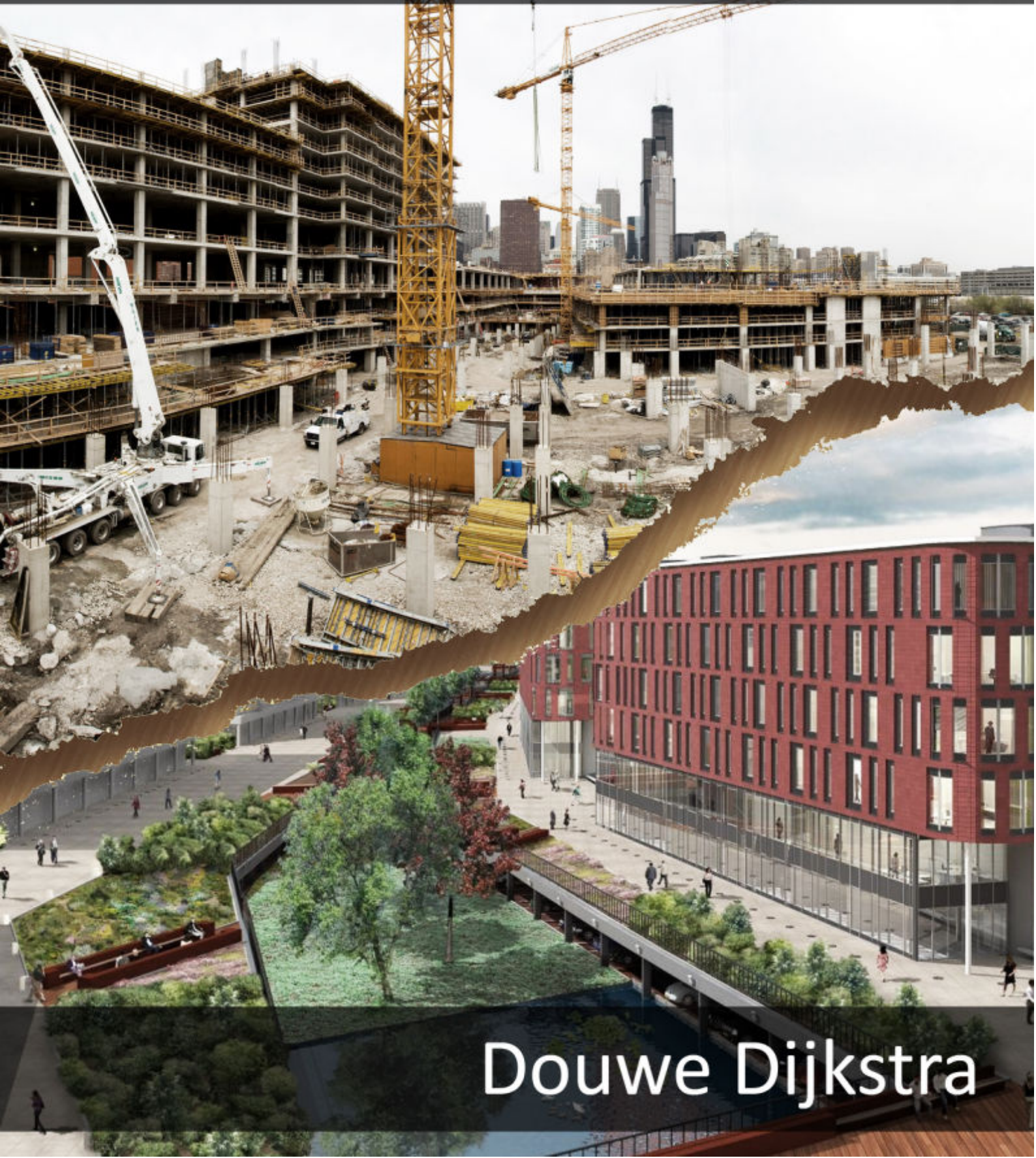


De afstand tussen wens en werkelijkheid

De oorzaken voor een achterblijvende woningbouwproductie



Douwe Dijkstra

De afstand tussen wens en werkelijkheid

De oorzaken voor een achterblijvende woningbouwproductie

In samenwerking met:
Rijksuniversiteit Groningen
Master Vastgoedkunde
Sociale Geografie
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Datum: 30 juni 2008

1e begeleider:
prof. dr. E.F. Nozeman

2e begeleider:
ir. G.H. Heins

Auteur:
Douwe Dijkstra

Studentnummer:
1570919



Douwe Dijkstra
Masterthesis Vastgoedkunde juni 2008

Voorwoord

Dit onderzoek is gedaan in het kader van de afronding van de Master Vastgoedkunde. Dit is een master van de opleiding Sociale Geografie aan de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit van Groningen. Van juni 2007 tot juni 2008 heb ik met erg veel plezier aan dit afstudeeronderzoek gewerkt.

Voor u ligt het resultaat van maanden voorbereiding, leerzame en leuke interviews en uitgebreide analyse van de uitkomsten van het onderzoek.

Middels dit schrijven wil ik allereerst **prof. dr. E.F. Nozeman** hartelijk danken voor zijn hulp en begeleiding bij deze thesis. Hij heeft mij gedurende het proces veel geleerd over de grote lijnen waaraan deze thesis moest voldoen en heeft door zijn kritische feedback mij scherp gehouden. Bij deze dank ik hem voor de goede en prettige begeleiding.

Tevens wil ik alle geïnterviewden middels dit schrijven ook hartelijk danken voor hun medewerking aan dit onderzoek. Niet alleen zouden er zonder hen geen uitkomsten zijn, ook waren alle interviews stuk voor stuk leerzaam en meer dan eens gezellig. Een speciaal dankwoord hierbij gaat uit naar Dhr. v/d Hoek van het Ministerie van VROM. Door zijn medewerking heb ik met name veel inzicht gekregen in de werkwijze van het Rijk om te komen tot de verschillende taakstellingen.

Tot slot wil ik alle vrienden, familie en studiegenoten bedanken voor de steun die ze mij hebben gegeven het afgelopen jaar. Mijn studiegenoten met name voor de tips, mijn familie in het bijzonder voor het geduld dat ze hebben opgebracht.

Douwe Dijkstra
Groningen, juni 2008

Samenvatting

In 2004 zijn er met 19 stedelijke regio's convenanten woningbouw opgesteld die ervoor dienen te zorgen dat het woningtekort in 2010 is teruggedrongen van 2,5% tot 1,5%. Na een aantal bouwjaren blijkt de beoogde productie niet gehaald te worden. Er zijn echter regio's die hun taakstelling ruim overtreffen. De vraag rijst daarom waarom er forse verschillen zijn tussen de stedelijke regio's inzake de woningbouwcijfers zoals vastgelegd in de convenanten Woningbouwafspraken 2005 tot 2010; zijn de oorzaken hiervan gelegen in onjuiste prognoses of beleidsvorming van het Rijk of door het in gebreke blijven van de regio's; en wat kan er aan gedaan worden de doelstellingen wel te halen?

Om hierachter te komen is er allereerst een literatuurstudie gedaan naar overheidsbeleid, beschikbare theorie inzake knelpunten in de woningbouw en naar de kwantitatieve achtergronden van de convenanten. Dit theoretisch onderzoek is vervolgens vertaald naar een tweeledig praktijkonderzoek.

1. Hoe zijn de taakstellingen zoals die in de convenanten zijn opgenomen tot stand gekomen?
2. Welke knelpunten doen zich daadwerkelijk in praktijk voor en waarom lijken sommige regio's de taakstelling makkelijk te halen waar andere regio's enorm achterblijven?

1. Taakstellingen

Middels een interview en beschikbare literatuur laat het onderzoek zien dat de taakstellingen zijn gebaseerd op cijfers uit woningbehoefteonderzoek van het Rijk, het zogeheten WoOn en op basis van een prognose die deze cijfers doorberekend naar de nabije toekomst, de zogeheten Primos-prognose.

