en lopen de straten meer parallel. Het Nederlandse stedenbouwkundige plan is dan ook het resultaat van een grootschalig ontwerp, terwijl in Vlaanderen kleinschalige verkavelingen aan elkaar worden geregen. De Duitse situatie lijkt zich hier tussenin te bevinden: wel ontworpen, maar van beperkte omvang. Belangrijk onderdeel van dit verschil is het type ontsluiting. Er zijn verschillen in de hiërarchie van wegen: hoofdwegen en secundaire wegen. Hoofdwegen ontsluiten meestal slechts andere straten, maar kunnen ook adressen hebben, soms langs ventwegen. Secundaire

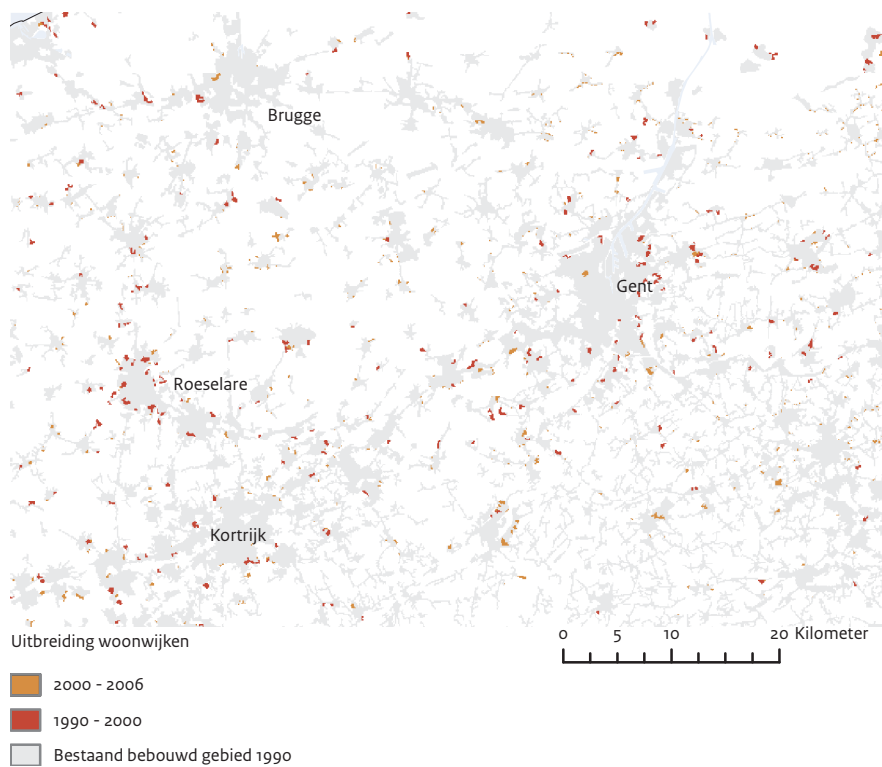


Figuur 2.2 & 2.3

**Regio Arnhem - Nijmegen - Den Bosch - Tilburg**

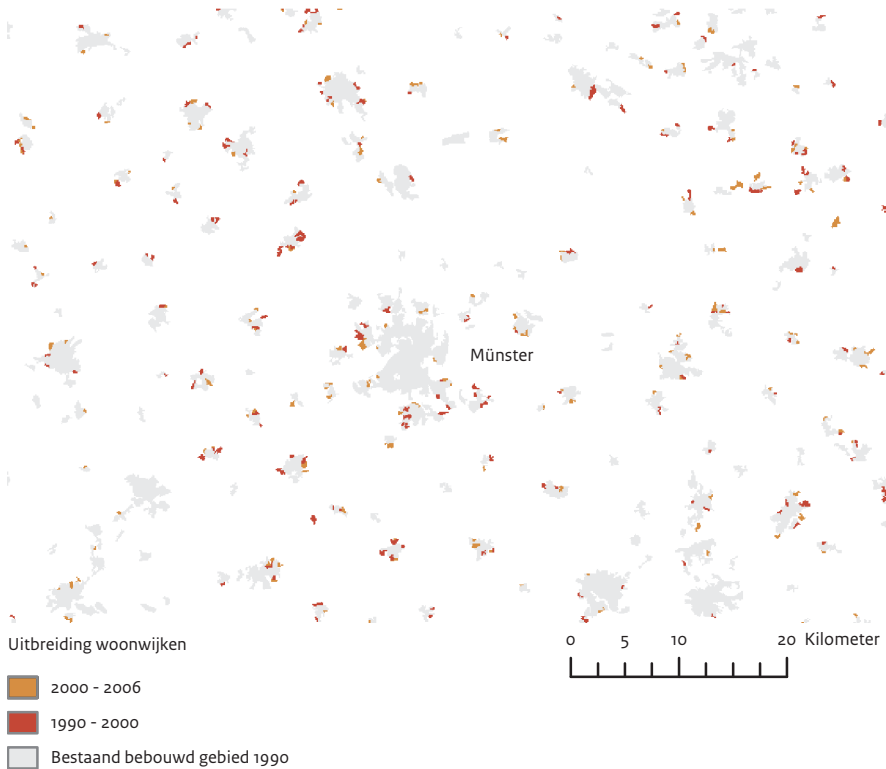


**Regio Gent - Brugge - Roeselare - Kortrijk**



Bron: CORINE 1990, 2000 en 2006; bewerking PBL

Figuur 2.4  
Regio Münster



Bron: CORINE 1990, 2000 en 2006; bewerking PBL

wegen zijn meestal pure woonstraten. In Nederland zien we een duidelijke hiërarchie. In Vlaanderen is er het minst sprake van een scheiding in secundaire en hoofdwegen. Daar zijn er wel intensief bebouwde doorgaande (historische) wegen (nummer 1 op foto 2.2). Een ander opvallend verschijnsel is het voorkomen van doodlopende straten. Dit verschijnsel zien we zowel in de planmatige uitbreidingen in Nederland als in de minder planmatige ontwikkelingen in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen (met geel gemarkeerd op de foto's 2.2 en 2.3).

### 2.3 De ligging van voorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte

Ook de aanwezigheid en de ligging van voorzieningen is onderdeel van de structuur. In Nederland worden de voorzieningen tegelijk met de wijk gepland; te denken valt daarbij aan openbaar vervoer, speeltuinen, winkels en zorginstellingen. De ligging van de voorzieningen is in Nederland zeer specifiek: ze zijn voornamelijk

geconcentreerd (bijvoorbeeld de winkelvoorzieningen in een winkelcentrum) en in mindere mate langs een weg gelegen of 'verstrooid' over de hele wijk, zoals in Vlaanderen.

Wat betreft de inrichting van de openbare ruimte, is die in Nederland een integraal onderdeel van het stedenbouwkundig plan en krijgt als zodanig veel aandacht. In Vlaanderen komt de openbare ruimte karig over, met nauwelijks meer nut dan het faciliteren van de ontsluiting. Er is vaak geen beplanting, en er zijn evenmin formele collectieve voorzieningen als bezoekersparkeerplaatsen of groenstroken.

Het type ontsluiting en de ligging van voorzieningen bepalen in belangrijke mate de *afleesbaarheid* van de structuur van de locatie en haar omgeving. In Nederland zien we een duidelijke, direct afleesbare structuur, in tegenstelling tot Vlaanderen waar de structuur diffuus is. In Noordrijn-Westfalen ten slotte, treffen we een situatie aan met zowel Vlaamse als Nederlandse kenmerken: de structuur is er rationeel, maar door de beperkte omvang van de locatie zijn er weinig vrijheidsgraden waarmee de ontwerper zijn stempel kan drukken op het plan.

Foto 2.1  
Nederland



Voorbeeld van:

- ▭ Particulier opdrachtgeverschap
- ▭ Bouwproject

Bron: Eurosense BV 2008

Een typisch Nederlands weefsel in Eindhoven. In geel omkaderd een bouwproject, in rood omkaderd particulier opdrachtgeverschap.

Foto 2.2  
**Vlaanderen**



Voorbeeld van:

- Lege kavel
- Verkaveling
- Gebied in agrarisch gebruik

Bron: Eurosense BV 2008

Een typisch Vlaams weefsel in Lommel. In geel omkaderd een verkaveling, in donkerblauw omkaderd een nog lege kavel en in groen omkaderd een gebied dat nog in agrarisch gebruik is en omgeven is door bebouwing. Een voorbeeld van lintbebouwing is met een 1 gemarkeerd.

Foto 2.3  
 Noordrijn-Westfalen

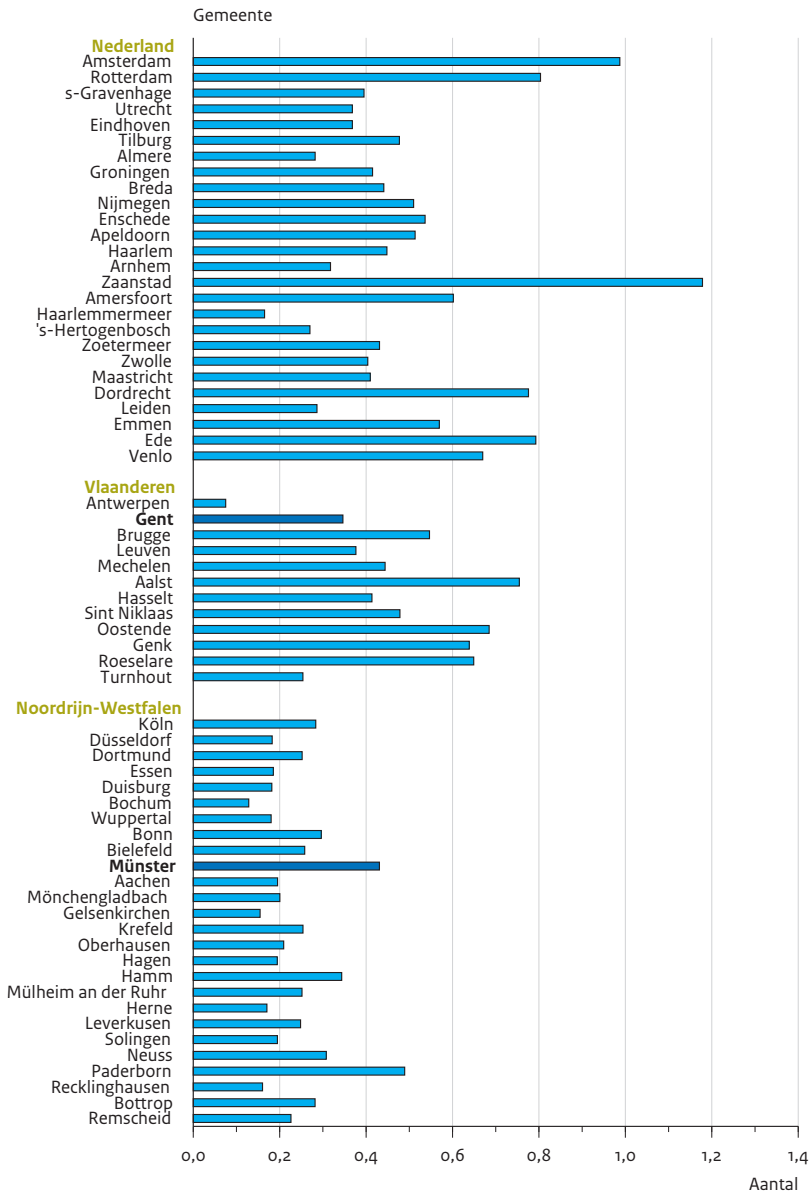


Voorbeeld van nieuwbouwlocatie:  
 Particulier opdrachtgeverschap  
 Projectontwikkeling

Bron: Eurosense BV 2008

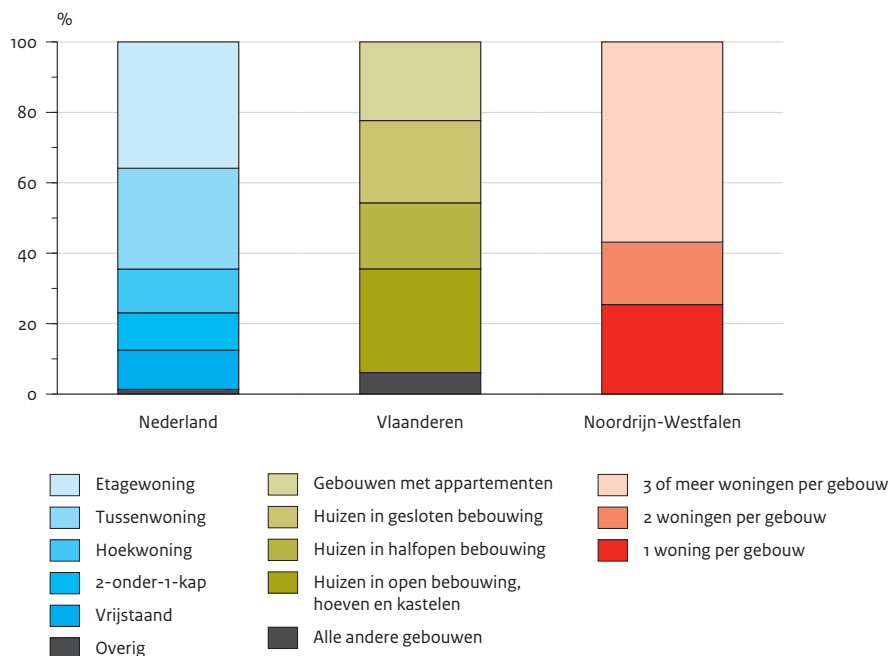
Een typisch Duits weefsel in Bocholt (Noordrijn-Westfalen. Wit omkaderd een voorbeeld van een verkaveling, en geel omkaderd een voorbeeld van een projectgewijze ontwikkeling.

Figuur 2.5  
**Aantal nieuwe woningen per inwoner per jaar, gemiddelde 2000 - 2006**



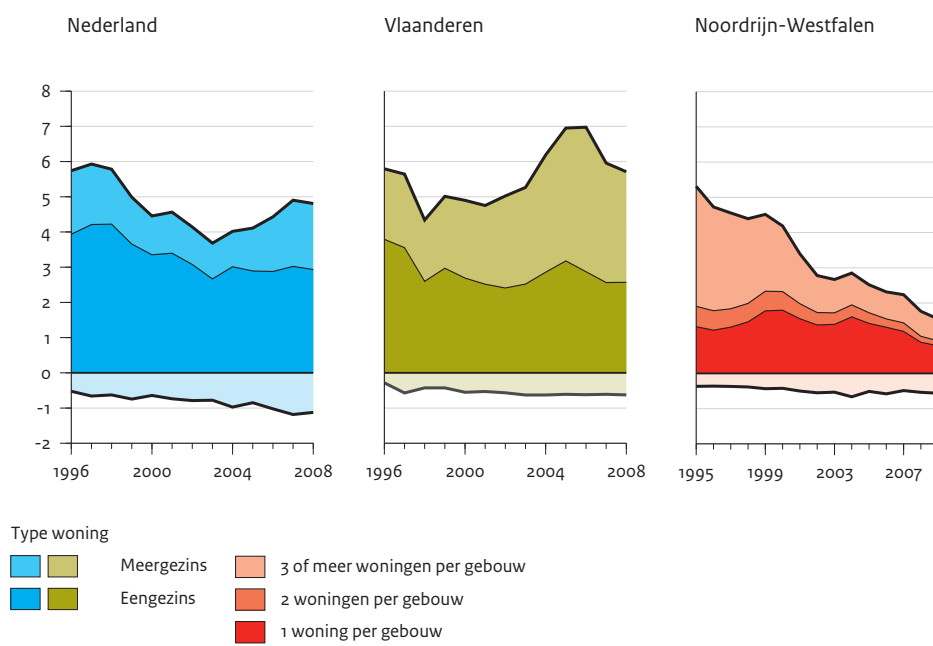
Bron: CBS, Landesamt für Information und Technik, NRW en FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie  
 Ratio van het aantal nieuwe woningen en het aantal inwoners (2010) van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners

Figuur 2.6  
**Samenstelling woningvoorraad in woningtypen**



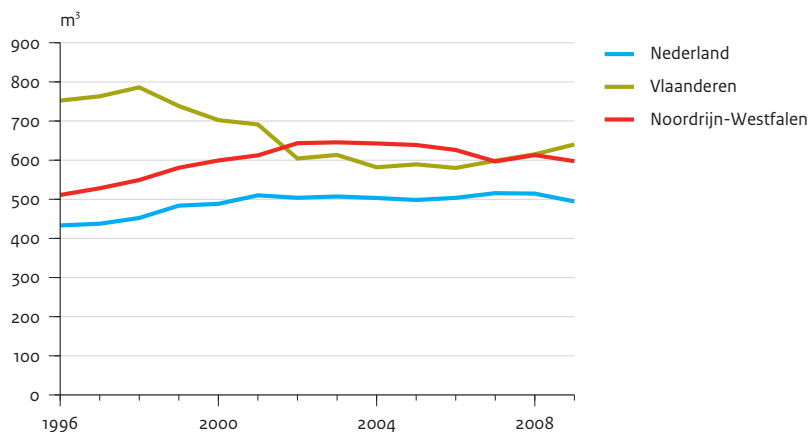
Bron: WOON 2009; ADSEI 2010; Statistisches Jahrbuch NRW 2010

Figuur 2.7  
**Jaarlijkse woningtoename (bouw en sloop) per duizend inwoners, 1996 - 2008**



Bron: CBS, FOD Economie KMO Middenstand en Energie, Landesamt für Information und Technik, NRW

**Figuur 2.8**  
**Gemiddelde inhoud nieuwbouwwoningen, 1996 - 2009**



Bron: CBS, ADSEI en Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik, NRW; bewerking: PBL

Voor Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen zijn de woonoppervlaktes omgerekend naar bouwvolumes volgens de gemiddelde verhouding tussen oppervlakte en volume in het betreffende jaar.

## 2.4 De omvang van de bouwprojecten

Op de luchtfoto's is zichtbaar dat de omvang van de bouwproject in Nederland groter is dan in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen. De omvang betreft het aantal woningen per project, waarbij het project is gedefinieerd als één architectenopdracht of bouwvergunningaanvraag. Het betreft dus seriebouw van woningen die in het algemeen wat betreft de bouwstijl niet wezenlijk van elkaar verschillen. In de foto's 2.1 en 2.3 zijn enkele Duitse en Nederlandse voorbeelden gemarkeerd met groene contouren.

## 2.5 De woningtypen

Op de luchtfoto's valt in Nederland het grote aandeel geschakelde woningen op (rijtjeshuizen, twee-onder-een-kapwoningen). In Noordrijn-Westfalen en vooral Vlaanderen zien we meer vrijstaande woningen op uitleglocaties. De statistieken van de woningvoorraad bevestigen dit beeld (zie figuur 2.6).<sup>2</sup>

Een statistische vergelijking tussen de drie landen is lastig, omdat de bebouwing verschillend is geïnclassificeerd.<sup>3</sup> Duidelijk is in ieder geval dat het aandeel vrijstaande woningen in Nederland aanzienlijk lager ligt dan in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen. In Nederland zijn verhoudingsgewijs veel appartementen en rijtjeshuizen.

Niet alleen in de bestaande voorraad, maar ook in de productie van de afgelopen vijftien jaar zijn er verschillen in woningtypen. De woningproductie is in Nederland en Vlaanderen (figuur 2.7) vergelijkbaar, waarbij opvalt dat er

in de laatste jaren relatief veel appartementen in Vlaanderen zijn gebouwd. Deze bevinden zich doorgaans in de binnensteden. In Noordrijn-Westfalen is er een sterke afname van de woningproductie. Deze is bij appartementen relatief het grootst. Opvallend is dat de hoge productiecijfers in Nederland gepaard gaan met eveneens hoge sloopcijfers.

## 2.6 De dichtheid

Het type woningen is vaak verbonden met de dichtheid: vrijstaande woningen staan doorgaans op grotere kavels dan rijtjeswoningen. Hierdoor is het ruimtegebruik bij vrijstaande woningen per woning groter en zijn de dichtheden lager dan bij andere woningtypen. Bij gestapelde bouw (appartementen) kan het ruimtegebruik per woning nog verder afnemen. De dichtheden van Nederlandse uitleglocaties zijn op basis van de voorkomender typen dus relatief hoog. Een ander opvallend verschil is dat er in Vlaanderen veel lege kavels te midden van de bebouwing liggen; ter illustratie zijn in foto 2.2 enkele locaties oranje omkaderd. De inhoud van de Nederlandse woningen is klein ten opzichte van Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen, al zijn de verschillen in de loop van de jaren afgenomen (figuur 2.8).

## 2.7 De mate van variatie

Variatie kan zich op vier schaalniveaus voordoen: op locatie-, deelplan-, project- en straatniveau. Een



gevarieerde locatie – bijvoorbeeld doordat buurten op een nieuwbouwlocatie ontworpen zijn aan de hand van verschillende ‘thema’s’ of ‘sferen’ – betekent vaak niet dat de straten binnen één thema of sfeer ook gevarieerd zijn. Anderzijds kunnen ook meerdere gevarieerde straten als geheel een homogene buurt opleveren.

Variatie kan ontstaan als:

- het type woning varieert: bijvoorbeeld vrijstaande woningen, twee-onder-een-kapwoningen, rijtjeshuizen en appartementen; ook kunnen de subtypen variëren, bijvoorbeeld vrijstaand met als subtypen bungalows, patiowoningen en drive-in woningen; voor appartementen zijn er subtypen als maisonnettes, penthouses, studio’s, en twee- of driekamerwoningen;
- het ontwerp van de woning verschilt: bijvoorbeeld aantal verdiepingen, materiaalgebruik, stijl en de geleiding van gevel;
- er flexibiliteit is om de woning aan te passen; hoe groter de kavel, hoe meer flexibiliteit;
- de kavelafmetingen verschillen, en daarmee de afstanden tussen de gebouwen;
- de plaatsing van de woningen op de kavel afwijkt van een rooilijn;
- kavels leeg blijven; ook kan het voorkomen dat een kavel (voorlopig) helemaal niet wordt bebouwd, waardoor een buurt ook gevarieerder kan zijn.

Hoewel het theoretisch mogelijk is bij appartementengebouwen elke woning te variëren, gebeurt dit vrijwel nooit. Ook rijtjeshuizen zijn meestal onderling identiek, zeker als een rij in een keer wordt gebouwd. Bij vrijstaande woningen is dan ook de meeste kans op variatie, eveneens omdat daar de overige hiervoor genoemde voorwaarden voor variatie vaker van toepassing zijn.

In Nederland (zie foto 2.1) zijn er relatief veel appartementen en geschakelde woningen. Er is relatief veel variatie tussen (sub)typen. Deze variatie is meestal niet op straatniveau te ervaren, maar alleen op locatieniveau. Vlaanderen (zie foto 2.2) en Noordrijn-Westfalen (zie foto 2.3) hebben juist veel vrijstaande woningen, die meestal onderling verschillen in type en ontwerp. De variatie ontstaat daar dus op een lager schaalniveau. Zoals hiervoor al aangeduid, kan een ‘brei’ aan verschillende subtypen ook tot eentonigheid leiden; hier kunnen Nederlandse bedrijventerreinen als voorbeeld dienen, waar immers relatief weinig identieke gebouwen zijn, maar die toch als eentonig worden ervaren.

## 2.8 Synthese

Hoewel de fysieke context weinig verschilt met die van de Nederlandse zandgronden, zijn er in Noordrijn-Westfalen en vooral Vlaanderen opmerkelijke verschillen als het gaat om de ontwikkeling van woonwijken. Sterker nog, in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen is veelal eerder sprake van ‘verkavelingen’ – een begrip dat in Nederland zijn betekenis in stedenbouwkundige zin heeft verloren – dan van ‘wijken’ in Nederlandse zin, met alles erop en eraan. De Nederlandse uitbreidingswijken zijn wezenlijk groter en liggen – mede daardoor – aan de stadsrand. In Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen komen vaker inbreidingen voor.

De luchtfoto’s laten zien dat Nederland zich in ‘vormtaal’ van beide andere landen onderscheidt. Kenmerkend voor Nederland zijn de geometrische patronen, de herhaling van gebouwen, clustering in projecten, hiërarchie in wegen, en beplanting op openbaar terrein. In Vlaanderen valt de kavelsgewijze bebouwing op, en ook de aanwezigheid van lege kavels. De straten zijn er vaak sober ingericht, zonder parkeerplaatsen en zonder beplanting. Het stratenplan heeft een enigszins labyrinthisch karakter. Het weefsel in Noordrijn-Westfalen heeft kenmerken van zowel Nederland als Vlaanderen. Het heeft net als in Nederland geometrische patronen, maar is opgebouwd uit kleine bouwprojecten, vergelijkbaar met de Vlaamse situatie. Ook zijn de wijken als geheel kleiner dan in Nederland. Wat betreft de woningtypen binnen de bouwlocaties, valt op dat er in Nederland meer rijtjeshuizen en twee-onder-een-kapwoningen worden gebouwd, en in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen meer vrijstaande woningen. Dit laatste type neemt doorgaans meer ruimte in beslag en leidt dus tot lagere dichtheden. Een ander kenmerk van vrijstaande woningen is de grotere mogelijkheid om te variëren: in de hoogte, breedte, diepte, plaatsing ten opzichte van de rooilijn, gevelgeleding, subtype, stijl, materiaalgebruik en kleur.

De Nederlandse wijken variëren onderling meer op wijk- en buurtniveau door de sferen en thema’s die zijn aangebracht. Op straatniveau is er echter meer variatie in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen omdat de huizen onderling meer verschillen.

Ten slotte maken de verkeersstructuur en de voorzieningen in Nederland deel uit van het stedenbouwkundig plan. Er zijn clusters met scholen en winkels en meestal is er een hiërarchische verkeersstructuur. In Vlaanderen lijkt de planning van voorzieningen en wegen meer onafhankelijk te functioneren van de planning van woningen. Noordrijn-Westfalen neemt een tussenpositie in, zoals het dat op bijna alle hiervoor besproken facetten doet.

## Noten

- 1 'Morfologie' is een ander woord voor 'vormleer' of 'vormkunde'. In de architectuur en stedenbouw wordt met morfologie meestal alleen 'de beschrijving van de vormen' of 'de verschijningsvorm' bedoeld, zonder dat het om een leer of kunde gaat.
- 2 Het is vanuit Duits perspectief een typisch Nederlandse kunde om rijtjeshuizen te bouwen; zie het Duitse architectuurboek *Das Niederländische Reihenhaus* (Van Gool et al 2000).
- 3 Vooral de woningtypen in Noordrijn-Westfalen zijn lastig te herleiden tot de Vlaamse en de Nederlandse. In Noordrijn-Westfalen wordt namelijk het aantal woningen per woongebouw geregistreerd; '3 of meer woningen per woongebouw' kan dus een woning in een flatgebouw betekenen, maar ook een rijtjeshuis, en '2 of meer woningen' kan verwijzen naar een twee-onder-een-kapwoning, maar ook naar een souterrainwoning of een bovenwoning. Voor Vlaanderen kunnen we open bebouwing gelijkstellen met vrijstaande woningen, en gesloten bebouwing met rijtjeshuizen (de straatwand is gesloten). Bij een half-open bebouwing gaat het om woningen die aan een zijde burens hebben (bijvoorbeeld twee-onder-een-kapwoningen).

# Woonwijkontwikkeling in Nederland

**In Nederland zijn woonwijken het product van de interactie tussen gemeenten en een beperkt aantal samenwerkingspartners, zoals projectontwikkelaars, corporaties en (institutionele) beleggers. Op deze manier zijn vooral partijen betrokken die belang hebben bij schaalvoordelen, en bij een spoedige en gelijktijdige afronding van de locatie. Voor particuliere of andere kleinschalige partijen is nauwelijks een rol als medeontwikkelaar weggelegd – en de vraag is in hoeverre ze dat zouden willen, gezien het ‘dynamische’ karakter van de woningmarkt en de hoge grondprijs. Het resultaat is een omvangrijke locatie, met een heldere structuur die relatief losstaat van het bestaande stedelijk weefsel, met grote bouwprojecten, gevarieerd op het niveau van de locatie, maar niet op straatniveau.**

Zowel de morfologie van Nederlandse nieuwbouwwijken als het proces van woonwijkontwikkeling is elders uitvoerig beschreven (zie Bijlsma 2008; Boeijsma & Mensink 2008; Jokovi et al. 2006; Lörzing 2006; Needham et al. 2000; Rigo 1999; Segeren 2007; Tauw 1988). Voor het doel van deze studie beschrijven we in dit hoofdstuk alleen die kenmerken die opvallen in vergelijking met de situatie in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen. Het doel van dit hoofdstuk is het beschrijven van de locatieontwikkeling als een ‘systeem’. Een systeem kenmerkt zich door samenhangende, indirecte en non-lineaire verbanden. Het is niet mogelijk het te beschrijven in termen van één-op-éénrelaties tussen gevolg en oorzaak. Zo ook hier: een bepaald proceskenmerk kan van belang zijn voor diverse morfologische kenmerken, en een institutie kan op verschillende manieren het proces beïnvloeden.

## 3.1 Morfologie in samenhang met het proces en instituties

In deze paragraaf beschrijven we telkens aan de hand van een typerend morfologisch kenmerk de proceskenmerken en instituties die hieraan bijdragen.

### 3.1.1 Ligging

De Nederlandse uitleglocaties liggen altijd aan de randen van de steden. In Nederland sluit elke uitbreiding aan op de voorgaande. Er blijven nauwelijks ‘onbebouwde’

stukken over in het stedelijk weefsel.<sup>1</sup> Bouwen binnen het bestaande stedelijk weefsel betekent in Nederland herstructurering of transformatie, terwijl in Vlaanderen ook binnen het stedelijk weefsel grond vaak nog in agrarisch gebruik is. Daar worden op afstand van de stad, achter de bestaande lintbebouwing en binnen het stedelijk weefsel, nieuwbouwalocaties ontwikkeld. De locatiekeuze voor nieuwbouw in Noordrijn-Westfalen lijkt meer op die in Nederland (zie ook figuur 2.2, 2.3 en 2.4 in het vorige hoofdstuk).

Belangrijke redenen voor de Nederlandse keuze voor de stadsranden zijn de grondprijzen en de beschikbaarheid van de grond: voormalige landbouwlocaties zijn goedkoper en makkelijker te verwerven dan stedelijke locaties. In Nederland sorteert de aankoop van gronden sterk voor op een verwachte bestemmingsverandering van landbouwgrond met een lage marktwaarde naar grond voor woningbouw. Een groot deel van de ontwikkelaars en ook bouwers<sup>2</sup> (Mehlenhorst 2005) doet zulke ‘speculatieve grondaankopen’, dat wil zeggen aankopen van gronden waar nog geen bouwbestemming op rust.<sup>3</sup>

In Vlaanderen speelt speculatie op bestemmingsverandering een kleinere rol, omdat daar een bestemmingsverandering veelal niet nodig is. Veel gronden zijn al voor woningbouw bestemd. De locatie van nieuwbouw op zogenoemde ‘verkavelingen’ wordt eerder bepaald doordat de situatie zich voordoet dat de grondeigenaar op een vaak al voor wonen bestemde plek bereid is te verkopen, of besluit zelf te bouwen.

In Noordrijn-Westfalen zijn de locaties ook gelegen aan de rand van de stad. Anders dan in Nederland, gaat het echter om meerdere, veelal kleinere locaties. Waar in Nederland in een stedelijke regio slechts op enkele plaatsen grootschalig wordt gebouwd, zijn bijvoorbeeld in Münster vele kleine locaties tegelijkertijd in ontwikkeling.

Dit brengt ons op een andere belangrijke reden waarom nieuwbouwalocaties zich in Nederland aan de stadsranden bevinden: zowel de gemeenten als de ontwikkelende partijen zien een belang in een *grote omvang* van een bouwlocatie, vanwege de mogelijkheden die dit biedt voor schaalvoordelen en voor een planmatige ontwikkeling (zie verderop). Zulke grote bouwlocaties kunnen normaliter alleen buiten de bebouwde kom worden gevonden.

### 3.1.2 Omvang

Nederlandse nieuwbouwwijken kenmerken zich morfologisch gezien door hun grootschaligheid. Niet zozeer omdat er zich grote gebouwen bevinden (zoals flatgebouwen), maar omdat de afmetingen van de locaties omvangrijk zijn.

De Nederlandse locaties zijn soms tot 500 hectare groot. De gemiddelde locatiegrootte van de 52 belangrijkste Vinex-locaties zoals beschreven door Boeijenga en Mensink (2008) is 168,9 hectare. Deze locaties zijn vaak onderverdeeld in 'deelplannen' van gemiddeld 21,6 hectare. Dit zijn doorgaans wijken met een eigen programma van eisen en soms met eigen 'sferen' of thema's. Deze omvang is niet uniek voor de Vinex-uitleglocaties. Vóór de Vinex-periode waren de wijken eveneens omvangrijk; denk bijvoorbeeld aan de zogeheten bloemkoolwijken of de wederopbouwwijken.<sup>4</sup>

De grote omvang van de uitleglocaties kan worden gezien als een constante in de naoorlogse woningbouw. In de loop der jaren is er veel kritiek geweest op de grootschaligheid, maar dit heeft vooral gevolgen gehad voor de gebouwtypen. De gestapelde woningbouw in de wederopbouwwijken werd als te grootschalig beschouwd, waarna als reactie daarop de meer op de menselijke schaal gedimensioneerde bloemkoolwijken werden gebouwd. Vervolgens ontstond in de jaren tachtig een meer rationele stedenbouw, vanaf de jaren negentig gevolgd door de vaak gethematiseerde wijken. Zo is een frappante opeenvolging van stijlen zichtbaar als een reactie op de stijl van de wijken uit de voorliggende periode, maar de omvang van de locaties bleef min of meer gelijk.

Nederlandse uitleglocaties worden vaak gefaseerd aangelegd. Verschillende deelplannen worden na elkaar gerealiseerd. Maar ook de schaal van deze deelplannen is vaak groot ten opzichte van een volledige locatie in Vlaanderen of Noordrijn-Westfalen. De uitleglocaties

aldaar zijn wezenlijk kleiner dan de Nederlandse. Dit was al zichtbaar op de kaartbeelden in figuur 2.4, 2.5 en 2.6 in het vorige hoofdstuk. In Vlaanderen zijn de locaties meestal kleiner dan 30 hectare. In Noordrijn-Westfalen zijn na de oorlog wel grootschalige nieuwe woonwijken gebouwd, maar dit komt vanaf het einde van de jaren zeventig, toen de bevolking een decennium stabiliseerde, steeds minder voor (zie ook paragraaf 5.1).

De grootschaligheid van de Nederlandse locaties wordt mede bepaald door een aantal institutionele en procesmatige factoren. We bespreken achtereenvolgens ruilverkaveling, de verwachte schaalvoordelen, de in- en uitsluiting van bepaalde partijen, en het feit dat Nederlandse gemeenten zelf vaak via actief grondbeleid betrokken zijn als ontwikkelende partij.

#### *Ruilverkaveling*

De ruilverkaveling speelt waarschijnlijk een rol bij de grote afmetingen van de Nederlandse uitleglocaties. Bij ruilverkavelingen (sinds 1924 onder de eerste Ruilverkavelingswet) werden landbouwpercelen samengevoegd en herverkaveld om zo schaalvoordelen voor de landbouw te behalen (Needham 2007). Dit had gevolgen voor de grondverwerving voor stedelijke uitbreiding: de aan te kopen landbouwpercelen voor de woningbouw werden eveneens groter. Het is aannemelijk dat de ruilverkaveling het eenvoudiger heeft gemaakt om grootschalige uitbreidingen te bewerkstelligen. Aan de andere kant is de omvang van de Nederlandse uitleglocaties een veelvoud van een landbouwperceel, ook na de ruilverkaveling.

