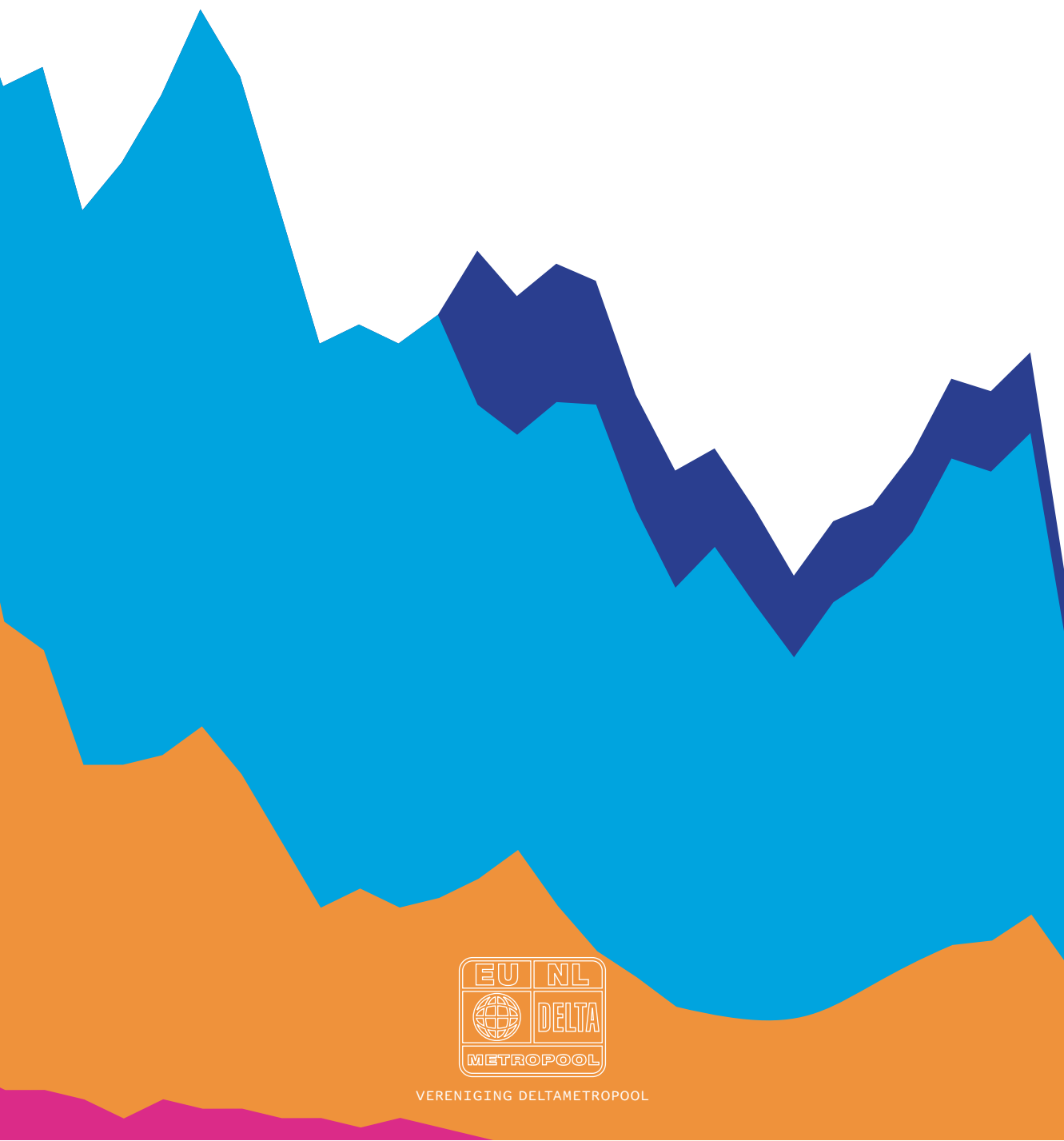


Organische Groei

Naar een nieuwe vorm van stedelijke ontwikkeling



PM

PRE MEMO

09 | 2011

VERENIGING DELTAMETROPOOL
VERKENT OP ONREGELMATIGE
BASIS ACTUELE METROPOLI-
TANE VRAAGSTUKKEN OM MET
HAAR LEDEN UIT TE WERKEN.

Deze studie is gemaakt voor de Denktank Organische Groei, voor het eerst
bijeën te komen op 25 oktober 2011.

Idee: Cees van Boven & Duco Stadig

Onderzoek: Jelte Boeijenga



Vereniging Deltametropool
Groothandelsgebouw Rotterdam, E7.188
Postbus 600, 3000 AP Rotterdam
T 010 - 204 15 99
secretariaat@deltametropool.nl
www.deltametropool.nl

Organische Groei

Sinds enkele jaren staat ‘organische groei’ volop in de belangstelling. Nu al wordt gesuggereerd dat de financiële crisis van 2008 het tijdperk van de grootschalige institutionele, planmatige aanpak in de ruimtelijke ordening heeft uitgeluid. Zeker is dat er sindsdien sprake is van een fors afgenomen vraag naar woningen en kantoren. Met als gevolg dat vele plannen van voor deze periode grondig zijn vertraagd, veranderd of zelfs volledig naar de prullenbak zijn verwezen. En hoewel de economie zich natuurlijk kan herstellen, lijkt zich toch een aantal fundamentele veranderingen te hebben voorgedaan. De belangrijkste daarvan is waarschijnlijk dat er een einde is gekomen aan de uitbundige kredietverlening waardoor de vraag naar woningen en kantoren in het voorafgaande decennium werd opgestuwd. Ontwikkelaars krijgen grootschalige plannen niet meer gefinancierd, kopers van woningen ontdekken dat ze steeds minder hypotheek kunnen krijgen. De effectieve vraag naar koopwoningen is daardoor sterk teruggelopen, waardoor ook het verdienmodel van de corporaties niet meer werkt. Het Nieuwe Werken – waardoor de reële vraag naar kantoorruimte terugloopt – en de afnemende bevolkingsgroei completeren het beeld: er is inderdaad sprake van een nieuwe werkelijkheid.

