

Essays Breda 2030

Karel Willems
Geert Kooistra
Rob van Leeuwen
Paul van de Coevering
BredaDuurSaam
Ivo Buijnsters
Chanan Hornstra
Menno de Lange
Stadsherstel Breda
Thomas van Wanrooij
Pieter van Hulten



Voorwoord

In de aanloop naar de nieuw te ontwikkelen Structuurvisie Breda 2030 heeft Gebouw F een oproep gedaan aan verschillende professionals in Breda om een essay te schrijven over een onderwerp dat zij van groot belang achten voor deze visie.

10 essayisten hebben aan de oproep gehoor gegeven, wat geresulteerd heeft in de voor u liggende bundel. De essays bestrijken verschillende gebieden. Opvallend, maar misschien niet onverwacht, is dat een groot gedeelte van de essays op de noodzaak van een nieuwe stijl van bestuur, en derhalve ook van een structuurvisie 'nieuwe stijl' wijzen.

In dat kader past ook de oproep in twee van de essays voor meer ruimte voor het particulier opdrachtgeverschap en in een ander essay het pleidooi voor duurzaam hergebruik van erfgoed.

Van een geheel andere orde, maar wel een die tot nadere studie aanzet, is het doorwrochte essay over mobiliteit, een onderwerp dat in de nieuwe Structuurvisie mogelijk een prominente rol krijgt.

De ideale duurzame samenleving die ons in 'Op weg naar duurzaam Breda' wordt voorgeschoteld, zal niet makkelijk bereikbaar zijn, maar stimuleert wel om concrete stappen te zetten op weg daar naartoe.

Deze essaybundel zal, kortom, zeker inspiratie geven, aan iedere lezer die betrokken is bij de toekomst van Breda, maar met name aan de gemeente Breda bij het ontwikkelen van de Structuurvisie Breda 2030.

Namens Gebouw F wil ik alle schrijvers van harte bedanken voor het werk wat ze verzet hebben, maar vooral voor het delen van hun ideeën, zodat de stad daar zijn voordeel mee kan doen.

Frans Parthesius
Directeur Gebouw F
Breda, 1 oktober 2012

Liberalisering van
woningbouwopgave
Chanan Hornstra

De woningmarkt zit op slot, er worden nauwelijks nieuwe woningen gebouwd. De grote ontwikkelingslocaties zijn stilgevallen. Ontwikkelaars en gemeenten maar ook de corporaties krijgen de woningbouwprojecten niet meer van de grond. De realisatie van projecten waarin vaak al veel, ook publiek geld, is geïnvesteerd wordt dan uitgesteld of afgeblazen. Ook gemeenten leiden hierdoor schade. De afgesproken woningproductie wordt niet gehaald en de negatieve gevolgen voor de grondexploitatie kunnen aanzienlijk zijn. Ondertussen willen we wel wonen en is er ook gewoon behoefte aan woningen voor bepaalde doelgroepen zoals starters en ouderen. Er is dus een groot gemeenschappelijk belang. Wat is nu eigenlijk het probleem, en waar zitten mogelijk kansen om de woningproductie en de woningmarkt weer op gang te helpen?

De kredietcrisis lijkt niet de enige oorzaak van de problemen op de woningmarkt. Te lang is ontwikkeld en gebouwd volgens principes die niet aansloten bij een vraag van woonconsumenten, te lang is gebouwd voor een anonieme afnemer, waarvan de werkelijke woonwensen niet bekend waren.

De consument van nu is goed op de hoogte, weet wat de markt te bieden heeft en is daardoor heel kritisch. Consumentenemancipatie verandert de vraag op de markt blijvend en dat staat los van de crisis. Woonconsumenten willen meer invloed bij de vormgeving van hun woning en woonomgeving en willen daarin een actieve rol. Het Vinexbeleid en de producten die het oplevert zijn op een dood spoor. De te grote éénvormigheid en repetitie levert 'niet-gewilde' woningen en woonomgevingen op, die de consument niet langer accepteert.

De woonconsument is te lang genegeerd; dat is mogelijk de echte crisis in de woningbouw.

Architect Carel Weeber signaleerde in 1997 al dat de wens van de woonconsument afweek van het aanbod.

Hij introduceerde in dat jaar het 'wilde wonen' met als belangrijke inzet om burgers meer invloed terug te geven bij de totstandkoming van hun woning en woonomgeving. Tegelijk was het een pleidooi voor afschaffing van overheidsbemoeienis in de woningbouw.

Weeber stelde dat woningbouw in Nederland nog steeds een staatszaak is. “De overheid wil dat we in een dichtheid van 40 woningen per hectare wonen. We kunnen ook makkelijk in een dichtheid van 25 woningen per hectare wonen, allemaal in een losstaand huis met een tuin er omheen. Zo wil de Nederlander het liefst wonen.”