#### *Schaalvoordelen*

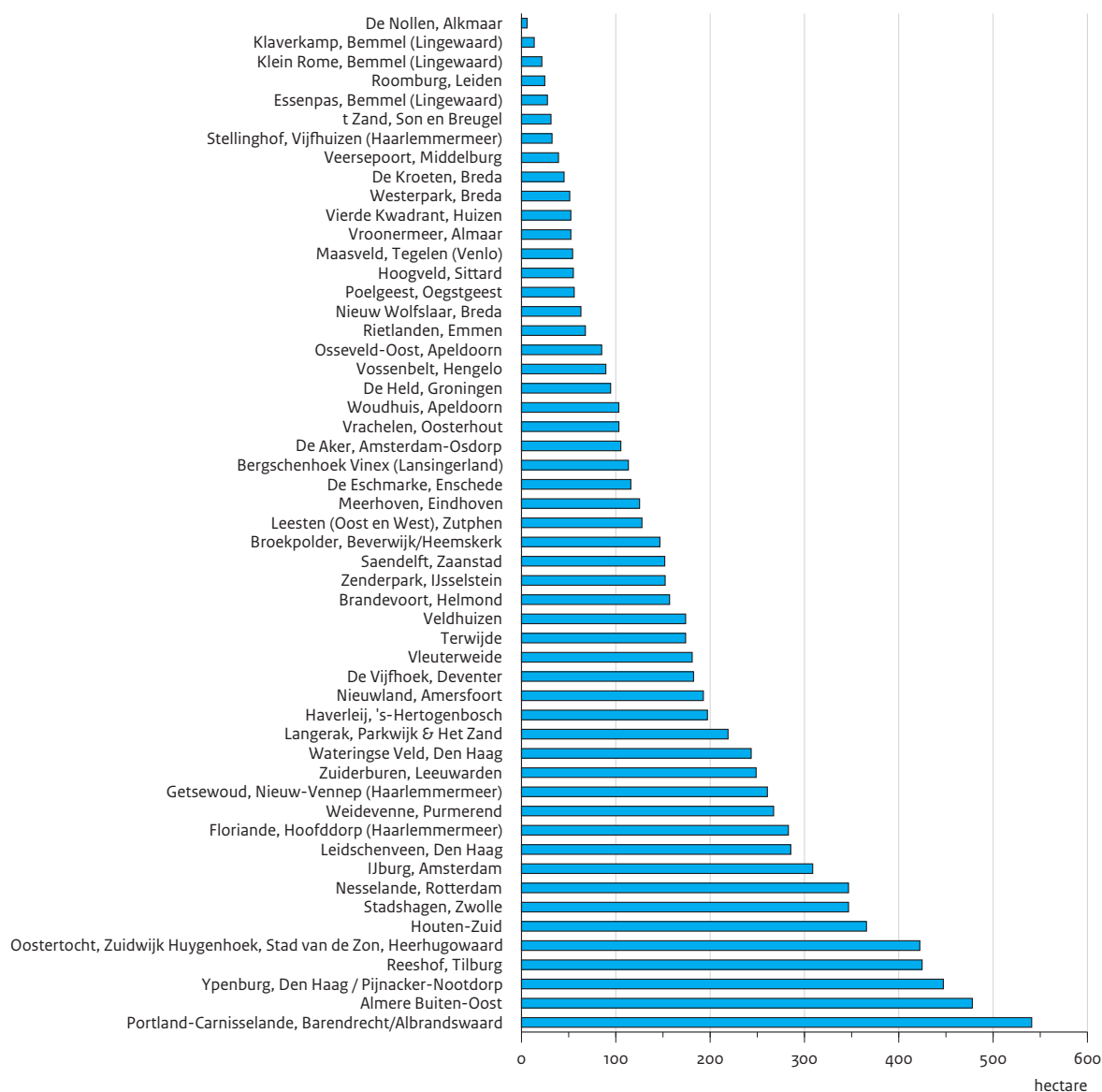
Grote volumes kunnen schaalvoordelen en dus kostenbesparing opleveren. Deze schaalvoordelen schuilen niet alleen in de constructiekosten (zoals materiaalkosten of de het opbouwen van de bouwkraan), maar ook in het relatieve gemak waarmee onderaanneming kan plaatsvinden: bij standaardopgaven is het makkelijker opdrachtnemers te instrueren en te controleren (Ball 2006). Voor de ontwikkelaars die bouwen voor de verhuur, zoals corporaties en institutionele beleggers, tellen bovendien de besparingen in het onderhoud.

Ontwikkelaars wegen de schaalvoordelen af tegen de noodzaak om het risico te spreiden en de markt niet te 'overvoeren' in de betreffende regio en voor het onderhavige segment. In Nederland wordt de omvang van wat de markt op een uitleglocatie nog 'aan kan' vrij hoog ingeschat: in de interviews werd voor de periode tot 2008 de vuistregel genoemd van 600 tot 800 woningen per jaar.

Schaalvoordelen treden niet alleen op in de opstalontwikkeling, maar ook in de grondontwikkeling. In het

Figuur 3.1

## Bruto oppervlakte Vinexlocaties opgenomen in de Vinex Atlas



Bron: Boeijenga & Mensink (2008); bewerking PBL

grotendeels laaggelegen Nederland speelt op het eerste gezicht de waterhuishouding een belangrijke rol bij de opschaling van de uitleglocaties. Het is immers efficiënter om een groot stuk land bouwrijp te maken dan telkens kleine locaties te moeten ontwateren of op te hogen. Toch lijken deze schaalvoordelen niet doorslaggevend te zijn voor de bepaling van de omvang van de locatie. Ook op de hoger gelegen zandgronden in bijvoorbeeld Noord-Brabant en Gelderland, waar de waterhuishouding een minder belangrijke rol speelt en er eenvoudiger kan

worden gefundeerd, bevinden zich immers grote locaties.<sup>5</sup>

Schaalvoordelen bij het bouwen zouden ook in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen zijn te behalen. Toch worden er daar andere keuzes gemaakt. Het loont daarom de moeite te kijken naar aanvullende institutionele redenen voor de omvang van de Nederlandse locaties.

*Vaak grootschalige investeerders*

In Nederland zijn de investeerders die bij het ontwikkelingsproces zijn betrokken, zelf ook relatief ‘grootschalig’, in de zin dat het gaat om professioneel georganiseerde organisaties of bedrijven van een zekere omvang. De ontwikkelende partijen met wie Nederlandse gemeenten te maken krijgen, zijn gericht op en ook in staat tot het produceren van grote volumes. Dit is een belangrijk verschil met Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen, waar meer kleine partijen zijn betrokken, waaronder particuliere investeerders en kleine aannemers.

De deelname in Nederland van grootschalige partijen aan woningontwikkeling heeft een lange geschiedenis. Al vanaf het begin van de twintigste eeuw overheerst de opvatting dat er een overheidstaak is van sturing en beheersing van de woningbouw, de locatie, de aantallen, de kwaliteit en de kosten. Gemeenten begonnen vanaf de jaren twintig van die eeuw eigen woningstichtingen op te richten, en in de naoorlogse periode nam dit beleid een grote vlucht. Gemeenten bouwden zelf via gemeentelijke woningbedrijven, of lieten ‘toegelaten instellingen’ met een woningwetgeving van het Rijk op gemeentelijke grond bouwen.

Na de oorlog was de overheidssturing vooral gericht op een grote volumeproductie voor het lenigen van de woningnood. In het kader van de wederopbouw was kostenbesparing door schaalvoordelen een belangrijke doelstelling. Maar ook toen de welvaart toenam en er steeds meer grondgebonden woningen en steeds minder flats werden gebouwd, bleef de nadruk liggen op volumeproductie. Tot aan de Vinex-periode voerden gemeenten daarbij vooral een actief grondbeleid voor de woningbouw. Dit had verschillende voordelen (Buitelaar 2010b; Van der Krabben 2011), waaronder het feit dat de overheid hiermee woningontwikkeling in gang kon zetten. Bovendien had de overheid met de grond een sterk sturingsinstrument, bijvoorbeeld om sociale woningbouw te realiseren.<sup>6</sup> Als grondeigenaar konden gemeenten zelf bepalen welke partijen ze voor de opstalontwikkeling selecteerden; tot aan de jaren negentig waren dit veelal corporaties en gemeentelijke woningbedrijven (Buitelaar 2010a).

Sinds het begin van de jaren negentig hebben ontwikkelaars en pensioenbeleggers zich via het innemen van grondposities in toenemende mate in het woningbouwproces ‘ingekocht’. Het Vinex-locatiebeleid maakte het voor marktpartijen niet alleen doorzichtig waar de nieuwe wijken zouden komen, bovendien werden door het restrictieve beleid buiten deze locaties de risico’s voor de ontwikkelaars verkleind (Priemus 1998). Met de aankoop van grond probeerden ontwikkelaars de toegang tot het woningproces zeker te stellen, waar door prijsstijgingen in de woningmarkt

steeds meer te verdienen was. Gemeenten konden niet om hen heen – als ze dat al wilden (zie verder). Het recht op zelfrealisatie van de grondeigenaar maakte het moeilijk om te onteigenen op basis van het bestemmingsplan wanneer de eigenaar kon aantonen dat hij zelf de bestemming kon realiseren.

In deze relatief nieuwe situatie ontwikkelden zich naast actief grondbeleid verschillende samenwerkingsconstructies tussen gemeenten en ontwikkelende partijen, zoals de Gemeenschappelijke Exploitatie-maatschappij (GEM) en het bouwclaimmodel. Via het bestemmingsplan hield de gemeente nog steeds de belangrijkste sleutel in handen. Ook bleef de grondexploitatie via het bouwclaimmodel en de GEM (gedeeld) in handen van de gemeenten (Needham 2007, Buitelaar 2010b). Maar het verschil met volledig actief grondbeleid is dat de gemeente de samenwerkingspartners niet meer helemaal vrij kon kiezen.<sup>7</sup>

Dat het vooral grote partijen waren die de gemeenten als grondeigenaren op hun pad vonden, is niet verbazingwekkend. De trend in de sector zelf verliep ook in de richting van grootschaligheid. Als gevolg van een groot aantal faillissementen en consolidatie van de sector in de jaren tachtig, konden een paar bedrijven sterk in omvang toenemen. Er opereren nu veel combinaties van bouwers en ontwikkelaars. Van de bouwbedrijven zijn het voornamelijk de grotere die grondposities innemen (Mehlenhorst 2005). Ook bij de corporaties vond schaalvergroting plaats door fusies, en ook zij zijn vaker grondposities gaan innemen (Buitelaar et al. 2009).

Naast ontwikkelaars zijn op de Nederlandse grondmarkt institutionele beleggers actief, zoals pensioenfondsen, die investeren in duurdere huurwoningen. Waar deze beleggers voorheen bouwrijpe grond van de gemeente kochten, is dit vanwege de zwakkere positie van gemeenten op de grondmarkt moeilijker geworden. Het kopen van bouwrijpe grond van ontwikkelaars is lastig, omdat zij meestal zelf de marges van woningbouw willen innen. De institutionele beleggers kunnen dan óf de woningen als kant-en-klaarproduct van de ontwikkelaar kopen, óf zelf grondposities innemen (Segeren 2007).

Dit heeft geresulteerd in een situatie waarin de marktconcentratie in de woningbouw vooral in het Westen groot is (Buitelaar & Pouls 2009). Hoewel de consument op het niveau van de woningmarktregio wel keuze heeft (Heijden et al. 2008), worden de woningen binnen de locatie door een beperkt aantal partijen ontwikkeld (Rouwendaal 2011).

Voor de vergelijking met Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen zijn alleen indicatieve cijfers beschikbaar. In Vlaanderen is er veel minder sprake van markt-

concentratie. De grootste verkavelaar/bouwer in de woningmarkt, Matexi, produceert per jaar ongeveer 400 woningen en 600 kavels. Ter indicatie: de grootste Nederlandse ontwikkelaar, Bouwfonds, heeft in de afgelopen decennia jaarlijks ongeveer 5.000 woningen gebouwd.

#### *Nauwelijks kleinschalige partijen*

In tegenstelling tot in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen, zijn er in Nederland als gezegd nauwelijks kleine partijen bij het ontwikkelingsproces betrokken. Traditioneel hebben de meeste stedelijke gemeenten ook een expliciete voorkeur voor grootschalige partijen. Zo stelt De Klerk (2008) over de gemeente Amsterdam in de tweede helft van de negentiende eeuw: 'De gemeente Amsterdam stimuleerde de vorming van grote(re) grondexploitatie maatschappijen, omdat die makkelijker dan kleine ondernemers kapitaal konden aantrekken waaruit de vergoedingen aan de gemeente voor de inrichting van het openbaar gebied werden betaald. Grote ondernemingen maakten ook meer tempo dan kleine en investeerden meer in efficiënte bouwtechnologie' (2008: 162). Volgens Duivesteijn (2001) geldt deze voorkeur van gemeenten in het begin van de eenentwintigste eeuw nog steeds. Om het eigenaarschap overzichtelijk te houden, werken Nederlandse gemeenten het liefst met een beperkt aantal grote, betrouwbare projectontwikkelaars: 'Gemeenten zijn gewend om met de grote aanbodpartijen te overleggen over een vlotte realisatie van de woningbouwopgave. De werkwijze is er geheel op afgestemd. Het is overzichtelijker om met een handjevol directeuren te dealen over duizend woningen dan met duizend burgers' (2001: 70).<sup>8</sup> De voorkeur voor bekende, betrouwbare ontwikkelingspartners uit zich soms ook in het verzoek van gemeenten aan ontwikkelaars om grondposities in te nemen (Van Dinteren & van der Krabben 2010).

In vergelijking met Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen, valt de geringe betrokkenheid van kleinschalige partijen op twee momenten in het proces vooral op. Ten eerste worden kleinschalige grondeigenaren daar eerder benaderd als ontwikkelaar en blijven ze ook betrokken, terwijl ze in Nederland in de fase van grondverwerving vaak uit het proces verdwijnen. Ten tweede is er in de buurregio's een kavelmarkt waarop ook kleinschalige partijen bouwrijpe grond kunnen kopen, en dus in het proces kunnen instappen om een woning te ontwikkelen, vaak voor zichzelf (particulier opdrachtgeverschap), maar niet altijd.

We werken deze twee momenten pas in paragraaf 3.1.3 en 3.1.4 verder uit, omdat ze samenhangen met weer andere morfologische kenmerken van de locatie.

#### *De gemeente als ontwikkelende partij*

In vergelijking met Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen voeren Nederlandse gemeenten relatief vaak een actief grondbeleid, en zijn daarmee risicodragend betrokken bij de ontwikkeling. Behalve dat grondeigendom extra sturingsmogelijkheden geeft, is het via de *grondverkoop* of een *erfpachtconstructie* ook een manier om extra inkomsten voor de gemeenten te verzekeren. Dit is van belang voor de omvang van de locatie, omdat gemeenten niet alleen beleidsmatige, maar ook bedrijfsmatige belangen hebben, die op sommige punten parallel lopen met de belangen van andere ontwikkelende partijen, zoals het belang van schaalvoordelen en het vermijden van risico op vertraging door deelname van niet-professionele partijen.

Ook deze praktijk van actief grondbeleid heeft al wortels in de negentiende eeuw (De Klerk 2008; 2011). Nadat door belastinghervormingen in 1865 de belangrijkste inkomsten van gemeenten waren weggevallen, noopte de financiële nood veel stadsbesturen tot het laten varen van hun ideologische bezwaren tegen een commercieel optredende gemeente en via de aan- en verkoop van gronden zelf deel te nemen aan het marktproces. Dit was ook een manier om – in een klimaat van economische groei en een expansieve particuliere woningbouwmarkt – zelf te profiteren van investeringen in de infrastructuur, die een waardeverhoging van de grond tot gevolg hadden. De Klerk (2008) laat zien dat de productie van bouwgrond een bedrijfsmatig karakter kreeg, waarvan de boekhouding los werd gemaakt van die van de algemene middelen van de gemeenten. Binnen enkele decennia ontwikkelde zich een systeem waarin zowel gemeenten als private partijen deelnamen aan 'een financieel economische ordening die zich uitstreckte over bouwen, exploiteren en de organisaties waarmee de stadsuitleg het karakter van een onderneming kreeg' (2008: 162). Het concept 'gemeentelijk *grondbedrijf*' is een uitdrukking hiervan.

In de gevallen waarin grond tegen productiekosten werd doorverkocht, was de commerciële prikkel tot actief grondbeleid klein. De overgang naar de residuele rekenmethoden in combinatie met de stijgende huizenprijzen sinds de jaren negentig, zette echter een premie op actief grondbeleid door gemeenten, omdat de prijs waartegen de zij bouwrijpe grond verkochten niet meer werd bepaald door de gemaakte kosten, maar door de prijzen van het vastgoed dat erop zou worden gebouwd.

Deze 'bedrijfsmatige' omgang van gemeenten met grond moet worden gezien tegen de achtergrond van het lange tijd ontbreken van effectieve instrumenten van baatafoming en kostenverhaal. Actief grondbeleid geeft de mogelijkheid om via de grondprijzen gemeentelijke

kosten (zoals plankosten, kosten voor het bouwrijp maken en investeringen in infrastructuur en openbare ruimte) te verhalen. Bovendien geeft het de mogelijkheid de baten af te romen die voortkomen uit publiek handelen (de waardevermeerdering van de grond door bestemmingsverandering en bovengenoemde gemeentelijke investeringen).

De mogelijkheden voor kostenverhaal bij een faciliterende opstelling van gemeenten zijn pas geregeld met de afdeling Grondexploitatie in de Wro van 2008. Afroming van baten als gevolg van gemeentelijke investeringen was weliswaar altijd al mogelijk via de baatbelasting, maar dit instrument wordt weinig toegepast omdat het te complex is (Buitelaar 2010b; Van Dinteren & Van der Krabben 2010).<sup>9</sup> Baten als gevolg van bestemmingsverandering, ten slotte, zijn alleen via actief grondbeleid af te romen.

De praktijk in de vergelijkingsregio's verschilt op een aantal belangrijke punten. In de eerste plaats worden in Vlaanderen, en soms ook in Noordrijn-Westfalen, de kosten van het bouw- en woonrijp maken gedragen door de private investeerder, en niet door de gemeente. In Vlaanderen kunnen bovendien andere kosten ook via de zogenoemde lasten van een verkavelingsvergunning aan een investeerder worden opgelegd (zie hoofdstuk 4).<sup>10</sup> In de tweede plaats hebben gemeenten in Noordrijn-Westfalen, als ze wel zelf investeren in het gebied, het instrument van de *Erschliessungskostenbeitrag* tot hun beschikking, waarmee zowel kostenverhaal als baatafroming voor bepaalde soorten gemeentelijke investeringen kan worden bereikt (zie hoofdstuk 5). De baten door bestemmingsverandering blijven voor de investeerders.

#### *Actief grondbeleid geeft beleidsvrijheid*

Als grondeigenaar loopt een gemeente financieel risico bij de ontwikkeling. Risico's van vertraging of mislukking liggen niet alleen in hoge rentelasten voor het grondbedrijf. Wanneer gemeentelijke budgetten zijn opgesteld in de verwachting van inkomsten uit ontwikkeling, bestaat er ook een risico voor ander gemeentelijk beleid. Als inkomsten uit ontwikkeling niet tijdig worden verkregen of lager uitvallen dan verwacht, is er plotseling een probleem met de financiering van bijvoorbeeld een zwembad of schouwburg (Vos 2009). Als we het Nederlandse systeem van financiering van gemeenten vergelijken met dat in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen, lijkt dat bij te dragen aan de condities voor een dergelijke bedrijfsmatige omgang met grond door gemeenten. Het Nederlandse systeem geeft gemeenten relatief weinig beleidsvrijheid, omdat ze weinig mogelijkheden hebben hun inkomsten te vergroten. Nederlandse gemeenten worden voor een relatief groot deel gefinancierd door uitkeringen van het

Rijk, uit het gemeentefonds en de specifieke uitkeringen. Nederlandse gemeenten hebben relatief weinig inkomsten uit eigen gemeentelijke belastingen (Allers 2011; De Groot et al. 2010; zie ook figuur 3.2). Uitkeringen (specifieke uitkeringen en uitkeringen uit het gemeentefonds) maken meer dan de helft van de inkomsten uit. Inkomsten uit eigendom, waaronder grondexploitatie, maken deel uit van de overige inkomsten. In Duitsland spelen gemeentelijke belastingen een grotere rol, en daarnaast worden sommige belastingen (zoals de inkomensbelasting) direct gedeeld met andere overheidslagen. In België bestaan de gemeentelijke belastingen voor een belangrijk deel uit opcenten op inkomensbelasting en vastgoed.

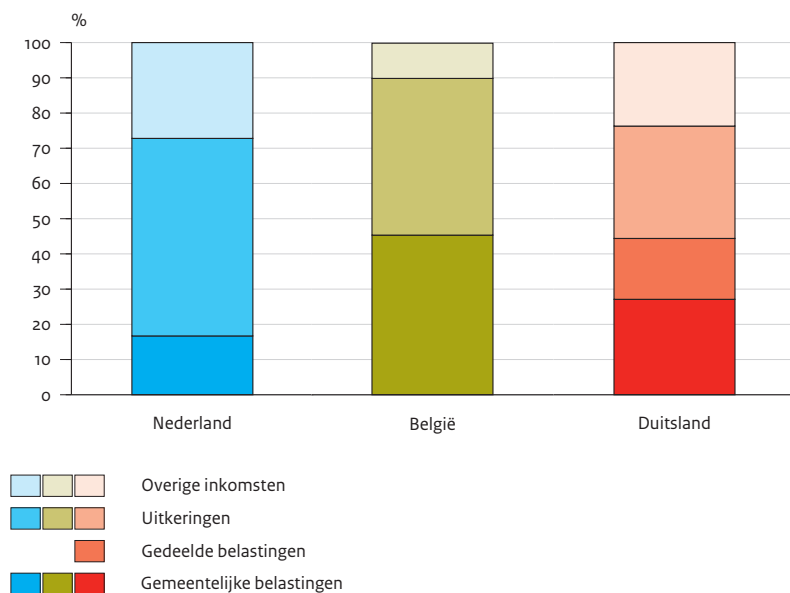
Hoewel in Nederland veel van de uitkeringen uit het gemeentefonds *formeel* vrij te besteden zijn – en er een tendens is om de uitkeringen steeds minder te oormerken –, is het nog maar de vraag hoeveel beleidsvrijheid een gemeente hierdoor krijgt. De gemeente heeft immers ook de wettelijke taken die ze op haar grondgebied en voor haar inwoners moet uitvoeren, op grond waarvan de hoogte van de uitkeringen uit het gemeentefonds zijn bepaald. Er is politieke druk, bijvoorbeeld door lobby's van belangenbehartigers, om voldoende uit te geven aan een bepaald werkterrein. Omdat inmiddels kan worden teruggerekend welk deel van de uitkering van het gemeentefonds is gebaseerd op de veronderstelde kosten van de taken van de gemeente op dat werkterrein, kunnen deze berekeningen worden gebruikt om de politieke wensen kracht bij te zetten. Ook de mogelijkheden om via de Onroerend Zaakbelasting (OZB) extra financiële armslag voor beleidsinitiatieven te krijgen, zijn gering. Hogere inkomsten uit de OZB betekenen een lagere uitkering uit het gemeentefonds (Buitelaar 2010b). In die zin worden inkomsten uit de OZB feitelijk 'afgeroomd'. Ook in deze verevening gaat Nederland internationaal gezien ver (Allers 2005).

Inkomsten uit grondexploitatie zijn voor gemeenten interessant, omdat deze wel extra beleidsvrijheid opleveren. De inkomsten uit grondexploitatie vallen niet onder de verevening voor het gemeentefonds. Dit maakt inkomsten uit actief grondbeleid aantrekkelijk, ondanks het feit dat de gemeentelijke inkomsten uit grondexploitatie gemiddeld bescheiden zijn en met de nodige risico's gepaard gaan.

Uit de gemeenterekeringen blijkt weliswaar dat grondexploitaties een belangrijk deel van de baten van gemeenten uitmaken: 16 procent in 2008 (zie figuur 3.3)<sup>11</sup>, maar tegenover de baten staan ook grote lasten voor deze post, zoals kosten voor grondaankopen, rente en het bouwrijp maken. Er blijft, over alle gemeenten gemiddeld, een klein batig saldo over (CBS gemeenterekeringen).

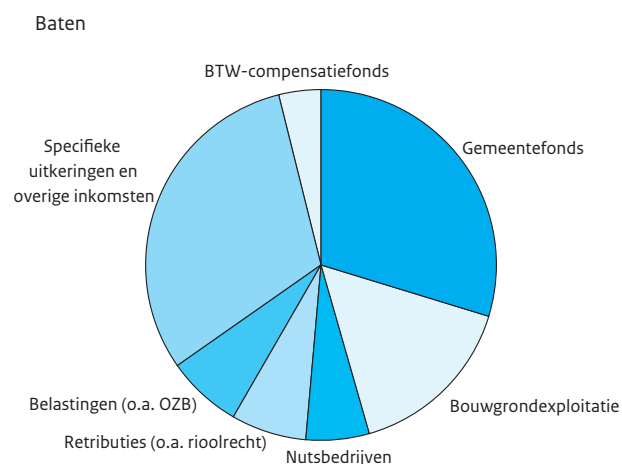


Figuur 3.2  
Inkomsten gemeenten, 2005



Bron: Hoorens (2008)  
Inkomsten zijn exclusief leningen.

Figuur 3.3  
Herkomst baten Nederlandse gemeenten, 2008



Bron: Boeijenga et al. (2011)

Toch kan actief grondbeleid aantrekkelijk zijn voor gemeenten. De inkomsten uit grondexploitatie zijn namelijk niet gelijk verdeeld. Voor sommige gemeenten zijn de inkomsten heel hoog, terwijl andere gemeenten een negatief saldo op de grondexploitatie rekening hebben. Gemeenten kunnen het de moeite waard vinden te proberen net zo goed te 'scoren' als de 'beste

gemeenten' op dit terrein. Daar komt bij dat de inkomsten van grondexploitatie jarenlang zijn toegenomen (Korthals Altes 2008).

In Vlaanderen kennen gemeenten relatief veel eigen belastingen, die ze zelf (binnen marges) kunnen aanpassen. Dit geeft meer beleidsvrijheid. Ook

gemeenten in Noordrijn-Westfalen hebben meer mogelijkheden eigen belasting te heffen. Een van de gemeentelijke belastingen is die op het bezit van (bebouwde of bouwrijp gemaakte) grond. Weliswaar betekent deze belasting net als in Nederland een prikkel voor de gemeente om uit te breiden, maar deze inkomsten kunnen ook met faciliterend beleid worden bereikt. Het is daarvoor niet noodzakelijk dat de gemeente actief grondbeleid voert (zie hoofdstuk 5).

### 3.1.3 Ontsluiting en voorzieningen

De Nederlandse uitleglocaties zijn zonder uitzondering zichtbaar het product van een stedenbouwkundig ontwerp. De verkeersstructuur, de typologie, de voorzieningen en de contouren van de bebouwing vormen een herkenbare, 'ontworpen' structuur. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit een regelmatig, parallel verlopend stratenpatroon, zichtlijnen, symmetrie of andere geometrische patronen, en gelijkmatig verdeelde voorzieningen als parkeerplaatsen en buurtgroen. De voorzieningen zijn meestal geclusterd, bijvoorbeeld in winkelcentra, scholenclusters en zorgclusters. Het verkeerssysteem is hiërarchisch, dat wil zeggen dat doorgaand verkeer en openbaar vervoer van bestemmingsverkeer worden gescheiden en dat vaak ook langzaam verkeer een eigen ontsluiting heeft. In Vlaanderen rijden het doorgaande verkeer en het openbaar vervoer over bestaande straten en krijgen nieuwe verkavelingen – met meestal uitsluitend woningen – een eigen ontsluiting voor bestemmingsverkeer. In Noordrijn-Westfalen zijn de stedenbouwkundige structuren meer vergelijkbaar met die in Nederland. Maar omdat de locaties kleiner zijn, moet er meer worden geanticipeerd op omliggende kavels en infrastructuur, waardoor er voor de ontwerper die zijn stempel wil drukken op de vormen van de verkaveling en de ontsluiting, minder vrijheid overblijft. Een 'Nederlands' ontwerp van het stedenbouwkundig plan en in samenhang daarmee van de verkeersafwikkeling is alleen mogelijk bij een grote locatie.

De duidelijk 'afleesbare' structuur van de Nederlandse nieuwbouwwijken gaat samen met twee proceskenmerken: een traditioneel sterke voorkeur van gemeenten voor planmatige verstedelijking en, daarmee samenhangend, een 'eigendomsneutrale' manier van ontwikkelen.

#### *Planmatige stadsontwikkeling en de wijkgedachte*

Een planmatige stadsontwikkeling impliceert een stadsuitbreiding waarin nieuwe onderdelen van de stad zowel ten opzichte van de bestaande stad als ook in zichzelf functioneel worden geïntegreerd. De Klerk (2008) ziet de stap naar een planmatige stadsontwikkeling in Nederland al rond 1900 plaatsvinden: 'Planmatig betekende: alle aspecten

(sectoren) en stadsdelen in onderlinge samenhang in een logische belangenhiërarchie brengen: het stedelijk verkeersstelsel, regionale verbindingen, de openbare gezondheid, cityvorming, volkswoningbouw, behoud en creatie van stadsgezichten, parken, plantsoenen en recreatieruimte voor de bewoners op basis van een gezonde grondexploitatie' (2008: 270). Deze planmatige stadsontwikkeling uitte zich vanaf de wederopbouw in de zogenoemde wijkgedachte (Van der Cammen & De Klerk 2003). Het idee was dat de wijken zo moesten worden ingericht dat alle alledaagse voorzieningen en functies aanwezig en bereikbaar waren, voor alle geledingen van de bevolking, zowel voor de verschillende generaties als voor de uiteenlopende gezindten. De mix van bevolkingsgroepen en noodzakelijk geachte voorzieningen werd tegelijk gepland, wat consequenties had voor de morfologie. De omvang van de wijk werd bepaald door het aantal huishoudens dat nodig was om draagvlak te bieden voor bijvoorbeeld drie lagere scholen (een katholieke, een protestante en een openbare), een supermarkt of drie kerken. De voorzieningen werden rationeel verdeeld, bijvoorbeeld geclusterd, en de hiërarchische wegstructuur stond ten dienste van de leesbaarheid van de verschillende functies in de wijk. Dit resulteerde in een uitleg van 'plakken' aan de stad, die enerzijds functioneel los van de stad stonden (veel voorzieningen zijn aanwezig), anderzijds in een hiërarchische relatie ten opzichte van 'hogere' functies in de bestaande stad werden gepland.

Een dergelijk planmatige, integrale manier van ontwikkelen contrasteert met een stadsuitbreiding die in ieder geval in Noordrijn-Westfalen is te zien, die zo veel mogelijk aansluit bij voorzieningen in de bestaande stad. De gemeente probeert deze op peil te houden door nieuwbouw secuur over de stad te doseren, om zo een 'investeringsprong' te vermijden (zie ook hoofdstuk 5). Dit draagt bij aan een kleinschalige, meer verspreide uitbreiding.

#### *Eigendomsneutraal ontwikkelen, desnoods door onteigening*

Planmatige stadsontwikkeling gaat gepaard met een voorkeur voor 'eigendomsneutrale' ontwikkeling: bestaande eigendomsstructuren mogen geen belemmering vormen voor het stedenbouwkundig ontwerp. Een ontwerper kan er uiteraard voor kiezen bepaalde oude structuren in zijn plan terug te laten komen, bijvoorbeeld omdat inpassing in het landschap de wijk een bepaalde sfeer of identiteit geeft. Maar door een eigendomsneutrale ontwikkeling is de ontwerper daar op geen enkele manier toe gedwongen. Geredeneerd vanuit de voorkeur voor een eigendomsneutrale ontwikkeling, is 'versnippering' van eigendom een groot probleem. De betrokkenheid van te veel

verschillende eigenaren maakt de puzzel ingewikkelder om tot een samenhangend plan te komen. Wanneer het gaat om niet-professionele eigenaren, wordt het alleen maar moeilijker om tot een overeenkomst te komen. Niet alleen zouden zij de snelheid van het proces kunnen frustreren (zie eerder), ze zouden ook kunnen vasthouden aan de ontwikkeling van hun eigen stukken grond. Waar grondbezit voor professionele ontwikkelaars voornamelijk fungeert als een toegangsbewijs voor deelname aan het ontwikkelingsproces, hebben particuliere eigenaren wellicht bezwaar tegen een tabula rasa-methode vanwege de waarde die ze aan een concrete plek hechten.

In Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen hebben niet-professionele grondeigenaren een activerende rol als medeontwikkelaar in het proces. Een institutionele factor hierin is de mate van hindermacht die individuele grondeigenaren hebben ten opzichte van de gemeenten. In vergelijking met Noordrijn-Westfalen ontbeert de gemeente in Nederland een instrument waarmee medewerking aan de grondontwikkeling kan worden afgedwongen, maar de grondeigenaren tegelijkertijd wel binnen het proces worden gehouden. De voornaamste dwangmiddelen richting grondeigenaren zijn het voorkeursrecht van gemeenten en onteigening, waarbij grondeigenaren uit het proces worden verwijderd. Bovendien wordt hierbij geld geboden, wat een premie zet op het in eerste instantie onthouden van medewerking door de grondeigenaar (Needham 2007) en een dynamiek in gang zet waarbij het proces vooral draait om de hoogte van de kosten om de grondeigenaar uit het proces te verwijderen.

In Noordrijn-Westfalen is er een andere manier om grondeigenaren mee te laten werken aan de grondontwikkeling, namelijk de *Umlegungs*-procedure. Hoewel de grondeigenaar wordt gedwongen, heeft hij daarna nog wel een inbreng in het proces, zeker via de 'vrijwillige' variant van dit instrument (zie hoofdstuk 5). Van de andere kant heeft de grondeigenaar niet de keuze om een financiële vergoeding aan te nemen en uit het proces te stappen.

In Nederland gelden voor onteigening de eisen dat er sprake is van een publiek belang en dat onteigening noodzakelijk en urgent is. Het bestaan van een bestemmingsplan, met voorschriften daarin voor een ander ruimtegebruik dan het huidige, is genoeg basis om te spreken van een publiek belang. Dat betekent dat bijvoorbeeld ook als de huidige bestemming woningbouw is, een beleidsdoel als het realiseren van woningbouw in een hogere dichtheid geldt als voldoende publiek belang om als basis voor onteigening te dienen (Vrom 2010). Daarnaast moet worden aangetoond dat de eigenaar de bestemming niet zelf kan realiseren.

Opvallend is dat het beroep op zelfrealisatie, dat de grondeigenaar tegen onteigening kan aanvoeren, kan worden ontkracht door te bewijzen dat de eigenaar niet professioneel genoeg is (Overwater 2002).<sup>12</sup> Onder deze voorwaarden is onteigening van particulieren in Nederland weliswaar duur, maar heeft de gemeente met een deugdelijk bestemmingsplan in de hand goede kansen voor de rechter.

De institutionele setting in Nederland lijkt te passen bij een voorkeur van gemeenten om samen te werken met een gering aantal professionele partijen, en bij een benadering van de particuliere grondeigenaar als een obstakel in plaats van een potentiële medeontwikkelaar. De formele instituties in Nederland ondersteunen op die manier een planmatige ontwikkeling van de woonwijk, en scheppen daarmee de voorwaarden voor het kunnen realiseren van een heldere, afleesbare structuur van ontsluiting en voorzieningen.

Opvallend is dat veel voorstellen voor hervorming van het grondbeleid in Nederland zijn gericht op het nog eenvoudiger maken van mogelijkheid om grondeigenaren uit het ontwikkelingsproces te weren, bijvoorbeeld door een uitkoopregeling of het reduceren van het zelfrealisatierecht (Vrom-raad 2009). Het is de vraag of er niet veeleer behoefte is aan een instrument als stedelijke herverkaveling (Bregman & De Wolff 2011). Dat zou een andere houding ten opzichte van de minder professionele grondeigenaren mogelijk maken, waarin deze meer als potentiële medeontwikkelaar en minder als 'obstakel' worden benaderd.

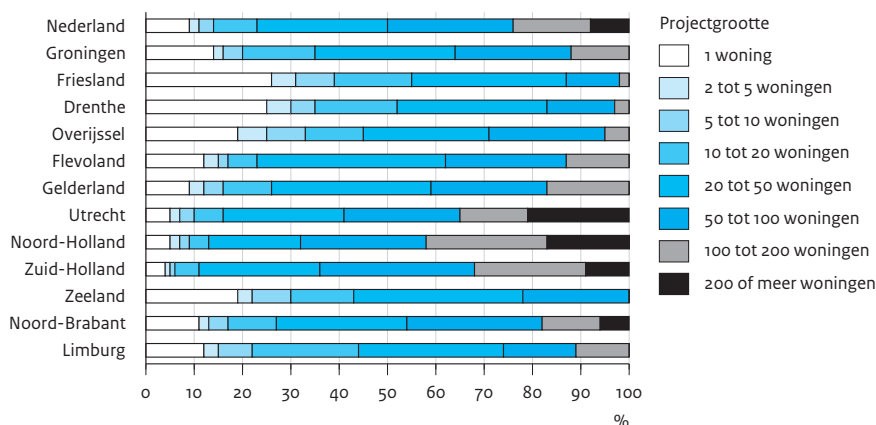
### 3.1.4 Omvang bouwprojecten, woningtypen, dichtheid, mate van variatie

De Nederlandse uitleglocaties zijn te kenschetsen als relatief homogeen op straatniveau. Dit zien we terug in de omvang van de bouwprojecten en de variatie in woningtypen en architectuur.

In Nederland hebben niet alleen woningbouwlocaties, maar ook bouwprojecten daarbinnen een grote omvang. Vaak hebben meerdere naast elkaar gelegen straten dezelfde woningen. Dit geldt niet alleen voor rijtjeshuizen, maar ook voor vrijstaande en twee-onder-een-kapwoningen en appartementengebouwen. Ongeveer drie kwart van de nieuw gebouwde woningen in Nederland maakt deel uit van een ontwikkeling met meer dan 20 woningen. En bijna een kwart maakt deel uit van een woningbouwproject van meer dan 100 woningen (zie figuur 3.4).