2. Knelpunten en verschillen

Om achter de knelpunten in de praktijk en de verschillen tussen verschillende regio's te komen is er een selectie gemaakt van drie van de best presterende regio's en drie van de minst presterende regio's. Middels interviews is achterhaald waar de knelpunten liggen, wat de oorzaken zijn van het achterblijven van bepaalde regio's en waarom het in een aantal regio's wel lijkt te lukken. In totaal zijn er 25 uitgebreide interviews gehouden. De geïnterviewde partijen zijn allen overheidsorganen en variëren van nationaal, provinciaal, regionaal en lokaal niveau. De belangrijkste conclusies van het onderzoek worden hieronder kort weergegeven:

- Het grootste knelpunt op landelijke schaal is de complexiteit en tijdsduur van besluitvormingsprocessen op binnenstedelijke locaties.
- De stijging van de bouwkosten wordt op landelijke schaal ook als groot knelpunt ervaren. Dit werkt met name zeer vertragend. Soms ook productieverlagend.
- Overall in Nederland zijn er veel grondposities in handen van marktpartijen. Regio's waar de productie achterblijft geven doorgaans aan dat dit als groot knelpunt en reden voor achterblijvende productie wordt ervaren. Regio's waar de productie op peil is doorgaans niet.
- Het hebben van een aanjaagteam wil niets zeggen over het halen van de productiecijfers, de manier waarop hier invulling aan gegeven wordt wel.
- Minder presterende regio's wijten hun achterstaand in de meeste gevallen aan problematiek die zeer regionaal van aard is en menen zonder die factoren doorgaans wel aan de taakstelling te kunnen voldoen.
- Veel regio's blijven ook achter door een te hoge ambitie welke is vastgelegd in het convenant.
- Het gevoerde beleid sluit niet goed aan bij de praktijk. Er worden te weinig handvatten geboden om knelpunten in praktijk op te lossen. Tevens is de BIs-subsidie onvoldoende om een substantieel verschil te kunnen maken.
- De prognoses waarop de taakstellingen gebaseerd zijn blijken te hoog te zijn geweest. Inmiddels laten nieuwe prognoses lagere bevolkings en huishoudensgroei zien.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
<hr/>	
Samenvatting	3
<hr/>	
Inleiding	7
<hr/>	
1 Onderzoeksopzet	8
<hr/>	
1.1 Aanleiding	9
1.2 Huidige situatie	9
1.3 Probleem– doel– en vraagstelling	11
1.3.1 Probleemstelling	11
1.3.2 Doelstelling	11
1.3.3 Vraagstelling	12
1.3.4 Onderzoeks– en deelvragen	12
1.4 Onderzoekstype	13
1.4.1 Onderzoeksmethodiek	13
1.4.2 Onderzoeksproces	14
1.5 Leeswijzer	14
2 Overheidsbeleid	16
<hr/>	
2.1 Beleid	16
2.1.1 Beleidstheorie	16
2.1.2 Beleidsproces	17
2.1.3 Beleidsuitvoering	17
2.1.4 Beleidsevaluatie	18
2.1.5 Doorwerking van beleid	19
2.1.6 Experimenteren als evaluatie	20
2.2 Beleid inzake woningbouw	21
2.2.1 Ruimtelijke ordening	21
2.2.2 Decentralisatie	21
2.3 Convenanten als bestuursovereenkomst	21
2.4 Conclusies	22

3	Knelpunten in theorie	23
3.1	Mismatch tussen vraag en aanbod	23
3.1.1	Belangrijkste knelpunten in de woningbouw	23
3.1.2	Grondposities	24
3.1.3	Woningbouw op binnenstedelijke locaties	25
3.2	Doorlooptijd van woningen	25
3.3	Marktimperfecties	26
3.3.1	Marktfalen	26
3.3.2	Overheidsfalen	26
3.4	Conclusies	27
4	Totstandkoming van <i>de wens</i>	28
4.1	Rekenmethodiek van de overheid	28
4.1.1	Het WoningBehoeftte Onderzoek en het Woon Onderzoek Nederland	28
4.1.2	De PRIMOS-prognose	29
4.1.3	Bijstelling	29
4.2	Scenarioplanning	30
4.2.1	Global, strong, transatlantic or regional?	30
4.2.2	Van verdeeldheid tot hoge ruimtebehoefte	31
4.2.3	Kritische noten	32
4.3	Trendbenadering versus scenarioplanning	33
4.4	Krimp	33
4.5	Het kwaliteits- versus kwantiteitsvraagstuk	33
4.6	Conclusies	34
4.7	Hypothese	35
5	Praktijkonderzoek	36
5.1	Regiokeuze	36
5.1.1	Goed presterende regio's	36
5.1.2	Minder presterende regio's	37
5.1.3	Keuzeverantwoording	37
5.2	Regiostructuren	37
5.3	Informantenkeuze	38
5.4	Interviewtoelichting	39
6	Uitkomsten prestatieonderzoek	40
6.1	Beleid	40
6.1.1	Doeltreffendheid convenanten	40
6.1.2	Aanvaardbaarheid doelen en voorwaarden	41

6.1.3	Middelen	42
6.1.4	Instructies vanuit het Rijk	43
6.1.5	Aanwezigheid van kennis en expertise	44
6.1.6	Verband tussen stijging woningbouwproductie en start convenant	45
6.1.7	Voorwaarden voor succesvol beleid	45
6.1.8	Neveneffecten	49
6.1.9	Decentralisatie	50
6.2	Knelpunten in de woningbouw	51
6.2.1	De afstand tussen wens en werkelijkheid	51
6.2.2	Instrumenten om de kloof te dichten	52
6.2.3	Top-10 knelpunten in de woningbouw en overige knelpunten	53
6.2.4	Grondposities	55
6.2.5	Binnenstedelijk bouwen	56
6.2.6	Bouwkosten	58
6.3	Gestelde doelen in het convenant	58
6.3.1	Beoordeling taakstelling	58
6.3.2	Toekomstscenario's	59
6.3.3	Het kwantiteits- versus kwaliteitsvraagstuk	60
6.4	Regiospecifiek	61
6.4.1	Regionale overeenstemming	61
6.4.2	Aanjagende instanties en personen	62
6.4.3	Redenen voor het wel of niet behalen van de taakstelling	63
6.4.4	Visie op beter of minder presterende regio's	65
6.4.5	Contacten tussen regio's	65
6.4.6	Regionaal of lokaal probleem	67
6.5	Taakstelling als percentage van de woningvoorraad	67
6.6	Conclusies	69
7	Conclusies en aanbevelingen	70
<hr/>		
7.1	Conclusies	70
7.2	Aanbevelingen	73
Bronvermelding		75
<hr/>		
Bijlagen		I
<hr/>		
A.	Interviewvragen Dhr. P. v/d Hoek, VROM	I
B.	Interviewvragen praktijkonderzoek woningbouwproductie	III

Inleiding

De woningbouwproductie in Nederland is al sinds jaar en dag een actuele discussie die op alle mogelijke zowel publieke als private niveaus gevoerd wordt. Al geruime tijd wordt er gediscussieerd waarom het aantal opgeleverde woningen achterblijft bij de taakstelling voor het aantal te bouwen woningen. Daarnaast, en dit loopt hier parallel aan, wordt er veel discussie gevoerd over de haalbaarheid van de door het Rijk beoogde productiecijfers. Teneinde de woningbouwproductie aan te jagen zijn er in 2004 een aantal convenanten opgesteld door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) om de woningbouw te stimuleren. Begin 2002 had het Rijk reeds met twintig stedelijke regio's intentieafspraken gemaakt teneinde tot 2010 de woningbouwproductie te stimuleren. Deze intentieafspraken werden in 2004 meer concreet gemaakt door convenanten met de stedelijke regio's te sluiten. Uiteindelijk zijn er in 2004 door het Rijk met negentien van de twintig stedelijke regio's convenanten opgesteld en gesloten (VROM 2004-XVI). Met de regio Flevoland is geen convenant gesloten. De reden hiervoor was dat deze regio ruim voldoende woningen bouwde de afgelopen decennia en dit ook nog zal blijven doen door de uitbreiding van o.a. Almere. Wel heeft de regio Flevoland toegezegd in de periode tussen 2005 en 2010 13.000 woningen te bouwen.¹ Bij die intentieafpraak is het gebleven zonder daar een convenant voor te sluiten. De convenanten bevatten woningbouwafspraken voor de jaren 2005 tot 2010.

