



## **Overkoepelende notitie Grondbeleid en woningbehoefte**

Gemeente Aalten, Oost Gelre en Winterswijk

Rekenkamercommissie gemeente Aalten, Oost-Gelre en Winterswijk  
Postbus 101  
7100 AC WINTERSWIJK  
T : 0543-543121  
E : [rekenkamercommissie@winterswijk.nl](mailto:rekenkamercommissie@winterswijk.nl)

## Overkoepelende notitie onderzoek grondbeleid Aalten, Oost Gelre en Winterswijk

In de drie gemeenten Aalten, Oost Gelre en Winterswijk heeft de rekenkamercommissie onderzoek uitgevoerd naar de relatie tussen de veranderende woningbehoefteprognoses en de gemeentelijke grondexploitaties. De hoofdvraag van dit onderzoek was “*Sluiten de geplande ontwikkelingen in termen van kwalitatieve en kwantitatieve woningbehoeften aan bij de in de grondexploitatie van de gemeente opgenomen ramingen en verwachte exploitatieresultaten?*”. In drie afzonderlijke rapporten wordt deze hoofdvraag met de bijbehorende deelvragen per gemeente beantwoord. In deze notitie blikt de rekenkamer terug op de belangrijkste uitkomsten uit het onderzoek voor de drie gemeenten gezamenlijk.

### Regionaal beeld

#### **Regionale afspraken over de woningbehoefte**

Naar aanleiding van het provinciaal referentiekader Kwalitatief Woon Programma (KWP)3 hebben zeven Achterhoekse gemeenten gezamenlijk een woonvisie opgesteld. In KWP3 gaf de provincie aan dat er voor de Achterhoek nog een toevoeging van 5.900 woningen in de periode 2010 – 2019 toegestaan was (590 woningen per jaar). Volgens KWP2, het provinciaal referentiekader voor 2005 – 2014, was nog een uitbreidingsbehoefte van 10.000 woningen geraamd (1.000 woningen per jaar).

De regiogemeenten dienden de bouwproductie dus met 40% terug te brengen. Dat is met de regionale woonvisie gelukt; er zijn afspraken gemaakt over de verdeling van het woningbouwprogramma van 5.900 woningen netto over de zeven gemeenten. Alle gemeenten hebben deze afspraken bestuurlijk onderschreven en zich gecommitteerd aan het terugbrengen van de gemeentelijke woningbouwplannen tot een aanvaardbaar niveau. Het is zonder meer positief te waarderen dat de regiogemeenten daarin geslaagd zijn en zo gekozen hebben voor een gezamenlijke lijn, in plaats van voor het beconcurreren van elkaar.

De afspraken krijgen in de regio nog een vervolg. Er is een onderzoek gaande naar de woningbehoefte, wat uiteindelijk ook moet leiden tot afspraken over de woningdifferentiatie per gemeente. Ook is er een regionale woningbouwcoördinator aangesteld, die het proces tussen de gemeenten in goede banen moet leiden.

Ondanks deze positieve waardering van de regionale aanpak is op grond van het voorliggende onderzoek een aantal risico's of zwakke plekken te benoemen:

- **Aantal woningen.**

De regionale afspraken zijn gebaseerd op het aantal van 5.900 woningen netto toevoeging in de periode 2010 – 2019, het maximum volgens KWP3. Met dat

aantal komt de regio in 2020 uit op een woningtekort van 0%. Dat is lager dan waar normaalgesproken naar gestreefd wordt; 1,5% is volgens het rijksbeleid over het algemeen een gezond woningtekort. De corporaties hebben dan ook gepleit voor een bouwprogramma dat ruim 1.000 woningen lager ligt dan KWP3. Dat aantal (480 woningen per jaar) is in lijn met PRIMOS 2007, de prognose die ook aan KWP3 ten grondslag ligt, en een woningtekort van 1,5%. Ook de CBS-prognoses van 2007 (340 woningen per jaar) en 2011 (510 per jaar) liggen lager dan het KWP3, hoewel de uitbreidingsbehoefte volgens de meest recente CBS-prognose weer iets groter is. Het is dus niet zonder meer zo dat het met het bouwen van maximaal 5.900 woningen 'goed komt' in de regio; de feitelijke uitbreidingsbehoefte kan nog onder deze 5.900 woningen liggen, of kan hoger uitvallen. Dat vraagt om een blijvende oplettendheid op de ontwikkelingen in de lokale woningmarkt.