Er zijn uiteraard wel regionale verschillen. In de Randstadprovincies zijn de bouwprojecten gemiddeld groter dan in de 'perifere' provincies. In Zeeland kwamen woningbouwprojecten met meer dan 100 woningen in 2009 zelfs helemaal niet voor.

Figuur 3.4  
Gereedgekomen woningen naar projectgrootte, 2009



Bron: CBS; bewerking PBL

De gemiddelde omvang van Nederlandse woningbouwprojecten ligt rond de 6 woningen. Als we particulier opdrachtgeverschap ('1 woning') buiten beschouwing laten en dus alleen projecten tellen met meer dan een woning wordt gebouwd, was het gemiddelde tussen 1990 en 2009 op 19 woningen per project. Veel komt voor rekening van de huursector, met een gemiddelde omvang van 27 woningen per bouwproject.

De grote omvang van bouwprojecten en de daarmee gepaard gaande homogeniteit heeft geleid tot kritiek. Hoewel de variatie tussen de Vinex-uitleglocaties onderling is toegenomen (Lörzing 2006), hebben Vinex-locaties op dit punt een slechte naam. Het adjectief 'Vinex' duikt buiten het vakgebied van de ruimtelijke ordening op als synoniem voor saai en burgerlijk. Maar ook architectuurcritici leveren een constante stroom van negatief commentaar wat betreft de eentonigheid. De dichtheid zou te laag zijn en woningen zouden niet voldoen aan de wensen van de consument (Rigo 1999). Anderen stellen juist dat de dichtheid te hoog is, waarbij zij doelen op de kleine kavels ('een tuin als een postzegeltje'). In de *Nota Ruimte* (VROM 2006) wordt geconstateerd dat 'de overwegend lage dichtheden en de eenvormigheid een beeld van ontstedelijking en fragmentatie oproepen. Deze ontwikkeling is niet alleen ongunstig voor het draagvlak voor voorzieningen en de economie, maar heeft ook een negatieve invloed op het culturele erfgoed van Nederland, het historische nederzettingenpatroon en het kenmerkende en gevarieerde ruimtelijke beeld' (2006: 62).

In het afgelopen decennium is er weliswaar meer variatie op wijkniveau (themawijken) ontstaan, maar op straatniveau wordt weinig gevarieerd. Het komt niet zelden voor dat straten zich binnen een wijk drie, vier

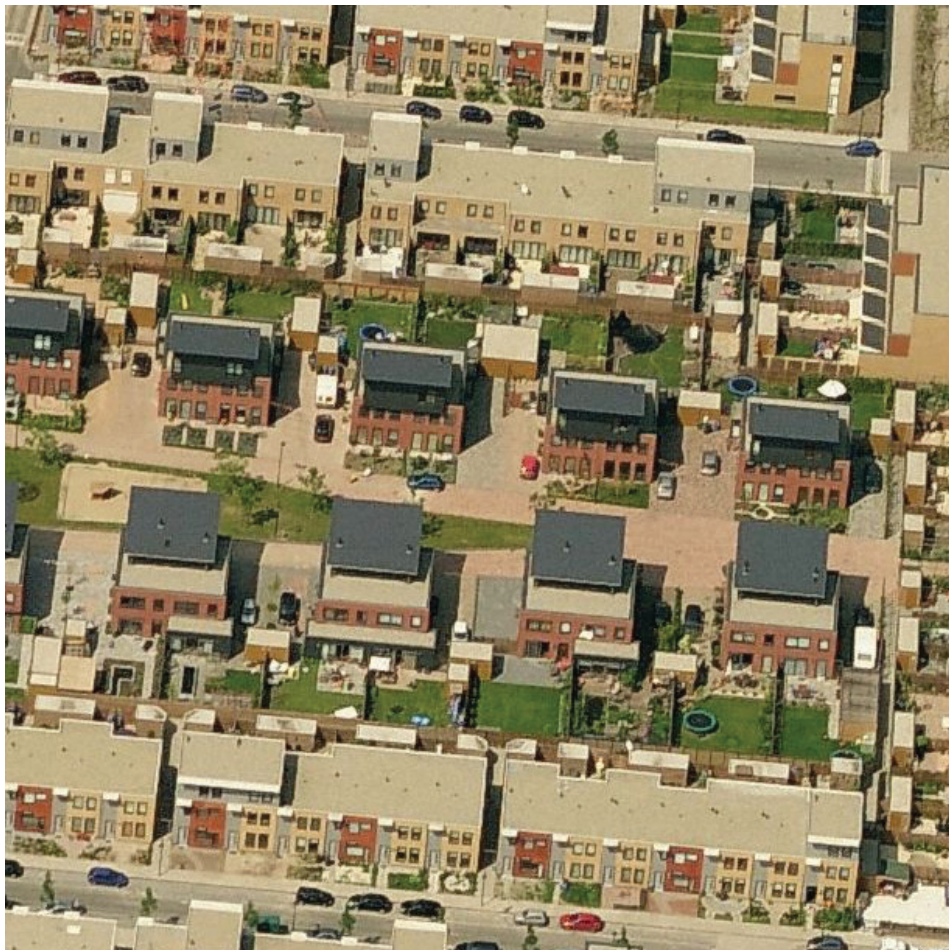
keer herhalen. Recentelijk wordt in het ontwerp geprobeerd variatie te bewerkstelligen door woningen te bouwen die zich bijvoorbeeld onderling onderscheiden door verschillende kleuren baksteen of een andere gevelgeleding, maar daarachter identiek zijn. Ook worden binnen een straat meerdere verschillende woningen schijnbaar willekeurig 'gestempeld', zodat de variatie toeneemt. Voorbeelden hiervan zijn onder andere te vinden in Vathorst (Amersfoort zie foto 3.1) of op het Java-eiland (Amsterdam).

De omvang van de bouwprojecten hangt samen met het grote aantal woningen van het type rijtjeshuis of appartement. Wat betreft het type woningen valt op dat in Nederland relatief weinig vrijstaande woningen staan, namelijk 11 procent van het totale aantal woningen. In Vlaanderen is dat 29, en in Noordrijn-Westfalen 25 procent. Het aandeel appartementen in Nederland is met 36 procent aanzienlijk groter dan dat in Vlaanderen (22 procent). Het aandeel niet-vrijstaande grondgebonden woningen (twee-onder-eenkapwoningen, hoekwoningen en tussenwoningen) bedraagt in Nederland 52 procent, tegenover 42 procent in Vlaanderen (zie ook figuur 2.6 in het vorige hoofdstuk).<sup>13</sup>

Het grote aandeel appartementen en rijtjeswoningen in Nederland draagt bij aan een relatief hoge woningdichtheid op uitleglocaties ten opzichte van Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen, waar de vele vrijstaande woningen relatief veel ruimte innemen.

Het is bovendien de dominantie van rijtjeshuizen en appartementen die bijdraagt aan 'eentonigheid', omdat deze woningen minder vrijheden tot aanpassing bieden dan vrijstaande woningen. In Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen zien we veel diversiteit door geleidelijke uit-

Foto 3.1



Bron: Blom ASA

Voorbeeld van variatie in gevels in Vathorst, Amersfoort

aanbouw van huizen. De in Nederland dominante woningtypen, het rijtjeshuis en het appartement, met de bijbehorende kleine kavels verkleinen de mogelijkheid tot diversificatie door verbouw en aanbouw.

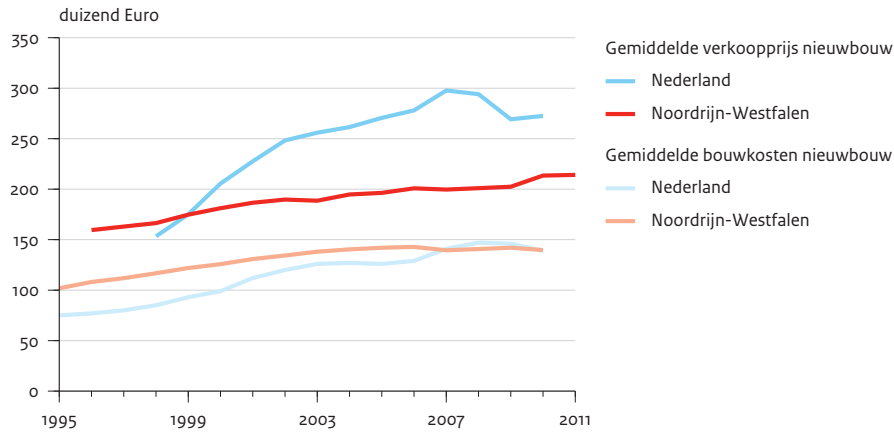
De homogeniteit hangt ten slotte ook samen met het vrijwel niet voorkomen van onbebouwde kavels, waardoor er geen gaten vallen in het stedelijk weefsel. In Vlaanderen, en in mindere mate in Noordrijn-Westfalen, doorbreken de open plekken op zich al de homogeniteit. Bovendien ontstaat er later afwisseling als ze alsnog worden bebouwd; in andere tijden zijn er immers ook andere bouwstijlen gangbaar.

We bespreken hierna een aantal institutionele factoren dat in Nederland bijdraagt aan de relatief geringe variatie op straatniveau: hoge grondwaarden, het grotendeels ontbreken van een kavelmarkt, en het 'dynamische' karakter van de Nederlandse markt voor koopwoningen.

*Hoge grondwaarden van belang voor woningtype en seriebouw*

Een belangrijk deel van de verklaring voor de dominantie van seriebouw op Nederlandse locaties ligt in de hoge grondwaarde. De woningprijzen zijn in Nederland in het decennium vóór de kredietcrisis sterk gestegen. Deze prijsontwikkeling wordt vooral bepaald door nationale ontwikkelingen op de financiële markten, het inkomen van huishoudens, de locatie van de woning (Van Oort et al. 2008), en de steeds ruimer wordende hypotheekvoorwaarden. Regionale woningschaarste zou op zijn beurt weer institutionele oorzaken hebben, hetzij door een gebrek aan bouwgrond in de juiste regio's als gevolg van een restrictieve ruimtelijke ordening (Besseling et al. 2008), hetzij door het achterblijven van de woningproductie als gevolg van de nieuwe werkwijze in de woningbouw in het begin van de jaren negentig (Jokovi et al. 2006, Eichholtz & Lindenthal 2008). De woningprijzen zijn veel sterker gestegen dan de bouwkosten. Zo wordt de prijs in steeds mindere mate

Figuur 3.5  
Bouwkosten en verkoopprijs nieuwbouw 1995 - 2011



Bron: CBS, OTB (Monitor Nieuwe Woningen), Obere Gutachterausschuss NRW

De nieuwbouwprijs in Noordrijn-Westfalen is gebaseerd op verkoopprijzen in de eerste twee jaar na de bouw van de woning.

bepaald door de bouwkosten en vertegenwoordigt de plek (de grond) een steeds grotere waarde (zie figuur 3.5). In Noordrijn-Westfalen lopen de ontwikkelingen van de prijzen en de bouwkosten min of meer parallel, terwijl deze in Nederland zijn gedivergeerd. Van een gemiddeld nieuwbouwhuis in Noordrijn-Westfalen vertegenwoordigde in 2010 de waarde van de grond ongeveer 73.000 euro, in Nederland 133.000.<sup>14</sup>

Hoe lager de bouwkosten zijn ten opzichte van de woningprijs, hoe meer financiële ruimte de ontwikkelende partij heeft om voor de grond te bieden. Schaalvoordelen door seriebouw is een manier om de bouwkosten laag te houden. Dit geldt voor alle typen woningen, maar rijtjeshuizen en appartementen hebben bovendien relatief weinig ruimtebeslag ten opzichte van hun marktwaarde. In de Nederlandse situatie zijn particulieren, maar ook de kleine ontwikkelaar daarom in het nadeel. Zij kunnen immers geen respectievelijk weinig seriebouw realiseren. Op de grote locaties die in Nederland in zwang zijn, kan een grote ontwikkelaar veel meer schaalvoordelen halen dan een kleine.

De vraag is evenwel of de hoge grondprijzen de *hele* verklaring bieden. Waarom wordt er bijvoorbeeld in Nederland op plekken waar de grondwaarde veel lager dan gemiddeld is, toch gewerkt met seriematige bouw, en op plekken in Noordrijn-Westfalen waar de grondwaarden die in Nederland benaderen, toch kavelsgewijs gebouwd? De redenering veronderstelt dat er een kavelmarkt is, met een aanbod van en vraag naar bouwrijpe kavels, maar dat is niet zonder meer het geval. Instituties beïnvloeden de voorwaarden zowel aan de aanbodkant als aan de vraagkant van grond.

Hierna bespreken we achtereenvolgens de instituties die mede de aanbod- en vraagkant bepalen. Aan de aanbodkant is vaak geen sprake van een open kavelmarkt, waar particulieren of kleine partijen gemakkelijk bouwrijpe grond kunnen kopen. Aan de vraagkant gaat de zogeheten dynamische woningmarkt samen met een bepaald verwachtingspatroon van particulieren over hun (koop)woning. In het Nederlandse systeem verwacht de toekomstige bewoner ook niet dat hij zelf zijn woning kan bouwen of aanpassen. Er is met andere woorden wellicht ook een andere vraag.<sup>15</sup>

#### Het ontbreken van een open kavelmarkt

In Nederland is de markt voor verkoop van bouwrijpe kavels aan kleine investeerders relatief klein: er wordt nog steeds relatief weinig in particulier opdrachtgeverschap gebouwd. Dit aandeel verschilt aanzienlijk per regio en is het laagst in de Randstad en in stedelijke gebieden in het algemeen (zie figuur 3.6). Gemiddeld is het aandeel sinds 1996, ondanks beleidsinspanningen, vrijwel gelijk gebleven, of neemt eerder af dan toe. In vergelijking met het buitenland bleef particulier opdrachtgeverschap op nieuwbouwlocaties in de afgelopen decennia beperkt: meestal ging het om een randje of een klein gedeelte van de locatie, gereserveerd voor woningen in de hogere prijsklassen (Dammers et al. 2007).

Uiteraard zijn er uitzonderingen: in diverse stedelijke uitbreidingsgebieden, zoals op IJburg in Amsterdam of in het Homeruskwartier in Almere, is het voor particulieren mogelijk een kavel voor particulier opdrachtgeverschap te verkrijgen. Maar Almere laat zien dat we te maken

hebben met een klassiek geval van ‘de uitzondering die de regel bevestigt’: wethouder Duivesteijn zette juist in op particulier opdrachtgeverschap uit onvrede over de Nederlandse praktijk waarin daarvoor weinig plaats is. Een andere indicatie van de uitzonderlijke status is dat juist de voorhoede van de Nederlandse ontwerp bureaus wordt ingezet om deze traditionele manier van verkavelen te ontwerpen.<sup>16</sup>

De verkoop van bouwrijpe grond is in het Nederlandse systeem minder dan in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen een moment waarop kleine investeerders kunnen toetreden. Dit gold voor de situatie toen gemeenten nog volledig actief grondbeleid voerden en de bouwrijpe grond vaak verkochten aan partners als corporaties en gemeentelijke woonbedrijven. In de meer recente constructie van de bouwclaim is de verkoop van bouwrijpe grond (per definitie) evenmin open. In het geval van een Gemeenschappelijke Exploitatie-maatschappij (GEM) vindt er meestal geen verkoop van kavels plaats, maar worden grond en opstal ontwikkeld door een en dezelfde partij. Er treden hoogstens nieuwe partijen toe in de hoedanigheid van opdrachtnemers, zoals aannemers en architecten, maar geen ‘zelfstandig opererende’ actoren.

Kortom: de opstalexplotatie wordt gedaan door dezelfde professionele partijen die vaak al als grondeigenaar vanaf het begin betrokken waren.<sup>17</sup> Dit zijn ook de partijen die in staat zijn tot en belang hebben bij seriebouw. Dit belang ligt niet alleen in kostenbesparing bij de constructie. De herhaling is ook een manier van risicoreductie. Die risico's liggen in een tot voor kort krappe woningmarkt als de Nederlandse minder bij de afzet, maar eerder in vertragingen in het ontwerp- en bouwproces zelf. Gezien het grote aantal voorschriften (van de parkeervoorschriften tot de brandveiligheid) en partijen waarmee tijdens het ontwerp rekening moet worden gehouden, is het ook een veiliger optie om, als een ontwerp eenmaal aan alle eisen voldoet, dit elders met kleine variaties te herhalen. De keuze voor grote locaties brengt grote ontwikkelaars in het voordeel ten opzichte van kleine die minder schaalvoordelen kunnen behalen (Needham 2010). Omdat de woningbouw wordt geconcentreerd op enkele grote locaties, waarvan de ontwikkeling jaren duurt, kunnen er geen nieuwe investeerders meer toetreden nadat met de ontwikkeling is begonnen. Wanneer met kleinere locaties wordt begonnen, zoals in Münster, zijn er vaker toetredingsmomenten. Rouwendal (2011) stelt dan ook voor om locaties (of de nog altijd grote deelplannen) in veel kleinere stukken op te knippen om kleinere investeerders, bijvoorbeeld kleine bouwbedrijven, een kans te geven.<sup>18</sup>

De Nederlandse situatie is fundamenteel anders dan die in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen, waar de fase van

kavelverkoop een opening in het proces betekent. Nieuwe partijen met hun eigen agenda treden toe, onder wie particulieren en kleine aannemers (figuur 3.7). Particulier opdrachtgeverschap is daarbij niet voorbehouden aan een bepaald woningtype: in Duitsland en België worden ook relatief veel rijtjeshuizen en twee-onder-een-kapwoningen in particulier opdrachtgeverschap gebouwd. Hiermee wordt op de grondkosten bespaard, zonder dat het ten koste gaat van de individuele inbreng. In Duitsland hebben gemeenten er bovendien voor gekozen om kavels gesubsidieerd te verkopen, en niet volgens de marktprijs, juist om ook lagere-inkomensgroepen de gelegenheid te geven zelf te bouwen.

Het hele woonwijkontwikkelingsproces overziend, lijkt het Nederlandse proces wat betreft het aantal betrokkenen op een soort van ‘trechter’ met twee werkingen. Ten eerste komen degenen die in het begin van het proces geen land in eigendom hebben, er later moeilijk nog in. Ten tweede wordt het aantal betrokkenen in het begin van het proces gereduceerd door niet-professionele eigenaren uit te kopen, door strategische samenwerking met professionele marktpartijen, of desnoods door onteigening. Pas bij het opleveren van de woning wordt het einde van de ‘trechter’ bereikt. Er zijn goede redenen om op een dergelijke manier te ‘trechteren’. Zo is de competentie van de deelnemende partijen, en daarmee het slagen van de planmatige opzet, beter gewaarborgd. Dat binnen dit systeem particulier opdrachtgeverschap een kleine rol speelt, is zo bezien niet meer dan de andere kant van de medaille.

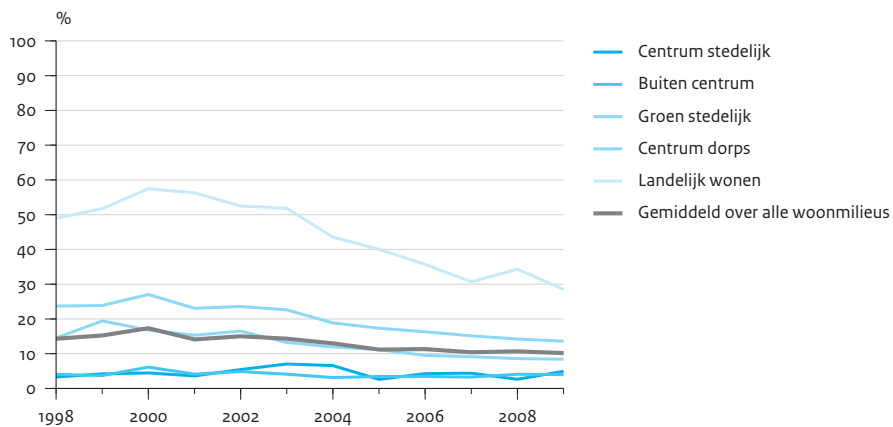
#### *De dynamische woningmarkt en zijn instituties*

Naast de relatief geringe mogelijkheden om via een kavelmarkt bij het ontwikkelingsproces betrokken te raken, is er in de Nederlandse woningmarkt wellicht ook minder behoefte aan particulier opdrachtgeverschap. In vergelijking met Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen ontbreken instituties die belangrijke voorwaarden scheppen voor een effectieve vraag (Dol et al. 2011). Zo heeft een architect in Nederland een minder verantwoordelijke en coördinerende rol (zie hoofdstuk 4 en 5).

Een ander belangrijk verschil is dat (in ieder geval) in Noordrijn-Westfalen particulier opdrachtgeverschap voor verhuur aantrekkelijk is, niet alleen door de aanwezigheid van een grote omvang van de particuliere huurmarkt, maar ook omdat het door de overheid financieel aantrekkelijk wordt gemaakt. Naast particulier opdrachtgeverschap door eigenaren-bewoners investeren particulieren in de bouw van woningen die ze particulier verhuren (zie hoofdstuk 5). Maar het heeft er ook mee te maken dat de vraagkant op de woningmarkt in Nederland een fundamenteel ander karakter heeft dan in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen.

Figuur 3.6

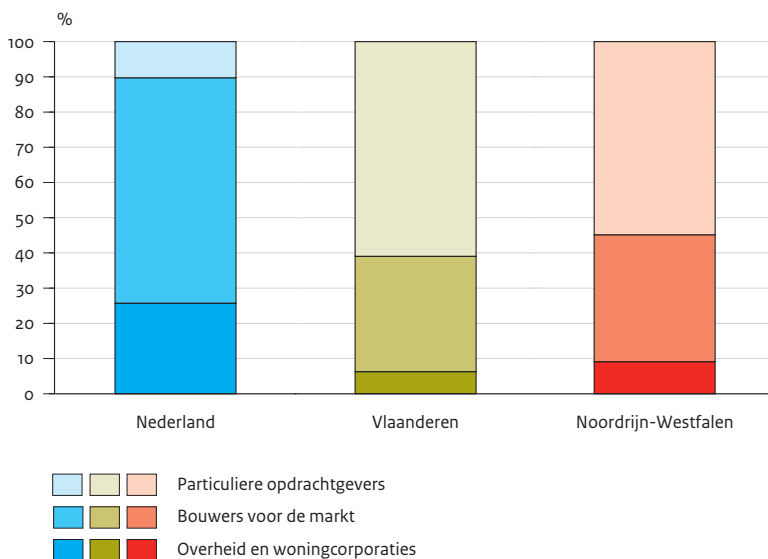
Particulier opdrachtgeverschap nieuwbouwwoningen per woonmilieutype, 1998 - 2009



Bron: CBS (2011); bewerking PBL

Figuur 3.7

Aandeel per opdrachtgever in woningbouw, 2001 - 2007



Bron: CBS, De Decker et al. (2010) en NRW Bank; bewerking PBL

In Nederland is de woningmarkt als dynamisch te typeren, die in Noordrijn-Westfalen en Vlaanderen als statisch (Dol et al. 2010a). De termen ‘dynamisch’ en ‘statisch’ zijn afkomstig uit een ideaaltypische indeling van de opvattingen en verwachtingen van mensen over en van een koopwoning (Martens 1990). In een dynamische woningmarkt wordt er verhuisd wanneer er gedurende de levensloop veranderingen in woonwensen optreden: bij een toename in het inkomen, gezinsvorming en bij gezinsuitbreiding gaan mensen op zoek naar een nieuwe woning, uiteraard als dat financieel

mogelijk is. Er wordt relatief vroeg een woning gekocht, en bij veranderende levensomstandigheden gewisseld naar een woning die daarbij past. Koophuizen zijn in dit ideaaltype potentiële ‘doorverkoophuizen’ om de wooncarrière in een nog beter huis voort te zetten. In een statische woningmarkt is de koopwoning een ‘levensloophuis’ en wordt de woning zelf aangepast aan de gewijzigde levensomstandigheden: is het te groot (geworden), kan een deel worden verhuurd, en bij gezinsuitbreiding of een gunstiger financiële situatie wordt het verbouwd. Mensen verwachten er oud te



kunnen worden, en de woning wordt, veel meer dan in een dynamische woningmarkt, gezien als een 'ouddagsvoorziening'.

De regels voor financiering van koopwoningen zijn onderdeel van de verschillen tussen de ideaaltypen. In Nederland bestonden tot voor kort relatief soepele kredietmogelijkheden, onder andere als gevolg van de hypotheekrenteaftrek en de verruiming van de hypotheekvoorwaarden. Onder condities van toenemende welvaart steeg het maximumbedrag voor een hypotheeklening voor mensen met een modaal inkomen van 30.000 euro in 1980 naar 140.000 euro 2004, en voor mensen met een inkomen van twee keer modaal van 100.000 euro naar 270.000 euro (Elsinga et al. 2007: 179). De dynamische markt functioneert beter bij steeds ruimere kredietmogelijkheden door versoepelende hypotheekvoorwaarden, omdat dit verhuizen naar een grotere of betere woning gemakkelijker maakt.

Het verschil in verwachtingen van en eisen aan een koopwoning in statische en dynamische woningmarkten heeft gevolgen voor de morfologie. Omdat in een statische woningmarkt de koopwoning een soort 'eindbestemming' is, is het niet verwonderlijk dat mensen hun woning zo veel mogelijk naar eigen inzichten willen vormgeven; particulier opdrachtgeverschap voldoet in deze behoefte. Het feit dat het huis niet hoeft te worden 'doorverkocht', betekent ook dat men zich minder hoeft te bekommeren om de vraag of de wellicht eigenzinnige vormgeving de woning minder courant maakt op de markt (Van der Heijden et al. 2002). Daarnaast leiden veelvuldige verbouwingen ook tot meer architectonische variatie. Gedeeltelijke verhuur kan leiden tot een ander woningtype (bijvoorbeeld een vrijstaand gebouw met twee woningen boven elkaar onder een dak).

Al met al is de relatief lage mate van variatie in Nederland niet alleen het gevolg van factoren aan de aanbodzijde. De dynamische woningmarkt in Nederland remt ook aan de vraagzijde factoren die de variatie zouden vergroten.

### 3.1.4 Morfologie en projectmatige organisatie

De relatief geringe mate van variatie op straatniveau in Nederlandse nieuwbouwwijken hangt ook samen met een ander kenmerk van het Nederlandse ontwikkelingsproces, namelijk het feit dat de praktijk er relatief sterk op is gericht om een woonwijk binnen een beperkte tijdshorizon te realiseren. Het proces is sterk gericht op het *opleveren* van de locatie (KEI 2010), op het eindproduct dat tijdig moet worden afgerond. De ontwikkeling van een woonwijk wordt aangepakt als ware het een project, niet alleen inhoudelijk op

elkaar afgestemd, maar ook te voltooien binnen een bepaalde tijdshorizon. Conform dit streven richten gemeenten, eventueel samen met projectontwikkelaars, voor grote locaties vaak een apart projectbureau op. Deze organisaties en hun medewerkers worden betaald om binnen de gestelde tijd en randvoorwaarden de ontwikkeling af te ronden – en zijn daarmee dus eveneens voornamelijk gericht op het binnen een bepaald tijdspad realiseren van de wijk. Bij een projectmatige aanpak waarin de woningen tegelijkertijd worden ontwikkeld, is de variatie gering omdat alle woningen in een relatief kort tijdsbestek worden gerealiseerd binnen de op dat moment in zwang zijnde bouwstijl.

In tegenstelling tot de Nederlandse *projectmatige* organisatie, is locatieontwikkeling in de buurregio's veel meer een proces met een open einde. In Vlaanderen staan kavels tientallen jaren leeg, of worden zelfs nooit bebouwd. Ook de praktijk in Noordrijn-Westfalen laat zien dat gemeenten woningbouw veel meer als een doorlopende, beheersmatige kwestie beschouwen; zo staan er op de lijst van beschikbare kavels die de gemeente Münster openbaar maakt voor geïnteresseerde particulieren, nog kavels op locaties die al in 1990 bouwrijp zijn gemaakt.

Bij een projectmatige aanpak waarin de woningen tegelijkertijd worden ontwikkeld, is de variatie gering omdat alle woningen in een relatief kort tijdsbestek worden gerealiseerd binnen de op dat moment in zwang zijnde bouwstijl.

Waarom zien Nederlandse gemeenten kennelijk meer dan Vlaamse en Noordrijn-Westfaalse gemeenten belang in een projectmatige organisatie? Hierbij spelen enkele institutionele factoren een rol, die sterk verweven zijn met de eerder beschreven proceskenmerken als de planmatige opzet en de exclusieve betrokkenheid van professionele investeerders. Het is daarbij goed een onderscheid te maken tussen factoren die maken dat gemeenten belang hebben bij een *snelle* afronding, en factoren die maken dat ze belang hebben bij een *gelijktijdige realisatie* van alle onderdelen van de locatie. Gemeenten hebben zowel beleidsmatig als financieel belang bij een snelle afronding van de locatie. In Nederland gold voor gemeenten lang een woningbouwopgave in de vorm van centraal opgelegde of met de provincie of regio afgesproken kwantitatieve doelstellingen. Het woord 'woningbouwopgave' alleen al drukt een hele geschiedenis uit. Het ademt de wederopbouwretoriek waarin het probleem van het woningtekort een opgave voor de overheid is, en waarbij op basis van planologische overwegingen de woningen over gemeenten zouden worden verdeeld. Deze retoriek is inmiddels geheel geïnstitutionaliseerd: in centrale woningprognoses op basis van wetenschappelijk onderzoek (Priemus 2010), in woningbouwafspraken

binnen stedelijke regio's. De afgesproken woningbouwopgave is voor gemeenten een belangrijke prikkel om de juiste productie te halen, zowel kwantitatief als kwalitatief. Niet alleen met het oog op de tevredenheid van hun eigen woningzoekende burgers, maar ook vanwege bestuurlijke afspraken met andere overheden. Deze prikkel werd in de Vinex-periode bekrachtigd doordat subsidies van het Rijk waren gekoppeld aan de afronding van de locaties in een bepaalde periode.

Daarnaast hebben Nederlandse gemeenten, zoals eerder aan de orde is gekomen, een lange traditie van actief grondbeleid. Vanwege het risico op renteverliezen op de grond heeft de gemeente een relatief groot financieel belang bij een tijdige afronding van de locatie.

Ook de gelijktijdige afronding van alle onderdelen van de locatie heeft een beleidsmatige en een financiële reden. De eerder genoemde voorkeur voor planmatige, integrale ontwikkeling zal een rol spelen in het belang dat wordt gehecht aan afronding van locaties. Het streven is immers om voorzieningen en hun draagvlak in één keer te realiseren. Maar naast het feit dat de onderdelen van de locatie planmatig met elkaar zijn verweven (integraliteit), is ook hun financiering 'projectmatig'. Verschillende onderdelen van de locatie zijn onderling financieel verweven, en dit draagt bij aan de noodzaak om binnen een bepaalde tijdslijmit de ontwikkeling af te ronden. Vereveningsafspraken en kostenverhaal vragen om een *afrekenmoment*.

#### *Realisatie van onderdelen gekoppeld door vereveningsafspraken*

Bij locatieontwikkeling wordt gewerkt met een 'exploitatiecomplex'. Dat wil zeggen dat winst of verlies van de ontwikkeling wordt beoordeeld op het niveau van het geheel, niet op het niveau van de afzonderlijke investering. Verliezen op de ontwikkeling van het ene deel worden gecompenseerd met winsten op een ander deel – bijvoorbeeld de verliezen op sociale woningbouw met de winsten op koopwoningen. Bovendien worden verlies- of winstgevendende onderdelen van het plan door verschillende ontwikkelende partijen op verschillende momenten uitgewerkt. De betrokken partijen maken daarom onderling afspraken over de programmering, de winstmarges en risico's van onverwachte ontwikkelingen in de markt. Hiermee worden kosten en opbrengsten van de (deel)locatie als geheel op een voor alle partijen bevredigende manier verdeeld. Dit schept een sterke verwevenheid tussen verschillende onderdelen van de locatie in de vorm van financiële afspraken. Vanwege deze afspraken moet er een 'exploitatieplangrens' zijn (een ruimtelijke begrenzing waarop de afspraken betrekking hebben), en een tijdschouzon waarop er een streep onder de exploitatie wordt getrokken, een

moment waarop er wordt 'afgerekend' en onderling verevend.

Een dergelijke verwevenheid heeft op verschillende manieren gevolgen voor de morfologie. De verevening tussen sociale huurwoningen en koopwoningen uit zich in een kleiner kwaliteitsverschil tussen deze woningen, hetgeen ook het beoogde effect is. Maar meer algemeen leidt het denken in termen van een exploitatiecomplex en het maken van afspraken in termen van categorieën tot een optimalisatie binnen de kaders van de afspraak, en worden de ruimtelijk fysieke bijzonderheden (de bijzonderheden van een heel specifieke plek op de locatie) en de individuele behoefte (van de koper naar een bepaald woningtype) naar de achtergrond gedrongen. Bureau Middelkoop (2001) maakt bijvoorbeeld aannemelijk dat het werken met een beperkte set van grondquotes<sup>19</sup> binnen het bouwclaimmodel leidt tot een eenzijdig aanbod aan woningtypen en tot het ontmoedigen van investeringen in grote woningen op kleine kavels in plaats van eenvoudige woningen op relatief grotere kavels (zie ook Vrom/Financiën 2001). Daarnaast zet een dergelijke verevening een premie op het ontwikkelen van een omvangrijke programma. Hoe groter de locatie, hoe meer er onderling te verevenen valt. Ten slotte draagt de noodzaak van een afrekenmoment eraan bij dat de (deel)locatie binnen een beperkte periode wordt afgebouwd, waardoor de gebouwen afkomstig zijn uit dezelfde (stijl)periode.

In Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen wijkt de situatie op ten minste twee punten af. In de eerste plaats wordt er op een andere manier – en minder – financieel gekoppeld tussen winst- en verliesgevendende onderdelen van de locatie. In Noordrijn-Westfalen is de financiering van deze zaken dan ook losgekoppeld; ze worden grotendeels betaald uit algemene middelen. Via zogenoemd 'voorzieningengericht plannen' wordt geprobeerd de noodzaak voor investering uit algemene middelen te verkleinen (zie hoofdstuk 5).

In Vlaanderen kan via de 'lasten' een dergelijke koppeling voor bijvoorbeeld sociale woningbouw worden gemaakt. Anderzijds zijn juist bepaalde investeringen voor sociale woningbouw losgekoppeld, in die zin dat ze niet door de gemeente, maar door het Gewest worden betaald (zie hoofdstuk 4).

#### *Kostenverhaal*

Ten tweede zijn gemeenten in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen vaak geen ontwikkelende partij, en nemen zij dus geen deel aan de financiële afspraken over winst of verlies. De gemeente hoeft dan ook niet om die reden aan te dringen op afronding van de locatie. Niet alleen is de gemeente daar minder vaak grondeigenaar, zij investeert vaak ook niet zelf in het bouw- en woonrijp

maken. In de verkavelingen in Vlaanderen zijn het meestal de ontwikkelende private grondeigenaren die de grond – op basis van de door de gemeente verleende verkavelingsvergunning – bouwrijp maken, en de openbare gronden vervolgens kosteloos aan de gemeente overdragen. De gemeente Münster werkt vaak met een zogenoemd *vorhabenbezogener Bebauungsplan*, waardoor ze niet automatisch betrokken is in de investeringen, en de openbare gronden kosteloos krijgt overgedragen. In beide regio's is er een overdrachtsmoment waarop de gemeente tot in detail moet controleren of de openbare ruimte is vormgegeven conform de voorschriften.

Op het moment dat de gemeente in Duitsland wel investeert in het bouwrijp maken, zoals in het geval van een herverkavelingsprocedure, worden deze kosten relatief vroeg – nog voor de bebouwing van de locatie – verhaald op de grondeigenaren. Dit in tegenstelling tot Nederland, waar de gemeente via het traject van de grondexploitatiewet haar investeringen pas terugkrijgt op het moment dat de grond ook daadwerkelijk gaat worden bebouwd (het moment van de bouwvergunningaanvraag). Daarmee is in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen het financiële risico voor de eigenaar als het stuk grond braak blijft liggen. Dit komt omdat de gemeente ofwel niet heeft geïnvesteerd, ofwel omdat het 'afrekenmoment' van de ontwikkelende partijen met de gemeente al voor het moment van bouwen ligt. De gemeente heeft daarom minder belang bij de volledige afronding van de locatie. Er zijn daar op de locaties veel kavels, die jarenlang – en soms zelfs definitief – onbebouwd blijven.

Kortom: de Nederlandse woningbouwontwikkeling heeft vaak de ambitie van gebiedsontwikkeling – de integrale planning van verschillende functies binnen het hele gebied – en wordt gefinancierd als ware het een project dat binnen een bepaalde tijd af moet zijn. Daarvan wordt na één periode van bouwactiviteit de rekening opgemaakt.

### 3.2 Synthese

Het Nederlandse proces van locatieontwikkeling verloopt anders dan in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen. In figuur 3.8 zijn de verschillen in het verloop samengevat.