Volgens Weeber mocht en kon het anders en was het tijd voor een kwaliteitsslag: “Als de overheid consequent is in het bevorderen van de marktwerking, dan moet de ruimtelijke ordening en woningbouw ook worden geliberaliseerd en zelfs het architectonische beeld: Laat mensen zelf bepalen hoe hun woningen worden.”

Daarbij uitte hij ook forse kritiek op het ruimtelijk ordening beleid: “De stedenbouw durft in Nederland niet zonder eindbeeld te ontwerpen. Ik vind dat de stedenbouwer eens moet durven alleen een kader aan te geven dat door de bewoners zelf kan worden ingevuld.”

De tijd leek er in 1997 nog niet rijp voor. In de tussenliggende vijftien jaar verstedelijkten ontwikkelaars, gemeenten en corporaties hun positie op de woningmarkt en bleven woningen produceren volgens het principe van de wederopbouw, hoewel er al lang geen kwantitatieve woningnood meer was. De Vinex is hiervan het laatste product. Het aandeel particulier opdrachtgeverschap steeg in die tijd nauwelijks. De vraag naar woningen bleef het aanbod overtreffen, waardoor de huizen toch wel werden verkocht. Er was geen aanleiding om het ruimtelijk ordeningsbeleid te wijzigen.

Op dit moment ligt dat allemaal anders: Het ruimtelijk ordeningsbeleid van de Vinex is failliet, en het betekent ook het einde van de bijbehorende stedenbouw, gebaseerd op woningproductie.

We kunnen blijven wachten op herstel van de economie, om dan weer op de oude voet door te gaan, maar dat zal mogelijk niet meer gebeuren en de situatie biedt juist ook een kans om het nu anders te doen. Dit zou het moment kunnen zijn om de door Carel Weeber gepropageerde aanpak van de woningbouw in praktijk te brengen. Het is mogelijk dé manier om de woningproductie nieuw leven in te blazen.

Tijd dus om zaken te overdenken en een andere weg in te slaan. Er dienen zich mogelijkheden aan om de woningproductie weer op te starten, maar dan op een andere manier, op een andere schaal en met andere spelers, die het voortouw nemen.

Daarbij moet de geëmancipeerde kritische consument, die voor de ontwikkelaars zo lastig is in te schatten, voorop staan, liever nog het initiatief kunnen en mogen nemen.

De (wensen van) woonconsument voorop zetten bij bepaling van woningbouwbehoefte betekent niet dat de overheid de controle helemaal verliest of afgeeft. Het vraagt juist een forse inspanning van de zijde van het bestuur om dat mogelijk te maken.

Daarbij is haar rol wel heel anders dan bij de traditionele ruimtelijke planning.

Almere experimenteert al lang op deze weg. Eigenlijk is experimenteren niet het juiste woord, want door het bestuur wordt heel bewust een stimuleringsbeleid gevoerd om zelfbouwers alle ruimte en ondersteuning te bieden bij de realisatie van hun woning en woonomgeving.

Almere komt daarmee tegemoet aan een behoefte: de wens om zelf vorm te geven aan woning en woonomgeving, om daarin de initiatiefnemer te kunnen zijn en zeggenschap te hebben en het zelf te mogen doen. Almere biedt hiervoor niet alleen fysieke ruimte door het aanbieden van kavels, maar ook in haar beleid, dat er op is gericht zoveel mogelijk tegemoet te komen aan wensen van individuele mensen.

Wat blijkt?

Terwijl elders de woningbouwproductie stil ligt, zijn in Almere in de afgelopen jaren (vanaf 2006) gemiddeld 200 kavels per jaar verkocht aan particulieren die er hun droomhuis bouwen. Almere toont daarmee aan dat zelfbouw zich niets aantrekt van een kredietcrisis.

Dit alles is min of meer te danken aan de gedrevenheid van Adri Duijvesteijn die daar wethouder RO is: Op 10 december 2011 verscheen hierover een artikel in de volkskrant, dat inzicht biedt in de (noodzakelijke) bestuurlijke inspanningen om zelfbouw succesvol

te maken.

Duijvestein vertelt dat een succesvol zelfbouwbeleid meer is dan een kwestie van politieke wil tonen: belangrijk was de bereidheid om aanpassingen te willen doen in het ruimtelijk beleid. Duijvestein wilde al jaren dat Nederland anders gaat bouwen. “Het moest maar eens afgelopen zijn met de planmatigheid, met de Vinex-éénvormigheid, met de Hollandse gewoonte alles dicht te regelen. Daar krijg je alleen maar een landschap in slagorde van, en veel te dure huizen bovendien.”