- **Situatie na 2020.**

Daar komt bij dat de blik niet alleen op de periode tot 2020 gericht moet zijn, maar er nu al gelet moet worden op de verwachte ontwikkelingen voor de periode daarna. De meest recente prognoses laten wat dat betreft een relatief gunstig beeld zien, waarbij er na 2020 nog ongeveer een decennium lang sprake is van groei in aantal huishoudens. Ook dat kan echter in nieuwere prognoses weer omslaan naar krimp, of juist sterker groeien, afhankelijk van migratiepatronen en, bijvoorbeeld, de ontwikkeling van de woonpatronen van ouderen. Ook dat pleit voor een voortdurend alert zijn op ontwikkelingen op de lokale markt en om het niet beperken van de beleidsblik tot het bouwen van maximaal 5.900 woningen tot 2020.

- **Flexibiliteit.**

Meerdere gemeenten – in dit onderzoek in ieder geval *Oost Gelre* en *Winterswijk* – maken bij het terugbrengen van hun plannen gebruik van de slechte woningmarkt op dit moment. Nu woningen veelal toch niet verkocht worden, is het gemakkelijker om plannen langzamer op de markt te brengen dan wanneer de markt gunstig is. Wanneer plannen niet formeel ingekrompen of uitgefaseerd worden, bestaat het 'risico' dat er bij een aantrekkende vraag te veel en te snel gebouwd gaat worden. Om in die situatie de regionale afspraken overeind te houden, kan dat bij gemeenten die voor deze strategie kiezen op dat moment tot kostbare procedures leiden om het planaanbod te beperken. De aanpak die de gemeente *Aalten* blijkens dit onderzoek koos, om nu al juridisch de plancapaciteit te beperken, is op dit moment duurder – met afwachten zou er misschien net zo weinig gebouwd worden, om dat zeker te stellen moet de gemeente betalen – maar is op langere termijn minder risicovol. Daar komt bij dat de bouwrechten in een betere woningmarkt wellicht meer waard zullen zijn, en het formeel beëindigen van plannen over een paar jaar dus ook duurder uit zou kunnen vallen.

- **Woningtype.**

Tot slot is wat betreft de woningbehoefte de verdeling naar woningtype over de



gemeenten waarschijnlijk niet gemakkelijk. In alle drie de onderzochte gemeenten ligt het accent in het bouwprogramma nog meer bij de duurdere woningtypen dan volgens KWP3 de bedoeling is. Alleen *Aalten* heeft het bouwprogramma zo goed mogelijk afgestemd op KWP3, maar ook daar was het gezien de plannen die al vastgesteld waren niet zomaar mogelijk om het programma helemaal conform KWP3 te maken. Daar komt nog bij dat het programma van KWP3 gebaseerd is op optimistische gegevens uit onderzoeken van een aantal jaren voordat de crisis begon; er kan in de feitelijke woningbehoefte dus nog een verdere verschuiving naar goedkopere woningen hebben plaatsgevonden. Wanneer die behoefte aan goedkopere woningen geconstateerd wordt in het onderzoek dat momenteel gaande is, en de gemeenten vervolgens ook daarover gezamenlijk afspraken willen maken, betekent dat waarschijnlijk dat de gemeentelijke bouwprogramma's een veel zwaarder accent op het goedkope segment zullen krijgen.

### **Vergelijkend beeld**

#### **Grondbeleid en grondexploitaties**

Voor wat betreft het grondbeleid en de grondexploitaties valt op dat twee van de drie gemeenten – *Aalten* en *Oost Gelre* – tamelijk oude nota's grondbeleid hebben en de derde – *Winterswijk* – in het geheel geen. Dat is op zichzelf geen probleem; op een aantal punten, zoals waar het gaat om verwervingsbeleid, kan het beleid echter nog beter op de recente ontwikkelingen op de woningmarkt worden afgestemd.