Een van de bijzondere kenmerken van het Nederlandse model van woonwijkontwikkeling is de van oudsher gescheiden grond- en opstalexploitatie (Van de Krabben 2011; Priemus 1998). De gemeente kocht de grond, maakte deze bouwrijp, verkocht de grond en particuliere partijen deden de opstalexploitatie. Sinds private partijen vanaf het begin van de jaren negentig op grote schaal

speculatief grondposities innamen, gebeuren grond- en opstalexploitatie vaak nog wel door verschillende partijen (bijvoorbeeld in het bouwclaimmodel), maar is er feitelijk sprake van één samenhangend spel: vanaf de fase van strategische identificatie tot en met de bouw is er grosso modo sprake van een interactie binnen een bepaalde, vaste groep 'spelers' van gemeenten, projectontwikkelaars, corporaties en beleggers. Hoewel de grond van eigenaar kan veranderen, is dit onderdeel van de afspraken en samenwerkingsovereenkomsten die het hele proces tot en met de verkoop van de woningen beslaan.

Voor particuliere grondeigenaren als medeontwikkelaar is weinig plaats, en (particuliere) partijen die alleen aan kleinschalige vastgoedontwikkeling willen doen, vinden in vergelijking met Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen minder vanzelfsprekend een open kavelmarkt waarin ze terecht kunnen.

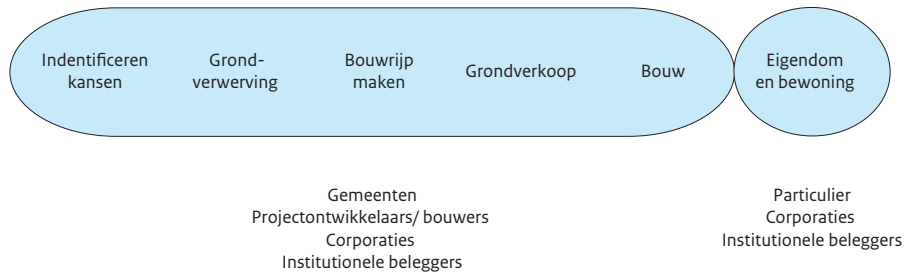
Op deze manier zijn vooral partijen betrokken die ten eerste belang hebben bij grootschalige locaties en omvangrijke bouwprojecten, en ten tweede bij een tijdige en gelijktijdige afronding van de locatie of het deelplan. In Nederland is de gemeente een van die partijen, omdat ze vaak privaatrechtelijk als ontwikkelende partij betrokken is. Deze aanpak maakt een sterke planmatige, integrale ontwikkeling mogelijk, waarin de verschillende onderdelen van de locatie op elkaar zijn afgestemd en de ontsluiting goed is geregeld.

Het resultaat is een omvangrijke locatie, met grote bouwprojecten, gevarieerd op het niveau van de locatie maar niet op straatniveau, met een heldere structuur. Pas in de laatste fase, bij de verkoop of verhuur van de woning, komt de particulier in beeld. In een dynamische markt als de Nederlandse, stellen particulieren andere eisen aan de woning dan particulieren in meer statische woningmarkten, zoals die in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen. Op een dergelijke dynamische markt spelen individuele vormgeving door particulier opdrachtgeverschap, flexibiliteit op de kavel voor latere verbouw of mogelijkheden voor particuliere verhuur een kleinere rol. Instituties die de verwerkelijking van deze voorkeuren ondersteunen, ontbreken in tegenstelling tot Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen in Nederland dan ook nagenoeg.

#### Noten

- 1 Soms worden wel bewust 'groene wiggen' vrijgehouden tussen uitbreidingen (voorbeelden zijn het park Sonsbeek in Arnhem, de Amstelscheg in Amsterdam, en het Gennepark in Eindhoven).
- 2 Mehlenhorst (2005) laat dit zien voor bouwbedrijven in 2004: ongeveer 70 procent van de grote bouwbedrijven (>100 manjaren), ongeveer 50 procent van de middelgrote bedrijven (21-100 manjaren) en 45 procent van de kleine bedrijven (<20 manjaren) deden in dat jaar speculatieve grondaankopen.

Figuur 3.8  
**Arena's van het ontwikkelingsproces in Nederland**



- 3 Priemus (2009) spreekt van een self-fulfilling prophecy: als de grond eenmaal in handen is van een projectontwikkelaar, wordt de (verwachtings)waarde van de grond zo hoog dat agrarische bedrijven de grond niet meer kunnen aankopen, ook als de bestemmingswijziging (nog) niet plaatsvindt.
- 4 Illustratief is dat Lörzing et al. (2006) in hun boek *Vinex!* als kenmerkende referentiewijken ten opzichte van de Vinexperiode kozen voor de wijken Kattenbroek (Amersfoort, jaren tachtig, negentig, circa 130 hectare), de Haagse Beemden (Breda, jaren zeventig, tachtig, circa 350 hectare), Buitenveldert (Amsterdam, jaren vijftig, zestig, circa 300 hectare) en Vreewijk (Rotterdam, jaren twintig, circa 150 hectare). De omvang van deze uitleglocaties is vergelijkbaar met die van de Vinex-uitleglocaties.
- 5 Overigens is het nog maar de vraag of de schaalvoordelen van grote locaties daadwerkelijk doorslaggevend zijn voor het exploitatiesaldo. Zo constateren Buitelaar en Witte in hun studie *Financiering van gebiedsontwikkeling* (2010) dat er geen verband is tussen de omvang van het plangebied en de kosten van het bouw- en woonrijp maken en de plan- en proceskosten per vierkante meter.
- 6 Daarnaast had actief grondbeleid nog andere voordelen, zoals de mogelijkheden tot baatafoming en kostenverhaal, die later zullen worden behandeld.
- 7 Europese aanbestedingsregels beperken die keuzevrijheid tegenwoordig ook bij actief grondbeleid (Buitelaar 2010b).
- 8 De gedachte dat betrokkenheid van een groot aantal kleinere partijen leidt tot een tragere productie is plausibel, maar er zijn aanwijzingen dat dit niet per se het geval is. Volgens Buitelaar en Witte (2011) is er geen effect van het aantal grondeigenaren op de plan- en proceskosten per vierkante meter. Uit een studie van Keers et al. (2008) wordt duidelijk dat woningen onder condities van particulier opdrachtgeverschap een kortere bouwtijd hebben dan seriebouw. Ook als we naar de woningbouwproductie kijken van Gent en Münster, waar zowel via projectontwikkeling als via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd, zien we dat deze de afgelopen decennia vergelijkbaar is met die in Nederlandse steden van vergelijkbare omvang, waar bijna uitsluitend in seriebouw wordt ontwikkeld.
- 9 Andersom kan worden gesteld dat zolang gemeentelijk actief grondbeleid goed functioneerde voor baatafoming, de verbetering van dit instrument wellicht ook minder urgent was. Nog afgezien van het feit dat sommigen principiële bezwaren hebben tegen het instrument baatbelasting (Vrom-raad 2009).
- 10 Interessant is hier ook de vergelijking met andere Europese regio's, zoals gemaakt in het proefschrift van Demetrio Munoz (2010).
- 11 Dit geldt niet alleen voor woningbouw, maar ook voor kantoren, bedrijventerreinen en dergelijke.
- 12 Een andere illustratie van de stelling dat de instituties vooral sturingsmogelijkheden van de gemeente veiligstellen ten koste van grondeigenaren is, dat zelfs wanneer de oorspronkelijke eigenaar aanvoert dat het bestemmingsplan particulier opdrachtgeverschap op zijn grond voorziet, dit op zich geen voldoende argument is om onteigening te voorkomen (Rus-van der Velde 2009).
- 13 Wat betreft Noordrijn-Westfalen is de vergelijking problematisch vanwege verschillen in de definities van grondgebonden woningen in de statistieken.
- 14 Voor een vergelijkbare berekening van de grondwaarde ontbreken voor Vlaanderen de juiste gegevens.
- 15 Deze factoren kunnen doorwerken in de grondprijzen. Als volgens de residuele waardebepalingsmethode de grondwaarde mede afhankelijk is van de bouwkosten, zouden hogere bouwkosten die gepaard gaan met kavelsgewijs bouwen van het begin kunnen zijn ingecalculeerd en doorwerken in de prijs die voor grond kan worden betaald. Met andere woorden: de hoge prijs voor bouwrijpe grond bepaalt niet alleen hoeveel geld er 'over' is om te bouwen, de bouw prijs bepaalt net zo goed hoeveel er 'over' is om te bieden bij de oorspronkelijke eigenaar. Of de toekomstige bewoner genoeg neemt met minder dan een eigen kavel, hangt af van de schaarste, maar ook van de 'wooncultuur' van de Nederlandse markt.
- 16 MVRDV: Slachthuisterrein in Leiden en Olympiakwartier in Almere; OMA: Homeruskwartier in Almere; West 8: Scheepstimmermanstraat in Amsterdam; Pi de Bruyn: Roombeek in Enschede.

- 17 Interessant is in dit verband ook een OTB-studie naar competitie-instrumenten op de locatie (zie Van der Heijden et al. 2008). Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten veelal niet kiezen voor ontwerpcompetities of meervoudige offerteaanvragen, omdat ze al afspraken hebben met ontwikkelende partijen of het proces zelf willen blijven sturen.
- 18 Opvallend is ook dat in discussies in Nederland over meer concurrentie in de woningbouw, dit veelal wordt opgevat als competitie tussen totaalplannen (Van der Heijden et al. 2008): er wordt geconcurrereerd om het totale (deel)plan te mogen ontwerpen en/of uitvoeren. Ook op dat moment zijn er voor kleine investeerders weinig mogelijkheden.
- 19 Gemeenten gebruiken de grondquote om te bepalen tegen welke prijs grond aan de ontwikkelaar wordt verkocht (op basis van de residuele grondwaardemethode). Een van de definities van de grondquote is de verhouding tussen de VON-prijs van een woningcategorie ten opzichte van de bouwkosten. Volgens Bureau Middelkoop (2001) leidt deze grondquote ertoe dat het voor ontwikkelaars onvoordelig kan zijn om een huis neer te zetten waarvoor dezelfde grondquote is afgesproken, maar dat afwijkt van het type waarop de grondquote is gebaseerd.



# Woonwijkontwikkeling in Vlaanderen

**Het proces van planning en ontwikkeling in Vlaanderen kent een aantal opvallende verschillen met Nederland. De woningontwikkeling wordt er vaak in gang gezet door het in de verkoop geraken van grond die al een woonbestemming heeft, en niet door een (verwachte) bestemmingsplanwijziging. Anders dan in Nederland meestal het geval is, bestaat er een markt voor kavels. Deze zijn vaak ontwikkeld door een ‘verkavelaar’, een soort bedrijf dat in het Nederlandse proces weinig bekend is. De rol van de gemeente is vooral facilitair: zij investeert in vergelijking met Nederlandse gemeenten veel minder in de ontwikkeling en kan daarom locatieontwikkeling veel meer benaderen als een proces met een open einde.**

Het oude gezegde dat ‘de Vlaming met een baksteen in de maag wordt geboren’ en zelf zijn eigen, vrijstaande woning bouwt, is inmiddels een versleten cliché. Vandaag de dag betreft het merendeel van de Vlaamse nieuwbouw appartementen (meestal op binnenstedelijke locaties), en valt er een verschuiving waar te nemen richting een meer projectmatige organisatie van de bouw door professionele bouwbedrijven (De Decker et al. 2010). Deze recente verschuiving in de richting van het ‘Nederlandse’ systeem laat onverlet dat de Vlaamse verstedelijking van oudsher twee vanuit Nederlands oogpunt uitzonderlijke ruimtelijke concepten kent. Het eerste, de ‘lintbebouwing’, is er een waar Vlaanderen ‘berucht’ om is, zeker vanuit Nederlands perspectief (De Meulder 2005). Het andere concept, de ‘verkaveling’, is minder bekend in Nederland. Net als in Nederland betekent verkaveling ook in Vlaanderen ‘het opdelen in meerdere kavels’, maar daarnaast gaat het ook om een specifiek type stedelijke ontwikkeling, met relatief kleine stukken grond, meestal gelegen tussen de bestaande bebouwing, die bouwrijp zijn gemaakt en waarop woningbouw is gepland. Het aantal woningen is doorgaans beperkt tot maximaal enkele tientallen, meestal vrijstaande huizen. Deze verkavelingen zijn de bouwstenen voor een grillig stedenbouwkundig weefsel. Een derde type verstedelijking vinden we in de zogeheten woonuitbreidingsgebieden. Deze woonwijken zijn vaak omvangrijker, maar grootschalige uitbreidingslocaties met duizenden woningen, zoals in Nederland, komen niet voor.

Hoewel het aandeel nieuwe woningen in verkavelingen ongeveer gelijk is aan het aandeel nieuwe woningen in lintbebouwing,<sup>1</sup> leggen we in dit hoofdstuk vooral de nadruk op de verkavelingen en woonuitbreidingsgebieden.

In paragraaf 4.1 schetsen we de achtergronden van het Vlaamse woningbouwbeleid. In paragraaf 4.2 bespreken we de typische morfologische kenmerken van nieuwbouwwijken in Vlaanderen aan de hand van het ontwikkelingsproces en de daarbij horende relevante instituties.

## 4.1 Historische impressie van het woningbouwbeleid

Het Vlaamse woningbouwbeleid is van oudsher gericht op eigenwoningbezit.<sup>2</sup> De industrialisering van Vlaanderen kwam in de negentiende eeuw relatief vroeg op gang. Met de aanleg van een intensief spoorwegnet werd het mogelijk gemaakt dat fabrieksarbeiders in de stad konden werken en tegelijk landelijk konden blijven wonen. De Katholieke Partij achtte het beter voor de burgers dat zij verschoond zouden blijven van de stedelijke verlokkingen. Tegelijkertijd lag er een sterke nadruk op het eigenwoningbezit, wat paste bij de ideologie van de Liberalen. Zo kenmerkt de in 1889 goedgekeurde Woningwet zich door een

sterke antistedelijkheid, die ertoe zou leiden dat het geïndividualiseerde woonmodel van ‘een eigen huis met een tuin’ het dominante model zou worden. De bouwpremies onder de in 1948 ingevoerde Wet de Taeye maakten dat velen konden beschikken over een eigen koopwoning. De sociaaldemocraten kregen het een jaar later, met de Wet Brunfaut, voor elkaar dat er ook geld beschikbaar kwam voor de aanleg van woonwijken met sociale woningbouw. Met deze twee, louter financiële instrumenten werd een enorme impuls gegeven aan het bouwen van woningen, zonder dat er ruimtelijke sturing van overheidswege aan te pas kwam.

#### 4.1.1 Ruimtelijk planningsinstrumentarium komt laat

Met de invoering van de Stedenbouwwet in 1962 werd voor het eerst een planningsinstrumentarium opgetuigd, met een hiërarchische orde van gewestplan, streekplan, gemeentelijke Algemene en Bijzondere Plannen van Aanleg (APA's en BPA's). In 1999 zijn deze planvormen in het Vlaamse decreet op de ruimtelijke ordening vervangen door structuurplannen en zogeheten Ruimtelijke Uitvoeringsplannen (RUP's) op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau.

Aangezien er tot in de tweede helft van de jaren zeventig geen bovengemeentelijke plannen werden vastgelegd, konden gemeenten zelf een BPA vaststellen en op grond daarvan bouwvergunningen goedkeuren, zonder dat deze hoefden te worden getoetst aan een hoger plan. Het BPA fungeerde zo als een ‘opener’ van de grondmarkt, met als voornaamst doel het bouwen mogelijk te maken. Restricties vanuit ruimtelijkeordeningsprincipes waren vanuit Nederlands perspectief minimaal.<sup>3</sup> De Meulder et al. (1999) duiden de woningbouwproductie als volgt: ‘Stimulering van de individuele woningbouw had prioriteit, niet enkel omwille van de per definitie legitieme geachte woonwensen, de autoproductie van het (individuele) geluk, maar ook en wellicht vooral omwille van het strategisch belang van deze woningbouwproductie die de fordistische productiespiraal van de welvaart op gang hield. (...) De woningbouw werd als hefboom aangewend voor economische groei en dus werkgelegenheid en dus welvaartcreaties’ (1999: 90). In de tweede helft van de jaren zeventig, begin van de jaren tachtig werden uiteindelijk de gewestplannen vastgelegd, vanwege een gewenste juridische garantie op reeds begonnen activiteiten. Deze plannen werden niet alleen bepaald door de reeds door gemeenten toegekende bestemmingen, er werden bovendien voorontwerp-gewestplannen met een globaal karakter in overgenomen, die tot in hoge mate van detaillering bestemmend werden vastgelegd. Het gevolg was een enorm areaal met een woonbestemming, dat vele malen de behoefte overtrof.

Met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) van 1998 werd voor het eerst geprobeerd een halt toe te roepen aan de ongebreidelde bebouwing, door de contouren van de stedelijke gebieden vast te leggen en daaraan nieuwbouwquota toe te kennen, om zo te kunnen sturen op verdichtings- en woonmilieu-doelstellingen. De effectiviteit van dit plan wordt echter gehinderd doordat in het verleden zo'n groot oppervlak tot woongebied is bestemd. Slechts 26 procent van het oppervlak van het huidige potentieel aan onbebouwde bebouwbare gronden ligt in wat in het RSV als stedelijk gebied wordt aangemerkt; 74 procent ligt daarbuiten in linten of in kleine woonkernen (De Decker 2011; Loris 2011).

#### 4.1.2 Hoog eigenwoningbezit

Sinds de afschaffing van de Wet de Taeye (in 1993) bestaat de subsidiëring van het eigenwoningbezit vooral uit een systeem van hypotheekrenteaf trek. Sinds 2005 is dit een forfaitaire aftrek, die qua bedragen ver onder die in het Nederlandse systeem uitkomt. Samen met sociale leningen, sociale koopwoningen en sociale kavels hebben de stimuleringsmaatregelen geresulteerd in een verdere toename van het eigenwoningbezit, van 64 procent in 1981 tot 74 procent in 2001 (Elsinga et al. 2007; zie ook figuur 4.1). De sociale huursector blijft klein en het aandeel particuliere huur daalt.

## 4.2 Morfologie in samenhang met het proces en instituties

In deze paragraaf beschrijven we aan de hand van typerende morfologische kenmerken de proceskenmerken van de woonwijkontwikkeling en gaan we in op de instituties die hieraan bijdragen.

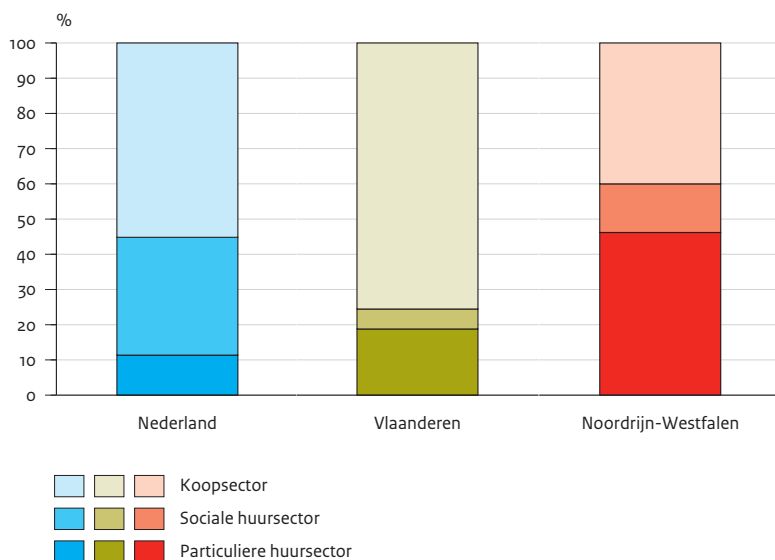
#### 4.2.1 Ligging, omvang en ontsluiting

Verkavelingen komen overal voor, zowel in binnenstedelijke gebieden omsloten met bebouwing, als aan de stadsranden (zie bijvoorbeeld figuur 4.2), maar ook op enige afstand van de stad (zie bijvoorbeeld figuur 4.4), aanhakend bij de lintbebouwing tussen de steden. Er wordt op vele locaties tegelijk gebouwd. Het verschil tussen inbreiding en uitleg – centraal in het Nederlandse beleid – is in Vlaanderen afhankelijk van de schaal waarop de ontwikkeling wordt beschouwd. Door de omliggende lintbebouwing is bijna alle ontwikkeling feitelijk als inbreiding te beschouwen, maar op kleine schaal kan van uitleg worden gesproken.

Nieuwbouw vindt plaats per kavel (aan de linten) of per nieuw aangelegde zijstraat (in het geval van



Figuur 4.1  
Eigendomsverhoudingen woningvoorraad



Bron: Woningmarkt cijfers.nl; De Decker et al. (2010); Wfa (2006)  
Cijfers hebben betrekking op 2006 (Nederland) en 2005 (Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen).

### Gent: gelijktijdige verspreide verstedelijking

In Gent zijn veel woningen in verspreide verkavelingen gebouwd, ook op plekken waar geen RUP of BPA voor bestaat (zie figuur 4.3). In de jaren zeventig werden meer woningen gebouwd dan demografisch noodzakelijk was (Stad Gent 2009). De crisis van de jaren tachtig leidde daarentegen tot het inzakken van de bouwactiviteit. Begin jaren negentig was er opnieuw een nieuwbouwoverschot, dat eind jaren negentig weer afnam, onder andere door de snel stijgende grondprijzen. De woningbouwproductie bedroeg in de jaren tachtig ongeveer 575 woningen per jaar, in de periode 1990-1999 werden gemiddeld 1.327 woningen per jaar gebouwd. Voor een goed beeld van de verstedelijking van Vlaanderen, is het echter ook noodzakelijk buiten de gemeentegrenzen te kijken, bijvoorbeeld naar de zone langs de Schelde tussen Gent (noorden) en Oudenaarde (zuiden), waarin ook Merelbeke ligt (figuur 4.4). Opvallend is de verspreide ligging van zowel verkavelingen als lintbebouwing met slechts een geringe intensivering richting Gent.

verkavelingen). Bij de verkavelingen gaat het in 85 procent van de gevallen om een project met minder dan vijf kavels, slechts in 5 procent om meer dan twintig (De Decker et al. 2010). Grootschalige ontwikkelingen zijn dus schaars. In de decennia rond de Tweede Wereldoorlog zijn er wel wat grotere wijken gebouwd, meestal door een sociale huisvester. Deze wijken worden vaak 'tuinwijken' genoemd; het gaat om coherente, zorgvuldig ontworpen wijken, vergelijkbaar met de Nederlandse stedenbouw uit die tijd. Maar heden ten dage beschouwt de Vlaamse overheid een locatie van 25 hectare al als groot (RWO 2007), terwijl deze in het Nederlandse spectrum van uitleglocaties onderaan staan. Dergelijke grotere

ontwikkelingslocaties zijn vaak te vinden in zogeheten 'woonuitbreidingsgebieden' (zie verderop).

In Vlaanderen komt het initiatief tot ontwikkeling vooral van private ondernemingen en particulieren, en niet zozeer van gemeenten (met belangrijke uitzonderingen, zoals in het geval van woonuitbreidingsgebieden). We lichten hierna de rol van het private initiatief en de beperkte sturingsmogelijkheden van de gemeente toe.

*Privaat initiatief bepaalt het moment, de locatie en de omvang*  
Omdat verstedelijking vaak plaatsvindt op grond die al in het verleden is bestemd voor wonen, wordt de locatie

**Figuur 4.2**  
**Spreading verkavelingen in Gent, 1962-2011**

Geldige verkavelingen

- 1962 - 1970
- 1971 - 1981
- 1982 - 1992
- 1993 - 2001
- 2002 - 2011



**Figuur 4.3**  
**Ruimtelijke plannen Gent**

 Gebieden met RUP of BPA



Bron: Stad Gent, bewerking PBL

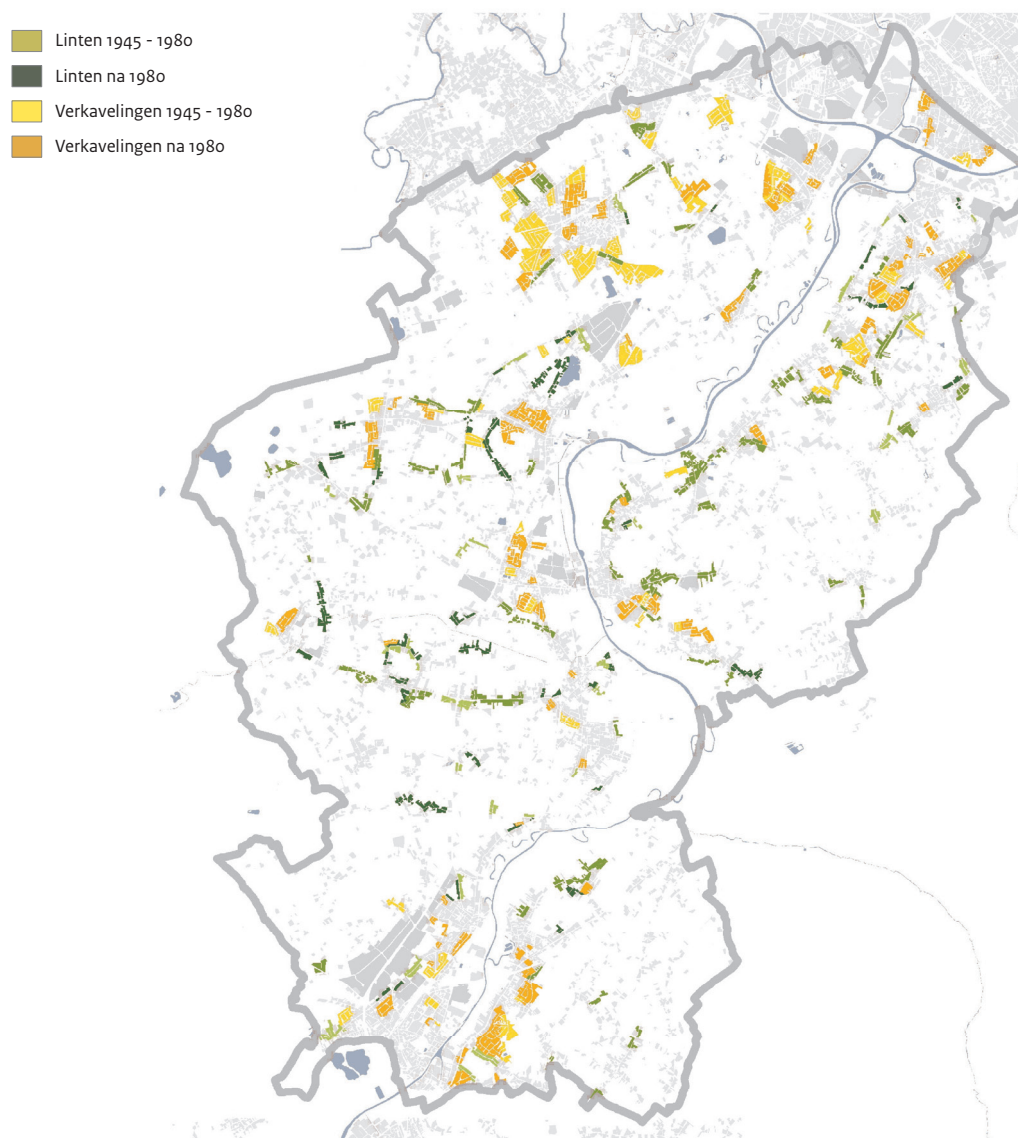
van de woningbouw de facto bepaald op het moment van een privaat initiatief, hetzij omdat een particuliere grondeigenaar op zijn eigen, reeds ontsloten kavel wil gaan bouwen, hetzij omdat een verkavelaar ergens een stuk grond van een grondeigenaar kan kopen. Verkavelaars zijn in Nederland een ongekend fenomeen. Het gaat om bedrijven die grond met een woonbestemming opkopen, een verkavelingsvergunning aanvragen, de grond bouwrijp maken en doorverkopen.<sup>4</sup> Vanaf de jaren zeventig zijn verkavelaars in toenemende mate ook woningen gaan bouwen voor de markt van consumenten die juist geen zin hebben in de moeite van het particulier opdrachtgeverschap. In dat geval lijkt de rol van de verkavelaar meer op die van de Nederlandse ontwikkelaars.

Opvallend is dat de grootste Vlaamse ontwikkelaar, Matexi, slechts circa 1.000 woningen/kavels afzet (cijfers 2004-2009).<sup>5</sup> Ter vergelijking: de grootste Nederlandse woningbouwontwikkelaar, Bouwfonds, verkocht in 2009 ongeveer 5.000 woningen in Nederland. Verkavelaar wordt gezien als een vak waarvoor buitengewoon specifieke regionale en lokale kennis is vereist. Ook Matexi, als grootste verkavelaar, werkt niet

met een centraal bureau, maar vanuit zestien regionale kantoren. Als reden wordt gegeven dat het belangrijk is dicht bij de klant, maar ook dicht op de lokale politiek te zitten, onder andere vanwege de inschatting van de verkavelingslasten (zie verderop). Bovendien wil een verkavelaar dicht in de buurt blijven van de lokale aannemers met wie hij werkt.

De verkavelaar/ontwikkelaar heeft zelf niet in de hand of er gronden vrijkomen. Op de grondmarkt spelen particulieren een belangrijke rol, omdat zij een belangrijk deel van de gronden in bezit hebben. Particuliere grondeigenaren hebben andere beweegredenen dan professionele ontwikkelaars of agrariërs. Mede hierdoor is er een grote kloof tussen het 'juridisch potentieel' aan grond (namelijk de grondstukken die, al dan niet ontsloten, een woonbestemming hebben) en het feitelijke aanbod. Er kan niet alleen worden gespeculeerd – in de zin dat grondeigenaren kunnen wachten op verder stijgende prijzen –, maar vaak wordt er ook grond aangehouden voor het geval dat kinderen of kleinkinderen later geïnteresseerd zouden zijn er te bouwen (De Decker et al. 2010). Naar schatting kan slechts 60 procent van de kavels in verkavelingen,

Figuur 4.4  
Verstedelijkingspatroon tussen Gent en Oudenaarde



Bron: Ryckewaert & De Paep (2008)

45 procent van de kavels langs uitgeruste wegen, en 30 procent van de niet uitgeruste gronden de komende tien jaar op de markt komen (Loris 2011).

Van een 'eigendomsneutrale ontwikkeling' zoals in Nederland is dus geen sprake: het eigendoms patroon is juist heel bepalend voor de locatie en de omvang van het woningbouwgebied. Er wordt voortdurend om en tussen grondstukken gewerkt waarvan de eigenaar niet meedoet. Ook de weginfrastructuur wordt op die manier bepaald door de context, met een ad-hocstratenpatroon als resultaat. In verkavelingen waarbij het de verkavelaar niet is gelukt het hele stuk grond in handen te krijgen, anticiperen ze vaak al op een latere kans daartoe door alvast de ontsluiting naar het naburige grondstuk aan te leggen (zie figuur 4.5, in de onderste punt van de verkaveling).

Kenmerkend voor de verkavelingen zijn de doodlopende wegen. Vanuit de doorgaande wegen wordt een verkaveling 'ingestoken' die eindigt in een keerplaats (de zogeheten pijpenkop). Zo ontstaat op een ongeplande wijze enerzijds een type stedelijke ontsluiting dat door zijn organische vormen en doodlopende straten doet denken aan de ontsluiting van een Nederlandse bloemkoolwijk. Anderzijds is langs meestal kaarsrechte uitvalswegen verlinting ontstaan.

Omdat de meeste verkavelingen zijstraten zijn van doorgaande wegen, ontstaat er een sterke hiërarchie tussen de wegen. Op de doorgaande straten moeten vaak achteraf verkeersremmende maatregelen worden genomen om de woonkwaliteit en veiligheid te garanderen.

*Mogelijkheden tot gemeentelijke sturing zijn relatief gering* Vlaanderen kent net als Nederland en Noordrijn-Westfalen een planningssysteem met een hiërarchie van plannen. Op het niveau van het gewest Vlaanderen bestaat het Gewestplan, waarin voornamelijk de bestemming (de 'kleur') is vastgelegd. Voor delen van het grondgebied is de planning verder uitgewerkt in Bijzondere Plannen van Aanleg (BPA's), of na de goedkeuring van het decreet op de ruimtelijke ordening (in 1999) in Ruimtelijke Uitvoeringsplannen (RUP's). Niet alleen de gemeente kan een RUP opstellen, ook de provincie of het gewest kan dat als het een provinciaal of gewestelijk belang betreft.

De RUP's zijn in vergelijking met bestemmingsplannen in Nederland (of die in Noordrijn-Westfalen) relatief weinig sturend voor de locatiekeuze van woningontwikkeling. In het Gewestplan van eind jaren zeventig, begin jaren tachtig is meer dan voldoende grondgebied al voor woningbouw bestemd.<sup>6</sup> Voor een (privaat) initiatief tot het ontwikkelen van deze woongebieden is het bestaan van een BPA of RUP juridisch niet noodzakelijk. Bij afwezigheid daarvan wordt een ontwikkelingsinitiatief

goedgekeurd op basis van het Gewestplan. Voor de gemeente ligt het belang van een RUP voor deze gebieden daarom vooral in de visie op de ontwikkeling voor een groter gebied in samenhang. Het RUP wordt dus pas van belang als er een initiatief is tot bebouwing. Het gebied wordt immers meestal niet in een keer ingericht, maar aan de hand van een veelheid van kleine initiatieven. Op figuur 4.3 is te zien voor welke gebieden in de gemeente Gent een BPA of RUP geldt.

De gemeente hanteert wel een aantal andere instrumenten om de locaties van nieuwe woonwijken te beïnvloeden. In de eerste plaats kan zij onbebouwde kavels belasten met een zogenoemde activeringsheffing, om te stimuleren dat deze worden bebouwd. Volgens de Vlaamse wet zijn gemeenten zelfs gehouden dat te doen als er een onderaanbod aan woningen bestaat (Stad Gent 2009). De belasting geldt voor kavels aan een voldoende uitgeruste weg en lege kavels in verkavelingen (Stad Gent 2009). Een toekomstige differentiatie van deze heffingen naar plaats zou wellicht als een ruimtelijk instrument kunnen dienen. De vele vrijstellingsmogelijkheden (De Decker et al. 2010) en de geringe hoogte van de heffing (Stad Gent 2009) maken echter dat deze heffing weinig effect sorteert.

Ten tweede zijn er specifieke gebieden waar overheden nog wel via de bestemming, zoals neergelegd in structuurplan en RUP, kunnen sturen (zie tekstkader 'Woonuitbreidingsgebieden Lange Velden'). In de buurt van de steden zijn dit bijvoorbeeld de al eerder genoemde woonuitbreidingsgebieden. Een woonuitbreidingsgebied is een bestemmingscategorie uit het Gewestplan, oorspronkelijk alleen bedoeld voor sociale woningbouw. Deze gebieden zijn in tegenstelling tot de omliggende gronden veelal nooit ontwikkeld, wat een gevolg is van het relatief kleine belang van sociale woningbouw in Vlaanderen. De gebieden kunnen echter worden 'vrijgegeven' voor andere marktsegmenten, mits uit de verplichte woonbehoefte studie blijkt dat er een tekort aan woningen is.

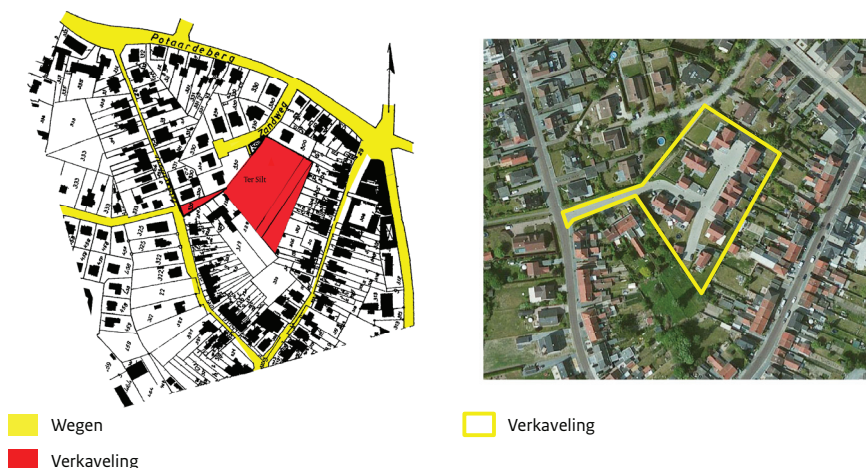
Ten slotte kan de gemeente ook via actief grondbeleid de locatie van woningontwikkeling mede bepalen. De gemeente koopt gronden aan voor bijvoorbeeld herontwikkeling van binnenstedelijke projecten (bijvoorbeeld Oude Dokken in Gent), of ten behoeve van een bepaalde ontwikkeling, bijvoorbeeld voor een nieuwe doorsteek door een bouwblok of om een park uit te breiden. Grondaankopen voor de realisatie van een woonwijk op een uitleglocatie komen echter zelden voor. Het belang van inkomsten van Vlaamse gemeenten uit actief grondbeleid is niet bekend, maar gezien het bovenstaande waarschijnlijk niet groot. Bovendien hebben Vlaamse gemeenten meer dan Nederlandse

### Merelbeke Ter Silt: privaat initiatief

De ontwikkeling van de Merelbeke Ter Silt door de firma Matexi is een goed voorbeeld van hoe de locatie van woningbouw in belangrijke mate wordt bepaald door privaat initiatief: er wordt ontwikkeld waar grond vrijkomt. Deze casus is in zekere zin 'business as usual'.