In die nieuwe werkelijkheid moeten we overstappen op organische groei, zo wordt in vele toonaarden gesteld. Het begrip ‘organische groei’ lijkt betrekking te (kunnen) hebben op het volledige spectrum van organisatie, planning, ontwerp, financiering, bouw, verkoop, verhuur, beheer en gebruik. Het lijkt een verzamelnaam voor een andere planningspraktijk, voor een andere manier van sturing, van samenwerking, een andere manier waarop we omgaan met de ruimte en met de toekomst. Naast de financiële en economische crisis en de vraaguitval naar woningen en kantoren die hier het gevolg van is, lijkt er sprake van een tweede inspiratiebron voor deze bezinning. En die is niet zozeer economisch alswel demografisch. De forse bevolkingsgroei zoals we die de afgelopen decennia hebben gekend loopt op haar einde en in sommige delen van het land is de krimp al echt voelbaar. De economische crisis doet zich dus voor op een moment dat de vanzelfsprekendheid van de groei er sowieso al wat af is. En daarmee ontstaat wellicht het gevoel dat – zelfs wanneer de economie straks weer wat aantrekt – “de gouden jaren die achter ons liggen niet meer terug gaan komen”. Het gevoel dat we ons moeten voorbereiden op een periode die er echt anders uitziet. Een periode waarin – wanneer er al sprake is van groei – die groei er anders uit zal zien.

Het feit dat de bezinning betrekking heeft op de hele keten, het hele spectrum, maakt dat er de term ‘organische groei’ ook verschillend wordt geïnterpreteerd. Doordat er op z’n minst de suggestie is van een ‘nieuw tijdperk’, lijkt alles wat zou veranderen in het ‘nieuwe tijdperk’ ook aan deze nieuwe term te kunnen worden opgehangen: kleine schaal, tijdelijkheid, bottom-up initiatief, zelforganisatie, open source, slow urbanism, et cetera, et cetera. Dat wat al deze termen lijkt te binden is dat waar ze zich tegen afzetten: het grote plan, of meer algemeen: een grootschalig, gefixeerd en planmatig karakter. De omslag gaat dus van grootschalige, planmatige groei naar kleinschalige, organische groei. De in december 2010 in de Tweede Kamer aangenomen motie De Rouwe/Houwers over organische groei laat de verschillende interpretaties, maar ook het gevoel van het ‘nieuwe tijdperk’ goed zien:

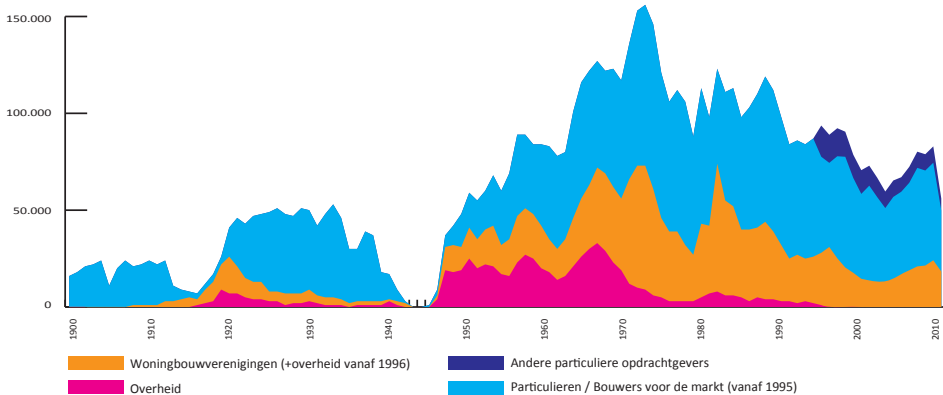
“De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende, dat de regering met voorstellen komt die meer ruimte bieden voor woningbouw op basis van kleinschalige, natuurlijke groei; overwegende, dat tot op heden grootschalige planmatige ruimtelijke ordening de menselijke maat, het landschap, de ruimtelijke kwaliteit van steden en dorpen, en het particulier opdrachtgeverschap vaak negatief heeft beïnvloed; van mening, dat organische groei niet alleen een oplossing kan bieden voor deze problemen, maar ten dele ook voor het stilleggen van woningbouw op grootschalige locaties; verzoekt de regering deze kabinetsperiode deze kansrijke paradigmatbreuk te entameren en te kiezen voor organische groei, en gaat over tot de orde van de dag.”¹

In de praktijk is ‘organische groei’ dus nog een lastig begrip. Een voorbeeld. Particulier opdrachtgeverschap wordt door sommigen gezien als een goed voorbeeld van hoe organische groei gestalte kan krijgen. Bewoners zelf regelen immers zowel de financiering, het ontwerp als de bouw van de woning en deze wordt afgestemd op de eigen, individuele behoeften. Tegelijk is er in hét voorbeeld van particulier opdrachtgeverschap op dit moment – Almere – sprake van een sterk planmatige aanpak. Een groot deel van de uitbreiding van Almere is – geheel in lijn met de jarenlange planningstraditie – volledig uitgetekend. Door deze bril bekeken lijkt het dus zeer twijfelachtig of deze vorm van grootschalige stadsuitbreiding het predikaat ‘organische groei’ aankan. Wanneer we een klein beetje grip willen krijgen op de materie, lijkt het dus relevant om her en der wat onderscheid te maken. Onderscheid in het proces, bijvoorbeeld tussen het plannen, ontwerpen, ontwikkelen, financieren en bouwen, en onderscheid tussen de verschillende schaalniveaus.

Toch lijkt er één constante in de verschillende benaderingen en interpretaties: een andere, sterkere rol voor particulier initiatief. Ter bredere oriëntatie en inspiratie voor deze ‘nieuwe tijd’ worden hieronder mogelijke andere rollen van particulier initiatief verkend. Eerst wordt gekeken naar twee periodes in de Nederlandse geschiedenis waarin dit een belangrijke rol speelde: de Gouden Eeuw waarin de grachtengordel van Amsterdam is gebouwd, en de tweede helft van de negentiende eeuw waarin de volgende generatie uitbreidingswijken in deze stad is aangelegd, waarvan de Pijp ongetwijfeld de bekendste is. Geschetst wordt wat het stelsel was waarin werd geopereerd en wie hierin de voornaamste spelers waren. Vervolgens wordt gekeken naar de ontwikkeling van het particuliere opdrachtgeverschap in Nederland de afgelopen vijftien jaar om dit vervolgens te vergelijken met de situatie in het buitenland: een korte blik op Vlaanderen en Duitsland laat zien op welke manier een bouw- en wooncultuur ook bepalend is voor de rol van het particulier initiatief. Maar eerst volgt nog een korte terugblik: hoe waren de rollen de afgelopen jaren verdeeld, en een korte voortuitblik: is er überhaupt nog wel sprake van groei de komende decennia?