In dit onderzoek wordt onderzocht waarom de woningbouwproductie achterblijft bij de taakstellingen die voor de verschillende stedelijke regio's gelden. Hier is nog weinig duidelijkheid over. Althans niet waarom de ene regio de taakstelling wel haalt waar andere regio's achterblijven. Gezien de interesse in de woningbouw alsmede de beleidsvorming met betrekking tot ruimtelijke ordening is er voor dit onderwerp gekozen.

¹ Bron: http://rijksbegroting.minfin.nl/rijksbegroting_nl/e763dea1d73840fc9949979cbdea7f81x996x52568x36.php, 26-06-'07 13.18 uur

1. Onderzoeksoepzet

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksoepzet behandeld. In paragraaf 1.1 zal er ingegaan worden op de aanleiding voor het onderzoek. Paragraaf 1.2 schetst vervolgens een beeld van de huidige situatie. Ook zal in deze paragraaf uiteengezet worden wat de reden(en) tot onderzoek zijn. Vervolgens wordt de probleemdoel- en vraagstelling met de daarbij behorende onderzoek- en deelvragen van het onderzoek geformuleerd in paragraaf 1.3. De wijze waarop het onderzoek uitgevoerd zal worden; de onderzoeksmethodiek en het onderzoeksproces worden beschreven in paragraaf 1.4. Tot slot wordt er in paragraaf 1.5 een leeswijzer voor het onderzoek gegeven.

1.1 Aanleiding

In het verleden werd er iedere vier jaar een Woningbehoefte- onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van VROM. De meest recente dateert van 2002, het zogeheten WoningBehoefte Onderzoek 2002 (WBO 2002). Hierin werd geconcludeerd dat er in Nederland een woningtekort van 166.000 woningen is. Deze 166.000 woningen staan gelijk aan 2,5% van de totale woningvoorraad (VROM, 2003). Volgens de voorzitter van het Platform Woningmarkt Nederland, De Boer (2003) is de nood het hoogst bij starters op de woningmarkt en bij senioren die in appartementen willen gaan wonen. Naar aanleiding van de uitkomsten van het WBO 2002 heeft het Rijk zoals al eerder vermeld in de inleiding op deze thesis met een twintigtal stedelijke regio's intentieafspraken gemaakt en later met negentien stedelijke regio's convenanten gesloten om in 2010 de woningnood terug te dringen van een landelijk gemiddelde van 2,5% tot een totaal woningtekort van maximaal 1,5%. Een afname van 1 procentpunt.

De convenanten bevatten een aantal algemene doelen. Eén van de hoofddoelen van de convenanten is daarin als volgt geformuleerd:

“Om het woningtekort terug te brengen tot 1,5 % in het jaar 2010 moeten in de periode van 2005 tot 2010 in Nederland circa 445.000 woningen aan de voorraad worden toegevoegd. Dit betekent een benodigde nieuwbouwproductie in de periode van 2005 tot 2010 van 420.000 woningen bij een productie door “toevoegingen anderszins” van 25.000 woningen (gemiddeld 5.000 woningen per jaar, overeenkomstig de trend in de periode van 1999 tot 2004). Van de totale opgave van 445.000 toe te voegen woningen moeten 358.500 woningen in de stedelijke regio's worden toegevoegd en 86.500 in de gebieden daarbuiten. Voor de opgave in de stedelijke regio's stelt het Rijk financiële bijdragen (Bls-budget) beschikbaar op grond van het Besluit locatiegebonden subsidies 2005 (Bls 2005), dat naar verwachting begin 2005 in werking zal treden” (VROM, 2004-XVI).

1.2 Huidige situatie

De convenanten zijn zoals reeds eerder vermeld in 2004 gesloten. Inmiddels zijn er drie volle bouwjaren (2005, 2006 en 2007) verstreken². Niet alleen nu maar ook al na het eerste jaar rijst de vraag of het aantal van ruim 350.000 woningen in alle stedelijke regio's tezamen haalbaar is. Landelijk is er in tot en met 2007 87% van het aantal te bouwen woningen in die jaren daadwerkelijk geproduceerd. Van de totale woningbouwopgave is tot dusver 50% gerealiseerd na drie jaar. Zoals tabel 1.1 laat zien zijn er slechts vijf stedelijke regio's die over de afgelopen drie jaar de afgesproken productie hebben gehaald (vetgedrukt). Alle stedelijke regio's dienden tussen 2005 en 2007 tezamen ruim 200.000 woningen te realiseren (VROM, 2004). Meer dan de helft (10) van

² Ten tijde van het uitvoeren van het onderzoek en de selectie van de te onderzoeken regio's waren de productiecijfers van het jaar 2007 nog onbekend. Deze zijn later toegevoegd. De keuze voor de te onderzoeken regio's is gebaseerd op enkel de cijfers uit 2005 en 2006.

alle regio's heeft nog geen 80% van de opgave tot 2007 weten te realiseren. Daartegenover staat dat er vijf regio's zijn die ruim boven de 100% hebben gescoord tot wel 170% in de regio Twente.

Stedelijke regio	Opgave			Realisatie			% gehaald			Totalen		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	% tot	% jr.	Opgave
regiovisie Groningen-Assen	2113	3000	5000	2024	2019	2816	96	67	56	31	68	22113
Leeuwarden	1000	1000	1100	852	935	994	85	94	90	52	90	5300
Emmen	740	740	740	533	339	554	72	46	75	39	64	3700
Twente	1490	1950	1950	2876	2661	3620	193	136	186	94	170	9740
Zwolle-Kampen	1274	1274	1274	1140	1879	1754	89	147	138	75	125	6370
Knooppunt Arnhem-Nijmegen	4591	5500	5500	3817	3581	3787	83	65	69	45	72	24591
Stedendriehoek	1810	1910	2810	1161	1657	1758	64	87	63	36	70	12550
Bestuur Regio Utrecht	4700	5400	5500	4354	3613	4256	93	67	77	52	78	23695
Amersfoort	1765	2100	2075	1742	1260	1300	99	60	63	44	72	9700
Regionaal Orgaan Amsterdam	8000	8000	8000	9012	8760	11385	113	110	142	68	121	43000
Haarlem-Alkmaar-Hilversum	5200	5200	5200	3950	3707	3896	76	71	75	44	74	26000
Haaglanden	6800	6800	6800	5782	5961	5037	85	88	74	49	82	34000
Stadsregio Rotterdam	7600	7600	7600	6048	6480	7332	80	85	96	52	87	38000
Stedelijk gebied Drechtsteden	1500	1500	2000	1312	712	1168	87	47	58	35	64	9000
Stedelijk gebied Holland Rijnland	2485	2705	2924	1333	1698	1575	54	63	54	32	57	14620
Middelburg-Vlissingen	500	550	600	662	402	781	132	73	130	62	112	3000
Regio Eindhoven	4773	4820	4940	2020	3927	3176	42	81	64	38	63	23820
Breda-Tilburg	4000	4000	7225	4691	4383	6066	117	110	84	51	99	29630
Heerlen-Venlo-Maastricht	1662	1662	1662	1677	2337	2228	101	141	134	75	125	8310
	62003	65711	72900	54986	56311	63483	89	86	87	50	87	347139

Tabel 1.1: Woningbouwafspraken en realisatie 2005-2007 (CBS, VROM 2004, Donner 2005)

Ook blijkt uit tabel 1.1 dat het grootste gedeelte van de regio's te traag is met het bouwen van de woningen. Los van het feit dat in sommige regio's het aantal te bouwen woningen ieder jaar trapsgewijs oploopt zou er in 3 jaar tijd (3 van de 5) wel tot 60% van het totaal aantal woningen gebouwd kunnen worden. De onderstaande tabel geeft weer dat er slechts 5 stedelijke regio's zijn die dit hebben weten te realiseren. De regio Groningen – Assen is koploper wat betreft een vertraagde realisatie met slechts 31% na 3 volle bouwjaren.