Het dorp Merelbeke ligt hemelsbreed op zeven kilometer ten zuiden van het stadscentrum van Gent. De site Ter Silt ligt te midden van drie lintwegen. Het stuk was als agrarische grond in gebruik, maar had al een woonbestemming en lag midden in een woongebied. Verkavelaar Matexi heeft de grond in 1998 gekocht van een agrarisch bedrijf. Op een eerder tijdstip was er al een aangrenzend binnenterrein verkaveld (Zandweg). Het plangebied meet 0,8 hectare. Er is geen ruimte voor keerlussen. Aan de zuidzijde loopt de straat door tot op een landbouwperceel, dat dankzij deze reservering in de toekomst ontsloten en verkaveld kan worden.

Figuur 4.5  
Verkaveling Ter Silt, Merelbeke



Bron: Uittreksel Kadastraal Plan, Merelbeke; bewerking PBL, Blom ASA, bewerking PBL.

andere mogelijkheden om hun inkomsten te vergroten, namelijk via de eigen belastingen (zie ook figuur 3.6 in het vorige hoofdstuk).

#### 4.2.2 Dichtheid en voorzieningen

De dichtheid van de Vlaamse verkavelingen blijft door de grote kavels ruim onder de gemiddelde Nederlandse dichtheid op Vinex-locaties. Door de kleine omvang van de verkavelingen is de aanleg van voorzieningen meestal niet aan de orde, de kans is immers groot dat een verkaveling zich in de buurt van een bestaande voorziening bevindt. Bij verkavelingen doen de marktpartijen de grondontwikkeling en inrichting zelf; de openbare wegen en de groenvoorziening dragen zij over aan de gemeente. Opvallend is dat de openbare ruimte bij verkavelingen meestal summier is ingericht. Er staan nauwelijks

bomen en trottoirs ontbreken meestal. Openbare verlichting, kabels en leidingen worden aangelegd in de zogenoemde voortuinstrook, een geprivatiseerde strook tussen voortuin en straat, waarop niet mag worden gebouwd en beperkt beplant.

De inrichting van de openbare ruimte en de dichtheid worden bepaald in de verkavelingsvergunning, die de gemeente aan de initiatiefnemer afgeeft.

#### Verkavelingsvergunning

Hoewel de locatie van woningbouw wat de ligging en omvang betreft vrijwel uitsluitend door particulier initiatief wordt bepaald, vindt gemeentelijke sturing op de inrichting van de locatie plaats op het moment van de aanvraag van de vergunning voor de verkaveling, dat wil zeggen de vergunning om een stuk land te

ontsluiten en bouwrijp te maken. Wanneer er een BPA of RUP voor het gebied aanwezig is, betekent de verkavelingsaanvraag een verdere detaillering hiervan, onder andere door middel van kwaliteitsrichtlijnen voor de openbare ruimte. De aanvraag bevat een plan voor de bebouwing en bestaat uit een plattegrond en functieomschrijving, stedenbouwkundige voorschriften (zoals rooilijnen, goot- en nokhoogtes, dakvormen

en -richting), een wegenplan, een rioleringsplan en een beschrijving van de materialen<sup>7</sup> (zie tekstkader 'Merelbeke Ter Silt: stedenbouwkundige voorschriften'). De verkavelaar realiseert een groot deel hiervan bij het bouwrijp maken (bijvoorbeeld de aanleg van wegen en de riolering), maar de voorschriften voor de rest van de werkzaamheden gelden voor de kopers van de kavel (behalve als de verkavelaar zelf de woningen bouwt).

### Woonuitbreidingsgebied Lange Velden

Om de doelstelling van het RSV en de Woonvisie te verwezenlijken, voert de gemeente Gent een beleid waarin een aantal actief te ontwikkelen gebieden wordt aangewezen (Stad Gent 2003). Hieronder vallen ook enkele woonuitbreidingsgebieden.

De site Lange Velden (figuur 4.6) in de deelgemeente Wondelgem was zo'n woonuitbreidingsgebied. Lange Velden bevindt zich in het noorden van de stad Gent, op vier kilometer van het centrum. Het plangebied is gesitueerd tussen de Expresweg R4 in het noorden, en drie reeds bebouwde straten. Voorheen was het gebied als landbouwgebied in gebruik. Anticiperend op een omzetting van woonuitbreidingsgebied naar stedelijk woongebied, hadden een aantal professionele ontwikkelaars de grond al gekocht.

Aanvankelijk was er nog geen overeenstemming tussen de ontwikkelende partijen en één grondeigenaar in het centrale gedeelte van het gebied. Daarom werd besloten het gebied in fasen te ontwikkelen, om de grond van de 'onwillige' eigenaar heen. Uiteindelijk heeft deze eigenaar zich aangesloten bij het plan.

Het noorden van het gebied is in het Gewestplan aangewezen als groenbufferstrook. Binnen de afspraak tussen gemeente en grondeigenaren werden deze gronden voor een relatief zachte prijs verkocht aan de gemeente. Het gebied wordt vanaf vier plekken voor auto's ontsloten. De meanderende laan is de enige doorgaande straat in het plan. Haaks daarop staan negen woonstraten die aan de zuidzijde via de Lange Veld onderling zijn verbonden.

Figuur 4.6  
Stedenbouwkundig ontwerp Lange Velden, Gent



Bron: Stad Gent

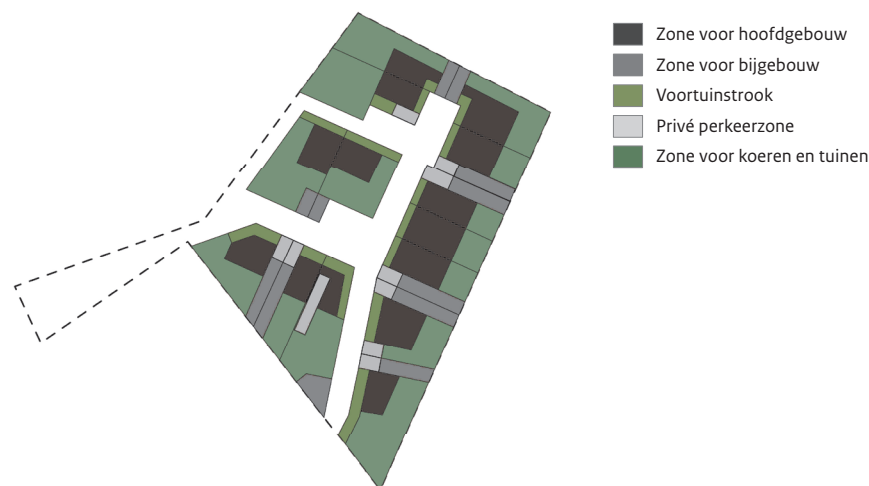
### Merelbeke Ter Silt: stedenbouwkundige voorschriften

De aanvraag voor de verkavelingsvergunning voor Ter Silt in Merelbeke is pas in tweede instantie goedgekeurd door de gemeente. Bij de vergunningsaanvraag (figuur 4.7) golden meerdere ruimtelijke voorwaarden. Zo zijn er voor de eigen kavel rooilijnen opgenomen, en zones voor bijgebouwen en de voortuinstrook. Op deze laatste mag alleen gras worden ingezaaid of lage streekeigen beplanting worden gezet. De voorgeschreven maximale dichtheid, gerekend over de hele verkaveling, is uitgedrukt in FSI 0,59, wat relatief veel is voor grondgebonden woningen. Van de verkaveling is 71 procent van het oppervlak uitgegeven. De overige 29 procent behoort tot de openbare ruimte.

Het materiaalgebruik is ook aan voorwaarden gebonden, maar de uiteindelijke keuze van de ontwikkelaar om alle woningen in dezelfde stijl te bouwen, is geen gevolg van de voorwaarden bij de verkavelingsaanvraag, maar een bewuste keuze. Voor de gebouwen gelden maximale nokhoogtes en voorwaarden voor op- en aanbouwen.

Figuur 4.7

#### Verkavelingsplan Ter Silt, Merelbeke



Bron: Matexi bewerking PBL

De koper koopt niet alleen een kavel en het recht om er te bouwen, maar ook de beperkingen daaraan zoals die door de verkavelaar zijn uitonderhandeld (een soort kettingbeding).

In principe kan een verkavelaar de aanvraag voor een verkavelingsvergunning direct indienen. In de praktijk is er vaak vooroverleg tussen gemeente en verkavelaar – zowel op politiek niveau als bij stedenbouwkundige en technische diensten – over de voorwaarden van vergunningverlening, voordat de aanvraag officieel wordt ingediend.

Na inrichting draagt de verkavelaar het openbare gedeelte kosteloos over aan de gemeente. Voordat de gemeente alle openbare voorzieningen in ontvangst neemt, is er een overdrachtsmoment waarop de gemeente beziet of aan de voorwaarden is voldaan. Vervolgens reikt zij een zogeheten attest-verkoopvergunning uit aan

de verkavelaar. Pas hierna kan tot verkoop van kavels aan particulieren worden overgegaan.<sup>8</sup>

Voorzieningen in de openbare ruimte (zoals wegen, riolering en groen) worden dus feitelijk verhaald op de kopers van kavels of woningen. Voor overige voorzieningen (waaronder scholen, openbaar vervoer en parken) zijn de bewoners van Vlaamse nieuwbouwoctaties in eerste instantie aangewezen op het aanbod in bestaande woongebieden. Pas wanneer dat aanbod onvoldoende is, moeten extra voorzieningen worden gebouwd. Deze zijn voor rekening van de gemeente. Grond voor publieke voorzieningen kan de gemeente in principe op basis van een BPA of RUP onteigenen. Onteigening gebeurt echter niet voor woonbestemmingen: de te onteigenen grond moet zelf voor een publieke voorziening zijn bestemd (vergelijk Noordrijn-Westfalen, paragraaf 5.2.2).

### Lasten

De gemeente kan voorwaarden of zogenoemde lasten verbinden aan de verkavelingsvergunning. De voorwaarden kunnen betrekking hebben op een minimale groennorm, een norm voor parkeerruimte of voor de verhouding tussen kleine, modale en grote woningen. Deze lasten kunnen ook worden opgelegd als er voor het gebied geen RUP geldt. De lasten kunnen gebaseerd zijn op een eigen gemeentelijke richtlijn, maar zijn soms ook ad hoc, bijvoorbeeld een eenmalige bijdrage aan de vernieuwing van een toegangsweg of voor de bouw van een crèche.

Vaak hebben lasten ook betrekking op sociale woningbouw. Inmiddels is de omvang van deze lasten gewestelijk geregeld in het Decreet Grond en Pandenbeleid van 2009. Gemeenten zijn wettelijk gehouden voldoende sociale woningen te bieden (Stad Gent 2009: 64) en 10 tot 20 procent 'sociale last' op te leggen aan private initiatiefnemers.<sup>10</sup> De gemeente Gent hanteert het beleid om bij verkavelingen tussen de 10 en 49 kavels een last van 10 procent sociale nieuwbouw (huur, koop, kavel) als eis te verbinden, en eveneens 10 procent 'bescheiden koop'. Bij projecten vanaf 50 kavels geldt alleen een sociale last van 20 procent. Er zijn verschillende manieren waarop de verkavelaar aan de last kan voldoen: in natura (door realisatie van de woningen), door verkoop van de gronden aan een sociale huisvestingsmaatschappij, door verhuur van de woningen aan een sociaal verhuurkantoor, door het betalen van een bijdrage of door het verleggen van de last naar terreinen buiten het project (zie tekstkader 'Lasten in Lange Velden').

Gemeenten kunnen een verkavelingsvergunning weigeren als deze niet strookt met wat zij beschouwen als een 'goede ruimtelijke ordening', bijvoorbeeld omdat de openbare ruimte onvoldoende is uitgewerkt, of omdat in te hoge dichtheden wordt gebouwd. De verkavelingsvergunning geeft gemeenten dus een krachtig instrument in handen, en vervult in die zin een vergelijkbare functie in de onderhandelingen als een bestemmingsplanwijziging, of tegenwoordig het exploitatieplan uit de Grondexploitatiewet in Nederland.

Toch geeft de mogelijkheid van het opleggen van lasten de Vlaamse gemeenten sturingsmogelijkheden over een beperkt gedeelte van de ontwikkelingen. Omdat de lasten zijn gekoppeld aan een verkavelingsvergunning, zijn voor bebouwing aan bestaande wegen (lintbebouwing) veel moeilijker eisen op te stellen. Bovendien bevindt een deel van de bouwpotentie zich in lege kavels in bestaande verkavelingen, waarvoor dus geen nieuwe voorwaarden kunnen worden gesteld (Stad Gent 2003). Behalve verkavelaars doen ook sociale huisvestingsmaatschappijen aan verkaveling en inrichting. Zij zijn bij

de aankoop van grond gebonden aan een wettelijk te betalen limietprijs. Stijgende kavelprijzen (zie ook figuur 4.8) waren dan ook een van de redenen om de realisatie van sociale woningbouw via de lasten te gaan regelen. Alle kosten van infrastructuur en inrichting van de woonomgeving van sociale woningen (zoals groen en speelterreinen) worden gedragen door de gewestelijke overheid.

### 4.2.3 Omvang van de bouwprojecten, woningtypen en de mate van variatie

Op verkavelingen zijn bijna altijd grondgebonden woningen te vinden. Er valt zelfs een typische 'verkavelingswoning' te herkennen (De Decker et al. 2010): een vrijstaande woning op een ruime kavel, met alleen een zolderverdieping. De plattegrond is rechthoekig, waarbij de lange zijde parallel aan de straat staat. De voorgevel is representatief: de ingang bevindt zich aan de voorkant. Langs de linten en op kruispunten worden recentelijk meer appartementen gebouwd. Van oudsher wordt in verkavelingen kavelsgewijs gebouwd. De laatste jaren worden daarnaast in toenemende mate grondgebonden woningen in kleine series gebouwd. De gemiddelde omvang van bouwprojecten blijft echter veel kleiner dan in Nederland, met als gevolg een hogere architectonische variatie. Hoewel het grondgebonden woningtype de verkavelingen domineert, is er veel variatie in subtypen (bijvoorbeeld patiowoningen, pastoriwoningen, fermettes, villa's, bungalows) en bouwstijlen (historiserend, modern). Recent vindt er op de verkavelingen ook steeds vaker seriebouw plaats in compactere woningtypen: twee-onder-een-kapwoningen (de zogenoemde driegevelwoningen) en tussenwoningen (de tweegevelwoningen, oftewel rijtjeshuizen). Nog steeds maakt de tussenwoning op verkavelingen slechts ongeveer 5 procent uit van de nieuwbouw (De Decker et al. 2010).

De woningtypen, de omvang van de bouwprojecten en de mate van variatie zijn mede een gevolg van een institutionele setting waarin veel ruimte is voor particulier opdrachtgeverschap. Daarnaast worden er echter ook projectmatig woningen gebouwd in zogenoemde groepswoningbouw. We gaan hierna op beide vormen van opdrachtgeverschap in.

#### *Particulier opdrachtgeverschap*

De wooncultuur in Vlaanderen is van oudsher gericht op particulier opdrachtgeverschap. De woningmarkt is daarom vooral een nieuwbouwmakrkt, dat wil zeggen dat het aandeel transacties in nieuwbouwwoningen relatief groot is ten opzichte van transacties in de bestaande voorraad. Er is een uitgebreide kavelmarkt



### Lasten in Lange Velden

In de casus Lange Velden legde de gemeente de ontwikkelaars een last op van 20 procent sociale woningbouw en een extra last van 20 procent 'bescheiden koop'. De gemeente bereikte met de ontwikkelende partijen (de grondeigenaren) overeenstemming over een stedenbouwkundige opzet, die in de verkavelingsvergunning werd vastgelegd. De oostkant van het gebied is bestemd voor 'groepswooningbouw' voor sociale huurwoningen.

Een sociale huurmaatschappij kocht de kavels van de ontwikkelende partijen, en bouwt daarop in totaal 96 woningen, waarvan 48 appartementen in 'urban villa's'.

Binnen het verkavelingsgebied golden er ook lasten op het gebied van groenvoorzieningen, conform de gemeentelijke groennorm. De openbare ruimte wordt zorgvuldig vormgegeven, met voor iedere straat een eigen boomprofiel, een vrijliggend pad voor langzaam verkeer en enkele speelplaatsen. De bestaande bomen zijn gerood. Rondom de appartementen, verdeeld over zes urban villa's, is een parklandschap aangelegd.

De groenstructuur aan de noordkant van het gebied viel niet onder de verkavelingsvergunning.

De school die het dichtst in de buurt van Lange Velden ligt, zal door de ontwikkeling wellicht worden overbelast, maar dit wordt opgevangen door de uitbreiding van een school verderop in het dorp. Het gebied wordt aan de oostzijde ontsloten met een tramlijn vanuit het stadscentrum van Gent.

voor particulieren en er zijn veel verschillende instituties beschikbaar die het particulier opdrachtgeverschap ondersteunen (Dol et al. 2011).

Volgens een studie van het OTB (Dol et al. 2010b) verwerft de particulier de kavel in ongeveer 45 procent van de gevallen van een niet-professionele partij: van familie (16 procent) of van een andere particulier (28 procent). Eveneens circa 45 procent verwerft de kavel van een commerciële partij, zoals een makelaar, een verkavelaar of – opvallend – een notaris, via een huizenveiling. De overige kavels betreffen onder andere sociale kavels (tabel 4.1).

Vervolgens bestaat er een scala aan mogelijkheden om het eigen huis te realiseren, van volledige zelfbouw tot een woning die bij een aannemer uit een catalogus wordt uitgezocht en 'sleutel-op-de-deur' wordt opgeleverd (zie tabel 4.2). Voor het bouwproces zelf kan de particulier op verschillende manieren de bouwleiding organiseren: via een algemene aannemingsovereenkomst, waarbij een aannemer aanspreekpunt is en anderen inhuurt, via afzonderlijke aannemers, waarbij de particulier zelf de coördinatie doet, en via het inhuren van een professional (bijvoorbeeld een architect), die alle contacten met aannemers coördineert.

De architect speelt in het proces een belangrijke rol. De Belgische wet vereist dat bij het bouwproces een architect wordt ingeschakeld. Deze is verantwoordelijk voor de degelijkheid van het ontwerp, het correct indienen van de bouwvergunningaanvraag en een correcte uitvoering van de bouw. De architect blijft tien jaar aansprakelijk voor eventuele fouten bij het uitoefenen van zijn/haar taken. Ook als de eigenaar zelf wil bouwen of het bouwproces zelf wil leiden, moet dus zowel het ontwerp als de uitvoering onder supervisie staan van een architect.

De Vlaamse woningmarkt is van oudsher een statische woningmarkt, al is dit de laatste tijd langzaam aan het veranderen (Elsinga et al. 2007; zie ook paragraaf 3.1.4). In dit ideaaltypen behelst de 'wooncarrière' van de bewoner als gezegd het aanpassen van de woning aan veranderende omstandigheden of woonwensen. Dit heeft op verschillende manieren gevolgen voor de morfologie ervan. Omdat de bewoner niet verwacht te verhuizen, is er meer aanleiding om (binnen het budget) het individuele droomhuis te verwezenlijken. Het feit dat de mogelijkheid er is om een andere woning te bouwen dan die van de buurman, is een belangrijk voordeel van eigendom van een eigen woning. De overheid is daarom ook voorzichtig met te strakke architectonische regelgeving (zie tekstkader 'Kavelsgewijs bouwen in Lange Velden'). Daarnaast is het noodzakelijk dat er genoeg ruimte om het huis heen is om het later nog eens te kunnen verbouwen (De Meulder et al. 1999) en het te kunnen aanpassen aan nieuwe levensomstandigheden. Dit ondersteunt een markt vraag naar woningtypen waarin dat goed mogelijk is. De verbouwingen zelf dragen bij aan de variatie.

In het afgelopen decennium zijn de huizen- en kavelprijzen in Vlaanderen sterk toegenomen (zie figuur 4.8). Door stijgingen van de grondprijzen worden de kavels bij recentere verkavelingen kleiner. Volgens De Decker et al. (2010) is de gemiddelde kavelgrootte in de periode 2002-2007 met ongeveer 18 procent gedaald (van 614 naar 508 vierkante meter).

Dol et al. (2010b) constateren dat het particulier opdrachtgeverschap in Vlaanderen sinds de jaren negentig is afgenomen. Zij leiden dat af uit een afnemend aandeel eengezinswoningen in de bouwvergunningen en uit een sterke afname van het aantal transacties in kavels.

Tabel 4.1

**Grondaankopen van particulieren**

<b>Het 'informele' circuit</b>	
Via een particuliere grondeigenaar	28%
Schenking of erfenis (familie)	9%
Gekocht van familie	7%
<b>Commerciële partij</b>	
Makelaar	14%
Notaris	11%
Bouwbedrijf (verkavelaar)	9%
Ontwikkelaar (verkavelaar)	7%
<b>Non-profit of overheid</b>	
Sociale huisvestingsmaatschappij	6%
Overheid	2%
<b>Anders</b>	7%
<b>Totaal</b>	100%

Bron: Dol et al. 2010b (op basis van de (Ver)bouwingsenquête VCB, 2009)

Tabel 4.2

**Vormen van particulier opdrachtgeverschap**

<b>Eigenbouw en/of grote eigen zeggenschap</b>	
Losse aannemers zelf aangestuurd	31%
Grotendeels zelfbouw	15%
Volledig zelf gebouwd	6%
<b>Grote inbreng commerciële partij</b>	
Sleutel-op-de-deurbedrijf, inclusief grond	22%
Sleutel-op-de-deurbedrijf, exclusief grond	14%
Algemene aannemer	12%
<b>Totaal</b>	100%

Bron: Dol et al. 2010b (op basis van de (Ver)bouwingsenquête VCB, 2009)

Ze vermoeden dat de Vlaamse wooncultuur van 'werken aan een woning' nog wel degelijk bestaat, maar in toenemende mate uitdrukking vindt in het ingrijpend verbouwen van bestaande woningen: 'Hoewel er in de loop der tijd dus minder kavels zijn verkocht voor particulier opdrachtgeverschap, lijkt het erop dat vele Vlamingen als "substituut" een bestaande woning kopen en deze ingrijpend verbouwen' (2010b: 14). De Decker (in Elsinga et al. 2007) constateert dat de voorstelling van de Vlaming van zijn wooncarrière aan het veranderen is, en dat de woningmarkt daarmee minder is te karakteriseren als 'statisch'. De keuze voor het kopen of bouwen van een huis wordt steeds minder bepaald door het ideaalbeeld van een huis waarin de kinderen opgroeien en de ouders ten slotte hun oude dag slijten; het huis wordt daarmee minder beschouwd als de finale stap in de wooncarrière.

De mate van variatie in de verkavelingen is niet alleen terug te voeren op de individuele wensen bij bouw en verbouw van de eigenaren, maar ook te herleiden uit het feit dat veel woningbouwgebieden niet 'af' raken. Lang niet alle kavels worden uitgegeven met een bouwverplichting. Het gevolg daarvan is dat veel kavels onbebouwd blijven, of mogelijk op een veel later tijdstip worden bebouwd. Hierdoor ogen de straten gevarieerd, ofwel door de aanwezigheid van lege kavels, ofwel door een mix van woningtypen en bouwstijlen. Het ontbreken van een tijdshorizon voor de bouw van de woonwijk maakt dat investerende partijen niet door onderlinge afspraken over de financiering afhankelijk zijn

van de voltooiing van de bebouwing, zoals dat vaak bij gemeenschappelijke ontwikkelingsprojecten tussen gemeenten en ontwikkelaars in Nederland het geval is. De voorinvesteringen in het bouw- en woonrijp maken worden bij de verkoop van de kavels al terugverdiend. Publieke voorzieningen, zoals parken, zijn voor rekening van het budget van de overheden; sociale woningbouw wordt gefinancierd uit subsidies of gunstige kredietvoorzieningen door hogere overheden en verloopt in principe niet via vereveningen binnen het plangebied. Zodra er lasten worden opgelegd, wordt dit beeld van 'ontkoppelde' financiering genuanceerd. Dit is feitelijk een soort verevening. De opgelegde voorzieningen of de sociale woningbouw hoeven dan wel niet uit de huizenverkoop te worden betaald, maar wel uit de kavelverkoop. De verevening vindt wel eerder in het proces plaats, namelijk bij de kavelverkoop en niet bij de bebouwing.<sup>12</sup>

*Verkavelaar of sociale huisvestingsmaatschappij als bouwer*  
 Zoals gezegd neemt het projectmatig bouwen in Vlaanderen toe. Dit maakt een grotere architectonische en stedenbouwkundige homogeniteit mogelijk. Een grotere omvang van het bouwproject hoeft overigens niet gelijk te staan aan seriebouw in de zin van exacte of 'gestempelde' herhalingen. Dit is zichtbaar in Merelbeke Ter Silt (zie tekstkader).

Ook in de sociale woningbouw is vaker sprake van seriebouw, vaak in de vorm van appartementengebouwen. In vergelijking met Nederland worden er

### Kavelsgewijs bouwen in Lange Velden

Het ontwikkelingsproces van Lange Velden lijkt in een aantal opzichten op de Nederlandse praktijk: speculatie op een bestemmingsverandering door grondeigenaren, een sterke invloed van de gemeente op de opzet, en een behoorlijk percentage sociale woningbouw. Met 466 woningen op 18,2 hectare komt de gemiddelde dichtheid op 26 woningen per hectare. De verkavelingsvergunning clustert woningtypen: er zijn vrijstaande woningen (12 procent), geschakelde, patio- of rijtjeswoningen (64 procent) en appartementen (24 procent). Het uitgangspunt van het stedenbouwkundig ontwerp (figuur 4.5) zijn verschillende straten met elk hun eigen karakter. Zo verschilt het type huizen en het straatprofiel per straat.

Na het bouwrijp maken wordt echter het overgrote deel van de kavels gewijs door particulieren bebouwd, hetgeen het resultaat toch sterk doet afwijken van de meeste nieuwbouwwijken in Nederland (foto 4.1). Wat betreft het materiaalgebruik en de gevelindeling zijn er geen voorschriften. Wel zijn de rooilijnen en de volumes (hoogte, breedte en dieptes) van de woningen aan regels gebonden.

Foto 4.1



Bron: Stad Gent

*Architectonische variatie in Lange Velden, Gent*

echter veel minder sociale woningen gebouwd. Sociale huisvesting – zowel sociale huur als sociale koop – gebeurt in Vlaanderen door erkende sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM). Private partijen komen niet in aanmerking voor de gesubsidieerde leningen via de Vlaamse maatschappij voor sociaal wonen (VMSW, voorheen de Vlaamse huisvestingsmaatschappij VHM). Er bestaan ongeveer 100 van deze maatschappijen, met een bezit van gemiddeld 1.300 woningen. In totaal werden er in de periode 1996-2009 in Vlaanderen gemiddeld 1.600 sociale huurwoningen en 600 sociale koopwoningen per jaar gerealiseerd.<sup>13</sup>

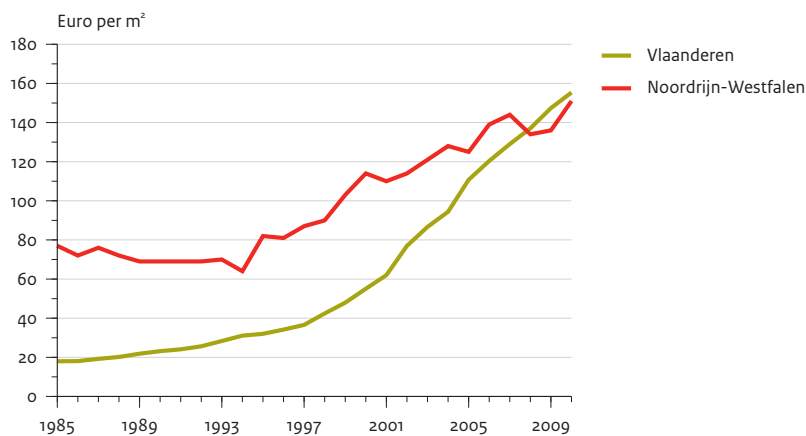
### 4.3 Synthese

Het verloop van het ontwikkelingsproces in Vlaanderen kan door middel van drie arena's worden beschreven (figuur 4.9). In de eerste arena gaat het spel minder vaak

dan in Nederland om de bestemmingsverandering, aangezien de grond waarop wordt gebouwd vaak al een woonbestemming heeft. Als de grond wordt verworven, betekent dat minder vaak dan in Nederland dat die ook binnen afzienbare tijd bouwrijp wordt gemaakt. Particulieren houden gronden vaak voor later, als belegging, of voor familie. Op het moment dat verkavelaars grond verwerven van een particulier of agrariër, wordt deze wel snel bouwrijp gemaakt. Deze dynamiek, waarin het initiatief tot ontwikkeling komt van particulieren of van verkavelaars, schept de randvoorwaarden voor een aantal typerende morfologische kenmerken van de Vlaamse nieuwbouwalocaties, namelijk verspreide, gelijktijdige ontwikkeling van kleine locaties, het onbebouwd blijven van veel gebieden binnen het stedelijk weefsel, en de ad-hocontsluiting.

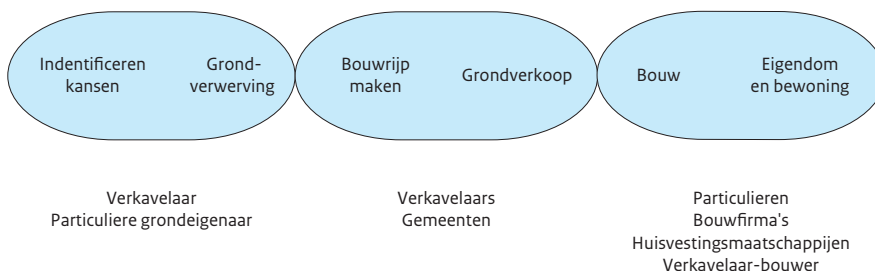
Pas bij het spel in de tweede arena komt de gemeente in beeld. Hier draait het om de onderhandelingen over de verkavelingsvergunning en de bijkomende lasten.

Figuur 4.8  
**Grondprijzen bouwrijpe grond, 1985 - 2010**



Bron: be.stat (statistics Belgium); IT.NRW<sup>11</sup>

Figuur 4.9  
**Arena's van het ontwikkelingsproces in Vlaanderen**



De opzet van de locatie en de latere gebruiksmogelijkheden worden definitief vastgelegd. In deze arena wordt daarmee een aantal randvoorwaarden voor de morfologie bepaald: de stedenbouwkundige opzet van de verkavelingen en de openbare ruimte, en de spreiding van sociale woningbouw, inclusief de bijbehorende woningtypen. Omdat het gaat om kleine locaties, is een gemeentelijke voorziening, zoals scholen of openbaar vervoer, lang niet altijd noodzakelijk. De gemeente heeft hier een eenduidige rol van regelgever, en is vaak zelf niet financieel betrokken. De verkavelaar maakt de grond bouwrijp, draagt de openbare gronden over aan de gemeente, en verkoopt de kavels. Ook de verkoop van bouwrijpe kavels betekent niet dat er ook gaat worden gebouwd: particulieren houden deze kavels vaak nog lang in bezit alvorens te bouwen. In de derde arena is de particulier de belangrijkste speler, ofwel reeds in het bezit van een bouwrijpe kavel, of op

zoek naar een kavel om zijn droom te verwezenlijken. Daarnaast zijn er de sociale huisvestingsmaatschappijen en bouwfirma's die relatief kleine hoeveelheden woningen willen ontwikkelen. Na verkoop van de kavel heeft zowel de gemeente (die immers niet heeft geïnvesteerd) als de verkavelaar geen financieel belang meer bij het 'afbouwen' van de locatie. In deze arena worden de randvoorwaarden bepaald voor de architectonische variatie, de woningtypen en de dichtheid, en opnieuw het onbebouwd blijven van kavels.

Wanneer de verkavelaar ook als bouwer optreedt (of de sociale huisvestingsmaatschappij ook als grondontwikkelaar), ziet het schema er anders uit: de tweede arena betreft dan ook de bouw, en de derde arena begint pas als de particulier een kant-en-klaar huis koopt (zoals in de Nederlandse situatie, zie paragraaf 3.2).

### Merelbeke Ter Silt: de verkavelaar als bouwer

In Ter Silt in Merelbeke zijn de woningen gebouwd door ontwikkelaar Matexi. Matexi heeft er daarbij naar gestreefd een herkenbare buurt te creëren door een eenheid in stijl en materiaal. De huizen op de verkaveling zijn als één ensemble ontworpen. De bouwstijl is vanwege het gebruik van bakstenen, de spijlen in de ramen en schuine, rode pannendaken als traditioneel te bestempelen. Maar alle huizen verschillen onderling, in plattegrond, dakvorm en gevelindeling (foto 4.2). De woningen zijn alle grondgebonden. Er staan drie vrijstaande woningen, vier twee-onder-een-kapwoningen en een drie-onder-een-kapwoning. De dichtheid is 18 woningen per hectare, en de site is verdeeld in veertien kavels, variërend van 250 tot 515 vierkante meter. Alle kavels zijn verschillend in omvang.

De openbare ruimte is, op de sloten na, geheel bestraat met klinkers. Delen daarvan zijn bedoeld om te parkeren. De openbare lantaarnpalen staan in de voortuinen. Voor de voortuinstroken gelden dan ook bijkomende voorschriften. Er staan geen bomen in het openbare domein, waardoor de buurt stenig overkomt.

Foto 4.2



Bron: Matexi

*Eenheid in stijl en materiaal in Merelbeke Ter Silt*

### Noten

- 1 Mondelinge mededeling van een deelnemer aan de workshop op de afdeling Ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed, 23 december 2010.
- 2 Deze paragraaf is overwegend gebaseerd op De Meulder et al. 1999; De Peuter et al. 2011; Ryckewaert 2002, 2011; Theunis 2006; Verbeek et al. 2010.
- 3 Opmerkelijk is ook de 'opvulregel' die tussen 1978 en 1993 bestond: ook bij terreinen die niet voor wonen waren bestemd, mocht tegen de bestaande bebouwing aan worden gebouwd. Dankzij deze opvulregel werd de lintbebouwing versterkt (Verbeek et al. 2010).
- 4 Daarbij is het niet altijd nodig om het hele grondstuk te kopen. Vaak is alleen het 'toegangsperceel' voldoende. De verkavelaar hoeft de grond ook niet altijd meteen zelf aan te kopen; er zijn veel tussenposities mogelijk, bijvoorbeeld een optie (zoals dat in Nederland ook vaak gebeurt). Maar ook het kopen van het recht van opstal, waarbij de grond in handen blijft van de oorspronkelijke eigenaar. Na het bouwrijp maken wordt op het moment van de verkoop van het perceel zowel het eigendom van de grond als het recht van opstal aan de koper verkocht. Met deze strategie wordt het risico met grondeigenaar gedeeld, maar ook de winst.
- 5 Circa 400 woningen en circa 600 kavels. Inmiddels is deze verhouding verschoven in de richting van woningen.
- 6 De gemeentelijke RUP wordt weinig gebruikt om woonbestemmingen op te heffen, alleen al vanwege het feit dat dit kan leiden tot eisen voor planschadevergoeding (De Peuter et al. 2011).
- 7 Vergelijkbaar met het Nederlandse bouwbesluit moeten de gebouwen daarnaast voldoen aan het algemene bouwreglement, dat in werking treedt op het moment dat de bouwvergunning zelf wordt aangevraagd. Maar het bouwreglement geeft dus geen mogelijkheid (stedenbouwkundige) eisen te stellen op het niveau van het project als geheel.
- 8 Verkavelaars kunnen al eerder tot verkoop van de kavels overgaan wanneer zij een financiële waarborg stellen voor de werken van ontsluiting. Met die waarborg kan de gemeente zelf de ontsluiting aanleggen als de verkavelaar dit zou nalaten. De waarborg wordt teruggegeven op het moment dat de ontsluiting definitief wordt opgeleverd.
- 9 De Floor Space Index (FSI) is het totale bruto vloeroppervlak (van alle verdiepingen) gedeeld door het terreinoppervlak.