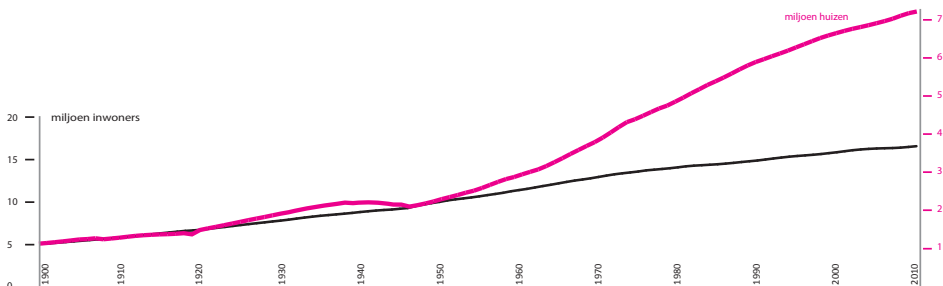
Opdrachtgevers in de woningbouw

Het CBS heeft over de afgelopen eeuw bijgehouden door welke partij woningen zijn ontwikkeld: door woningbouwverenigingen, de overheid (veelal gemeentelijke woningbedrijven), of door de markt. Sinds 1995 is ook bijgehouden welk deel van die markt bestaat uit particuliere opdrachtgevers.



Woningproductie naar opdrachtgever van 1900 tot 2010 ²

Weliswaar zijn veel woningbouwverenigingen en gemeentelijke woningbedrijven al voor de oorlog opgericht, duidelijk wordt dat zij pas na de oorlog wat betreft de aantallen een rol van betekenis gaan spelen. Tot de oorlog namen particulieren nog steeds het gros van de productie voor hun rekening, met uitzondering van de jaren vlak na de eerste wereldoorlog.³ De wederopbouw vormde duidelijk het startpunt. Dat die wederopbouw gepaard ging met de opbouw van de verzorgingsstaat zien we ook aan de verhouding van de bevolkingsgroei en de groei van het aantal woningen. Waar tot de tweede wereldoorlog bevolkingsgroei de motor was achter de woningvraag, was dit hierna in toenemende mate gezinsverdunding.

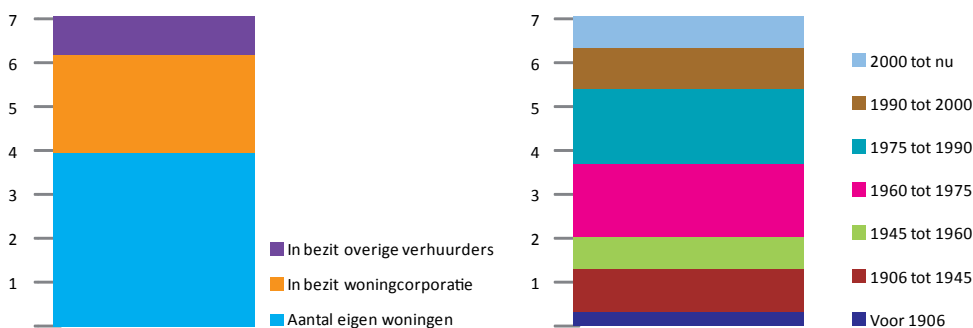


Ontwikkeling aantal inwoners en aantal huizen van 1900 tot 2010

Wanneer we op zoek zijn naar het aandeel ‘niet projectmatige’ bouw in de naoorlogse periode komen we uit bij de cijfers over particulier opdrachtgeverschap die sinds 1995 zijn bijgehouden door het CBS. Tot 2000 schommelde het percentage rond de 15 procent van de totale productie; sindsdien neemt het gemiddeld iets af. Het zou kunnen dat het percentage tot aan de jaren negentig nog iets hoger heeft gelegen; veel zal dit echter niet zijn. Het groot-schalige en planmatige karakter van de nieuwe wijken van de jaren zeventig en tachtig zullen dit niet hebben toegelaten. In ieder geval was het particulier initiatief sterk beperkt tot landelijke of dorpse omgeving; pas in de jaren negentig en hierna is particulier opdrachtgeverschap ook in een meer stedelijke setting gestimuleerd. Meer hierover onder de paragraaf ‘Particulier opdrachtgeverschap in Nederland’ hieronder.

Deze geschiedenis heeft geleid tot de huidige verdeling, waarin we zien dat de helft van de zeven miljoen woningen nu, gebouwd is na 1975. De piek in bouwproductie van de jaren zeventig en tachtig vertaalt zich duidelijk terug naar de woningvoorraad. Ook de eigendomsverhoudingen tussen particulieren, particuliere verhuurders en woningcorporaties lijken een logische resultante.

miljoen woningen (2009)

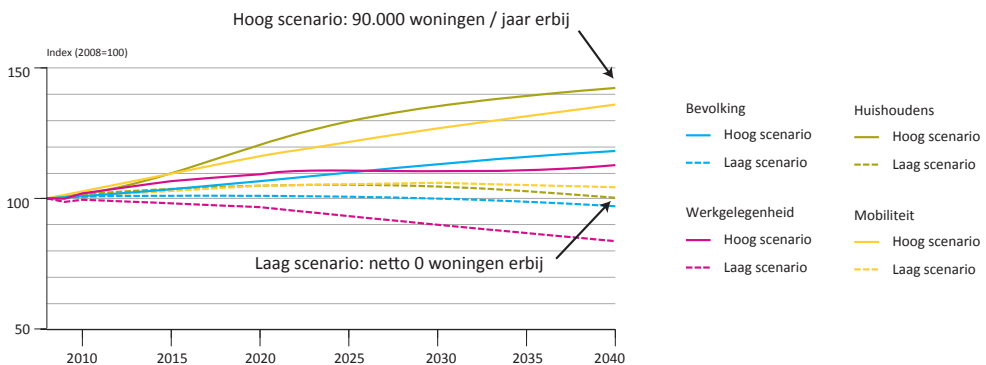


Eigendom en bouwjaar van woningen in 2009

Groei ? ⁴

Is er de komende jaren überhaupt nog wel sprake van groei? Die vraag laat zich niet zomaar beantwoorden. Zekerheid hebben we weliswaar in het verleden ook niet gehad, maar de onzekerheid waar we de komende jaren mee te maken krijgen is toch nieuw. De recente Ruimtelijke Verkenningen van het Planbureau voor de Leefomgeving zijn hier althans duidelijk over. Voorheen betrof de onzekerheid toch met name de mate en de plaats van de groei; dat er sprake zou zijn van groei was – met uitzondering van enkele regio's wellicht – behoorlijk zeker. Dat is de komende periode anders. De bandbreedte van de ontwikkelingen in verschillende economische scenario's heeft zich namelijk uitgebreid tot onder de nullijn: in een laag scenario kunnen zowel de bevolking, de werkgelegenheid, het aantal huishoudens en de mobiliteit gaan afnemen. Van deze vier blijkt vervolgens niets zo sterk afhankelijk van economische groei als het aantal gezinnen, en daarmee het aantal huizen. In een hoog scenario zou er nog sprake zijn van een totale toevoeging van zo'n 2,5 miljoen woningen tot 2040; in een laag scenario is dat gemiddeld over Nederland nul: het verschil tussen jaarlijks 80 tot 90 duizend woningen toevoegen of niet. Dat is dus ook het verschil tussen doorgaan 'zoals we gewend zijn' met productiecijfers van minimaal boven de vijftigduizend woningen, of echt omschakelen naar een andere praktijk.