Uit tabel 1.1 wordt duidelijk dat de discussie over het aantal te bouwen woningen niet ongegrond is. Gezien de grote verscheidenheid in realisatiecijfers rijzen diverse vragen. Eén daarvan is in elk geval op welke prognoses de productiecijfers zijn gebaseerd. Sommige regio's lijken de gestelde productie ruimschoots te realiseren waar anderen jammerlijk achter blijven. *Wens en werkelijkheid* lijken hier ver van elkaar te liggen. Interessant is het vervolgens om na te gaan hoe *de wens* tot stand is gekomen om vervolgens te onderzoeken wat er *in werkelijkheid* speelt waardoor de verschillen – *de afstand* – tussen wens en werkelijkheid of opgave en realisatie ontstaan. Is het beleid van het Rijk; om door convenanten de woningbouwproductie te verhogen wel effectief? En zijn de prognoses waarop de cijfers gebaseerd zijn wel de juiste?

Belangrijk bij het doen van onderzoek is het nagaan of het relevant is en of er al dan niet meer onderzoek is gedaan naar hetzelfde onderwerp. In het geval van onderzoek naar woningbouwproductie zijn er al vele onderzoeken gedaan. Niet alleen wordt er veel onderzoek en monitoring gedaan door de verschillende stedelijke regio's en provincies, ook wordt er door het Rijk veel onderzocht. Tevens heeft het rijk een Taskforce Woningbouwproductie in het leven geroepen. De effecten en het nut hiervan is op zijn beurt ook meermalen

onderzocht, waaronder in wetenschappelijke zin door Houwer (2006). Er zijn echter geen onderzoeken bekend die zo specifiek ingaan op de verschillen tussen verschillende stedelijke regio's. Dit maakt het onderzoek maatschappelijk relevant omdat er op deze manier vergelijking tussen verschillende stedelijke regio's ontstaat.

1.3 Probleem–doel–en vraagstelling

Deze paragraaf behandelt achtereenvolgens de probleemstelling, de doelstelling, de vraagstelling en naar aanleiding van voorgaande worden onderzoeksvragen voor het onderzoek opgesteld resulterende in een aantal deelvragen. De basis voor een onderzoek is het stellen van relevante vragen. Deze zijn doorgaans gebaseerd op bepaalde verwachtingen of hypothesen. Daarna wordt de benodigde informatie verzameld om te toetsen of deze ideeën wel juist zijn. Een dergelijke toetsing wordt empirische toetsing genoemd. Bij deze toetsing wordt gebruik gemaakt van de trits probleem–doel–en vraagstelling. Bij de probleemstelling (paragraaf 1.3.1) gaat het om de vraag *wat* je wilt weten. Het doel wat je wilt bereiken wordt doelstelling (paragraaf 1.3.2) genoemd, het gaat dan om de vraag *waarom* je iets wilt weten (Baarda en De Goede, 2001), aan de hand van de vraagstelling (paragraaf 1.3.3) wil je aan antwoorden komen. Dit gebeurt aan de hand van deelvragen (paragraaf 1.3.4).

1.3.1 Probleemstelling

Het Rijk heeft in 2004 met negentien stedelijke regio's convenanten gesloten teneinde de woningbouwproductie te stimuleren en vorm te geven om zo het woningtekort van 2,5% terug te brengen naar 1,5% in 2010. Deze doelstelling van de overheid is haar wens. Het middel of het beleid dat ze gebruikt om deze te realiseren zijn de convenanten. De huidige situatie laat echter zien dat in werkelijkheid de beoogde resultaten in de meeste gevallen achterblijven bij de door de overheid gestelde doelstellingen. Aan de andere kant zijn er een aantal regio's die de opgave wel halen tot dusver en zelfs ruimschoots overtreffen. In zijn geheel is 87% van het beoogde aantal woningen gerealiseerd tussen 2005 en 2007. Het ligt daarom in de lijn der verwachting dat er ook de komende jaren te weinig woningen gebouwd worden om aan de woningbouwafspraken te voldoen. Het probleem zoals het er nu ligt is hiervoor reeds beschreven in de aanleiding en de huidige situatie. Er worden te weinig woningen gebouwd de afgelopen drie jaren om aan de woningbouwafspraken te voldoen. Wat er vervolgens onderzocht wordt in dit onderzoek is de probleemstelling. Deze is als volgt geformuleerd:

Waar liggen de knelpunten waardoor de realisatie van de woningbouwafspraken achterblijft bij de geprognosticeerde en op papier vastgelegde taakstelling. Tevens beoogt het onderzoek antwoord te geven of de door het Rijk gestelde kwantitatieve doelen wel een goede afspiegeling zijn van de werkelijke vraag naar woningen en daarmee tevens of het door het Rijk gevoerde beleid wel het juiste is.

1.3.2 Doelstelling

Zoals het er nu naar uitziet worden de woningbouwafspraken in het merendeel van de regio's niet gehaald (tabel 1.1). Daarnaast zijn er vragen over de juistheid van de cijfers waarop de convenanten zijn gebaseerd. Vandaar dat de doelstelling van dit onderzoek als volgt is geformuleerd.

Het doel van het onderzoek is om te achterhalen waardoor er een verschil bestaat tussen de wens van de overheid; het aantal te bouwen woningen volgens de convenanten, en de werkelijkheid; het aantal gerealiseerde woningen in de afgelopen jaren. Tevens beoogt het onderzoek knelpunten weer te geven waardoor er in veel regio's niet aan de bouwafspraken voldaan wordt waar anderen hier kennelijk geen moeite mee hebben.

1.3.3 Vraagstelling

Uit de bovenstaande probleem- en doelstelling kan de volgende hoofdvraag geformuleerd worden:

Waarom zijn er forse verschillen tussen de stedelijke regio's inzake de woningbouwcijfers zoals vastgelegd in de convenanten Woningbouwafspraken 2005 tot 2010; zijn de oorzaken hiervan gelegen in onjuiste prognoses of beleidsvorming van het Rijk of door het in gebreke blijven van de regio's; en wat kan er aan gedaan worden de doelstellingen wel te halen?

1.3.4 Onderzoeks- en deelvragen

Om antwoord te krijgen op de hoofdvraag is het van belang een aantal onderzoeksvragen te formuleren. Deze onderzoeksvragen zijn vervolgens weer opgedeeld in een aantal deelvragen.