- 10 Voor publieke grondeigenaren gelden hogere lasten: 20-40 procent in woongebieden en 40-50 procent in woonuitbreidingsgebieden.
- 11 Voor Nederland zijn alleen kavelprijzen beschikbaar voor vrijstaande woningen. Daarmee zijn de prijzen niet zuiver vergelijkbaar met de buitenlandse, waarin woningtypen in alle prijssegmenten voorkomen. Het is wel zeker dat de prijzen in Nederland gemiddeld veel hoger liggen. Om een indicatie te geven: alleen in de minst geliefde Nederlandse regio's (bijvoorbeeld Groningen) is de kavelprijs per vierkante meter voor vrijstaande woningen vergelijkbaar met het buitenlandse gemiddelde (NVB thermometer koopwoningen najaar 2010).
- 12 Maar het bouw- en woonrijp maken voor de sociale woningen, inclusief de inrichting van de bijbehorende openbare ruimte, worden door het Vlaams Gewest bekostigd en georganiseerd, en zijn dus financieel niet gekoppeld. Deze scheiding in bekostiging wordt soms zichtbaar in het plan wanneer het sociale deel van de locatie planmatig wordt gescheiden van het 'koopdeel' en bijvoorbeeld een eigen ontsluiting krijgt.
- 13 [Http://www.vmsw.be/language/nl-nl/nl/algemeen/statistieken](http://www.vmsw.be/language/nl-nl/nl/algemeen/statistieken).

# Woonwijkontwikkeling in Noordrijn-Westfalen

**De woonwijken in uitleglocaties in Noordrijn-Westfalen zijn vergeleken met de Nederlandse kleinschaliger en gevarieerder, in vergelijking met Vlaanderen zijn ze groter en meer gestructureerd. Deze ‘tussenpositie’ geldt niet alleen voor de morfologie, maar ook voor het ontwikkelingsproces. Enerzijds kent dat proces, zoals ook in Nederland, een strenge planvorming als het gaat om de locaties voor woonwijken. Anderzijds lijkt het op Vlaanderen, in de zin dat de ontwikkeling van de locatie op een meer organische manier verloopt, met een meer open einde dan in Nederland. Er is een open kavelmarkt, waarop verschillende private investeerders zich bewegen; een opvallende investeerder daarbij is de particuliere verhuurder. Net als in Vlaanderen hanteert de gemeente relatief weinig actief grondbeleid, behalve voor het realiseren van sociale kavels.**

In paragraaf 5.1 schetsen we de achtergronden van het (West-)Duitse woningbouwbeleid. In paragraaf 5.2 maken we de typisch morfologische kenmerken van nieuwbouwwijken in Noordrijn-Westfalen inzichtelijk, aan de hand van het productieproces en de daarbij horende relevante instituties.

## 5.1 Historische impressie van het woningbouwbeleid

Door de verwoestingen van de Tweede Wereldoorlog en de instroom van Duitse vluchtelingen uit voormalige Duitse gebieden ten oosten van het huidige Duitsland was het naoorlogse woningtekort in West-Duitsland nog groter dan in andere Europese landen (figuur 5.1 en 5.2).<sup>1</sup> In de naoorlogse jaren had het lenigen van de woningnood van overheidswege de hoogste prioriteit.

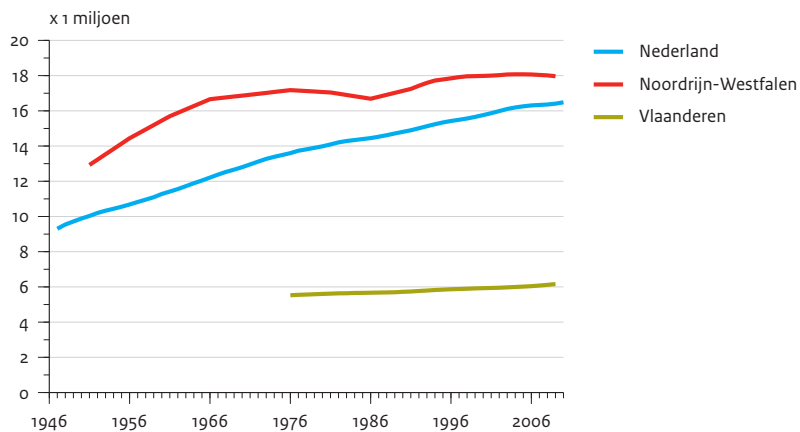
Na een periode van teruggang van de bouwproductie in Noordrijn-Westfalen in de jaren tachtig, dreigde aan het begin van de jaren negentig opnieuw een woningtekort, onder andere door de toestroom van *Aussiedler*<sup>2</sup> uit Oost-Europa, daarna om inwoners uit de voormalige DDR. Dit leidde tot extra financiële inspanningen van de overheid. Vanaf het jaar 2000 neemt de nieuwbouwproductie in Noordrijn-Westfalen opnieuw duidelijk af, maar nu gaat dat samen met een zich stabiliserende bevolkingsomvang. Relatief de grootste afname doet zich voor bij de

nieuwbouw van appartementen (zie ook figuur 2.9 in hoofdstuk 2). Tegenwoordig krijgen steeds meer gebieden te maken met achterstand en krimp, niet alleen in het voormalige Oost-Duitsland, maar ook in Noordrijn-Westfalen. Het programma *Stadtumbau West* financiert herstructurering van deze stedelijke gebieden in het voormalige West-Duitsland.

### 5.1.1 Objectsubsidies voor sociale woningbouw

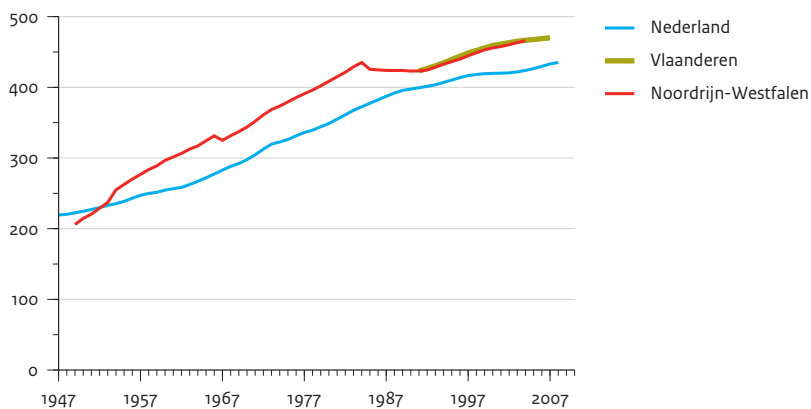
De West-Duitse overheid subsidieert sinds de wederopbouwperiode het bouwen van sociale woningen via een objectsubsidie, waaraan bepaalde voorwaarden zijn gekoppeld.<sup>3</sup> Anders dan in Nederland, maken ook veel private partijen gebruik van deze subsidies. Met deze subsidiemethode, met een grote inbreng van de marktsector, is in de eerste naoorlogse decennia een grote woningproductie op gang gebracht. De voorwaarden die aan de objectsubsidie zijn gekoppeld, gelden echter maar voor een beperkte periode. Vroeger ging het om een periode die kon oplopen tot 40 jaar, inmiddels gaat het om 15 of 20 jaar. Na afloop van deze periode zijn de eigenaren vrij om de woningen op de vrije markt te verhuren. In de loop van de tijd verdwijnen woningen dus uit de sociale woningvoorraad en komen ze in de marktsector terecht.<sup>4</sup> Aangezien een groot deel van de gesubsidieerde woningen in de jaren vijftig, zestig en zeventig is gebouwd, is het aandeel sociale woningbouw in de jaren tachtig en negentig substantieel afgenomen en zijn veel sociale woningen toegevoegd aan de private markt.

**Figuur 5.1**  
**Aantal inwoners, 1946 - 2009**



Bron: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen,  
CBS en Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, Vlaanderen

**Figuur 5.2**  
**Woningvoorraad per 1000 inwoners, 1947 - 2010**



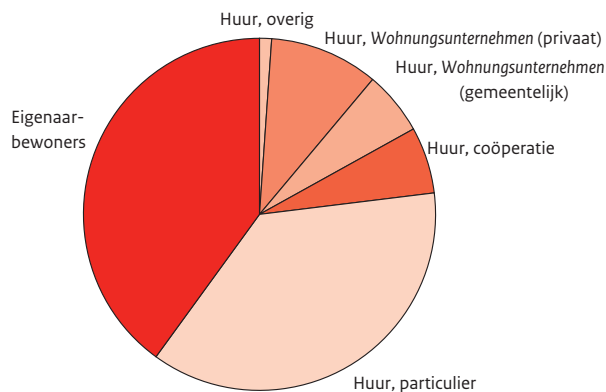
Bron: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen,  
CBS en Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, Vlaanderen



### Sociale woningbouw in Noordrijn-Westfalen

Vanuit Nederlands perspectief is de omvang van de sociale huursector moeilijk te bepalen, omdat deze niet wordt gedefinieerd aan de hand van de status van de verhuurder. Tot 1990 werd er in de gesubsidieerde woningbouw fiscaal onderscheid gemaakt tussen *profit* en *non-profit*-investeerdere, maar sindsdien zijn alle *Wohnungsunternehmen* in principe gelijk, met uitzondering van de coöperaties. Op grond van figuur 5.3, met de verdeling van woonvormen, kan het aandeel sociale huur daarom niet gemakkelijk worden bepaald. Bij huurwoningen van private *Wohnungsunternehmen* en particuliere verhuurders kan het ook om sociale huurwoningen gaan. En bij huurwoningen van gemeentelijke *Wohnungsunternehmen* gaat het ook om huurwoningen, waarvan de sociale voorwaarden als gevolg van de objectsubsidie inmiddels niet meer gelden. In 2008 werd 5 procent van de woningvoorraad beschouwd als gesubsidieerd (Housing Statistics of the EU 2010), inclusief de voorwaarden die daarbij horen. Maar het percentage huizen dat onder sociale voorwaarden werd verhuurd, kan hoger zijn. Voor gemeentelijke *Wohnungsunternehmen* staat namelijk het sociale aspect, ondanks de private status, vaak nog op de voorgrond en zij verhuren (een deel van) hun woningen vaak alsnog op sociale voorwaarden (Haffner et al. 2009).

Figuur 5.3  
Eigendomsverhouding woningvoorraad Duitsland, 2006



Bron: Westerheide (2011)

#### Toenemende stimulering van het eigenwoningbezit

In de jaren tachtig begon de overheid de subsidiëring van de sociale woningbouw te beperken, om budgettaire redenen, maar ook uit meer ideologische afwegingen om marktwerking te stimuleren. Bovendien ontstond er geleidelijk een overschot door de grote bouwactiviteit van het begin van de jaren zeventig. In de decennia vanaf de jaren tachtig kwam meer nadruk te liggen op stimulering van het eigenwoningbezit met fiscale aftrek, objectsubsidie voor koopwoningen, *Bausparen*, *Eigenheimzulage* (1996-2005), *Baukindergeld*, en *Arbeitnehmersparzulage*. Zonder al te veel succes: de relatief kleine koopsector (zie ook figuur 4.1 in het vorige hoofdstuk) bleef in omvang redelijk stabiel (Housing statistics of the EU 2007).

Particuliere verhuur – van gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde woningen – werd na de oorlog krachtig

fiscaal ondersteund. Er bestond een vrijstelling van grondbelasting (tot eind jaren tachtig) en de verhuurder kon bij de belastingaangifte investeringskosten aftrekken van het inkomen, waaronder afschrijvingen, verliezen uit woningexploitatie en (tot 1981) uitgaven tijdens de bouwfase.

## 5.2 Morfologie in samenhang met het proces en instituties

In deze paragraaf bespreken we de typerende morfologische kenmerken van de woonwijken in Noordrijn-Westfalen, alsook de proceskenmerken en instituties die hieraan bijdragen.

### Stedenbouwkundig gedachtegoed van het Bauhaus is verlaten

Vanuit het gedachtegoed van het Bauhaus, dat gedurende de Weimarrepubliek actief was in Duitsland, zijn veel grootschalige nieuwbouwwijken op modernistische leest geschoeid. Ernst Mays Siedlung Westhausen in Frankfurt uit 1929 (zie foto 5.1) geldt bijvoorbeeld als het archetypische van een gerationaliseerde woonwijk. In die tijd een verademing vanwege de grondgebonden woningen met veel daglicht en voorzieningen. Nu op het eerste gezicht een dertien-in-een-dozijn 'nieuwbouwwijk'. Vergelijkbare wijken zijn in die tijd en ook na de Tweede Wereldoorlog eveneens in Nederland gebouwd. In (de Bondsrepubliek) Duitsland, de bakermat van het Bauhaus, is de grootschalige stedenbouw vanaf de jaren tachtig gestopt.

Foto 5.1



Bron: Dreyse (1994)  
Siedlung Westhausen in Frankfurt

#### 5.2.1 Ligging, omvang, voorzieningen en structuur

Hoewel grootschalige nieuwbouwwijken uit de wederopbouwperiode in Duitsland nog veel voorkomen, is er in heel Noordrijn-Westfalen maar één naoorlogse *Großsiedlung* met meer dan 10.000 woningen, bij Keulen (Arch+ 2011: 54). In Nederland zijn er alleen al in het tijdsbestek van de Vinex-uitbreidingen (1995-2005) vijf wijken gebouwd met meer dan 10.000 woningen.<sup>5</sup> Vanaf de jaren tachtig zijn de stadsuitbreidingen nog veel kleiner van schaal dan in Nederland. Doorgaans zijn de locaties tussen de 1 en 30 hectare, vergelijkbaar met de omvang van uitleglocaties van Nederlandse dorpen. Grootschalige ontwikkelingslocaties zijn in de laatste twintig jaar alleen nog ontwikkeld als transformatie van voormalige kazerneterreinen, die na het einde van de Koude Oorlog zijn verlaten, en op voormalige industriële terreinen.

De in vergelijking met Nederland geringe omvang van de naoorlogse uitleglocaties moet mede worden gezien tegen de achtergrond van de Tweede Wereldoorlog. Anders dan in Nederland, waar de meeste steden de oorlog ongehavend hadden doorstaan, gaven de verwoeste binnensteden in Duitsland lange tijd meer ruimte voor binnenstedelijke nieuwbouw.

De uitleglocaties in Noordrijn-Westfalen liggen, net als in Nederland, aan de rand van de bebouwde kom en soms aan de randen van dorpen die tot de gemeente behoren. In Noordrijn-Westfalen zijn verschillende gebieden in de gemeenten gelijktijdig in ontwikkeling. De woningbouw in Noordrijn-Westfalen takt veel meer aan bij de bestaande stedelijke structuren dan de Nederlandse planmatige uitbreidingen in 'plakken'. De kaart van Münster (figuur 5.4) laat het contrast zien met de Nederlandse uitlegmethode. De ontwikkeling sluit aan op de bestaande stad en de bestaande morfologische structuren. Ook qua voorzieningen zijn de locaties er vaker dan in Nederland op ontworpen dat ze gebruikmaken van bestaande voorzieningen.

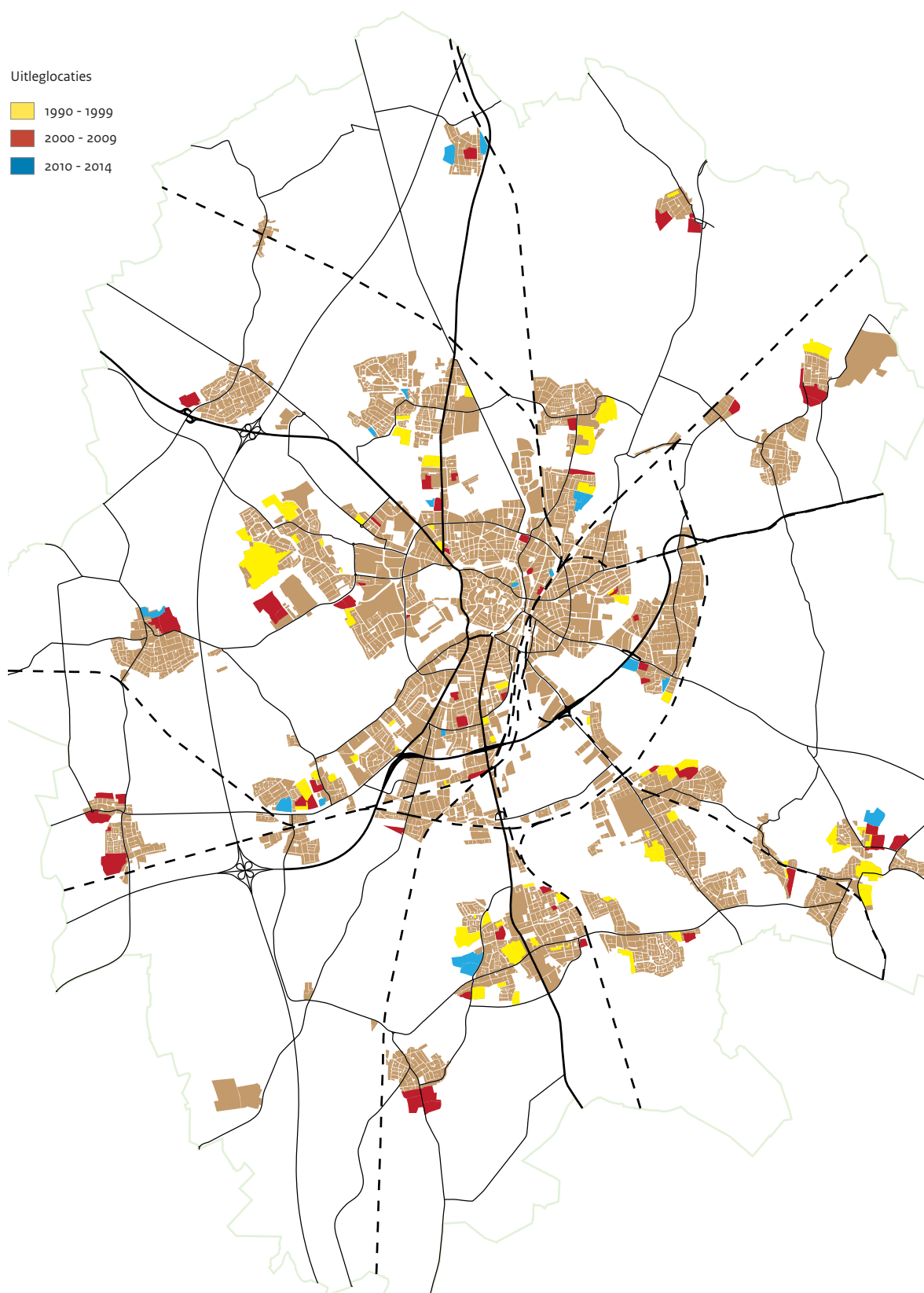
Toch onderscheidt dit 'aantakken' zich van de manier waarop dit in Vlaanderen gebeurt. Waar in Vlaanderen de stedenbouw veelal lijkt op een 'invloefening', waarbij de nieuwbouwhuizen moeten worden ingepast binnen bestaande morfologische structuren, is de schaal van nieuwbouwwijken in Noordrijn-Westfalen vaak zodanig dat een stedenbouwkundig plan zijn stempel kan drukken op de ervaren structuur en het wegenplan, vooral bij grotere locaties. Bij de kleinere ontwikkelingen en zeker op locaties waaromheen al is gebouwd, is de ontsluiting (met keerplaatsen) wel vergelijkbaar met die in Vlaanderen (zie hoofdstuk 4).

Bij de morfologische kenmerken van locatieomvang, ligging en structuur, waarmee Noordrijn-Westfalen zich enerzijds van Nederland en anderzijds van Vlaanderen onderscheidt, spelen drie institutionele aspecten een rol: de planmatige manier van verstedelijking, de geringe rol van actief grondbeleid ten opzichte van andere sturingsinstrumenten, en de praktijk van wat wij hier 'voorzieningsgericht plannen' zullen noemen. We gaan hierna op deze drie aspecten verder in.

#### *Ruimtelijk beleid is sturend voor de locatie en omvang*

Ruimtelijke planvorming is, meer dan in Vlaanderen en vergelijkbaar met Nederland, sterk sturend voor de ligging en omvang van nieuwbouw. Het gemeentelijk structuurplan (*Flächennutzungsplan*) en bestemmingsplan (*Bebauungsplan*) zijn uiteindelijk bepalend voor de ligging en omvang van nieuwbouwwijken.

Figuur 5.4  
Verstedelijking gemeente Münster, 1990 - 2009 en 2010 - 2014



Bron: Stadt Münster, bewerking PBL

### Ruimtelijke plannen in Duitsland

De hoofdstructuur van de federale staat Duitsland bestaat uit de *Bund*, de *Länder* en de gemeenten. Grotere steden vormen meestal een eigen gemeente (*kreisfreie Städte*) en in enkele gevallen een eigen deelstaat (namelijk Hamburg, Bremen en Berlijn). Kleinere steden en dorpen behoren vaak tot een zogeheten *Kreis*. Sommige deelstaten werken bovendien met een regionale tussenlaag (in Noordrijn-Westfalen het *Bezirk*).

In het Duitse systeem van ruimtelijke ordening wordt een onderscheid gemaakt in *Raumordnung* en *Bauleitplanung*. *Raumordnung* is de ruimtelijke ordening op het niveau van land en regio, en wordt vastgelegd in respectievelijk het *Landes- en Regionalentwicklungsprogramm*. Deze plandocumenten zijn voor burgers niet bindend, wel voor (lagere) overheden. Het zogenoemde *Gegenstromprinzip* bepaalt dat de hogere overheden daarbij rekening moeten houden met de wensen van lagere overheden.

De *Bauleitplanung* is de ruimtelijke ordening op het niveau van de gemeente. De twee planfiguren zijn hier *Flächennutzungsplan*, een soort gemeentelijk structuurplan, en het meer gedetailleerde *Bebauungsplan*, vergelijkbaar met het Nederlandse bestemmingsplan. Het gemeentelijk structuurplan is inhoudelijk richtinggevend voor het bestemmingsplan, maar wederom alleen voor de overheid verplichtend. Het bestemmingsplan zelf is bindend voor burgers en grondslag voor de toetsing van een bouwvergunning (*Bauplan*).<sup>6</sup> Parallel hieraan loopt de *Fachplanung*, waarbij de *Länder* of *Bund* vanuit sectorale doelen, bijvoorbeeld natuurbehoud of waterbeheer, bepaalde gebieden kunnen aanwijzen. Op federaal niveau is het *Raumordnungsgesetz*, net als in Nederland de *Wro*, een raamwerk voor principes en procedures van de *Raumordnung*, zoals het federale *Baugesetzbuch* dat is voor de *Bauleitplanung*.

Het verstedelijkingsbeleid van de stad Münster is een illustratie van de planmatige sturing (zie ook figuur 5.4). Het beleid is vanaf de jaren zeventig gericht op verspreide woningbouw in de ‘satellieten’ van de stad. Dit om de bewoners binnen de eigen gemeente de gewenste landelijke woonomgeving te kunnen bieden en te voorkomen dat ze uitwijken naar verder gelegen landelijke gemeenten, waardoor het woon-werkverkeer zou toenemen. Tegelijkertijd blijft de toegang tot het groene buitengebied voor alle stadsbewoners dichtbij. Het grondgebied van de gemeente is zo omvangrijk dat ze

dit streven op eigen grondgebied kan realiseren. In het verleden kocht de gemeente grond zelf aan om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen, maar ze is daar nu terughoudender mee vanwege de toegenomen grondprijzen.

In de gemeente Münster werden in de jaren negentig 1.800 woningen per jaar gebouwd, in 2010 is dat teruggevallen naar 1.200 per jaar. Het streven is 1.500 woningen per jaar. Twee derde van de nieuwbouwwoningen wordt gerealiseerd in nieuw aangewezen woningbouwgebieden, vergelijkbaar met de Nederlandse uitleg, een derde wordt binnen de bestaande stad gebouwd, bijvoorbeeld in herstructureringsgebieden of op oudere uitleggebieden (Münster bericht 2005). Traditioneel worden er in de woningbouwgebieden van de satellieten vooral grondgebonden woningen voor gezinnen gebouwd, en in de ‘centrale’ stad vooral appartementen. De gemeenten worden minder dan in Nederland geconfronteerd met een ‘woningbouwopgave’ in de zin van interbestuurlijke afspraken over de realisatie van aantallen woningen. Gemeenten proberen wel voor zichzelf de woningbehoefte in de toekomst in te schatten.<sup>7</sup> Gemeenten moeten aan de deelstaat Noordrijn-Westfalen kunnen laten zien dat ze ten opzichte van hun bevolkingsomvang in hun gemeentelijk structuurplan voldoende grond hebben aangewezen voor woningbouw, maar in praktijk is deze eis minder sturend dan die vanuit Nederlands perspectief lijkt.<sup>8</sup>

Met het gemeentelijk structuurplan en het bestemmingsplan kan de gemeente sturen hoeveel woningen waar worden gebouwd en kan ze invloed uitoefenen op de kwaliteit van het gebied. De gemeente Münster streeft naar een voldoende aanbod van woningen en kavels, of ze nu door de gemeente zelf of door marktpartijen worden aangeboden. De vraag naar vrije kavels peilt de gemeente via een inschrijvingslijst. De betrokken gemeentelijke afdeling geeft publieke informatie over in welke bouwgebieden kavels kunnen worden gekocht. Het gaat daarbij niet alleen om nieuwe, maar ook om oude bouwgebieden waar nog lege kavels openstaan. Geïnteresseerden melden zich bij de eigenaar, hetzij een marktpartij, hetzij de gemeente.

Net als in Nederland ligt het initiatief tot locatieontwikkeling niet uitsluitend bij de gemeente. Sommige grondeigenaren willen de waardesprong incasseren die optreedt wanneer een perceel wordt opgenomen in het gemeentelijk structuurplan (*Bauerwartungsland*), in het bestemmingsplan (*Rohbauland*), en ten slotte bouwrijp is gemaakt (*Bauland*). Zij kunnen bij de gemeente lobbyen voor een bestemmingswijziging, of zelf met een initiatief komen op grond waarvan de gemeente een soort toegespitste, voorlopige bestemmingsplanwijziging (*vorhabenbezogener Bebauungsplan*, zie verderop) kan maken.

### Sociale kavels in Amelsbüren-Süd

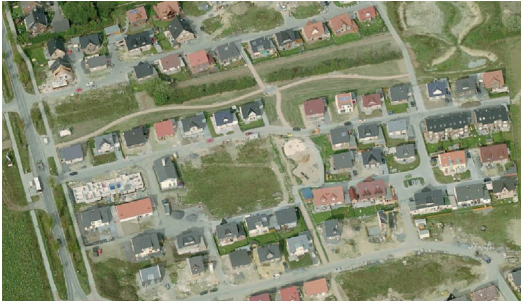
In Münster hanteert de gemeente voor haar sociale kavels uiteraard geen marktprijzen. De verkoop verloopt via een zogenoemd *Bewerberverfahren*. Of een geïnteresseerde in aanmerking komt en voor welke prijs, hangt af van gemeentelijke sociaaleconomische criteria (de hoogte van het inkomen, binding met Münster, het hebben van kinderen). Er wordt een basisprijs per vierkante meter vastgesteld (voor Amelsbüren-Süd 185 euro voor een vrijstaand huis, en 175 euro voor een rijtjeshuis), en hogere-inkomensgroepen betalen (getrapt) een opslag (in Amelsbüren-Süd tot maximaal 37,50 euro). Elk kind levert een vermindering van 3.000 euro van de totaalprijs op. De kavels worden overigens zo veel mogelijk gemengd verkocht, dus huishoudens met een lager inkomen naast huishoudens met een hoger inkomen.

In het koopcontract zijn tevens enkele verplichtingen van de koper geregeld. Zo moet de koper binnen twee jaar beginnen met de bouw en moet deze er tien jaar zelf blijven wonen; als er eerder wordt verhuisd, moet de subsidie naar rato worden terugbetaald. Ook mogen in Amelsbüren de woningen in principe niet worden verhuurd, met een aantal uitzonderingen (onder andere om er zorgbehoevende ouders te laten wonen).

De begeleiding van woningzoekenden kost de betreffende gemeentelijke dienst, het *Amt für Liegenschaften*, veel werk. Voor Amelsbüren-Süd (275 kavels, zie foto 5.2) zegt de dienst met ongeveer 400 geïnteresseerden een gesprek te hebben. Omdat het ook gaat om sociaal zwakkere huishoudens, wordt bij dit gesprek ook gekeken of geïnteresseerden een reëel beeld hebben van de lasten die zij moeten dragen.

Wanneer niet alle kavels op deze manier worden verkocht, kan de gemeente de overgebleven kavels verkopen via veilingen. Hierbij komt dus een marktprijs tot stand. Aan deze kavels zijn geen beperkende voorwaarden verbonden.

Foto 5.2



Bron: Blom ASA

Particulier opdrachtgeverschap op sociale kavels in Amelsbüren-Süd

#### Relatief weinig actief grondbeleid

De gemeente heeft met het bestemmingsplan de belangrijkste sleutel tot woonwontwikkeling in handen. Daarnaast bepaalt haar keuze voor het gebruikte grondbeleidsinstrumentarium in belangrijke mate de rest van het spel. De gemeente heeft een uitgebreid arsenaal om uit te kiezen:

- Aanwijzing van een gebied waar de grondeigenaren moeten meewerken aan ontsluiting en het bouwrijp maken door de gemeente. Dit kan via de zogeheten *Umlegung* (herverkaveling) of via een *städtebauliche Massnahme* (stedenbouwkundige ontwikkelingsmaatregel).
- Een *vorhabenbezogener Bebauungsplan*. Op initiatief van de grondeigenaar(s) wordt in overleg met de gemeente een bestemmingsplan opgesteld.

De grondeigenaar neemt de ontsluiting en het bouwrijp maken op zich. Het bestemmingsplan wordt opgeschort als de private partij zich niet aan de afspraken houdt.

- Actief grondbeleid. Dit wordt vooral gebruikt voor de realisatie van sociale kavels.

De *Umlegung*, *städtebauliche Massnahme* en *vorhabenbezogener Bebauungsplan* komen in de volgende paragraaf aan bod. Hier gaan we verder in op het actieve grondbeleid.

Gemeenten in Noordrijn-Westfalen hanteren in vergelijking met Nederland relatief weinig actief grondbeleid. Daarmee hebben gemeenten minder dan in Nederland financieel belang bij grootschaligheid van de locatie, grote bouwprojecten of een vlotte afronding van de locatie.

Voor dit verschil in de Nederlandse en Duitse praktijk kunnen diverse redenen worden aangevoerd. Zo hadden Nederlandse gemeenten tot de Grondexploitatiewet uit 2008 minder mogelijkheden voor kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid dan de Duitse (hierop komen we later in dit hoofdstuk terug). Daarnaast lijkt het alsof gemeenten in Noordrijn-Westfalen actief grondbeleid minder als een inkomstenbron zien. Illustratief hiervoor is de houding van de gemeente Münster jegens actief grondbeleid. Gronden worden vooral aangekocht ten behoeve van de productie van sociale kavels (zie ook het kader 'Sociale kavels in Amelsbüren-Süd'). Dit terwijl juist in de gemeente Münster de grondprijzen in de periode 1991-2005 meer zijn gestegen dan in gewilde steden als Düsseldorf, München, Stuttgart en dan buursteden in de regio (Mica 2006). Ook de gemeente zou daarvan kunnen profiteren. Het *Amt für Liegenschaften* is binnen de gemeente Münster verantwoordelijk voor de aankoop van gronden en het proces van verkoop van bouwrijpe kavels aan particulieren. Het geld voor de aankoop is afkomstig uit het budget van deze dienst. Opbrengsten vloeien terug in de algemene gemeentelijke kas. De dienst rekent echter niet per woningbouwlocatie uit met welk saldo de ontwikkeling van die locatie uiteindelijk is afgesloten. Afgezien van het feit dat sociale kavels niet veel zullen opbrengen, is het in vergelijking met Nederland zeer opvallend dat er niet wordt gedacht in termen van een exploitatiesaldo.

Dat gemeenten minder dan in Nederland zijn gericht op inkomsten uit grondexploitatie, heeft waarschijnlijk ook te maken met de opzet van het financieringssysteem van gemeenten. Een groot deel van de inkomsten van Duitse gemeenten komt uit eigen belastingen. Inkomsten uit grondontwikkeling spelen een onbekende, maar zeker zeer kleine rol (zie ook het kader 'Financiering van gemeenten Noordrijn-Westfalen'). Het financieringssysteem zet weliswaar een premie op gemeentelijke uitbreiding, maar niet speciaal op actief grondbeleid. Waar in Nederland gemeentelijke uitbreiding financieel vooral direct voordelig is als via actief grondbeleid geprofiteerd kan worden van de waardesprong, ligt het financieel belang van gemeenten in Noordrijn-Westfalen bij uitbreiding vooral in andere zaken dan het commercieel deelnemen aan de ontwikkeling.

#### *Voorzieningengericht plannen*

Ten slotte worden de locatiekeuze en programmering van nieuwbouwgebieden bepaald door gemeentelijke afstemming met bestaande voorzieningen. Omdat er met relatief kleine locaties wordt gewerkt, hoeven er niet altijd nieuwe voorzieningen te worden aangelegd: de bewoners kunnen nog gebruikmaken van de bestaande. Maar soms wordt door de ontwikkeling van een op zich kleine locatie een drempelwaarde

overschreden, waardoor de aanleg van bijvoorbeeld een kinderopvang noodzakelijk wordt. In Münster probeert de stedenbouwkundige dienst (*Amt für Stadtentwicklung*) het risico van een dergelijke 'investeringsprong' te voorkomen door opnieuw de locatie en het programma te overwegen. Deze manier van plannen draagt er ook toe bij dat goed wordt gekeken naar de toekomst van de bestaande voorzieningen. Zo werd in de wijk Amelsbüren-Süd besloten geen extra kinderopvang te realiseren, omdat werd voorzien dat het draagvlak voor de bestaande kinderopvang in het huidige dorp na enkele jaren te smal zou worden, en de extra kinderopvang in de nieuwe woonwijk op dat moment overbodig. Dit is een andere manier van het afstemmen van vraag en aanbod van voorzieningen dan de integrale aanpak in Nederland, waarbij voorzieningen en het daarvoor benodigde draagvlak aan bewoners veelal gezamenlijk worden gepland.

Kortom, voorzieningengericht plannen, het afstemmen van programma en locatie op de bestaande voorzieningen, werkt twee kanten op: geprobeerd wordt zo lang mogelijk een grote investering te vermijden (die ook niet in verhouding is met de omvang van de locatie), en het draagvlak van bestaande voorzieningen, die in verouderende wijken kan afbrokkelen, juist te versterken.

#### **5.2.2 De omvang van bouwprojecten**

Niet alleen de locatie, ook de omvang van de bouwprojecten in Noordrijn-Westfalen is relatief klein. Er is veel particulier opdrachtgeverschap. Wel komen er rijtjeshuizen voor, maar de rijtjes zijn korter dan te doen gebruikelijk in Nederland. Ook rijtjeshuizen worden soms kavelsgewijs gebouwd.

De beperkte omvang van de bouwprojecten is een gevolg van een ontwikkelingsproces waarin in vergelijking met Nederland relatief veel particulieren en andere kleine partijen zijn betrokken. Dat geldt voor twee momenten in het proces: in het begin wordt het ook voor kleinschalige grondeigenaren mogelijk gemaakt als ontwikkelende partij deel te nemen, en door de open kavelmarkt kunnen later in het proces kleinschalige investeerders toetreden. We lichten dit hierna verder toe.

#### *Grondbeleidsinstrumentarium en kleine eigenaren*

In Noordrijn-Westfalen is het, net als in Vlaanderen, veel vanzelfsprekender dan in Nederland dat ook kleine, niet-professionele grondeigenaren als (mede)ontwikkelaar aan het proces deelnemen. Het zelfrealisatierecht wordt minder dan in de Nederlandse discussie als een obstakel gezien (zie bijvoorbeeld Vrom-raad 2009). Uiteindelijk heeft dit zijn weerslag op de morfologie van het gebied, bijvoorbeeld door kleinere bouwprojecten. Wellicht is daarvoor een van de voorwaarden dat gemeenten in Noordrijn-Westfalen ook minder van grondeigenaren te vrezen hebben. Ze hebben relatief veel

### Financiering van gemeenten Noordrijn-Westfalen

Anders dan in Nederland, zijn de inkomsten van gemeenten in Noordrijn-Westfalen voor een belangrijk deel afkomstig uit eigen gemeentelijke belastingen (zie figuur 5.5).<sup>9</sup> Bedrijfsbelasting en inkomstenbelasting maken het grootste deel uit van de inkomsten.<sup>10</sup> Grondbelasting (*Grundsteuer B*) wordt geheven op ontsloten kavels (bebouwd of onbebouwd).

Gemeentelijke inkomsten zijn daarnaast afkomstig van uitkeringen, waaronder ook de financiële verevening, waarbij de deelstaat Noordrijn-Westfalen belastinggeld verdeelt op basis van behoeften en draagkracht. Dit verschilt weinig van het Nederlandse systeem van verdeling van het gemeentefonds.

Inkomsten uit grondverkoop spelen een kleine rol. Zoals uit figuur 5.5 blijkt, maakt inkomen uit vermogen 11 procent uit van de totale inkomsten. Daarvan is 1,5 procent inkomsten uit *verkoop* van vermogen. Inkomsten uit de verkoop van *grond* maken daar een onbekend deel van uit.