Deze grote verschillen zijn wel verklaarbaar. De grootste motor achter de vraag naar woningen is in steeds sterke mate gezinsverduunning, een ontwikkeling die zoals we hebben gezien al vijftig jaar oud is. Een steeds beperkter deel van de vraag komt nog voort uit bevolkingsgroei en in zekere zin bouwen

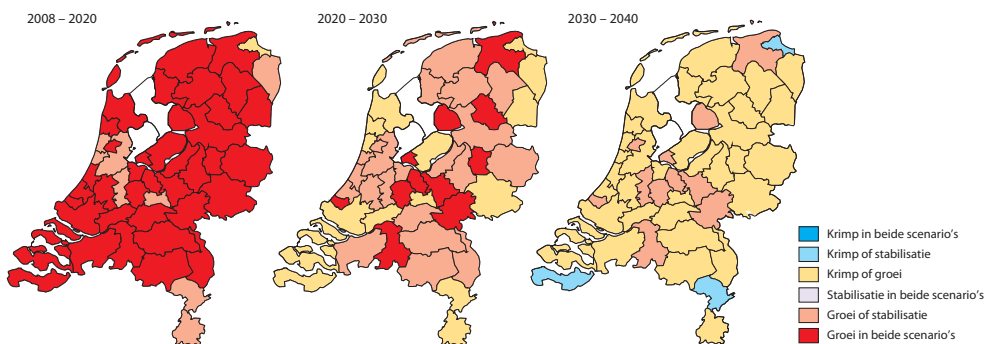


Ontwikkeling van bevolking, werkgelegenheid, huishoudens en mobiliteit tot 2040 in een hoog en een laag economisch scenario.⁵

we dus steeds sterker ‘voor de luxe’. Wanneer het geld er niet is, valt de vraag simpelweg uit.

Toch geven deze Nederlandse gemiddelden een te eenvoudig beeld, want een tweede constatering van het Planbureau betreft de grote regionale verschillen. Het regionale beeld van de ontwikkeling van het aantal huishoudens laat zien dat tot 2020 op enkele plaatsen na overal nog groei wordt verwacht. De verwachting voor na die periode is onzeker: “Bij het hoge scenario blijft de woningbehoefte min of meer gelijkmatig in heel Nederland toenemen, doordat het aantal huishoudens overal blijft groeien. Binnen de Randstad kan het dan moeilijker worden voldoende woningbouwlocaties te vinden, waardoor er een zekere overloop naar Flevoland, Noord-Brabant en Gelderland kan optreden. Ook in het lage scenario, als de uitbreidingsopgave kleiner blijkt, zal er nog wel een kwalitatieve woningbouwopgave zijn, omdat het aanbod aan bestaande woningen niet meer helemaal aansluit op de vraag. Het gemiddeld inkomen zal naar verwachting stijgen, waardoor huishoudens duurdere woningen kunnen aanschaffen en daar hogere eisen aan stellen. Hier zal dan aan tegemoet gekomen moeten worden via het vervangen en verbeteren van de bestaande voorraad.

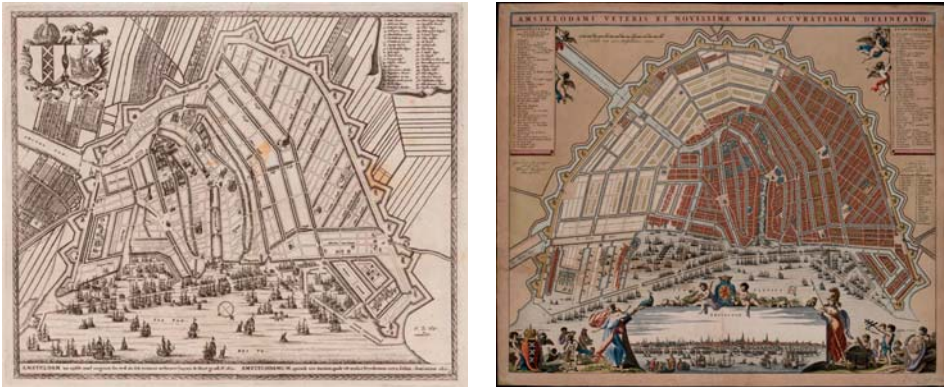
Tussen 2020-2040 zijn de verschillen in bevolkings- en huishoudensgroei vooral binnen de landsdelen te vinden en minder tussen de landsdelen. Een relatief grote toename wordt verwacht bij regionale steden als Groningen, Arnhem/Nijmegen, Utrecht en Tilburg. Een afname is waarschijnlijk in de meer perifere regio’s als Oost Groningen, Zuidoost-Drenthe, Zeeuws-Vlaanderen en Midden-Limburg.”



Huishoudensontwikkeling in laag en hoog economisch scenario ⁶

De Gouden Eeuw ⁷

In de Gouden Eeuw was er geen enkele twijfel over de groei, in ieder geval niet in de steden. In de periode van 1585 tot 1680 nam de Amsterdamse bevolking toe van 30.000 tot 220.000 inwoners, voornamelijk als gevolg van immigratie. In deze zelfde periode is in vier opeenvolgende fasen de middeleeuwse stad uitgebreid: de eerste, tweede, derde en vierde uitleg. De derde en de vierde uitleg, respectievelijk vanaf 1610 en vanaf 1662, vormen met elkaar het gebied dat we nu kennen als de Grachtengordel van Amsterdam.