1. Wat zijn de theoretische achtergronden met betrekking tot het vormen van overheidsbeleid inzake het stimuleren van de woningbouwproductie? (Hoofdstuk 2)
 - Wat zijn de belangrijkste theorieën met betrekking tot (overheids)beleid?
 - Wat zijn de belangrijkste theorieën met betrekking tot (overheids)beleid inzake woningbouwproductie?
 - Welke theorie heeft betrekking op convenanten tussen rijk en gemeenten, provincies en/of regio's
2. Wat zijn de theoretische achtergronden met betrekking tot de afstand tussen beoogde productiecijfers en gerealiseerde productiecijfers? (Hoofdstuk 3)
 - Wat zijn de belangrijkste theorieën op het gebied van doorlooptijd van nieuwbouwwoningen?
 - Wat zijn de belangrijkste theorieën op het gebied van mismatch tussen productie en vraag van woningen?
3. Welke parameters zijn er door het ministerie van VROM gebruikt om tot het aantal toe te voegen woningen zoals vastgesteld in de convenanten te komen? (Hoofdstuk 4)
 - Welke parameters zijn er gebruikt om tot deze aantallen te komen?
 - Op welke theorieën of toekomstscenario's zijn deze gebaseerd?
 - Zijn er andere afwijkende toekomstscenario's bekend?
 - Zijn deze parameters voor alle stedelijke regio's op eenzelfde wijze gebruikt?;
 - Of is er voor verschillende regio's een andere rekenmethodiek gebruikt?;
 - Zo ja, kan er een verband gelegd worden tussen het hanteren van een andere methodiek en het wel of niet behalen van de beoogde woningbouwproductie?
4. Waarom treden er grote verschillen op tussen de realisatiecijfers van de verschillende stedelijke regio's? (Hoofdstuk 6)
 - Wat zijn de oorzaken voor het ruimschoots overtreffen van de gestelde doelen door een aantal regio's?
 - Wat zijn de oorzaken van het ruimschoots achterblijven bij de gestelde doelen door een aantal regio's?
5. Wat zijn de oorzaken van de sterk vertraagde productie in regio's die tot dusver beneden het gemiddelde realiseren? (Hoofdstuk 6)
 - Liggen de problemen van het niet realiseren van de beoogde cijfers bij één of een klein aantal gemeenten (lokaal) of zijn de problemen van algemene (regionale) aard?
 - Zijn er ook gemeenten binnen deze regio's die de taakstelling niet willen onderschrijven?
 - Hebben deze regio's ook een aanjaagteam?

1.4 Onderzoekstype

Uit de aanleiding bleek reeds dat de woningbouwproductie achterblijft bij de gestelde doelen hiervoor. Het doel van het onderzoek is daarom ook om te achterhalen waardoor er een verschil bestaat tussen de wens van de overheid; het aantal te bouwen woningen volgens de convenanten, en de werkelijkheid; het aantal gerealiseerde woningen in de afgelopen jaren. Tevens beoogt het onderzoek knelpunten weer te geven waardoor er in veel regio's niet aan de bouwafspraken voldaan wordt waar anderen hier kennelijk geen moeite mee hebben. Er wordt dus onderzocht welk beleid de overheid voert, hoe de convenanten tot stand zijn gekomen en welke knelpunten er toe leiden dat veel stedelijke regio's hun opgave niet halen. Er zijn drie soorten van onderzoek; beschrijvend, explorerend en toetsend. Bij dit onderzoek past het beste een toetsend onderzoek. 'Bij een toetsingsonderzoek ga je na of een of meer hypothesen die je hebt afgeleid van een theorie, kloppen. Door middel van onderzoek wordt de waarde bepaald van een maatregel. Wanneer je een toetsingsonderzoek gaat doen, moet je beschikken over een theorie en over voldoende kennis over de situatie die je wilt onderzoeken' (Baarda en De Goede, 2001). Aan het einde van ieder hoofdstuk met een theoretisch kader (hoofdstukken 2, 3 en 4) zullen in de conclusies de verschillende onderzoeksvragen worden beantwoord. Hoofdstuk 4 sluit af met een hypothese. In deze paragraaf zal verder de wijze van onderzoek centraal staan. De onderzoeksmethode en de werkwijze zal in paragraaf 1.4.1 aan bod komen. Dit geheel zal vervolgens een schematische weergave krijgen welke in paragraaf 1.4.2 gegeven zal worden.

1.4.1 Onderzoeksmethodiek

Het onderzoek is in tweeën te delen door middel van een meer theoretisch onderzoeksdeel, het theoretische kader, en een gedeelte praktijkonderzoek. De eerste twee onderzoeksvragen doen al vermoeden dat het hier gaat om een theoretisch onderzoek. Aan de hand van beschikbare theorie wordt in kaart gebracht hoe overheidsbeleid tot stand komt en vervolgens het specifieke beleid inzake woningbouwproductie. Ook wordt het convenant als bestuursovereenkomst onder de loep genomen. De tweede hoofdvraag richt zich in het bijzonder op de theorie over hoe verschillen tussen vraag en aanbod in de woningbouw ontstaan. De derde hoofdvraag van het onderzoek zal zowel veel theoretische onderbouwing alsmede praktisch onderzoek bevatten. Allereerst wordt er getracht in kaart te brengen welke toekomstscenario's er door het Rijk gehanteerd worden om te komen tot deze productiecijfers. Het zal zich dus in het bijzonder richten op de totstandkoming van de kwantitatieve variabelen van de woningbouwafspraken. De basis hiervoor zal vooral liggen in statistieken van het CBS en het CPB en woningbehoefteonderzoek. Hierbij wordt tevens gekeken of de vergrijzing en de verwachte bevolkingskrimp geen invloed heeft of zou moeten hebben op de prognose voor het aantal te bouwen woningen. Ook wordt er verder gekeken dan alleen het scenario dat VROM hanteert als basis voor haar berekeningen. Er wordt tevens nagegaan of er nog andere afwijkende scenario's zijn die van andere veronderstellingen uitgaan.

Het theoretisch kader ligt de basis voor het onderzoek. In het praktijkonderzoek worden veronderstellingen getoetst aan dit theoretisch kader. Dit zal ook voor een groot deel terug te zien zijn in de interviews waarin een deel van de theorie wordt voorgelegd aan de informanten om deze te toetsen aan de werkelijkheid.

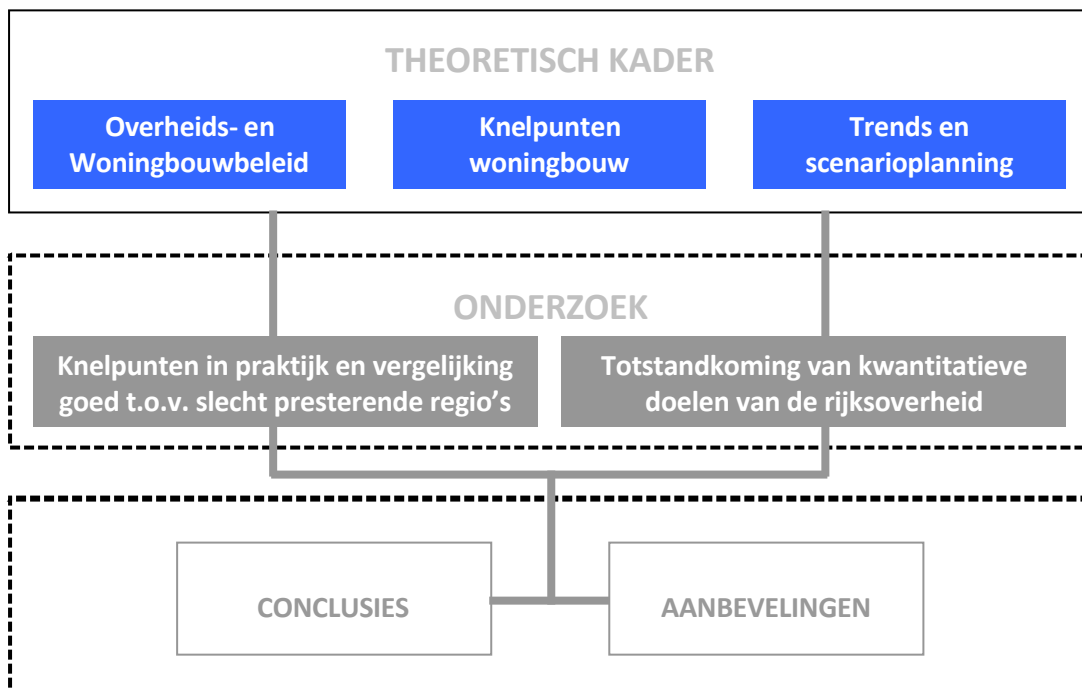
Het meer praktische gedeelte van het onderzoek richt zich op de redenen dat de afspraken in veel gevallen nu niet gehaald worden. Hierbij wordt zowel naar succesregio's gekeken als naar regio's die niet goed genoeg presteren. Er zullen drie regio's onderzocht worden die voortreffelijk lijken te presteren en drie regio's die minder goed presteren als het gaat om woningbouwproductie volgens de in de convenanten gestelde doelen. Naast het deel over knelpunten die in de specifieke regio's ondervonden worden wordt er tevens onderzocht hoe het overheidsbeleid in deze regio's doorwerkt en of het beleid door de verschillende bestuursniveaus wel op een juiste manier wordt uitgevoerd. Welke regio's dit betreft zal in hoofdstuk 5 aan de orde komen.