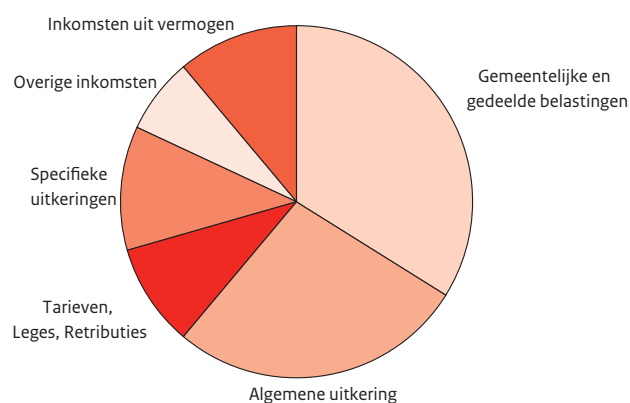
Onderzoeksinstituut ILS (2010) constateert dat veel gemeenten de neiging hebben bij te bouwen uit overwegingen van gemeentelijke financiën. Het waarschuwt gemeenten voor de vervolgcosten (onder andere voor beheer) van uitbreiding. Opvallend in vergelijking met Nederland is dat in deze discussie inkomsten uit grondontwikkeling geen enkele rol spelen. Waar zit hem het voordeel voor gemeenten dan wel in?

Het financiële voordeel zit niet alleen in hogere inkomsten omdat meer inwoners gemeentelijke belasting betalen, maar ook in hogere inkomsten uit gedeelde belastingen. De inkomstenbelasting wordt door de deelstaat geheven, maar 15 procent daarvan wordt direct verdeeld over gemeenten via een verdeelsleutel op basis van onder andere het aantal belastingplichtigen.

Daarnaast betekent gemeentelijke uitbreiding hogere inkomsten op grondbelasting. Belangrijk is dat deze extra inkomsten ook worden verkregen zonder dat de gemeente zelf de grondexploitatie in handen heeft. Veel meer dan in Nederland heeft de gemeente ook *zonder* actief grondbeleid dus financieel belang bij uitbreiding.

Figuur 5.5

#### Herkomst inkomsten gemeenten Noordrijn-Westfalen, 2008



Bron: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS)

macht om grondeigenaren te dwingen tot deelname aan ontwikkeling, zowel via een herverkavelingsprocedure (*Umlegung*) als via een stedenbouwkundige ontwikkelingsmaatregel (*städtebauliche Massnahme*). Bij een herverkavelingsprocedure verandert de grond niet van eigenaar, maar worden de percelen samengevoegd, volgens het bestemmingsplan bouwrijp gemaakt en vervolgens aan de eigenaren teruggegeven (met uitzondering van de grond die noodzakelijk is voor publieke voorzieningen). De grond wordt teruggegeven

aan de hand van een verdeelsleutel die van tevoren is afgesproken. Deze verdeelsleutel kan op verschillende manieren worden vastgesteld (zie ook het kader 'Umlegungs-procedure'). Eigenaren zijn gehouden hieraan mee te doen. De eigenaren dragen het grootste deel van de kosten en bovendien kan de gemeente een deel van de waardestijging als gevolg van de herverkaveling afromen (Verhage 2002).

Via een 'stedenbouwkundige ontwikkelingsmaatregel' kan de gemeente een zone aanwijzen om te ontwikkelen.

### Umlegungs-procedure

De herverkavelingsregeling kent twee varianten: de *amtliche Umlegung*, waarbij standaardmethoden voor de berekening van de herverdelingsmaatstaf zijn vastgelegd, en de *Umlegung mit freiwillig vereinbarten Konditionen*, waarbij de voorwaarden tussen eigenaren en gemeente worden uitonderhandeld.<sup>12</sup>

De *amtliche Umlegung* kan pas starten als er een bestemmingsplan voor het gebied voorligt. Het gebied wordt verkaveld, ontsloten en bouwrijp (en voor zover mogelijk woonrijp) gemaakt. De grond voor infrastructuur en een aantal voorzieningen komen kosteloos in handen van de gemeente. Voor de herverkaveling kan op twee manieren een verdeelsleutel worden gemaakt: op basis van de ingebrachte waarde en op basis van de ingebrachte oppervlakte. In beide gevallen moeten de eigenaren minstens de 'economische verkeerswaarde' van hun oorspronkelijke bezit terugkrijgen.

De oorspronkelijke waarde van de grond wordt vastgesteld op basis van de verkeerswaarde van *Rohbauand* (dat wil zeggen in het bestemmingsplan voor woningbouw bestemde, maar nog niet bouwrijp gemaakte grond). Hier kunnen grondeigenaren veelal een grote waardesprong incasseren, aangezien de gronden veelal niet als *Rohbauand* zijn aangekocht, maar bijvoorbeeld als *Bauerwartungsland* (wel in het gemeentelijk structuurplan, maar nog niet in het bestemmingsplan aangemerkt als woongebied).

Vervolgens worden de kosten van het bouwrijp maken van de grond grotendeels verhaald op de grondeigenaren via de *Umlegungsbeitrag* en de *Erschliessungskostenbeitrag*.<sup>13</sup> Anders dan de waardesprong die optreedt door de bestemmingsverandering, kan de waardesprong die optreedt als gevolg van de ontsluiting en het bouwrijp maken door de gemeente worden afgeroomd, in de vorm van een financiële bijdrage of grond. Opvallend is wel dat de gemeente soms maar gedeeltelijk gebruikmaakt van dit recht.

Bij de *Umlegung mit freiwillig vereinbarten Konditionen* wacht de gemeente met de bestemmingsverandering totdat overeenstemming is bereikt met de eigenaren over de voorwaarden waaronder de herverkaveling zal plaatsvinden. Alle eigenaren moeten instemmen met de resultaten van de onderhandeling, maar uiteraard is de procedure van de *amtliche Umlegung* altijd achter de hand. Verhage (2002) noemt een voorbeeld waarin de gemeente via *freiwillige Umlegung* een deel van de waardesprong door bestemmingswijziging naar zich toe kon trekken, terwijl die anders geheel naar de eigenaren zou gaan. Deze gemeente sprak af dat een deel van de grond voor een vastgelegde, lage prijs aan haar zou worden verkocht. Bovendien zouden de grondeigenaren (meer dan verplicht) meebetalen aan schoolvoorzieningen en natuurcompensatiemaatregelen.

Het voordeel voor grondeigenaren van een vrijwillige overeenkomst ten opzichte van een *amtliche Umlegung* is dat ze meer kans hebben dat hun specifieke eisen voor het bestemmingsplan en de ligging van hun kavel worden gehonoreerd. Het voordeel voor de gemeente bij een vrijwillige procedure is dat deze sneller verloopt, mede omdat er minder beroepsmogelijkheden zijn.

Grondeigenaren kunnen heel verschillend reageren op een dergelijke herverkaveling. Sommigen willen alleen waardevermeerdering, en hebben geen zin in het gedoe door de herverkaveling. Zij verkopen hun land al voor de start van de procedure. Anderen willen er zelf op bouwen en willen vooral een mooie locatie uit het proces slepen. Weer anderen willen speculeren en hopen dat de prijzen meer stijgen dan waarmee tijdens de herverkaveling rekening werd gehouden.

Op dat moment worden de grondprijzen in dit gebied bevroren. Vervolgens koopt de gemeente alle grond aan, indien nodig door onteigening. Maar ook bij deze maatregel moet de gemeente zich er eerst van vergewissen of grondeigenaren zelf willen meedoen in de ontwikkeling (CEC 1999; Verhage 2002).<sup>11</sup>

Zowel de herverkavelingsprocedure als de stedenbouwkundige ontwikkelingsmaatregel is een instrument om grondeigenaren te dwingen mee te werken aan de ontwikkeling volgens het bestemmingsplan. Maar niet alleen hebben Duitse gemeenten met deze instrumenten in de hand minder te vrezen van 'koppige' grondeigenaren, ook is onteigening in vergelijking met Nederland relatief moeilijk.

In Nederland gelden voor onteigening de eisen dat er sprake is van een publiek belang en dat onteigening noodzakelijk en urgent is. Het bestaan van een bestemmingsplan, met voorschriften daarin voor een ander ruimtegebruik dan het huidige, is genoeg basis om te spreken van een publiek belang. In Noordrijn-Westfalen is met een afwijkende bestemming of een voorschrift in het bestemmingsplan het publieke belang op die specifieke plek onvoldoende aangetoond. De overheid moet bovendien aantonen dat het publieke belang niet elders had kunnen worden gediend. Volgens ambtenaren van de gemeente Münster wordt in praktijk niet onteigend ten behoeve van woningbouw. Ze schatten in dat dit voor de meeste andere gemeenten ook geldt. Onteigening is eigenlijk alleen aan de orde ten



### Waltruperweg/Beerwiede: de eigenaar als medeontwikkelaar

In de casus Nienberge-Waltruperweg (zie figuur 5.6 en foto 5.3) ging de grondverwerving niet geheel moeiteloos. De gemeentelijke *Wohnungsunternehmen* zou de grondontwikkeling voor haar rekening nemen. Het grootste gedeelte was in eigendom van een agrariër, die daar ook zijn boerderij had en de grond niet wilde verkopen. Omdat onteigening juridisch lastig zijn geweest (de gemeente had moeten aantonen dat de woningen niet elders konden worden gebouwd) en ook de gemeenteraad pas wilde doorgaan met het geven van een opdracht voor een stedenbouwkundig plan als de zaak met de eigenaar was geregeld, dreigde woningbouw op die plaats te mislukken. Uiteindelijk kon de eigenaar worden overtuigd door zijn boerderij in te passen in het stedenbouwkundig plan, waarbij hem werd toegestaan naast de boerderij een aantal huizen te ontwikkelen, meer dan waar hij volgens de bestaande bestemming recht op had, namelijk drie huizen in plaats van een. Het plangebied is 7 hectare groot. Er zijn 120 woningen gepland, waarmee de dichtheid op circa 17 woningen per hectare uitkomt. Het betreft grotendeels vrijstaande huizen, maar ook twee-onder-een-kapwoningen en rijtjeshuizen in korte rijen.

Het gebied wordt omgeven door een bos- en landbouwgebied en een milieupark. Een bovengronds hoogspanningstracé scheidt het gebied van het bestaande dorp Nienberge. Dwars door het gebied stroomt een beek. In het ontwerp, dat voortkomt uit een stedenbouwkundige ontwerprijsvraag, verdeelt de beek het gebied in een westelijk en een oostelijk deel, met elk een eigen ontsluiting. Met voetgangersbruggen over de beek worden beide delen voor langzaam verkeer verbonden. Het plangebied wordt aan weerszijden van de beek ontsloten met een insteek waarop enkele cul-de-sacs aantakken. De keerlussen vormen pleintjes waaromheen huizen staan gegroepeerd. De bestaande wegen langs het gebied niet gebruikt voor de ontsluiting, waardoor het plangebied alleen met de achtertuinen van de woningen aan de buitenwereld grenst en nogal 'in zichzelf gekeerd' overkomt. De bestaande boerderij met enkele bijgebouwen maken deel uit van het plangebied. Het gebied in Nienberge is vooral bebouwd met vrijstaande woningen. Het bestemmingsplan geeft morfologische voorschriften, zoals over daktypen, maar materiaalgebruik, gevelindeling en ontsluiting mogen per woning verschillen.

Figuur 5.6  
Stedenbouwkundig plan locatie  
Waltruperweg, Nienberge



Bron: Stadt Münster; bewerking PBL  
Omcirkeld de locatie van de bestaande boerderij

Foto 5.3



Bron: PBL  
Overwegend vrijstaande woningen in Nienberge Waltruperweg

behoefte van infrastructurele projecten, zoals bovenregionale wegen, of bijvoorbeeld de verbreding van een kanaal. Hierbij moet worden aangetekend dat de stedenbouwkundige ontwikkelingsmaatregel neerkomt op onteigening, en dat de gemeente Münster dit instrument wel degelijk heeft overwogen (zie het kader 'Gievenbeck-Südwest').

De keuze van de gemeente voor een bepaald grondbeleidsinstrumentarium is politiek ingegeven. Sommige instrumenten, zoals de herverkavelingsprocedure, zijn heel dwingend voor grondeigenaren. De stedenbouwkundige ontwikkelingsmaatregel bevriest bovendien de prijzen en vormt een rem op de marktwerking. Het *vorhabenbezogene Bebauungsplan*

### Gievenbeck-Südwest: keuze voor een ‘eigenaarvriendelijk’ grondbeleidsinstrumentarium

Het politieke karakter van de keuze voor een bepaald grondbeleidsinstrumentarium blijkt uit de casus Gievenbeck-Südwest (zie foto 5.4). In de jaren negentig zette de gemeente Münster sterk in op een snelle toename van het aantal bouw kavels, om een dreigend tekort te vermijden. Voor het gebied Gievenbeck-Südwest wilde het *Amt für Stadtentwicklung* – verantwoordelijk voor ruimtelijke planning in de gemeente – daarom in eerste instantie werken met een stedenbouwkundige ontwikkelingsmaatregel. De grootste grondeigenaar in het gebied was de deelstaat Noordrijn-Westfalen. De deelstaat protesteerde tegen het voornemen van de gemeente, vanwege de lage grondprijs die hij zou krijgen. Ook de resterende agrariërs ageerden tegen wat zij zagen als ‘praktisch onteigening’. Maar ook het *Amt für Liegenschaften* – de stedelijke dienst belast met de aankoop en verkoop van gemeentelijk grond – zag dit instrument als een bedreiging voor de goede relaties met (groot)grondbezitters in de omgeving van de stad. Een uitweg werd gevonden doordat een private ontwikkelingsmaatschappij in Noordrijn-Westfalen, de *Landesentwicklungsgesellschaft* (LEG) aanbood het gebied te ontwikkelen, op voorwaarde dat de stedenbouwkundige ontwikkelingsmaatregel van tafel ging, en er in plaats daarvan zou worden gewerkt met een bestemmingsplan-op-initiatief. De LEG kocht vervolgens de resterende eigenaren uit, en heeft zelf de grondontwikkeling ter hand genomen.

Gievenbeck-Südwest is naar Duitse begrippen een grote locatie. In totaal worden er 2.400 woningen gebouwd. Behalve woningen zijn er sportvelden, crèches, speelplaatsen en een middelbare school. Stadsbussen stoppen op zes bushaltes op de doorgaande weg.

Foto 5.4



Bron: Blom ASA  
Noordelijk deel van Gievenbeck-Südwest

daarentegen, legt juist veel initiatief bij de grondeigenaar als ontwikkelaar. We vertalen dit instrument dan ook als ‘bestemmingsplan-op-initiatief’. De grondeigenaar doet bij de gemeente een voorstel voor een ontwikkeling in een gebied. De gemeente sluit met deze partner een uitvoeringscontract, waarin de voorwaarden hiervoor zijn vastgelegd. De gemeente laat het bestemmingsplan ingaan als het contract is getekend. De private investeerder maakt de grond bouwrijp, en geeft de grond voor openbare voorzieningen daarna kosteloos aan de gemeente. Op het moment van overhandiging, controleert de gemeente of alles correct volgens het contract is aangelegd. Indien niet, is de gemeente wettelijk verplicht het bestemmingsplan op te schorten.

Aangelegde voorzieningen, voor zover ze niet kunnen worden toegerekend aan de behoefte van het woongebied zelf (bovenplans), worden door de gemeente betaald.

#### *Opdrachtgeverschap in soorten en maten*

De ontwikkeling van Gievenbeck-Südwest via een bestemmingsplan-op-initiatief lijkt in een aantal opzichten sterk op de Nederlandse praktijk, waarin de gemeente bijvoorbeeld via een grondexploitatie-overeenkomst de voorwaarden voor ontwikkeling door de grondeigenaar stelt. Een belangrijk verschil is echter dat de betrokken ontwikkelingsmaatschappij (LEG) slechts een gedeelte van de grond, na het bouwrijp maken, zelf heeft

bebouwd, maar het grootste gedeelte heeft verkocht. Dit geldt ook voor de cases Nienberge en Amelsbüren: ook daar heeft de grondontwikkelaar (respectievelijk de gemeentelijke *Wohnungsunternehmen* en de gemeente) het overgrote deel van de grond kavelsgewijs verkocht. De kleine omvang van bouwprojecten in Noordrijn-Westfalen is, net als in Vlaanderen, voor een belangrijk deel het gevolg van het bestaan van een open kavelmarkt, waarop ook relatief kleine investeerders opereren.

De afnemers van kavels worden in de Duitse praktijk onderscheiden in particulieren die voor zichzelf (laten) bouwen en zogenoemde *Bauträger*, partijen die bouwen om te verkopen of te verhuren. *Bauträger* zijn er in verschillende soorten en maten. Dit kunnen *Wohnungsunternehmen* zijn (al dan niet sociale) die grond kopen voor koop- of huurhuizen, maar ook kleine bouwondernemingen die een paar huizen voor de verkoop neerzetten. Op de kavelmarkt bewegen zich diverse grotere en kleinere investeerders in woningen. Ook is particulier opdrachtgeverschap in Duitsland niet beperkt tot eigenaren-bewoners die voor zichzelf bouwen: het gaat tevens om particulieren die laten bouwen voor de particuliere verhuur. Verhuur door particulieren komt in vergelijking met Nederland relatief vaak voor (zie ook figuur 4.1 in het vorige hoofdstuk). Investeren in vastgoed wordt gezien als een veilige investering, bijvoorbeeld als onderdeel van het pensioen, maar niet zozeer omdat wordt gespeculeerd op waardeverhoging en latere verkoop (zie figuur 5.7). Daarvoor is in de relatief ontspannen

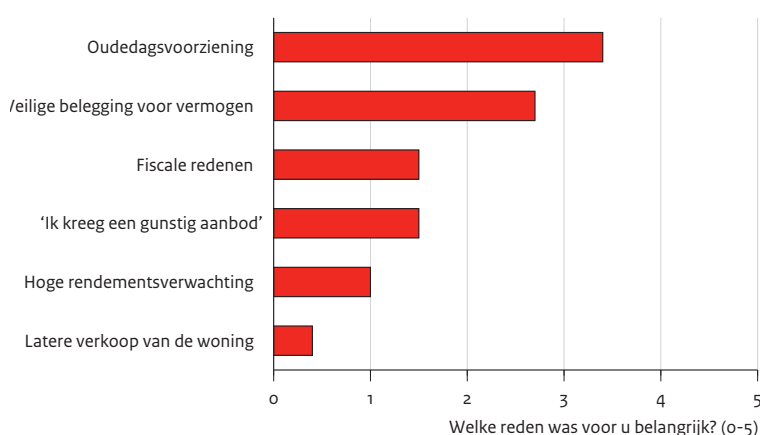
woningmarkt in veel regio's in Noordrijn-Westfalen ook minder reden dan in sommige Nederlandse regio's.

Particuliere verhuur is in Duitsland niet, zoals in Nederland, beperkt tot de oudere wijken: er worden ook expliciet voor particuliere verhuur bedoelde nieuwbouwwoningen gerealiseerd. Het kan daarbij gaan om een extra wooneenheid in een koopwoning (de zogeheten *Einliegerwohnung*), maar ook om een appartementencomplex waarin woningen worden gerealiseerd voor een groep particuliere investeerders (zie tekstkader 'Gereedgekomen woningen naar opdrachtgever'). Voor goedverdienende particulieren (onder wie tandartsen, doktoren en advocaten) is het gebruikelijk om te investeren in projecten van tussen de 4 en 10 appartementen. Normaliter belasten zij een externe partij, bijvoorbeeld een architectenbureau of een aannemer, met het management van het bouwproces. Vaak worden deze partijen later ook ingeschakeld voor beheersaspecten, zoals verhuur en onderhoud (Dieterich et al. 1993).

Bouwen voor particuliere verhuur wordt ondersteund met belangrijke fiscale voordelen. De afschrijving van de kosten voor de bouw van het huis (niet de kosten van het grondstuk) is fiscaal aftrekbaar, evenals lopende kosten als die hoger zijn dan de inkomsten van de huur. Met deze en andere voordelen werd de bouw voor de particuliere verhuur lange tijd in totaal meer gesubsidieerd dan de bouw van de eigen woning (Braun & Pfeiffer 2004, geciteerd in Haffner et al. 2009).

Figuur 5.7

#### Motieven particuliere verhuurders voor bouw of koop van woning, Noordrijn-Westfalen, 200



Bron: BMVBS/BBR (2007)

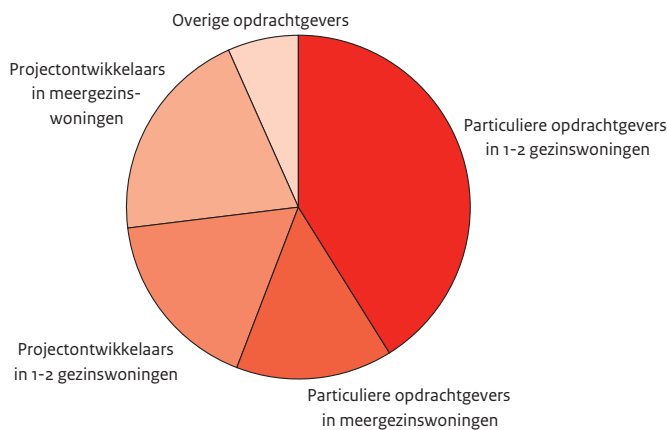
Cijfers geven het belang aan dat respondenten gemiddeld aan een bepaald motief gaven. Motieven onderling niet uitsluitend. De uitkomsten zijn gebaseerd op een enquête in 2002 onder particuliere verhuurders van appartementen gebouwd tot 1991 (in 2002 21 procent van de woningvoorraad).

### Gereedgekomen woningen naar opdrachtgever

In figuur 5.8 zijn de gereedgekomen woningen in de periode 2002-2007 in Noordrijn-Westfalen onderverdeeld naar woningtype en opdrachtgever. Deze figuur kan door een Nederlandse lezer makkelijk verkeerd worden geïnterpreteerd. Bijvoorbeeld als het gaat om particulier opdrachtgeverschap. In meer dan 40 procent van het aantal woningen gaat het om vrijstaande huizen (*Einfamilien-/Zweifamilienhäuser*) met een particuliere opdrachtgever. Maar anders dan in Nederland kan het hierbij heel goed gaan om woningen waarvan een deel door de eigenaar wordt verhuurd. Ongeveer 12 procent zijn appartementen (*Mehrfamilienhäuser*) in particulier opdrachtgeverschap. Dit is een categorie die in Nederland nauwelijks voorkomt, en kan zowel slaan op collectief particulier opdrachtgeverschap, dat wil zeggen om er zelf te wonen, als op investeringen van particulieren in particuliere verhuur. De overige woningen zijn in opdracht van een onderneming gebouwd, zowel vrijstaande huizen als appartementen, maar hierbij gaat het niet alleen maar om grootschalige ontwikkelaars en corporaties, maar ook om aannemers die slechts enkele huizen neerzetten.

Figuur 5.8

Gereedgekomen woningen naar opdrachtgever, Noordrijn-Westfalen, 2002-2007



Bron NRW-bank

### 5.2.3 Woningtypen, dichtheid en mate van variatie

In 2009 betrof het type woningen in Noordrijn-Westfalen in de meeste gevallen vrijstaande woningen, met her en der twee-onder-een kapwoningen en rijtjeshuizen in korte rijen. Op de grotere uitleglocaties zijn er ook enkele appartementengebouwen, meestal in de vorm van urban villa's. Het aandeel appartementen in Noordrijn-Westfalen is in de afgelopen vijftien jaar gestaag afgenomen (zie ook figuur 2.9 in hoofdstuk 2). Naast de vrijstaande woningen zijn de eerder genoemde *Einliegerwohnungen* een opvallende verschijning. Dit is een extra woning, gekoppeld aan een vrijstaande woning. Meestal wordt de *Einliegerwohnung* verhuurd of door familieleden betrokken. De *Einliegerwohnung* bevindt zich meestal op de verdieping en heeft een eigen ingang. De dichtheid van de Duitse uitleglocaties is in het algemeen lager dan in Nederland. Gezien de grotere kavels en het grotere aandeel vrijstaande woningen wekt dit geen verbazing.

Door de kavelsgewijze bebouwing (van vrijstaande woningen, maar ook van rijtjeswoningen) dan wel het geringe voorkomen van seriebouw is er meer variatie op straatniveau. In de meeste gevallen verschilt elke vrijstaande woning van de aangrenzende. Dit uit zich in verschillende materialen, plattegronden en gevelindelingen. Ook als er sprake is van seriematige bouw, valt in vergelijking met Nederland op dat er vrijwel nooit twee dezelfde stroken rijtjeshuizen tegenover of naast elkaar in een straat staan. Wel komt het voor dat een huizenrij zich in een volgende straat herhaalt.

Hierna gaan we in op een aantal achtergrondfactoren die een rol spelen bij de woningtypen en de architectonische variatie, namelijk het statische karakter van de Duitse woningmarkt, het systeem van subsidiëring van sociale woningbouw, en het open einde-karakter van de locatieontwikkeling, waardoor de kavels niet alle in dezelfde periode worden bebouwd.

### *Een statische woningmarkt*

Net als in Vlaanderen is de woningmarkt in Noordrijn-Westfalen te karakteriseren als statisch; dit in tegenstelling tot de dynamische woningmarkt in Nederland. In een statische woningmarkt wensen woonconsumenten veel invloed als het gaat om het type eengezinswoning en de architectuur ervan. Het woord 'woonconsument' is eigenlijk al verkeerd gekozen, niet alleen omdat particulieren vaak ook producenten zijn van hun eigen huis, maar ook omdat eigendom voor hen veel bestendiger is dan het woord 'consumenten' suggereert: een huis kopen of bouwen wordt vaak als een eenmalige gebeurtenis beschouwd: voordat de keuze wordt gemaakt om een huis te kopen of te bouwen, wordt er relatief lang een woning gehuurd. De ruime (grotendeels particuliere) huurmarkt biedt keuze in verschillende segmenten. Bovendien is de financiële afweging tussen huren en kopen anders. Er is geen hypotheekrenteaftrek, en de hypotheekvoorwaarden maken dat er meestal lang moet worden gespaard voordat een koopwoning binnen bereik komt. De Loan-to-Value-ratio voor een hypotheek lag in 2007 op 70, in tegenstelling tot 112 in Nederland (Elsinga et al. 2007). In Noordrijn-Westfalen moet dus eerst 30 procent worden gespaard voordat een koopwoning kan worden gefinancierd. De overheid subsidieert het sparen bij zogeheten (private of publieke) *Bausparkassen* (zie het kader 'Bausparen').

#### **Bausparen**

In Noordrijn-Westfalen maakt 50 procent van de kopers gebruik van *Bausparen* om het eigen huis (mede) te financieren. Anders dan de naam doet vermoeden, is *Bausparen* niet alleen bedoeld voor het bouwen, maar ook voor het kopen een eigen huis. Een derde van alle financiële middelen die met huizenkoop zijn gemoeid, is afkomstig uit *Bausparcontracten*.<sup>14</sup> Het principe is dat er een aantal jaren wordt gespaard tot een bepaald, van tevoren afgesproken bedrag is bereikt. Vervolgens is er het recht om een vooraf vastgesteld bedrag te lenen, tegen een vastgestelde, marktonafhankelijke rente. Gewoonlijk moet 40 tot 50 procent van het totale bedrag, dus spaartegoed plus lening, zijn gespaard voordat dit recht is verworven. Dit recht betekent echter geen onmiddellijke aanspraak op de lening: de leningen worden betaald uit de ingelegde spaartegoeden, en als het fonds voor dat jaar op is, kan de lening niet worden opgeëist.

Veel Duitsers beginnen als kind al met sparen. Meestal zijn naast de financiering via *Bausparen* ook andere financieringsbronnen nodig.

Net als in Vlaanderen past bij een statische woningmarkt een ander woningtype dan in Nederland. Het betekent ook dat woningen, net als in Vlaanderen, meer flexibel moeten zijn en moeten kunnen worden aangepast als de levensomstandigheden veranderen. Een statische woningmarkt vraagt om woningen die niet zijn toegesneden op één soort gebruik, maar die flexibeler zijn of gewoon 'ruimer in hun jas' op de kavel staan en dus flexibiliteit op lange termijn garanderen. Daarnaast heeft de verwachting dat een huis 'voor de rest van het leven' wordt gekocht/gebouwd gevolgen voor de architectuur. Deze kan meer worden toegesneden op de wensen van de gebruiker en kan zeer persoonlijk zijn, omdat de bewoner zich minder zorgen hoeft te maken over de courantheid bij latere doorverkoop (Van der Heijden 2002). Zelfbouw met hulp van vrienden en familie komt voor, maar vaker wordt een aannemer in de arm genomen. Architecten treden, net als in Vlaanderen, veel meer op als persoonlijke dienstverlener, die ook de bouwbegeleiding op zich kan nemen (Dol et al. 2011). De gemeente probeert de stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit te waarborgen via voorschriften in het bestemmingsplan. Een bouwvergunning kan worden geweigerd als niet aan de voorschriften uit het bestemmingsplan wordt voldaan. Daarnaast zijn er andere instrumenten voor de gemeente om variatie te 'temmen' (zie het kader 'Gievenbeck-Südwest').

#### *Sturing van sociale woningbouw*

De mix in de woningtypologie wordt ook beïnvloed door het Duitse systeem van sociale woningbouw. Investerings in sociale woningbouw worden in principe door private investeerders gedaan. De locatie van sociale woningbouw hangt dus af van de investeerder die voor een bepaald project subsidie aanvraagt (dit zijn soms aan de gemeente gelieerde *Wohnungsunternehmen*, maar ook private partijen en particulieren). De gemeente kan vervolgens gemotiveerd beslissen of ze sociale woningbouw op de plek wil of niet.

Uit het subsidiëringssysteem voor sociale woningbouw vloeit voort dat in principe niet kan worden gepland waar sociale woningbouw plaatsvindt. De gemeente is afhankelijk van het initiatief van particuliere investeerders tot een subsidieaanvraag. De belangrijkste manier om toch sturing te geven, is door in het bestemmingsplan stedenbouwkundige bepalingen vast te leggen omtrent het type huizen, die de kans dat particuliere investeerders daar sociale woningbouw realiseren sterk vergroot. Gegeven de gemeentelijke subsidievoorwaarden (maximumomvang van de woning) is sociale verhuur vooral aan de orde bij appartementencomplexen. Afhankelijk van de politieke kleur van de gemeenteraad, wordt daarom vaak voor nieuwe woning-

**Gievenbeck-Südwest: instrumenten om variatie te temmen**

Gievenbeck-Südwest (foto 5.5) is een menging van kavelsgewijze bouw (foto 5.6) en seriebouw (foto 5.7). Met behulp van stedenbouwkundige voorschriften en de clustering van woningen in particulier opdrachtgeverschap probeert de gemeente samenhang aan te brengen.

Er is een grote verscheidenheid aan woningtypen. Langs de Dieckmannstrasse in het oosten staan overwegend portiekflats in vier bouwlagen en urban villa's. Aan de westelijke stadsrand staan vrijstaande huizen, en tussen deze twee zones staan geschakelde woningen. Onder de portiekflats bevinden zich parkeerkelders.

Het stratenplan verdeelt de locatie in bouwvelden. Elk bouwveld, en soms ook elk gebouw daarbinnen, kent eigen voorschriften. In het stedenbouwkundig plan (*Vorhaben- und Erschließungsplan*) worden de bestemming (wonen), de maximale footprint op de kavel (0,4) en de ligging daarvan, de maximale FSI op de kavel (tussen 0,8 en 1,2, afhankelijk van het woningtype), het maximale aantal verdiepingen en het type woning vastgelegd.

De nokrichting is per gebouw voorgeschreven, evenals de maximale goot en – nokhoogtes. Daarnaast zijn er voorschriften voor de dakhellingen; mansarde- en schilddaken zijn verboden. Voor het materiaalgebruik moet worden gekozen uit bepaalde materialen en kleuren. Geschakelde woningen moeten hetzelfde profiel en materiaal hebben. Indien goed beargumenteerd, mag van deze voorschriften worden afgeweken.

In Gievenbeck-Südwest stelden de grondeigenaar/ontwikkelaar LEG en de gemeente gezamenlijk een commissie in om de morfologische kwaliteit van het bouwproces te verhogen. Verkoop van kavels (door eigenaar LEG) was gekoppeld aan het ontwerp. Opdrachtgevers (particulier of *Bauträger*) moesten het ontwerp van hun woningen voorleggen. Vervolgens schreef de commissie niet zozeer voor hoe het ontwerp zou moeten veranderen, maar probeerde zij clusters samen te stellen met vergelijkbare ontwerpen. De koper werd dus in een aantal gevallen gevraagd een andere kavel te nemen. Met dit schikken en plooiën kon kakofonie worden voorkomen, terwijl de diversiteit bleef gewaarborgd en deze grote woonwijk niet, zoals in de woorden van een van de respondenten, de aanblik van een 'kazerne' zou krijgen.



Foto 5.5

Bron: Blom ASA

Verschillende huizentypen op de locatie Gievenbeck-Südwest



Foto 5.6

Bron: PBL

Gievenbeck-Südwest: kavelsgewijze bouw



Foto 5.7

Bron: PBL

Gievenbeck-Südwest: seriebouw

### Gievenbeck-Südwest: sturing op de locatie van sociale woningbouw

Aanvragen voor objectsubsidie voor sociale woningbouw vinden redelijk gespreid over de stad Münster plaats. De verantwoordelijke gemeentelijke dienst, het *Amt für Wohnungswesen*, zegt vaak verrast te zijn op welke locatie investeerders sociale woningbouw willen realiseren. Toch zullen het in het algemeen de 'slechtere' locaties zijn, die minder aantrekkelijk zijn voor marktconforme verhuur. Daarom probeert de gemeente 'tegen te sturen', door op bepaalde plekken zelf grond te verwerven en daar sociale verhuur of kavels te realiseren. Maar ook andersom, door aanvragen voor subsidie op bepaalde locaties af te wijzen. Het *Amt für Wohnungswesen* maakt een eigen afweging of een bepaalde plek sociale woningbouw 'aan kan'.

In het noordelijk deel van Gievenbeck-Südwest was 60 procent gestapelde woningen voorzien. Hiervan is de helft door gemeentelijke *Wohnungsunternehmen* als sociale woningbouw gerealiseerd. Toen dit gedeelte als eerste klaar was, ontstond een imago probleem: bij particulieren die net een kavel hadden gekocht om te bouwen of dit van plan waren, ontstond twijfel of het geen 'slechte' buurt zou worden. Nog moeilijker was het om investeerders te vinden voor de overige gestapelde bouw. Deze stukken van het plan zijn dan ook als laatste gerealiseerd. Het heeft een aantal jaren geduurd voordat de huiver verdwenen was. Voor het zuidelijk deel is vervolgens een veel lager percentage gestapelde bouw gekomen (30 procent).

De hoogte van de subsidie die de gemeente kan toekennen aan investeerders die willen bouwen voor de sociale verhuur, is afhankelijk van het budget dat de gemeente hiervoor krijgt van Noordrijn-Westfalen. De laatste jaren is dit bedrag door een veranderende verdeelsleutel lager geworden. In 2010 ging het om een bedrag van ongeveer 6 miljoen euro, genoeg om 60 tot 70 huurwoningen en 200 sociale kavels te subsidiëren.

bouwgebieden een gewenste verhouding tussen grondgebonden bouw en gestapelde bouw vastgezet – wat dus nog niet betekent dat deze percentages ook daadwerkelijk worden omgezet in sociale woningbouw (zie het kader 'Gievenbeck-Südwest' hierna).

#### Meer open einde-financiering

Ten slotte komt de variëteit van nieuwbouwwijken mede tot stand omdat niet alle huizen op hetzelfde tijdstip worden gebouwd. De gemeente benadert de ontwikkeling in vergelijking met Nederland veel meer als een open einde. Deze houding wordt onder andere mogelijk gemaakt op het moment dat de financiële verwevenheid tussen verschillende onderdelen van de locatie kleiner is. De financiering van sociale woningbouw, zoals hiervoor uitgelegd, is een voorbeeld hiervan. In Münster wordt sociale woningbouw vaak niet meegepland en daarom ook niet via verevening op de locatie (mede)gefinancierd. De financiering van sociale woningbouw is losgekoppeld van de locatie, en volledig afhankelijk van de gemeentelijke – en indirect landelijke – subsidies.<sup>15</sup>

Daarnaast wordt deze open einde-benadering vergemakkelijkt doordat de gemeente de kosten relatief vroegtijdig kan verhalen via de *Erschliessungskostenbeitrag*. Als de gemeente zelf in bouw- en woonrijp maken investeert (bijvoorbeeld in de herverkavelingsprocedure)

is het mogelijk om maximaal 90 procent van de kosten op grondeigenaren te verhalen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om kosten voor de aanleg van wegen, riolering, parkeerplaatsen en plantsoenen. Tien procent is voor rekening van de gemeente zelf. Het kostenverhaal geldt alleen wanneer de kosten zijn ontstaan door de ontwikkeling van het gebied zelf ('binnenplans').<sup>16</sup> In Nederland zijn de gemeentelijke voorinvesteringen vaak onderdeel van een totaalpakket van financiële afspraken, waarbij wordt afgerekend wanneer de verschillende partijen hun inkomsten hebben gerealiseerd door verkoop van het vastgoed. Als het verhalen van de kosten wordt geregeld via het publiekrechtelijk traject (exploitatieplan), krijgt de gemeente investeringen pas terug op het moment dat de grond ook daadwerkelijk gaat worden bebouwd (het moment van bouwvergunningaanvraag). In Noordrijn-Westfalen kan de gemeente na afronding van de eigen werkzaamheden kosten direct verhalen op de grondeigenaar (hoewel dit nog ingewikkeld genoeg is, zie het kader 'Private regeling'). Er hoeft niet te worden gewacht tot het moment waarop met bouwen wordt begonnen. Als de eigenaar het stuk grond braak wil laten liggen, is dat zijn risico. Op deze manier ondersteunt de *Erschliessungskosten*-regeling een meer open einde-benadering van locatieontwikkeling.