Ontwerpen voor de derde en de vierde uitleg van Amsterdam

De rollen waren ogenschijnlijk helder verdeeld in deze tijd. Het stadsbestuur, vooral bestaande uit rijke koopmanslieden, ondersteund door een klein ambtenarenapparaat, onteigende de nieuwe grond, groef grachten, legde straten, bruggen en sluizen aan, maakte bouwrijp en verkocht vervolgens de grond aan marktpartijen. De bedoeling was in eerste instantie om de kosten volledig terug te verdienen; de uitbreiding van de stad zou geen publiek geld moeten kosten. Al snel bleek dit niet haalbaar en legde men geld opzij voor de volgende fase van de uitleg. Opmerkelijk is wel dat men hier absoluut geen geld voor wilde lenen; de uitleg moest worden bekostigd uit de verkoop van gemeentelijk vastgoed, ook in de oude binnenstad. Hoewel ook deze poging niet helemaal lukte, tekent het de focus op beperking van de kosten en maximalisatie van de inkomsten. De stad moest ook wel; weliswaar werd er in die tijd door koopmanslieden veel geld verdiend (en verloren), de belastingen waren beperkt en derhalve de gemeentelijke budgetten niet groot. Winstmaximalisatie stond ook voorop bij het tekenen van het plan. De verkaveling was volledig gericht op de verhoging van de grondprijs. Dit had betrekking op de breedte en diepte van de kavels, de bereikbaarheid hiervan, de regelgeving,

het bieden van flexibiliteit (bijvoorbeeld mogelijkheden tot het kopen van meerdere percelen naast elkaar), maar ook de investering in enkele publieke gebouwen. Zo werd het Walenweeshuis bewust uitgevoerd als stadspaleis teneinde de grond hieromheen meer aanzien te geven.

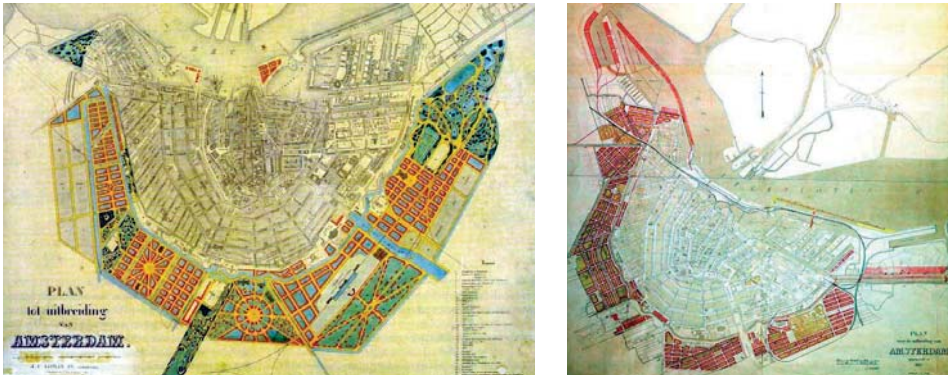
Er was sprake van een vrije grond- en woningmarkt; de grond werd in het algemeen verkocht door veilingen. De kopers waren onder andere rijke koopmanslieden, die vaak ook in het stadsbestuur zaten. Dit vormt ook een verklaring voor de gedegen kennis van 'de markt' bij 'het stadsbestuur'. Naast de koopmanslieden, die hun kapitaal vergaard hadden door de handel, was het vooral de middenstand en timmerlieden, steenhouwers en metselaars die de grond kochten. In grote delen van de stad, zoals de Jordaan, bestond geen verbod op het zelf verkavelen van de grond; iedereen kon in een zo groot mogelijke dichtheid woningen bouwen en die proberen te verhuren. Een grote groep Amsterdammers was zo niet alleen huiseigenaar maar ook vastgoedondernemer en huisbaas. De verhandelbaarheid van de grond was heel hoog, het ondernemerschap was op iedere schaal en voor iedere vermogensklasse ingebouwd in het stadsontwerp en de methodiek van gronduitgifte. Grofweg kon men twee dingen doen: geld uitgeven of geld verdienen. Geld werd uitgegeven door zij die een huis (lieten) bouwen en hier gingen wonen: de rijkdom werd getoond. Geld werd verdiend door zij die een huis (lieten) bouwen en dit vervolgens verkochten of verhuurden. Ook werd er volop gespeculeerd; dan werd de grond niet bebouwd maar werd gewacht tot (bijvoorbeeld doordat de burens wel gingen bouwen) de grond in waarde was gestegen om die met winst weer te verkopen. Ook dit werd door het stadsbestuur toegejuicht; alle soorten kopers waren even welkom: als de grondprijs er maar door steeg. Er is wel gesuggereerd dat de harmonische bebouwing langs de grachten het gevolg zou zijn van stedenbouwkundige regels of regie. Daarvan was echter nauwelijks sprake. Er was niets wat lijkt op onze hedendaagse welstand en het bouwtoezicht was zeer beperkt. Men bouwde voor eigen rekening en risico; blijkbaar was dat voldoende motivatie om goede gebouwen neer te zetten. Wel was er sprake van een gedeeld idee over schoonheid, mede door de Italiaanse traktaten waarvan de Nederlandse samenvattingen doorsijpelden in de zogenaamde 'ordenboekjes'. Hierin werd de essentie van de klassieke architectuur met de zuilenorden, de juiste verhoudingen, etc., toegankelijk en toepasbaar gemaakt voor de ambachtslieden. Ambachtslieden overigens, die vaak meteen ook de ontwerper van de panden waren. Er waren in die tijd slechts enkele architecten die zich puur met het ontwerp bezighielden. In de praktijk waren de timmerlieden, steenhouwers en metselaars dus vaak zowel projectontwikkelaar, ontwerper als aannemer.

De periode 1850-1900

Ook voor deze periode is, voor een eerste indruk, gekeken naar de ontwikkeling van Amsterdam. Na een periode van anderhalve eeuw waarin de bevolking niet groeide of zelfs kromp, komt vanaf 1830 de groei langzaam weer op gang.⁸ In de eerste decennia is de bevolkingsgroei nog bescheiden: van 202.000 inwoners in 1829 naar 265.000 in 1870. Vanaf dat moment gaat het echter snel en verdubbelt de omvang in dertig jaar tijd tot 511.000 in 1900.