‘Waarom zouden stedenbouwkundigen, politici, ambtenaren en projectontwikkelaars bepalen hoe de Nederlander moet wonen? Weg met de regels dus: rooilijnen en straatwanden, de burger mag het zelf bepalen. Sterker: Adri Duijvestein wil dat bewoners ook meebeslissen over de openbare ruimte om hun huizen heen. De gemeente legt alleen een hoofdstructuur aan, de wegen en de energievoorziening en verder mogen de bewoners het zelf weten.

Overheid in stimulerende en faciliterende rol

Een succesvol zelfbouwbeleid, vraagt om een forse inspanning van de zijde van bestuur om dat mogelijk te maken. Het komt nu op de gemeente aan om ook daar het juiste (ruimtelijk) beleid op in te zetten, een beleid dat een antwoord is op de initiatieven van onderaf. Dit komt neer op een hervorming van het bestaande woonbeleid.

Breda kent de antwoorden op de vraag hoe ze dat zou moeten aanpakken. Daarvoor heeft ze de nota ‘handreiking stedelijke herprogrammering woningbouw’ (G32) laten maken. (Met belangrijke bijdrage van wethouder Arbouw.)

Hierin staan o.a. de volgende waardevolle aanbevelingen:

Er is behoefte aan een faciliterende en betrokken gemeente.

Een partij die spelers bij elkaar brengt en initiatieven uitlokt in plaats van zelf aan het stuur te zitten. Een dergelijke gemeente maakt duidelijke keuzes over de richting van de stad en de maatschappelijke belangen. Zij stimuleert in plaats van verbiedt, is flexibel en hanteert zo min mogelijk dogma's. Brengt maar zelden geld in, maar vooral kennis, diensten en data. De nieuwe opgaven

en condities vragen om andere wijzen van financieren, faseren en ontwikkelen en daarmee om een ander type ontwerp: minder plan en meer strategie.

De overheid voert in zijn nieuwe rol vooral regie:

Een eigen stedenbouwkundige dienst met volwaardige expertise en uitgebreide ervaring kan op een nieuwe manier de regie over kwaliteit en planontwikkeling op zich nemen. Geen regie over grote, langjarige en gedetailleerde plannen. Meer een strategie die duidelijk is op hoofdlijnen, maar op onderdelen juist flexibel en een die kan meegroeien met veranderende behoeften en inzichten in de samenleving. Dit is anders dan het traditionele plan.

In de nieuwe regierol ligt de nadruk op kwaliteitsbewaking en gerichte aandacht voor kwaliteit. Deze kwaliteit wordt niet langer nagestreefd met gedetailleerde plannen en bestemmingsplannen waarin alles tot op de vierkante meter nauwkeurig is bepaald. Er zijn juist globalere bestemmingsplannen nodig.

In de plannen, programma's en regelgeving moet voldoende ruimte zijn om met de benodigde flexibiliteit toch een mooi en functioneel product neer te zetten. Dit om in te kunnen spelen op de markt die diverser wordt en vraagt om meer keuzevrijheid, differentiatie, variatie, flexibiliteit, functiemenging en zeggenschap. Wat zich uit in méér variatie in woonmilieus, woningtypen, bouwmaten, -hoogtes en -dieptes. Dit wordt de nieuwe definitie van kwaliteit die bereikt moet worden.

Die inspanning levert ook iets op. Tevreden burgers en beweging in de woningmarkt.

Voor gemeenten is er ook het belang van grondverkoop.

De gemeente heeft een verantwoording om zorgvuldig om te gaan met publieke middelen. Als het gaat om verbetering van de financiële positie van het grondbedrijf biedt zelfbouw kansen: - Zelfbouw is een geschikt instrument om de afzetmarkt eerder en directer bij de totstandkoming van het woningprogramma te betrekken. Gemeenten hebben een groot financieel belang de markt zelf te organiseren. De belangen zijn te groot om deze verantwoordelijkheid volledig bij de marktpartijen en corporaties te leggen.

- Zelfbouw sluit aan op de behoefte van een substantieel deel van de markt en biedt goede aanknopingspunten een bouwlocatie gunstig op de markt te positioneren.
- Zelfbouw biedt goede mogelijkheden om de lokale vraag op een aansprekende wijze te bedienen en inwoners actief bij de totstandkoming van woningbouwplannen te betrekken.

De economische situatie is voor zelfbouw gunstig: wanneer gemeenten zelf het voortouw nemen om de markt voor zelfbouw op lokaal en regionaal niveau te interesseren en te organiseren, kan dat niet alleen een belangrijke bijdrage leveren aan de woningproductie maar ook aan het beperken van de tekorten die op grondexploitatie ontstaan.

Veel locaties komen langs de reguliere weg gewoonweg onvoldoende tot ontwikkeling, terwijl voor zelfbouw nog altijd een markt bestaat.