Het in kaart brengen van deze problematiek zal in het bijzonder gedaan worden door het afnemen van interviews met betrokken partijen. Hierin zal onderscheid worden gemaakt tussen verschillende bestuurlijke niveaus. Er worden interviews afgenomen op Rijksniveau, regionaal niveau (provincie en/of stedelijke regio) en op gemeentelijk niveau

Naast de interviews zal ook door middel van eerder verschenen publicaties van de betrokken partijen getracht worden de knelpunten in kaart te brengen. Tevens zal worden gekeken naar de samenwerking tussen de verschillende partijen.

De uitkomsten van zowel het theoretisch onderzoek alsmede het praktijkonderzoek zullen samengevoegd worden tot een conclusie. Daarin komen de gevonden oorzaken aan de orde en wordt ook ingegaan op de vraag wat er gedaan kan worden om de doelstellingen wel te halen; waarbij ook het realiteitsgehalte van de afspraken aan de orde wordt gesteld.

1.4.2 Onderzoeksproces



Figuur 1.1: Conceptueel model

Voordat men met onderzoek begint is het zaak om duidelijk voor ogen te hebben hoe het onderzoek vorm moet krijgen en welke stappen er ondernomen dienen te worden om te komen tot het trekken van conclusies. De onderzoeksmethodiek die afgeleid is uit de centrale onderzoeksvragen wordt in bovenstaand schema (figuur 1.1) weergegeven. In dit conceptuele model worden de verschillende stappen die in dit onderzoek genomen zullen worden schematisch weergegeven om de onderzoeksmethodiek te verduidelijken en toe te lichten.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt beschreven welke theorieën er zijn inzake het vormen van overheidsbeleid. In hoofdstuk drie wordt beschreven wat de achtergronden zijn met betrekking tot de afstand tussen de beoogde productiecijfers en gerealiseerde productiecijfers. De vraag in hoeverre de gestelde doelen op een juiste manier tot stand zijn gekomen zijn wordt in hoofdstuk vier ingeleid. In hoofdstuk vijf wordt beschreven welke

stappen er ondernomen zijn teneinde de uiteindelijke resultaten te bereiken. In hoofdstuk zes zullen de uitkomsten van de interviews en antwoorden op het onderzoek naar de huidige voortgang van het bouwproces worden gegeven. In dit hoofdstuk zal antwoord gegeven worden op de vraag waarom er zoveel grote verschillen in de realisatiecijfers tussen verschillende regio's zijn. Ook wordt in dit hoofdstuk in kaart gebracht waarom bepaalde regio's de gestelde doelen niet halen en beneden gemiddeld presteren. In hoofdstuk zeven komen de conclusies en aanbevelingen aan bod.

2 Overheidsbeleid

Dit hoofdstuk zal de basis zijn voor het theoretische kader van het onderzoek. Het gaat in op de vraag hoe de overheid beleid vormt en meer concreet over het beleid inzake woningbouwproductie. Hierbij wordt ook gekeken naar de huidige vorm van beleid; de stimulering van woningbouw door middel van convenanten. Paragraaf 2.1 zal ingaan op de vorming van (overheids)beleid; hoe komt het tot stand, wat zijn succesfactoren voor beleid en hoe wordt beleid geëvalueerd zijn vragen waar deze paragraaf antwoord op zal geven. Tevens wordt er in deze paragraaf gerapporteerd over doorwerking van beleid. In paragraaf 2.2 wordt meer specifiek gekeken naar beleid inzake woningbouwproductie. In paragraaf 2.3 zal er naar het convenant als beleidsmiddel gekeken worden. Hierbij zal kort de inhoud en de bedoeling van dat fenomeen besproken worden alsmede de beoogde effecten. Paragraaf 2.4 trekt een korte conclusie van het geheel.

2.1 Beleid

Wat is beleid en hoe komt beleid tot stand? Op deze vragen zal deze paragraaf antwoord geven. Na een korte inleiding over de definitie van beleid zal de paragraaf vervolgens verder ingaan op beleidstheorie, het beleidsproces, de beleidsuitvoering, beleidsevaluatie, de doorwerking van beleid en tot slotte een deelparagraaf over experimenteren als evaluatie

Beleid is aan de ene kant een besef van wenselijkheden maar aan de andere kant ook een besef van mogelijkheden en onmogelijkheden; ofwel het besef van *Wens en werkelijkheid*. Maar over beleid bestaat niet een eenduidige definitie. Er bestaan verschillende opvattingen over hetgeen beleid. Beleid is in beginsel een handeling ten gevolge van een zaak of met het oog op de wijze waarop een zaak in de toekomst behandeld dient te worden. Een meer wetenschappelijke definitie van beleid wordt gegeven door Hoogerwerf (2003):

Beleid is het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen.

Een streven omdat het zowel activiteiten als denkbeelden bevat, dus zowel gedragingen als opvattingen. *Doeleinden en bepaalde middelen* omdat die in feite de basis voor een beleid zijn; wat wil men bereiken en waarmee wil men dat doen. Dit neemt echter niet weg dat ieder beleid waarin doeleinden en middelen duidelijk omschreven worden goed beleid inhoudt. Het moet wel rationeel en legitiem zijn (Hoogerwerf 1992), dat wil zeggen; doelgericht, doeltreffend, doelmatig (rationeel) en aanvaardbaar voor de betrokkenen (legitiem). De opvatting dat een plan- of besluitvormingsproces rationeel kan zijn wordt overigens bestreden door o.a. Nobelprijswinnaar Herbert Simon. Volgens hem is ieder mens beperkt in zijn kennis en in zijn begrip van de werkelijkheid. Daarom spreekt hij over 'beperkte rationaliteit' (Bounded rationality) (De Roo et al., 2004). Tot slot *bepaalde tijdskeuzen*. Het is volgens Hoogerwerf (2003) van belang het tijdslement in de definitie op te nemen, onder meer omdat de doeleinden van een beleid veelal impliciet of expliciet naar tijdstippen verwijzen. Een tijdsaanduiding in een beleid maakt het geheel daarom direct een stuk concreter. Een definitie volgens De Vries (in: Hoogerwerf 2003) van *overheidsbeleid* is dat het een antwoord is op een maatschappelijk probleem.

2.1.1 Beleidstheorie

Beleid en de doelen die daarin gesteld worden komen tot stand door een aantal veronderstellingen. Veronderstellingen over wat de ideale situatie zou moeten zijn. Hierbij valt te denken aan veronderstellingen over normen en waarden. Deze veronderstellingen worden ook wel *normatieve veronderstellingen* genoemd (Coolsma, in Hoogerwerf 2003). Dit is de zogeheten beleidstheorie, de theorie of de theorieën waarop het beleid gebaseerd of gefundeerd is. De beleidstheorie betreft opvattingen over belangrijke normen en waarden

die leiden tot een voorkeur voor bepaalde doelen en het aanvaarden of verwerpen van bepaalde middelen. Naast de normatieve veronderstellingen die leiden tot beleidstheorie is er ook sprake van *causale veronderstellingen* (percepties van oorzaken en gevolgen), en *finale veronderstellingen* over de bijdrage van de middelen aan het bereiken van de doelen.