Het particuliere initiatief stond voorop in deze periode. De gemeente voerde overwegend een laissez faire-politiek en kleine zelfstandige ‘eigenbouwers’ zetten, vaak uitsluitend met geleend geld, huizen neer. Hoewel in enkele decennia later de kwaliteit van deze huizen (veel kleine rug-aan-rugwoningen) ver beneden de maat werd gevonden, vormde ze op dat moment gretig aftrek onder de onstuimig groeiende stedelijke arbeidersbevolking. Die arbeidersbevolking stond aan het eind van de keten, die voor een groot deel van de in die tijd gebouwde woningen identiek was. Zoals gezegd waren het de eigenbouwers, vaak timmerman of metselaar, die met geleend geld huizen bouwden. Zij kochten de grond van speculanten die de grond vaak al veel eerder tegen agrarische prijzen had gekocht. Maar het kon ook zijn dat het perceel al zes keer van eigenaar was verhandeld voor deze door de eigenbouwer zou worden bebouwd. Het geld leende de eigenbouwer bij de op dat moment nieuwe hypotheekbanken. Dit gebeurde vaak op zeer kleine schaal; vaak niet meer dan één of twee huizen. In veel gevallen ging de eigenbouwer zelfs iedere week naar de hypotheekbank om geld voor materiaal en lonen. Wanneer het huis was voltooid werd dit verkocht en de lening bij de bank afgelost. In goede gevallen hield men er dan iets aan over; in slechte gevallen ging men failliet, hetgeen geen uitzondering was in die tijd. Aan de andere kant had de eigenbouwer ook niet zoveel te verliezen: hij had een marginaal bedrijf, zonder echt vermogen; met de winst kon hij net z'n brood verdienen, maar veel meer was het ook niet. Het huis werd meestal verkocht aan een kleine middenstander. Deze ‘kruidenier’ kocht het als een goede pensioenbelegging en verhuurde het huis (soms twee of drie) vervolgens aan de genoemde arbeiders. Naar schatting is meer dan tachtig procent van de huizen in wijken als de Pijp op deze manier gebouwd. Het was een systeem dat was komen overwaaien uit Engeland, waar de industriële revolutie eerder op gang was gekomen. In tegenstelling tot in Engeland, is dit particuliere ontwikkel- en bouwbedrijf in de negentiende eeuw redelijk marginaal gebleven.⁹

Het stadsbestuur lijkt in deze periode te worstelen met haar rol. Het feit dat de uiteindelijke praktijk grotendeels werd bepaald door particuliere speculanten, eigenbouwers en ‘kleine beleggers’, betekent niet dat het stadsbestuur niets deed. Daarnaast verenigden sommige welgestelden zich in bouwmaatschappijen, die in meer of minder mate uit waren op commercieel, dan wel maatschappelijk gewin. De twee belangrijke plannen die voor de uitbreiding van Amsterdam in die periode zijn gemaakt, laten zien op welke manier men schipperde tussen idealen en pragmatiek. Aan de ene kant is daar het ambitieuze uitbreidingsplan van hoofdingenieur Van Niftrik, uit 1867. Hoewel het plan grote bekendheid heeft gekregen (en er toen ook enkele jaren lang over is gedebatteerd), bleek het zich niet te verhouden tot de middelen die het stadsbestuur kon en wilde inzetten. Tien jaar later maakte J. Kalff, directeur van Publieke Werken, een nieuw plan dat de bestaande verkavelingen en eigendomsgrenzen volgde. Het fungeerde in de decennia erna dan ook eerder als een kader voor de gemeente voor het voeren van onderhandelingen met particulieren dan als ‘plan’ dat de weg naar de toekomst moest wijzen.



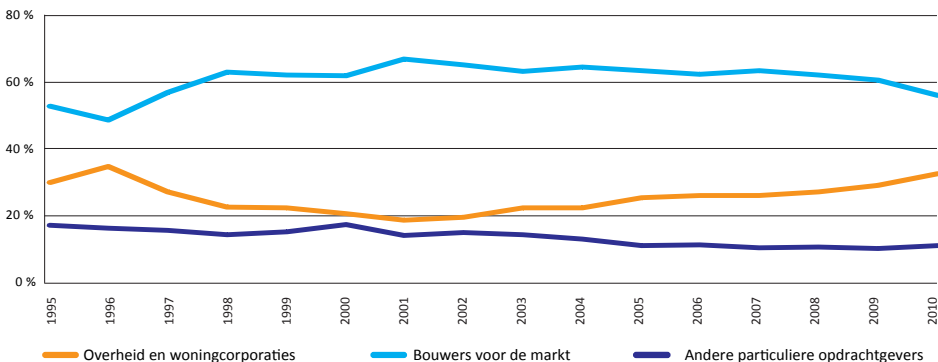
De plannen van Niftrik (1867) en Kalff (1877)

Op enkele andere plekken voerde de gemeente in diezelfde periode een actiever grondbeleid. Bijvoorbeeld de Museumterreinen zijn door de gemeente onteigend en zelf in exploitatie genomen. Dit ging overigens niet zonder slag of stoot. Ten eerste was er politieke weerstand tegen onteigening ten dienste van gemeentelijke exploitatie waarvan particulieren concurrentie zouden kunnen ondervinden. Ook de uitvoering zelf schoot niet op. Mede door een intensief bouwtoezicht, maar ook door de beoogde bebouwing van grote huizen voor de welgestelden (waar minder vraag naar was dan naar goedkope arbeiderswoningen, ook doordat de rijken bijvoorbeeld in het Gooi gingen wonen) duurde het dertig jaar voordat de ontwikkeling van de wijk een beetje op gang kwam.

Particulier Opdrachtgeverschap

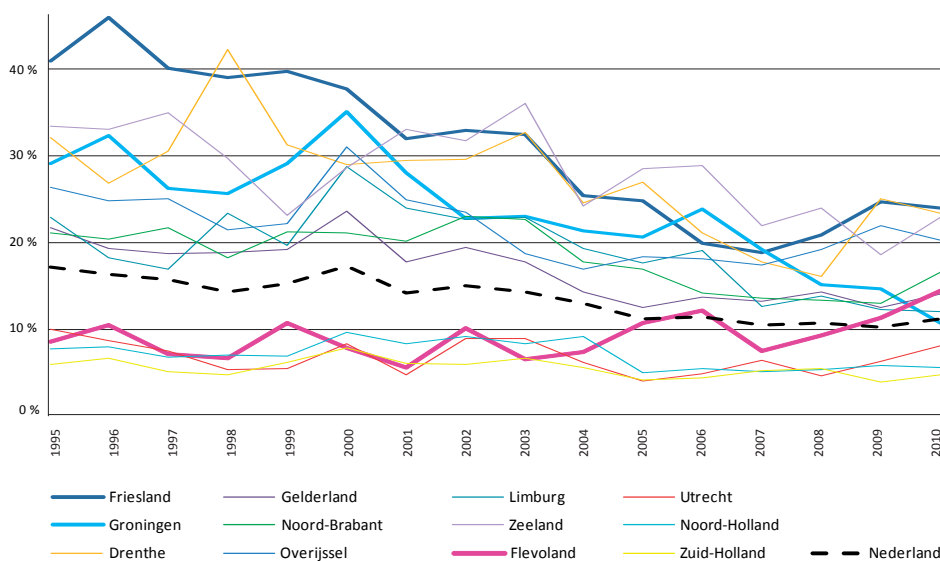
Sinds eind jaren negentig maakt particulier opdrachtgeverschap (PO) of collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO) stevig onderdeel uit van de beleidsagenda en deels ook de ontwikkelmachine. Volgend op het pleidooi van Carel Weeber voor het ‘Wilde Wonen’ werd eind jaren negentig bevestigd dat tot 30 procent van de potentiële huizenkopers de ambitie zou hebben om, wanneer mogelijk, een eigen woning te realiseren. In 2001 werd de doelstelling om 30 procent van de nieuwe huizen op uitbreidingslocaties (veelal vinex) te realiseren opgenomen in de Nota Wonen van het ministerie van VROM. Met talloze stimuleringsmaatregelen is de afgelopen jaren getracht om dit percentage, dat in de jaren daarvoor schommelde rond de 15%, omhoog te krijgen. Informatiecentra en –websites werden opgetuigd, voorbeeldige projecten kregen veel aandacht in de professionele media en (C)PO was onderwerp van talloze onderzoeken en conferenties. Volgens de Nota Wonen moest in 2010 een derde van de nieuwe woningen via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd. Toch mocht het niet baten en verhulde de media-aandacht de werkelijke ontwikkeling: sinds de Nota Wonen is het percentage (C)PO gestaag gedaald van nog 14% in 2001 naar 11% in 2010. De bijzondere projecten bleken de uitzondering op de regel waarin de productieaantallen bij lange na niet in de buurt kwamen van die van projectontwikkelaars en woningcorporaties.