### Private regeling Erschliessungskosten in Münster

De eindafrekening van de ontsluiting en andere infrastructuur kan via de *Erschliessungskostenbeitrag* pas aan de grondeigenaar worden gepresenteerd als de werkzaamheden zijn afgerond. Dit geeft in de praktijk problemen: juist omdat niet alle kaveleigenaren op een locatie op hetzelfde tijdstip bouwen, heeft het bijvoorbeeld geen zin om de wegen al helemaal in orde te maken als er nog bouwverkeer overheen rijdt. Gezien de tijdspanne die ermee kan zijn gemoeid voor een locatie helemaal is bebouwd, kan het theoretisch dus heel lang duren voordat de gemeente de eindafrekening presenteert. Grondeigenaren zouden dan jaren later met deze kosten worden geconfronteerd, omdat de laatste werkzaamheden (soms elders op de locatie) pas veel later helemaal zijn afgerond. Er wordt daarom bij de verkoop van een kavel altijd aangegeven of die nog *beitragspflichtig* is of niet. Om deze situatie te vermijden, hanteert de gemeente Münster twee opties voor het verhalen van de kosten bij verkoop van bouwrijp gemaakte kavels: de privaatrechtelijke of de publiekrechtelijke. Bij de publiekrechtelijke weg moet een koper weliswaar een bedrag voorschieten voor de investeringen die de gemeente heeft gedaan (*Vorausleistung*), maar de echte rekening wordt pas gemaakt als alles is voltooid, en dat kan jaren duren. Meestal moet de burger dan bijbetalen. Omdat deze berekening gecompliceerd is en veelal leidt tot beroep, geeft de gemeente de voorkeur aan de privaatrechtelijke variant (*Ablösevariant*). De gemeente maakt een inschatting van de totale kosten per vierkante meter, die direct worden doorberekend aan de eigenaar of koper van de kavel. Het risico dat het uiteindelijk meer wordt, ligt bij de gemeente.

Wanneer de gemeente geen voorinvesteringen doet (bijvoorbeeld via het bestemmingsplan-op-initiatief, is het voor haar minder urgent om de bouwlocatie te voltooiën. In dat geval kan het uiteraard wel de private investeerder zijn die zo snel mogelijk zijn investeringen door verkoop van kavels of vastgoed wil terugverdienen. De respondenten in Münster verklaarden dat dit een van de redenen was waarom de LEG bij de verkoop van kavels in Gievenbeck-Südwest een voorkeur had voor *Bauträger* boven particulieren, omdat ze verwachtten dan sneller te kunnen verkopen en investeringen terug te verdienen. De grote rol van *Bauträger* valt onmiddellijk op in de relatieve eenvormigheid van de architectuur in het gebied (zie ook foto 5.7).

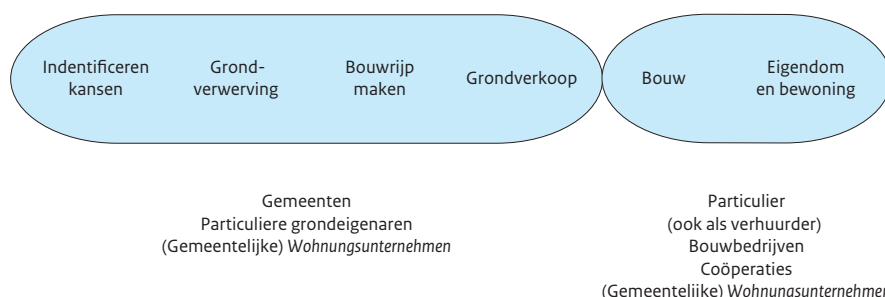
## 5.3 Synthese

We vatten het systeem van woonwijkontwikkeling in Noordrijn-Westfalen samen aan de hand van de beschrijving van de opeenvolging van arena's (zie figuur 5.9).

In de eerste arena verloopt het produceren en verwerven van bouwrijpe kavels in samenspel tussen gemeenten, private partijen en particuliere grondeigenaren. De sleutel hiertoe is – net als in Nederland, maar anders dan in Vlaanderen – een woonbestemming in het bestemmingsplan (waarop grondeigenaren wellicht al hadden voorgesorteerd).<sup>17</sup> Anders dan in Nederland, heeft de gemeente vaak een minder commerciële en een meer facilitaire houding tegenover de ontwikkeling. De gemeente heeft daarnaast een ruime keuze in grondbeleidsinstrumenten. Deze factoren ondersteunen een proces waarin kleinschalige particuliere grondeigenaren als medeontwikkelaar worden benaderd. De sturing van de locatiekeuze, de omvang en het programma is onderdeel van de afstemming met bestaande voorzieningen. Veel minder dan in Nederland of Vlaanderen is de gemeente in staat de locatie van sociale woningbouw te plannen. Het morfologische gevolg van een meer faciliterende houding jegens privaat initiatief en van voorzieningen-gericht plannen is een grotere spreiding van de locaties, een kleinere omvang van de bouwprojecten, en tegelijkertijd door de 'middelgrote' omvang van de locaties wel de mogelijkheid om een stedenbouwkundig heldere structuur op de locatie te creëren. De tweede arena betreft de bouw, bewoning en verhuur van de huizen in het gebied. In vergelijking met Nederland zijn in Duitsland een groter aantal en vaak ook kleinere spelers betrokken bij de woningbouw. Behalve professionele ontwikkelaars zijn dat particulieren die een huis (laten) bouwen voor zichzelf of voor de verhuur, en aannemers die bouwen voor particulieren of zelf een beperkt aantal huizen voor de verkoop neerzetten. Er is meer kavelsgewijze bebouwing. De woningmarkt van Noordrijn-Westfalen is, net als die in Vlaanderen, te karakteriseren als statisch, wat gevolgen heeft voor de eisen die particulieren aan het woningtype stellen en de individuele, architectonische expressiemogelijkheden. De gemeente kan vergeleken met Nederland een open einde-benadering hanteren, omdat ze minder financieel is betrokken, of omdat haar financiële betrokkenheid meer is losgekoppeld van het afronden van de locatie doordat er geen verevening wordt toegepast, of omdat ze investeringen nog voor het bebouwen van de locatie kan verhalen. De gevolgen van deze meer open einde-benadering leidt, net als in Vlaanderen, tot onbebouwde kavels en een grotere heterogeniteit op de locatie.



Figuur 5.9  
Arena's van het ontwikkelingsproces in Noordrijn-Westfalen



Ook in Noordrijn-Westfalen treden ontwikkelaars op die niet alleen de kavels, maar ook de woningen ontwikkelen voor verhuur of verkoop. In die situatie verloopt de indeling van de arena's meer parallel aan die in Nederland.

### Noten

- 1 Deze historische schets is, tenzij anders vermeld, grotendeels gebaseerd op Boelhouwer et al. 1992; Haffner et al. 2009; Van der Heijden et al. 2002.
- 2 Mensen met Duitse voorouders uit Oost-Europese landen als Roemenië, Rusland en Kazachstan; het ging in de jaren negentig om circa 1 miljoen in West-Duitsland.
- 3 Dit zijn woningtoewijzing op basis van sociaaleconomische criteria (*Belegungsbindung*), hoogte van de huur, bescherming van de huurders en voorschriften voor de grootte en kwaliteit van de woning.
- 4 De huren mogen dan (genormeerd) worden verhoogd tot een marktconform niveau.
- 5 Almere Buiten, Portland Carnisselande, Leidsche Rijn, De Reeshof en Ypenburg.
- 6 Naast het *Bebauungsplan* zijn er nog twee andere titels op basis waarvan kan worden gebouwd. Paragraaf 34 van het *Baugesetzbuch* staat toe zonder bestemmingsplan te bouwen binnen de bebouwde kom als de kavel ontsloten is en het initiatief zich voegt binnen de bestaande stedelijke structuur. En paragraaf 35 geeft limitatief aan in welke situaties in het buitengebied zonder bestemmingsplan kan worden gebouwd.
- 7 Kleinere gemeenten (niet-*Kreisfreie* gemeenten) mogen vaak alleen ontwikkelen voor de eigen behoefte. *Kreisfreie* steden zijn minder beperkt.
- 8 In praktijk gaat het hierbij alleen om de omvang van het woonareaal, en niet van de specifieke plek. Aan veel van de gronden die 'rood' zijn in het gemeentelijk structuurplan, zal nooit een woonbestemmingsplan worden gegeven. Deze gronden fungeren als *Platzhalter* om het contingent te bereiken, terwijl de gemeente uiteindelijk elders plaats voor woningen zal maken. Omdat het gemeentelijk structuurplan voor burgers niet bindend is, leidt deze handelswijze van de gemeente niet tot planschadeclaims van grondeigenaren.
- 9 De percentages wijken af van die in figuur 3.2 in hoofdstuk 3; dat komt omdat de figuur daar betrekking heeft op heel Duitsland.
- 10 Gemeentelijke bedrijfsbelasting maakt in Noordrijn-Westfalen 50 procent uit van de totale gemeentelijke belastinginkomsten, het gemeentelijk aandeel in de inkomstenbelasting 31 procent, de grondbelasting 13 procent en het gemeentelijk aandeel in de omzetbelasting 4,2 procent (ILS, cijfers voor 2008).
- 11 Na de aankoop van de grond is de gemeente verplicht alle grond behalve die voor publieke voorzieningen weer te verkopen. De stedenbouwkundige ontwikkelingsmaatregel mag niet worden 'misbruikt' om een groundbank aan te leggen.
- 12 Dit kader is gebaseerd op Dieterich et al. 1993; Verhage 2002.
- 13 Op de *Erschliessungskostenbeitrag* gaan we in paragraaf 5.2.3 uitvoeriger in.
- 14 [Http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/SW/einfuehrung-in-die-bausparfinanzierung.html](http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/SW/einfuehrung-in-die-bausparfinanzierung.html), bezocht 27/1/2012.
- 15 Verhage (2002) geeft in een van zijn cases (Stuttgart) overigens wel een voorbeeld waarbij private grondeigenaren via de *Umlegung* met vrijwillig vereinbarten *Konditionen* meebetaalden aan de financiering van sociale woningbouw.
- 16 Naast het verhaal van de kosten kan de gemeente ook de stijging van de grondwaarde als gevolg van ontsluiting afkomen en bijvoorbeeld gebruiken voor de voorzieningen die niet via de *Erschliessungskostenbeitrag* kunnen worden verhaald. De waarde stijging als gevolg van de bestemming in het gemeentelijk structuurplan of bestemmingsplan kan niet worden afgeroomd (Verhage 2002).

- 17 De relatie tussen de eerste fase (het identificeren van kansen door gemeenten en grondeigenaars) en de rest van het proces is in Noordrijn-Westfalen lossier dan in Nederland, waar de combinatie van woningbouwopgave en ruimtelijke plannen vrij strak wordt doorvertaald naar grondverwerving en bestemmingsplanverandering. De gemeente Münster gaf aan dat 'rode' gebieden in de structuurvisie uiteindelijk regelmatig helemaal niet rood kleuren. De gemeente heeft relatief veel speelruimte, niet alleen omdat er relatief veel vrije ruimte is, ook omdat ze werkt met kleine uitbreidingen, waarvoor gemakkelijker een plek kan worden gevonden.

# Samenvatting in tabelvorm

	Nederland	Vlaanderen	Noordrijn-Westfalen
<b>Morfologie nieuwbouwwijken</b>			
<b>Ligging</b>	Aan de stad	Binnen bestaande structuren, zowel dicht bij als verder van de stad	Aan de stad
<b>Omvang locatie</b>	Groot	Klein	Middel
<b>Verkeersontsluiting</b>	Hiërarchisch	Aantakend op bestaande infrastructuur	Hiërarchisch
<b>Voorzieningen</b>	Rationeel toebedeeld, bijvoorbeeld geclusterd	Vaak nog aanwezig in bestaande stad, niet integraal met woningbouw gepland	Vaak nog aanwezig in bestaande stad, woonprogramma volgt voorzieningen
<b>Omvang bouwprojecten</b>	Groot	Klein	Middel
<b>Woningtypen</b>			
Voornamelijk	Rijtjeshuizen en appartementen	Vrijstaande woningen	Vrijstaande woningen en rijtjeshuizen
Daarnaast	Vrijstaande huizen	Appartementen	Appartementen
<b>Dichtheid (relatief)</b>	Hoog	Laag	Middel
<b>Mate van variatie</b>			
Op locatie/deelplanniveau	Hoog	Laag	Middel
Op straatniveau	Laag	Hoog	Middel

	Nederland	Vlaanderen	Noordrijn-Westfalen
<b>Procesvariabelen en instituties</b>			
<b>Planmatige verstedelijking</b>			
Locatie van verstedelijking	Planmatig, integraal	Spontaan (behalve in de woonuitbreidingsgebieden)	Planmatig, voorzieningengericht
Eigendomsgevoelig	Nee, samenwerking met partijen die via tabula rasa willen werken	Ja, eigendomsverhoudingen zijn sturend voor de morfologie	De gemeente bepaalt met herverkaveling de nieuwe structuur, maar er is ook (beperkt) mogelijkheid tot inspraak van grondeigenaren
<b>Risicodragende betrokkenheid gemeenten</b>			
Actief grondbeleid gemeente op uitbreidingslocaties	Ja	Nee	Nee, alleen ten behoeve van gesubsidieerde woningbouw/kavels
Aanleg infrastructuur	Gemeente	Grondeigenaar	Gemeente of grondeigenaar
<b>Projectmatige aanpak</b>			
Tijdshorizon	Ja	Nee	Nee
Binnenplanse verevening			
Sociale woningbouw	Ja	Indirect via lasten	Nee
Overig	Ja	Indirect via lasten	Ja, maar locaties vaak klein
<b>Kavelmarkt (in stedelijke gebieden)</b>	Nee (wel toenemend aantal experimenten)	Ja	Ja
<b>Rol particulieren</b>			
Als grondeigenaar: deelname als mede-ontwikkelaar?	Zelden	Ja	Ja
Als investeerder	Zelden, wel toenemend aantal experimenten	Ja	Ja
<b>Kavelprijzen</b>	Hoog	Laag	Laag
<b>Ondersteunende instituties voor particulier opdrachtgeverschap</b>	Weinig	Veel	Veel
<b>Bouwen voor particuliere verhuur</b>	Nee	Ja	Ja, fiscaal ondersteund
<b>Dynamische of statische woningmarkt</b>	Dynamisch	Statisch	Statisch
Verwachtingen van huis	Woonconsumptie, door te verkopen	Vorm te geven, te verbouwen, uit te breiden	Vorm te geven, te verbouwen, uit te breiden
Kredietvoorwaarden (tot 2008)	Onder andere hypotheekrenteaftrek, hoge LTV-ratio	Onder andere beperkte hypotheekrenteaftrek	Onder andere lage LTV-ratio, bouwsparen

# Bijlage

## Lijst van geïnterviewden

- Bart Aerts (Hoofd werkgroep stedenbouw, Matexi)  
Maarten Allers (Hoogleraar Universiteit Groningen, COELO)  
Ko Blok (Voormalig voorzitter Neprom)  
Ralf Bragard (Stadt Münster, Amt für Wohnungswesen)  
Peter David (RWO Vlaanderen)  
Ben Davy (Hoogleraar Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung)  
Pascal De Decker (Lector Hogeschool St. Lucas Gent)  
Steven Ducatteeuw (Procesmanager Matexi)  
Steven van Eeckhout (Stad Gent, Dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Planning)  
Erik van den Eijnden (Projectleider bij Ministerie van Infrastructuur en Milieu)  
Marietta Haffner (Senior onderzoeker OTB)  
Harry van der Heijden (Senior onderzoeker OTB)  
Thorsten Heitkamp (Technische Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung)  
Len de Klerk (Hoogleraar emeritus Universiteit van Amsterdam)  
Andreas Kurz (Stadt Münster, Amt für Stadtentwicklung, Stadtplanung, Verkehrsplanung)  
Wout Meijer (Voormalig voorzitter Neprom)  
Gert Middelkoop (Directeur VGG-Middelkoop)  
Demetrio Munoz (Urbs advies in gebiedsontwikkeling)  
Christine Oude Veldhuis (Directeur NIROV)  
Kim Paduwat (Stad Gent, Dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Planning)
- Frits Palmboom (Directeur, Palmbout, Rotterdam)  
Hugo Priemus (Hoogleraar emeritus Technische Universiteit Delft)  
Martin Reissenweber (Projectleider locatie Valkenburg)  
Nico Rietdijk (Directeur NVB)  
Michael Ryckewaert (Lecturer KU Leuven)  
Rudy Stroink (Eigenaar TCN)  
Helmut Thoele (Stedenbouwkundige, Provincie Zuid Holland)  
Klaus Uplawski (Stadt Münster Amt für Stadtentwicklung, Stadtplanung, Verkehrsplanung)  
Johan van Reeth (BUUR Leuven)  
Peter van Rooy (Directeur Accanto)  
Sophie Rousseau (Docent TU Eindhoven, faculteit Bouwkunde)  
Hendrik van Sandick (Senior beleidsmedewerker, Ministerie van Infrastructuur en Milieu)  
Arno Segeren (Senior beleidsadviseur Gemeente Den Haag)  
Niek Verdonk (Stadsbouwmeester Groningen)  
Roelof Verhage (Onderzoeker Institut d'urbanisme de Lyon)  
Philippe Van Wesenbeeck (Stad Gent, Directeur Dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Planning)  
Hermann Winkelhaus (Stadt Münster, Amt für Immobilienmanagement)  
Alexandra Wirtz (Stadt Münster, Amt für Immobilienmanagement)

# Literatuur

- Adams, D. e.a. (2002), 'The impact of land management and development strategies on urban redevelopment processes', in: S. Guy & J. Henneberry (red.), *Development and Developers, perspectives on property*, Blackwell, Oxford.
- Allers, M.A. (2005), 'De verdeling van het gemeentefonds: kritiek op de bestaande methode en voorstel voor alternatief', in: *Tijdschrift voor openbare financiën*, nr 4, pp. 158-189.
- Allers, M.A. & J. Bolt (2010), *Financiële gevolgen van de recessie voor de eigen inkomsten en uitgaven van gemeenten*, Groningen: COELO.
- Allers, M.A. (2011), 'Het CPB en de gemeentefinanciën', *ESB* 96(4610), pp. 301-302.
- Arch+ 203, juni 2011, 'Planung und Realität, Strategien im Umgang mit den Grosssiedlungen', Aachen, p54 (Grosssiedlungen ab 1945 in Ost und West).
- Ball, M. (2003), 'Markets and the structure of the housebuilding industry, an international perspective', *Urban Studies* (40), nrs 5-6, pp. 897-916.
- Ball, M. (2006), *Markets and institutions in real estate and construction*, Oxford: Blackwell Publishing.
- Bekkers, H. (2010), 'Miljardenstrop', *Binnenlands Bestuur* 5 november.
- Besseling, P, L. Bovenberg, G. Romijn & W. Vermeulen (2008), 'De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies', in: F.J.H. Don (red.) (2008), *Agenda voor de woningmarkt*, Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, Amsterdam.
- Bijlsma L. et al. (2008), *Transformatie van woonwijken met behoud van de stedenbouwkundige identiteit*, Rotterdam/Den Haag: NAI/RPB.
- BMVBS/BBR (2007), *Investitionsprozesse im Wohnungsbestand - unter besonderer Beruecksichtigung privater Vermieter*, Bonn: Bundesministerium fuer Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt fuer Bauwesen und Raumordnung.
- Boeijenga J & J Mensink (2008), *Vinex Atlas*, Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Boeijenga, J., P. Gerretsen, M. Anhalt & R. Dijkstra (2011), *Geld en de stad v1.0*, Rotterdam: Maxwan.
- Boelhouwer, P., H. van der Heijden & O. Papa (1992), *Housing systems in Europe, part 1. A comparative study of housing policy*, Delft: Delft University Press.
- Braun, R. & U. Pfeiffer (2004), *Mieter oder Eigentümer - wer wird stärker gefördert? Eine Analyse der Folgen des Subventionsabbaus zum Jahresbeginn 2004*, Berlin: Empirica.
- Bregman, A.G. & H.W. de Wolff (2011), *Herverkaveling op Ontwikkelingslocaties*, Delft: OTB/IBR.
- Buitelaar, E. & P. Witte (2011), *Financiering van gebiedsontwikkeling, een empirische analyse van grondexploitaties*, Den Haag: PBL.
- Buitelaar, E. (2010a) 'Cracks in the myth: challenges to land policy in the Netherlands', *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 101(3), pp. 349-357.
- Buitelaar, E. (2010b), 'Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid, continuïteit en verandering in de rol van gemeenten op de Nederlandse grondmarkt', *Ruimte en Maatschappij* 2(1), pp. 3-20.
- Buitelaar, E. & G. Pouls (2009), 'Markconcentratie en woningbouw', *Real Estate Resarch Quarterly*, april, pp. 45-51.
- Buitelaar, E., A. Segeren & P. Kronberger (2008), *Stedelijke transformatie en grondeigendom*, Rotterdam/Den Haag: NAI/RPB.
- Buitelaar, E., L. Van den Broek & A. Segeren (2009), *De nieuwbouwproductie van woningcorporaties, het belang van locale omstandigheden*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bureau Middelkoop (2001), *Transformatie naar Kwaliteit, Achtergrondstudie bij de nota Mensen, Wensen, Wonen*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- BZK (2011), *Woonvisie*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Cammen, H. van der & L. de Klerk (2003), *Ruimtelijke ordening, van grachtengordel tot Vinex-wijk*, Utrecht: uitgeverij het Spectrum
- CEC (1999), *The EU compendium of spatial planning systems and policies (Germany)*, Brussel: Europese Commissie.
- Dammers, E. et al. (2007), *Particulier opdrachtgeverschap in de woninbouw*, NAI/RPB, Rotterdam/Den Haag.
- De Decker, P. (2011), 'Freiburg of L.A.?', *Ruimte & Maatschappij* 2(4).
- De Decker, P., M. Ryckewaert, B. Vandekerckhove, A. Pisman, F. Vastmans, M. Le Roy (2010), *Ruimte voor wonen, trends en uitdagingen*, Antwerpen: Garant.
- De Meulder, B (2005), 'Lintbebouwing, algemeen én Belgisch', *S&RO* 4, pp. 40-43.
- De Meulder, B., J. Schreurs, A. Cock en B. Notteboom (1999), 'Sleutelen aan het Belgische stadslandschap', *Oase* #52, pp. 78-113.

- De Peuter, B. et al. (2011), 'Op zoek naar draagvlak voor een nieuw ruimtelijk beleid in Vlaanderen', *Ruimte en Maatschappij* 2(3), pp.25-48.
- Deloitte Real Estate Advisory (2011), *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven, update 2011*.
- Dieterich, H., E. Dransfeld & Winrich Vosz (1993), *Urban land & property markets in Germany*, London: UCL Press.
- Dinteren, J. van & E. van der Krabben (2010), 'Effecten grondexploitatiewet', *Openbaar bestuur*, januari.
- Dol, K., H. van der Heijden & M. Oxley (2010a), *Crisis and policy interventions in Western European housing markets, do specific in a new international Era*, paper presented at the comparative housing research conference, Delft 24-25 march 2010.
- Dol, K., Lennartz, Ch. & H. van der Heijden (2010b), *Particulier Opdrachtgeverschap in België en Duitsland, de cases Vlaanderen en Nordrhein Westfalen*, Delft: OTB.
- Dol, K., P. De Decker & Ch. Lennartz (2011), 'PO bij de burens is vooral anders', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nr. 3, pp. 37-41.
- Dreyse D.W. May (1994), *Siedlungen, Architekturführer durch acht Siedlungen des Neuen Frankfurt 1926-1930*, Verlag der Buchhandlung Walther König.
- Duivesteijn, A. (2001), 'Wonen is leven, naar een nieuwe visie op het woonbeleid', *Holland regionaal historisch tijdschrift* (33),2, pp. 65-71.
- Eichholtz, P. & Th. Lindenthal (2008), 'Behoeftes en belemmeringen in de woningbouw: een lange termijn perspectief', in: F.J.H. Don (red.), *Agenda voor de woningmarkt*, Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, Amsterdam.
- Elsinga, M., P. De Decker, N. Teller & J. Toussaint (red.) (2007), *Home ownership beyond asset and security, perceptions of housing related security and insecurity in eight European Countries*, Delft: IOS Press.
- Fakton (2010), *Wat te doen aan dalende grondopbrengsten gemeenten? Analyse en oplossingsrichtingen voor lopende grondexploitatie*, Rotterdam: Fakton.
- Gool van R. L. Hertelt, F. Bertolt Raith & L. Schenk (2000), *Das niederländische Reihenhause. Serie und Vielfalt*, Stuttgart/München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Graaf, B. de, J. van den Brand & W. Verweij (2010), *Financieringsmiddelen uit gebiedsontwikkeling en bestemmingswijzigingen, een verkenning van de publiekrechtelijke mogelijkheden van planbatenheffing, bovenplanse verevening en verruiming van het huidige kostenverhaal*, Rotterdam: Ecorys.
- Groot, H. de, G. Marlet, C. Teulings & W. Vermeulen (2010), *Stad en land*, Den Haag: CPB.
- Haffner, M., J. Hoekstra, M. Oxley & H. van der Heijden (2009), *Bridging the gap between social and market rented housing in six European countries?*, Amsterdam: IOS press.
- Heijden, H. van der, D. Groetelaers, R. Goetgeluk & C. Lamain (2008), *Concurrentie en keuze op de woningmarkt voor nieuwe koopwoningen, nulmeting en monitoringmodel*, Delft: OTB.
- Heijden, H.M.H., M.E.A. Haffner & A.A. Reitsma (red.) (2002), *Ontwikkeling van de woonuitgaven in zes West-Europese landen*, Delft: DUP Science.
- Hoorens, D. (red.) (2008), *Sub-national governments in the European Union, organization, responsibilities and finance*, Parijs: Dexia Editions.
- Housing Statistics in the European Union 2005/2006* (2006), Rome: Ministry of Infrastructure of the Italian Republic/FederCasa.
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS), 'Demographischer Wandel, Siedlungsentwicklung und kommunale Finanzen', *ILS Trends* (10)2, Dortmund: ILS.
- Jokovi, M., C. Boon & F. Filius (2006), *Woningproductie ten tijde van Vinex, een verkenning*, Rotterdam/Den Haag: NAI/RPB.
- Keers, G., J. van Iersel & P. Burger (2008), *Particulier opdrachtgeverschap: kansen voor gemeenten*, Amsterdam: Rigo Advies.
- KEI (2010), *Voorbij de crisis, agenda voor de stedelijke vernieuwing* (N19), Rotterdam: KEI Kenniscentrum stedelijke vernieuwing.
- Klerk, L. de (2008), *De modernisering van de stad, de opkomst van de planmatige stadsontwikkeling in Nederland 1850-1914*, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Korthals Altes, W. (2008), 'Actief grondbeleid betaalt zich terug', *Property Research Quarterly* (7)1, pp.22-27.
- Krabben, E. van der (2011), *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden, kan de Nederlandse ruimtelijk ordening zichzelf nog wel bedruipen?* Inaugurele rede, Nijmegen: RUN.
- Kuenzli, P. & A. Lengkeek (2004), *Urban Jazz, pleidooi voor een zelfgebouwde stad*, Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Loris, I. (2011), 'Woonaanbod in Vlaanderen: analyse van het register van onbebouwde percelen en gemeentelijke woningprogrammaties', in: *Ruimte & Maatschappij* 2(4), p. 72-86.
- Lörzing H et al. (2006), *VINEX! Een morfologische verkenning*, Rotterdam/Den Haag: NAI/RPB.
- Luijckx, Th, J.Scheele-Goedhart & G. Keers (2010), *Evaluatie woningbouwafspraken 2005-2009, realisatie en werking van het instrument woningbouwafspraken met BLS grondsubsidies*, Amsterdam: Rigo.
- Martens, M. (1990), *Ways of owning, a study of homeownership in Europe and the USA*, (thesis), Essex: Department of Sociology, University of Essex.
- Mehlenhorst, D.G.B. (2005), 'Grondposities goede garantie voor werk in de toekomst', *Bouw/Werk* nr.3, pp. 18-19.
- Mica, C.M. (2006), *Prijsvorming op de Duitse woningmarkt, analyse en modelvorming* (Master scriptie Real Estate Finance), Amsterdam: UvA.
- Ministerie van de Vlaamse gemeenschap (1997), *Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen*, Brussel: Ministerie van de

- Vlaamse gemeenschap, departement Leefmilieu en Infrastructuur.
- Munoz, D. (2010), *Capturing value increase in urban redevelopment*, Leiden: Sidestone Press.
- Needham, B. (2007), 'The search for greater efficiency. Land readjustment in the Netherlands', pp. 115-132 in Y.-H. Hong & B. Needham, *Analyzing land readjustment. Economics, law and collective action*, Cambridge (MA): Lincoln Institute of Land Policy.
- Needham, B. (2010), 'Institutions for Housing supply', lemma in: *International Encyclopedia of Housing and Home*, Amsterdam: Elsevier/Sciencedirect.
- Needham, D.B., P.J. te Raa, T.J.M. Spit & T.H.C. Zwanikken (2000), *Kwaliteit, winst en risico, de invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties*, Nijmegen/Utrecht: KUN/UU.
- Noordanus, P. & Ch. Kuipers (2010), 'Terugreis uit utopia, een strategische agenda voor een meer uitvoeringsgerichte praktijk voor gebiedsontwikkeling', *Building Business*, december (bijlage).
- NRC dd. 14/6/2011, *Zo ziet Nederland eruit, maar blijft dat ook zo?*
- Oort, F. van, Th. de Graaff, G. Renes & M. Thissen (2008), 'Economische dynamiek en de Randstedelijke woningmarkt', in: F.J.H. Don (red.), *Agenda voor de woningmarkt*, Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, Amsterdam.
- Ostrom, E. (1999), 'Institutional rational choice, an assessment of the institutional analysis and development framework', in: P.A. Sabatier (red.) *Theories of the policy process*, Westview Press: 35-72.
- Otter, H. den, G. van Leeuwen & W. de Jong (2011), *Primos prognose 2011, de toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*, Delft: ABF Research.
- Overwater, P.S.A (2002), *Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid*, Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- PBL (2011), *Nederland in 2040, een land van regio's, ruimtelijke verkenningen 2011*, Den Haag: PBL.
- Priemus, H. (2009), 'Hoe private grondposities de woningbouwprogrammering doorkruisen', B+G oktober, pp.14-18.
- Priemus, H. (2010), *Betekenis WOON voor het woningmarktbeleid*, inleiding uitgesproken tijdens de conferentie 'Het wonen overwogen', Ministerie van Vrom/WWI, 24 maart 2010.
- Priemus, H., I. van Aalst, & E. Louw (1998), *Implicaties van een vrije grondmarkt en een intensieve stedelijke herstructurering*, Nederland 2030 revisited, Delft: DUP.
- Reindorp, A. (2011), 'De vinexwijken zijn de ghetto's van de toekomst', *Rooilijn* (44)4, p.239.
- RIGO (1999), *De kwaliteit van Vinex-uitleglocaties – Kijkers op het Berlagehof*, RIGO Amsterdam.
- Rouwendaal, J. (2011), 'Hervorming woningmarkt kan niet zonder hervorming grondmarkt', *Real estate research quarterly* (4), pp. 21- 28.
- Rus-Van der Velde, M (2009), 'Particulier opdrachtgeverschap en het beroep op zelfrealisatie bij onteigening', in: *Warme grond, opstellen aangeboden aan mr. Jacoba den Drijver - van Rijckvorsel*, pp. 69-78, Deventer: Kluwer.
- RWO (2007) *(Her)gebruik van de bestaande woningvoorraad in de klassieke woonwijken uit de jaren 1960 – 1980 een verkennend onderzoek naar de ruimtelijke mogelijkheden en de uitdagingen voor het ruimtelijke beleid*, Brussel: RWO.
- Ryckewaert M. & M. de Paep (2008), *Case study Gent Oudenaerde - Deel A Recente woonpatronen in het tussengebied Gent – Oudenaerde*, Leuven: KU Leuven.
- Ryckewaert M. (2002), 'De minimale rationaliteit van woonpatronen in Nevelstad Vlaanderen', *Oase* nr.60, pp. 49-60.
- Ryckewaert, M (2011), *Building the economic backbone of the Belgian Welfare State, Infrastructure planning and architecture 1945-1973*, Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Schuur, J. (2010), *De baten en kosten van ruimtelijk beleid en de relatie met het woningaanbod*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Segeren A (2007), *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*, Rotterdam/Den Haag: NAI uitgevers/RPB.
- Spangenberg, F. (2011), 'De vinexwijken zijn de ghetto's van de toekomst', *Rooilijn* (44),4, pp. 238.
- Stad Gent (2003), *Ruimtelijk structuurplan Gent*, Gent: Gemeente Gent.
- Stad Gent (2009), *Wonen in Gent, woonstudie*, Gent: Gemeente Gent/Omgeving.
- Stadt Münster (2005), *Wohnbaulandentwicklung 2005*, Münster: Gemeente Münster.
- Statistisches Jahrbuch Nordrhein-Westfalen* (2010), Düsseldorf: IT.NRW
- Tauw (1988), *Grondgebruik in gerealiseerde uitbreidingsplannen*, Deventer: Tauw.
- Teisman, G.R. (2000), 'Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds', *Public Administration* (78), nr. 4, pp. 937-956.
- Theunis, K. (2006), 'De Wet De Taeye: De individuele woning als bouwsteen van de welvaartstaat', in: K. Van Herck & Avermaete T., *Wonen in welvaart, Woningbouw en wooncultuur in Vlaanderen 1948-1973*, Rotterdam/ Antwerpen: Uitgeverij 010/VAI/CVAa.
- Toussaint, J. G. Tegeder, M., Elsinga & I. Helbrecht (2007), 'Security and insecurity of home ownership: Germany and the Netherlands', *European Journal of Housing Policy* 7(2), pp. 173-192.
- Urhahn, G. (2010), *De spontane stad*, Amsterdam: BIS-publishers
- Verbeek, T., H. Leinfelder, A. Pisman & G. Allaert (2010), *Vlaamse ruimtelijke ordening en/door het lint*, paper voor de Plandag 2010, <http://www.planning.ugent.be/downloads/agenda/congres/2010-05-27->



- Paper\_Plandag\_VerbeekLeinfelderPisman.pdf, laatst geraadpleegd 3 oktober 2011.
- Verhage, R. (2002), *Local policy for housing development, european experiences*, Aldershot: Ashgate.
- Vos, A. de (2009), 'We bouwen troep', interview met Peter van Rooy, *Binnenlands Bestuur*, 18 september, pp. 36-37.
- VROM (2006), *Nota Ruimte*, Den Haag: Ministeries van Vrom, LNV, VenW en EZ.
- VROM (2010), *Handreiking onteigenen Titel IV*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM/Financiën (2001), *Op grond van nieuw beleid, nota grondbeleid*, Den Haag: Ministerie van Vrom/ Ministerie van Financiën.
- Vromraad (2004), *Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, advies nr. 39, Den Haag: Vromraad.
- Vromraad (2009), *Grond voor kwaliteit, voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (binnen)stedelijke ontwikkeling*, Den Haag: Vromraad.
- Vromraad (2010), *Stap voor stap, naar hervorming van het woningmarktbeleid*, advies nr. 077, Den Haag: Vromraad.
- Westerheide, P. (2011), 'The private sector in Germany', in: K. Scanlon and B. Kochlan, *Towards a sustainable private rented sector, the lessons from other countries*, London: LSE, pp. 45-60.
- Wohnungsbauförderungsanstalt, Nordrhein-Westfalen (Wfa) (2006), *Wohnungsmarktbeobachtung Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf: NRW bank.
- Zeeuw, F. de (2010), 'Verslaafd aan Grond', *Binnenlands Bestuur* 28 juni.
- Zeeuw, F. de, A. Franzen & M. van Rheenen (2011), *Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit, wat nu te doen, handreikingen voor de praktijk*, Delft: Praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling TU Delft.

## Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres  
Postbus 30314  
2500 GH Den Haag

Bezoekadres  
Oranjevuitensingel 6  
2511 VE Den Haag  
T +31 (0)70 3288700

[www.pbl.nl](http://www.pbl.nl)

Juni 2012