2.1.2 Beleidsproces

Een proces in het algemeen wordt gezien als een werking in haar voortgang, een ontwikkelingsgang of verloop. Een beleidsproces kan men eenvoudig aanduiden als het verloop van de gebeurtenissen rond het beleid (Houwer, 2006). Welke handelingen dienen er dan verricht te worden om te komen tot beleid en welke gebeurtenissen spelen zich dan af? Traditioneel gezien bestaat het beleidsproces volgens De Vries et al. (2006) uit onderzoek en/of visievorming, beleidsbepaling, uitvoering en monitoring. De beleidsbepaling is hierin de kern van het beleidsproces. Volgens Herweijer (in: Hoogerwerf 2003) draait het in deze fase van het beleidsproces om de vragen: wat willen de instanties met het overheidsoptreden in de samenwerking bereiken, welke inspanningen gaan zij daarvoor leveren? Met het bepalen van welke middelen leggen de beleidsbepalers vast hoe de uitvoering dient te verlopen? De vaststelling van een beleid of de beleidsbepaling verandert op zich nog niets aan de situatie. Het beleid dient eerst uitgevoerd te worden, in praktijk te worden gebracht. Concreet houdt dit in dat door de juiste toepassing van de middelen van een beleid de gestelde doelen bereikt moeten worden. (Coolsma, in: Hoogerwerf 2003).

2.1.3 Beleidsuitvoering

Beleid valt of staat met de uitvoering daarvan. Een aantal belangrijke redenen voor het falen van goed en gedegen beleid is een tekortkoming in het *weten, kunnen en willen* van de uitvoerder. Met *weten* wordt bedoeld het op een juiste manier instrueren van de uitvoerende partij of de uitvoerder. Het beleid kan nog zo goed zijn, als de uitvoerende partij geen duidelijke instructies krijgt over de inhoud of de manier waarop hij het uit dient te voeren dan zal het hoogstwaarschijnlijk toch falen. Met *kunnen* wordt bedoeld op de competenties van de uitvoerder. De vraag is of deze wel genoeg kennis en vaardigheden bezit om het beleid uit te voeren. En tot slot *willen*; De motivatie van de uitvoerder. In hoeverre staat de uitvoerder zelf ook achter het beleid en achter de doelstellingen. Naast deze tekortkomingen waardoor beleid kan falen geeft Coolsma (in: Hoogerwerf 2005) ook een aantal voorwaarden voor succesvolle uitvoering van beleid die niet alleen met de uitvoerende partij te maken hebben:

1. Externe omstandigheden vormen geen onoverkomelijk obstakel.
2. Er zijn voldoende tijd en middelen gereserveerd.
3. Ook voor iedere afzonderlijke fase van de uitvoering zijn voldoende middelen beschikbaar.
4. Het beleid is gebaseerd op een juiste beleidstheorie.
5. De verbanden tussen middelen en doelen zijn direct en er zijn weinig tussenschakels.
6. Er is één organisatie aangewezen voor de uitvoering die niet afhankelijk is van andere. Is hulp van anderen toch noodzakelijk, dan zijn de afhankelijkheidsrelaties beperkt en onbelangrijk.
7. Er is volledig begrip van en overeenstemming over de doeleinden en dit blijft zo gedurende het uitvoeringsproces.
8. Bij het streven naar doelbereiking is het mogelijk om de uit te voeren taken gedetailleerd en in perfecte volgorde te bepalen.
9. Er is perfecte communicatie tussen, en coördinatie van, de verschillende onderdelen en actoren die bij het beleid betrokken zijn.
10. De beleidsbepalers kunnen volledige gehoorzaamheid eisen en bewerkstelligen.

Deze voorwaarden worden gezien vanuit een top-down model. Een top-down model is een model waarin de hoogste overheid de regie in handen heeft en dit ook kán hebben om tot de doelbereiking te komen. Echter in het kader van de ruimtelijke ordening en nog specifiek de stimulering van de woningbouwproductie is er sprake van zoveel verschillende actoren, zowel overheden als private partijen dat het verstandig is om naast de hierboven opgesomde criteria (top-down) ook te kijken naar een bottom-up model. Een bottom-up model van beleidsuitvoering kenmerkt zich door niet alleen te richten op de beleidsbepalers en de sturing daarvan maar door ook te kijken naar "...de werking van de uitvoerende organisatie(s), door eigenschappen van de regeltoepassende, uitvoerende ambtenaren en door eigenschappen en reacties van tot medewerking en naleving te bewegen burgers" (Coolsma, in Hoogerwerf 2003). Dit houdt dus in dat de uitvoering van het beleid ook bekeken wordt vanuit de afwegingen die de uitvoerende instanties, in deze de samenwerkingsverbanden/stedelijke regio's en gemeenten, maken. Kenmerkend voor deze bottom-up benadering is dan ook dat er scherp gekeken wordt naar de mate waarin de uitvoerende instanties gebruik maken van hun beleidsvrijheid.

In werkelijkheid is er vaak sprake van een wisselwerking tussen beide benaderingen. Tussen organisaties, het functioneren van de individuele uitvoerders, tussen top-down en bottom-up. Beleidsmakers bedenken het beleid mede in reactie op ervaringen van uitvoerders. Uitvoerders van overheidsbeleid kunnen volgens De Ridder (in: Hoogerwerf 2003) onderscheiden worden in de volgende vier categorieën:

1. Allereerst *uitvoeringsinstanties* die de overheid zelf creëert. Dat wil zeggen, zelfstandige bestuursorganen, overheidsstichtingen, bestuurscommissies, etc. Formeel maken deze instanties deel uit van de overheid, maar wel met een grote mate van zelfstandigheid.
2. In de tweede plaats kan de beleidsvoerder *andere overheden* inschakelen om het beleid uit te voeren. Dat wil zeggen, de EU, provincies, gemeenten, etc. "...provincies kunnen de door Provinciale Staten geformuleerde doelstellingen (op het gebied van de ruimtelijke ordening...) ...in het geheel niet realiseren zonder medewerking van gemeenten en het rijk".
3. Een derde categorie uitvoerders is het *particulier initiatief* (PI). Dit zijn private non-profit organisaties zoals bijvoorbeeld de ANWB, woningcorporaties, of stichtingen die een ziekenhuis exploiteren.
4. De laatste categorie van beleidsuitvoerders zijn de *marktorganisaties*. Deze worden vaak betrokken bij beleidsuitvoering door middel van uitbesteding. Dat speelt bij de aanleg van wegen, waarbij de beleidsvoerder afnemer is. Een andere vorm van inschakeling van marktorganisaties is de publiek-private samenwerking (PPS). Hierbij dient overigens de kanttekening geplaatst te worden dat in het geval van woningbouw er doorgaans niet middels uitbesteding projecten tot stand komen. In praktijk is het veelal zo dat de opdrachtgever voor eigen rekening en risico bouwt cq laat bouwen.

Kenmerkend voor de uitvoering van beleid is dus dat de beleidsvoerder niet kan de beleidsuitvoerder (als dit een andere partij betreft). Samenwerking tussen beide is dus een must om beleid te laten slagen en doelmatig te laten zijn. Een besef van wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren is daarvoor nodig. "De één kan zijn doelen niet bereiken zonder medewerking van de ander" (De Bruijn, in Hoogerwerf 2003).