Maar toch lijkt er sinds eind jaren negentig wel degelijk iets veranderd. Waar het bij (C)PO voorheen altijd (zeer) kleine projecten betrof, wordt er in Almere sinds een aantal jaren voor het eerst op grotere schaal geëxperimen-



Opdrachtgevers in de woningbouw, ontwikkeling van 1995 tot 2010

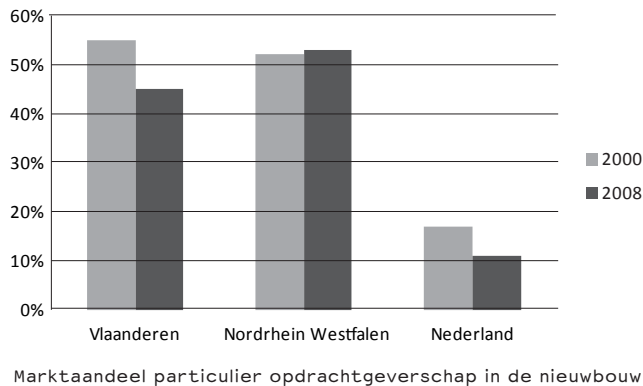
teerd met particuliere opdrachtgevers. Bovendien is (C)PO als ontwikkelingsmodel opnieuw in de belangstelling komen te staan, nu niet als beleidsdoel om mensen hun eigen huis te laten bouwen, maar als een manier om ontwikkeling überhaupt van de grond te krijgen. Door de problemen voor ontwikkelaars om grote projecten op dit moment vooraf gefinancierd te krijgen, is (C)PO mogelijk een alternatief financieringsmodel. Wanneer we bovendien de ontwikkeling per provincie bekijken lijkt er sprake van invloed van het beleid. Enerzijds zien we dat, zeker vijftien jaar geleden, het vooral de landelijke provincies waren waar mensen zelf hun huis lieten bouwen. Anderzijds wordt duidelijk dat juist deze provincies verantwoordelijk zijn voor de afname van het percentage (C)PO sindsdien. Groningen daalt zelfs van ruim 30% in 1995 naar onder het landelijk gemiddelde in 2010. Aan de andere kant wordt de grootschalige aanpak in Almere zichtbaar in de provinciale trend van Flevoland. Voorzichtig zou geconcludeerd kunnen worden dat particulier opdrachtgeverschap in deze jaren sterker een stedelijk fenomeen is geworden en niet langer voorbehouden aan die plekken waar toch alle ruimte is. Samen suggereren deze ontwikkelingen dat er wel degelijk te sturen is op een groter aandeel particulier opdrachtgeverschap. Tegelijk roept dat weer de vraag op in hoeverre particulier opdrachtgeverschap in die vorm, namelijk gestimuleerd vanuit de aanbodkant, nog bestempeld kan worden als 'organische groei'. Want het lijkt erop dat we de stijging van het aandeel particulier opdrachtgeverschap in het westen van het land vooral te danken hebben aan institutionele planning.



Ontwikkeling aandeel particulier opdrachtgeverschap per provincie en voor Nederland 1995–2010

Belgie en Duitsland ¹⁰

In vergelijking met Vlaanderen en Nordrhein Westfalen is het marktaandeel particulier opdrachtgeverschap in de nieuwbouw in Nederland bijzonder laag. De oorzaken hiervan zijn divers. Ondanks de overeenkomsten tussen Nederland, Vlaanderen en Nordrhein Westfalen in termen van bijvoorbeeld bevolkingsdichtheid zijn er grote verschillen in bouw- en wooncultuur, ruimtelijke ordeningsbeleid en rollen van professionele partijen.



Tot 1997 kende Vlaanderen geen ruimtelijke ordeningsbeleid van enige betekenis. Tot die tijd was het relatief eenvoudig om op willekeurig welk kavel dat men kocht (of kreeg via familie) een huis te laten bouwen. Pas sinds korte tijd worden voor alle gemeenten gedetailleerde bestemmingsplannen gemaakt en lijkt er sprake van een wat restrictiever beleid. De kenmerkende lintbebouwing langs de Belgische wegen is er dus voor een groot deel omdat deze er mócht komen. Bovendien was er sinds het begin van de moderne tijd sprake van een sterk anti-urbaan beleid, gecombineerd met een sterke stimulans van eigenwoningbezit. Mensen die spaarden voor een eigen woning kregen soms een extra stem bij de verkiezingen, er was sprake van een wetelijk verbod op de bouw van wooncomplexen met meer dan tien woningen en er werden subsidies verschaft voor woonwerkverkeer waardoor arbeiders gestimuleerd werden te blijven wonen in hun dorp. In deze tijd – eind negentiende eeuw – is het fundament gelegd voor een wooncultuur waarin het voor veel Belgen volstrekt vanzelfsprekend is om een keer een eigen huis te (laten) bouwen en hier vervolgens ook lang in te blijven wonen. En al die tijd mogelijk gemaakt door een zeer liberaal ruimtelijk beleid. Als gevolg hiervan is de rol van projectontwikkelaars (tot voor kort) dan ook zeer beperkt gebleven. Wel zijn er zogenaamde ‘verkavelaars’ actief die stukken grond opkopen, deze opdelen, bouwrijp maken en vervolgens doorverkopen. Zij zijn goed voor

ca. 16% van de markt van de eigenbouwers en bieden soms de mogelijkheid om de woning ook te bouwen. Dat laatste gebeurt echter zeer weinig; meestal gaan de kopers zelf op zoek naar een aannemer.