In de praktijk heeft geen van de drie gemeenten in de afgelopen jaren grootschalig grond aangekocht. *Winterswijk* deed dat al jaren niet; die gemeente richtte zich vrijwel alleen op faciliterend grondbeleid en voert nu alleen bij twee locaties die al in gemeentelijk bezit waren een actief grondbeleid. *Aalten* en *Oost Gelre* streefden volgens de letter van het beleid naar een actief grondbeleid en konden daarvoor strategisch grond verwerven, maar hebben dat in de praktijk – achteraf gelukkig – weinig gedaan. Geen van de drie gemeenten heeft daarom omvangrijke grondposities in portefeuille, waarop nu afgeboekt moet worden.

Alleen in *Winterswijk* is uit de informatie over de grondexploitaties (het MPG) goed af te leiden hoeveel en welk type woningen de komende jaren gebouwd zullen worden. In de andere twee gemeenten is de informatie op financieel gebied behoorlijk goed op orde – in vergelijking met veel andere gemeenten wordt er veel informatie gegeven in de begrotingen en jaarrekeningen – maar over niet-financiële aspecten van het grondbeleid rapporteren zij niet. Dat maakt het voor de gemeenteraad niet gemakkelijk om in de gaten te hebben en houden of het woningbouwprogramma in de grondexploitaties in lijn blijft met de woningbehoefte.



### **Tot slot: inhoud en proces**

De hoofdconclusie is dus dat de gemeenten, met alle onzekerheden die er zijn over de ontwikkeling van de woningbehoefte op langere termijn en de woningmarkt op de korte termijn, met de regionale woonvisie en de implementatie daarvan in beginsel goede maatregelen genomen hebben om de woningproductie te beperken. Op onderdelen is nog verbetering mogelijk, maar op hoofdlijnen zijn de bevindingen uit het onderzoek behoorlijk positief.

Juist met het oog op de genoemde onzekerheden is de belangrijkste aanbeveling aan alle drie de gemeenten om het proces rond woningbouwprogrammering en grondexploitatie goed te organiseren. Dat betekent – een maatregel die in regionaal verband al genomen is – regelmatig onderzoek naar de marktvraag en de bevolkingsontwikkeling, om trendveranderingen daarin snel waar te nemen. Het betekent ook het maken van afspraken over hoe om te gaan met eventueel gewenste veranderingen in het bouwprogramma – een maatregel die op de agenda staat voor na het woningmarktonderzoek van 2012. In regionaal verband zijn zo afspraken gemaakt over het proces en over monitoring waarmee de gemeenten steeds kunnen inspelen op recente gegevens uit de regionale markt.

Een goed proces vraagt, tot slot, van de individuele gemeenten intern om een goede afstemming tussen 'wonen' en 'grondbeleid'. De in de grondexploitaties opgenomen bouwprogramma's moeten steeds afgestemd worden op de behoefte die er is vanuit de markt en op het woonbeleid dat de gemeente in dat licht voert. Van de drie onderzochte gemeenten is die afstemming bij de gemeente *Aalten* op dit moment het sterkst ontwikkeld. De afstemming van grondexploitaties en woningbehoefte brengt echter noodzakelijkerwijs spanningen met zich mee: de gemeenten zullen – net als alle andere gemeenten – moeten kiezen tussen financieel rendement en het langetermijnperspectief voor bewoners. Eén van de dingen die daartoe van belang is, is een goed 'machtsevenwicht' tussen 'wonen' en 'grondzaken': in veel gemeenten is het zo dat 'grondzaken' een duidelijk grotere stem heeft in de bouwplannen dan 'wonen'. Het is niet zo dat in dit onderzoek geconstateerd is dat dat in de drie onderzochte gemeenten in het bijzonder het geval is; desondanks is het van groot belang voor de kwaliteit van de bewoonde omgeving op langere termijn om te voorkomen dat het financiële belang van de grondexploitaties voor de korte termijn een onevenredig grote stem krijgt.