Bij het beschikbaar stellen van kavels moet niet alleen gekeken worden naar mogelijkheden voor vrijstaand bouwen op eigen kavels. Zelfbouw zou bereikbaar moeten zijn voor iedere inkomenscategorie. Kavels van 1000m² en meer zijn dan niet interessant.

Particulier opdrachtgeverschap wordt nog vaak vereenzelvigd met de bouw van uitsluitend vrijstaande woningen in lage dichtheden. In de afgelopen decennia zijn verspreid over Nederland ervaringen opgedaan met particulier opdrachtgeverschap in hogere dichtheden. Daaruit blijkt dat particulier opdrachtgeverschap zeker niet alleen een interessante optie is voor hogere inkomensgroepen. Ook groepen met een gemiddeld of lager inkomen willen graag in eigen beheer kunnen bouwen.

Die wens leeft niet alleen bij mensen met grote budgetten, maar ook bij starters en senioren met woonwensen die ze individueel niet kunnen realiseren maar als collectief vaak wel.

In de praktijk blijkt CPO heel goed te kunnen worden toegepast in ieder woonmilieu en prijssegment.

Naast woningbouw in lage dichtheden (de vrijstaande huizen op ruime kavels) zou ook meer ruimte (in beleid) gemaakt moeten worden voor particulier opdrachtgeverschap in hogere dichtheden.

Deze uitgangspunten kunnen vertaald worden naar een samenhangend ruimtelijk beleid op gebied van wonen waarbij gekeken moet worden naar de concrete vragen en behoeften die zich voordoen. Hieronder staan er een paar die als bouwstenen kunnen dienen voor een beleid dat zelfbouw en particulier initiatief als uitgangspunt neemt.

Voorstellen voor een woningbouwbeleid (kavelbeleid) met meer ruimte voor zelfbouw:

• *Bouwsteen 1*

Tweeverdieners met bestedingspotentieel van vier ton.

Uit gegevens van 'Droomwonen' de belangenorganisatie voor zelfbouwers in Breda, blijkt dat 180 huishoudens staan ingeschreven met een gemiddeld bestedingspotentieel van rond de 4 ton

Deze zouden bediend kunnen worden met kavels van ca 400 m² (1,5 ton grondkosten) waarbij dan een budget van ca 2,5 ton over blijft voor realisatie van de woning.

Dit soort kavels zijn er niet, en daarmee zijn vraag en aanbod niet goed op elkaar afgestemd.

Kavels van 400 m² komt toevalligerwijs exact overeen met de 25 woningen per hectare die Weeber voor ogen had met het 'gewilde wonen'.

Plekken om dit mogelijk te maken liggen bij voorkeur in de dorpen rondom Breda. Vanuit oogpunt van stedenbouw is dit de meest passende context: morfologie van de dorpen kenmerkt zich door kavel-gewijze langzame (organische) groei.

Zelfbouw voegt zich vanzelfsprekend.

• *Bouwsteen 2*

Collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO) door starters.

Bied deze categorie de mogelijkheid om in hun dorp te blijven wonen. 32 starters in Prinsenbeek hebben aangetoond dat dit kan.

Deze categorie zou bediend kunnen worden met kavels van ca 120-140 m² voor geschakelde woningen. Grondprijs op niveau 'bereikbaar' waarbij dan ca 1,5 ton over blijft voor realisatie van de woning.

In elk dorp moet een grondreservering gedaan worden om de ontwikkeling van starterswoningen mogelijk te maken.

- *Bouwsteen 3*

Collectief particulier opdrachtgeverschap in hogere dichtheid: een woongroep van ouderen met collectieve (zorg) voorzieningen.

Voor deze doelgroep is nabijheid van diverse voorzieningen en openbaar vervoer noodzakelijk, waardoor binnenstedelijke locaties voor de hand liggen. Dit kan niet overal! Verschijningsvorm zal meer stedelijk en in gestapelde woonvormen zijn.

Uit gegevens van Droomwonen en Gemeente (lijst van actuele CPO initiatieven) blijkt dat verschillende senioren groepen zoeken naar een plek. Reservering van locaties voor de doelgroep helpt realisatie te versnellen. Dit kunnen ook herontwikkelingslocaties zijn, waarmee ook bijgedragen wordt aan versterking en vitalisering van stedelijke structuren, zowel in ruimtelijk als in sociaal opzicht.

Van belang is om mensen binnen hun vertrouwde sociale context van de wijk of buurt te houden.

Er zijn natuurlijk meer bouwstenen denkbaar. Genoemde bouwstenen bieden mogelijk aanknopingspunten voor een differentiatie in woonmilieus en financieringscategorieën.

Ir. Chanan Hornstra
Architect, gevestigd te Breda.