De situatie in Duitsland wordt gekenmerkt door op het eerste gezicht twee tegenstrijdige gegevens. Enerzijds ligt het eigenwoningbezit met ongeveer 42% op het laagste van heel Europa. Anderzijds ligt het percentage woningen dat in particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd op ongeveer 50%. In deze ogenschijnlijke tegenstrijdigheid ligt ook meteen de sleutel tot de Duitse bouw- en wooncultuur: een grote particuliere huursector. Het eigenwoningbezit is in Duitsland nooit sterk gestimuleerd; er bestaat geen hypotheek-renteaftrek maar bij verhuur mogen kosten en rente wel worden opgevoerd bij de belasting. Daarnaast krijgen sociale huurwoningen slechts gedurende 10 jaar subsidie (waarbij de woning tegen een lage prijs verhuurt dient te worden); daarna schuift de woning door naar het private huursegment. Op deze manier werd gebouwd aan een stelsel waarin 70% van de woningen in particuliere handen is: 40% als eigenaar-bewoner en 30% verhuurd. Dat betekent overigens niet dat voor Duitsers de eigen woning geen waarde vertegenwoordigt, eerder het tegenovergestelde. De eigen woning wordt gekoppeld aan een latere levensfase, er moet gespaard worden voor een aanbetaling en men blijft er vervolgens ook lang wonen. Vanuit dat perspectief is het dan ook logisch dat wordt gekozen voor een grotere woning die men zelf laat bouwen, volledig naar eigen voorkeuren. Tesaamen met het relatief grote aandeel huishoudens dat woningen voor de verhuur laat bouwen als investering, leidt dat tot het grote percentage particulier opdrachtgeverschap. Het ruimtelijke ordeningsbeleid in Duitsland geldt als gematigd restrictief; locaties voor woningbouw worden aangewezen door de overheid. Gemeenten spelen een belangrijke rol, zowel bij de wijziging van het bestemmingsplan van agrarisch naar wonen, als bij het verkavelen en bouwrijp maken van de grond.

Noten

- 1 Motie De Rouwe Houwers, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 XII, nr. 29. Voorgesteld 1 december 2010, aangenomen op 7 december 2010.
- 2 Bron: CBS en Noud de Vreeze, *6,5 miljoen woningen*, 2001.
- 3 Deze gegevens gaan waarschijnlijk uit van woningwetwoningen volgens de woningwet uit 1901. Al vanaf 1852 bouwden (particuliere) woningcorporaties op bescheiden schaal woningen voor de arbeidersklasse.
- 4 Deze paragraaf is ontleend aan en deels overgenomen uit: Planbureau voor de Leefomgeving, *Nederland in 2040. een land van regio's. Ruimtelijke Verkenning 2011*, september 2011.
- 5 Bron: Planbureau voor de Leefomgeving, *Nederland in 2040. een land van regio's. Ruimtelijke Verkenning 2011 in kaart*, september 2011.
- 6 Bron: Planbureau voor de Leefomgeving, *Nederland in 2040. een land van regio's. Ruimtelijke Verkenning 2011 in kaart*, september 2011.
- 7 Deze paragraaf is volledig gebaseerd op: J.E. Abrahamse en R. Noyon, *Het oude en het nieuwe bouwen*, Bussum 2007.
- 8 Hoewel de bevolking in de anderhalve eeuw voor 1830 niet was gegroeid, betekende dit geenszins algehele stagnatie, zoals wel eens wordt gesuggereerd. Zo stamt het gros van het Amsterdamse monumentenbestand in Amsterdam uit niet de zeventiende eeuw waarin de uitleg plaatsvond, maar uit de achttiende eeuw waarin veel oorspronkelijke panden zijn vervangen.
- 9 Alhoewel vanaf het eind van de negentiende eeuw men zich steeds vaker organiseerde in bouwverenigingen of –maatschappijen. Zeker in de twintigste eeuw was dit ook onder druk van de welstand: volgens de Amsterdamse school moesten 'hele straatwanden' worden gemaakt.
- 10 Deze paragraaf is gebaseerd op: K. Dol / OTB, *Eindrapport Particulier Opdrachtgeverschap in België en Duitsland*, 2010.

Literatuur

- Abrahamse, Jaap Evert & Rogier Noyon, *Het oude en het nieuwe bouwen*, THOTH, Bussum 2007
- Dammers, Ed, et.al., *Particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw*, Ruimtelijk Planbureau / NAI Uitgevers, Den Haag / Rotterdam 2007.
- Dol, Kees, et.al., *Particulier opdrachtgeverschap in België en Duitsland: de cases Vlaanderen en Nordrhein Westfalen - Eindrapport*, Onderzoeksinstituut OTB – TU Delft, april 2010.
- Klerk, Len de, *De modernisering van de stad 1850-1914*, NAI Uitgevers, Rotterdam 2008.
- Nul20, *Organisch ontwikkelen. Is het nieuwe paradigma in de stedenbouw de hype voorbij?*, Nul20 nr.57, Amsterdam juli 2011. Website: http://www.nul20.nl/issue57/2vdp_1
- Planbureau voor de Leefomgeving, *Nederland in 2040: een land van regio's. Ruimtelijke Verkenning 2011*, Den Haag, september 2011
- Tweede Kamer, *Motie De Rouwe Houwers*, Vergaderjaar 2010–2011, 32 500 XII, nr. 29. Voorgesteld 1 december 2010, aangenomen op 7 december 2010.
- Valk, Arnold van der, *Amsterdam in aanleg. Planvorming en dagelijks handelen 1850-1900*, Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam, Amsterdam 1989.
- Vreeze, Noud de, red., *6,5 miljoen woningen, 100 jaar woningwet en wooncultuur in Nederland*, Uitgeverij 010, Rotterdam 2001

Gegevens woningbouw: CBS Statline



Vereniging Deltametropool
Groothandelsgebouw Rotterdam, E7.188
Postbus 600, 3000 AP Rotterdam
T 010 - 204 15 99
secretariaat@deltametropool.nl
www.deltametropool.nl