2.1.4 Beleidsevaluatie

Naast het formuleren en uitvoeren van beleid is ook de beleidsevaluatie een heel belangrijk onderdeel van het proces. Beleidsevaluatie is het evalueren van de inhoud, processen of effecten van een beleid. Evaluatieonderzoek is wetenschappelijk onderzoek met het oog op een beleidsevaluatie (Bressers et al. 1995). Beleid kan beoordeeld worden naar onderwerp of middels beoordelingscriteria

Onderwerp

Een belangrijk onderscheid naar het onderwerp van beleidsevaluatie is dat naar de inhoud, het proces of de effecten van het beleid. Deze kunnen in principe best alle drie afzonderlijk worden geëvalueerd. De meeste evaluaties richten zich op de effecten van beleid. Bressers (1995) noemt dit ook wel productevaluatie. Bij evaluatie waarin met name de beleidseffecten centraal staan wordt doorgaans ook veel aandacht besteed aan de verklaring van deze effecten. Bij evaluaties die zich met name richten op het proces wordt vaak gekeken in hoeverre de uitvoering conform de bedoelingen van het beleid verloopt en welke knelpunten zich voordoen.

Beoordelingscriteria

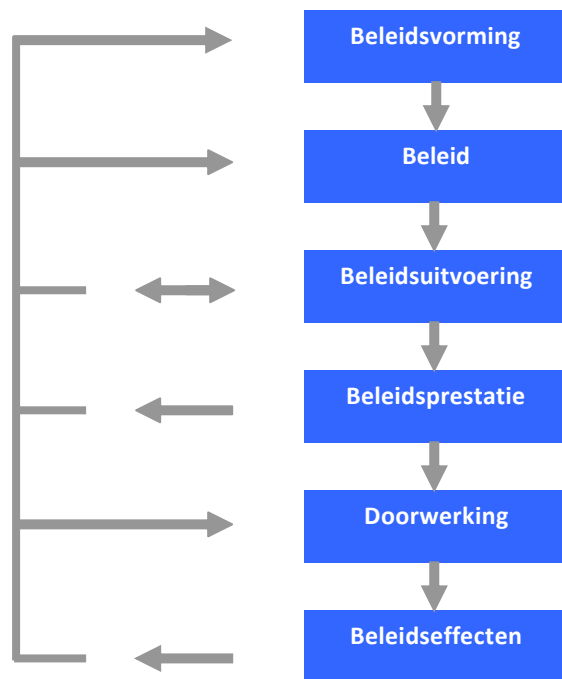
Niet alleen naar onderwerp maar ook op basis van beoordelingscriteria kan beleid geëvalueerd worden. Om te beginnen is er het *doelbereikingsonderzoek*. Hierbij wordt onderzocht in hoeverre bepaalde doeleinden zijn bereikt. Dieper dan dat is het *effectiviteitsonderzoek*. Hierbij wordt gekeken in hoeverre de mate van doelbereiking toe te schrijven is aan het gevoerde beleid. Er wordt hierbij gezocht naar een (causale) relatie tussen het beleid en de bereikte doelen. Tot slot wordt er bij de evaluatie van beleid ook vaak onderzocht of de baten opwegen tegen de kosten van het beleid. Dit wordt ook wel een *efficiëntieonderzoek* genoemd. Een ander belangrijk fenomeen bij de evaluatie van een beleid zijn zogeheten neveneffecten. Beleid kan immers ook niet-voorzien effecten hebben. Zonder deze positieve of negatieve effecten mee te nemen in een beleidsevaluatie kan er geen goed oordeel gegeven worden over het beleid als geheel.

2.1.5 Doorwerking van beleid

De uitvoering van beleid resulteert in bepaalde beleidsprestaties. Deze prestaties werken vervolgens al of niet op de beoogde wijze door op het gedrag van de beleidssubjecten en minder in bepaalde beleidseffecten. De doorwerking van beleid kan dan gezien worden als de invloed van de toepassing van beleidsinstrumenten op het gedrag van de beleidssubjecten. Een succesvolle beleidsuitvoering is niet de enige voorwaarde voor het bereiken van de beoogde beleidseffecten. De effectiviteit van een beleid hangt uiteindelijk af van de doorwerking van de beleidsinstrumenten in het gedrag van de beleidssubjecten. Er zijn twee belangrijke hoofdvragen die gesteld kunnen worden bij doorwerkinganalyse:

1. Hoe reageren de beleidssubjecten op de toepassing van de beleidsinstrumenten?
2. In hoeverre komt deze reactie overeen met de door het beleid beoogde reactie?

Uit deze hoofdvragen komt het erop neer dat een doorwerkinganalyse uiteen valt in twee stappen. Bij de eerste stap gaat het om het in kaart brengen van de veronderstellingen ten aanzien van de reactie van de beleidssubjecten op de inzet van een beleidsinstrument. Vervolgens is de toetsing van deze veronderstelling de tweede stap. Een doorwerkinganalyse is dus te beschouwen als een empirische toetsing van de finale veronderstelling die aan een beleid ten grondslag liggen. Doorwerkinganalyses vervullen een belangrijke rol bij de verklaring van effectiviteit van beleid. Dergelijke analyses bieden nader inzicht in het complexe geheel van expliciete en impliciete beleidsveronderstellingen die aan beleidsinstrumenten ten grondslag liggen. Voorts leveren zij kennis op over de empirische geldigheid van deze veronderstellingen. Dit geldt in het bijzonder voor analyses die aandacht besteden aan het besluitvormingsproces van leden van de doelgroep dat aan de reactie op de ingezette beleidsinstrumenten vooraf gaat. Deze kennis is van belang voor de praktische beleidsvoering, omdat zij waardevolle aanknopingspunten kan bieden voor een eventuele bijstelling van het beleid en in het bijzonder van de beleidsinstrumenten. Daarnaast is kennis van de doorwerking ook onmisbaar bij de verdere theorievorming over beleidsinstrumenten. Als laatste kunnen doorwerkinganalyses waarin de studie van het besluitvormingsproces een centrale plaats inneemt, helpen bij de beantwoording van de vraag naar causale toerekening (Bressers en Hoogerwerf, 1995). In onderstaande figuur wordt één en ander weergegeven.



Figuur 2.1: Van beleidsvorming naar beleidseffecten (Bressers en Hoogerwerf, 1995)

Dit onderzoek behandelt in feite dit hele proces. Er wordt kritisch gekeken naar de beleidsvorming en het beleid zelf. De uitvoering door de verschillende stedelijke regio's wordt onderzocht met de daarbij behorende getalsmatige prestaties. Met de prestatie wordt ook naar beleidseffecten gekeken. Welk effect heeft dit beleid en worden er ook positieve of negatieve neveneffecten ondervonden van dit beleid. De nadruk zal echter liggen op de doorwerking van het beleid. Hierin wordt gekeken hoe het beleid door de verschillende regio's vertaald wordt naar de praktijk. Wat doen ze eraan om de taakstelling te halen en hoe wordt hier invulling aan gegeven. Worden er bijvoorbeeld contacten gelegd met marktpartijen of is er een woningbouwregisseur aangetrokken?

2.1.6 Experimenteren als evaluatie

Het nieuwe beleid van het Rijk om middels convenanten de woningbouwproductie te stimuleren lijkt nog niet zo te werken als beoogd was. Had het Rijk een dergelijk beleid niet beter eerst via experimenten kunnen uitvoeren alvorens een dergelijk beleid met alle stedelijke regio's in Nederland af te spreken? De kosten voor het uitvoeren van inefficiënt beleid kunnen namelijk erg hoog zijn. Experimenten kunnen overtuigend bewijs leveren over de effecten van beleid. Volgens Cornet en Webbink (2004) zijn er twee typen experimenten te onderscheiden: gecontroleerde en natuurlijke experimenten. Voor een beleidsexperiment inzake de convenanten had het Rijk kunnen kiezen voor een gecontroleerd experiment. Hierbij zou dan een klein aantal stedelijke regio's die redelijke overeenkomsten vertoonden in het verleden qua woningbouwcijfers als experimentgroep genomen moeten worden. Hierbij zou een aantal hiervan over een bepaalde periode een vastgesteld aantal woningen moeten bouwen volgens de regels van de convenanten met het daarbij behorende Bls-budget, een beleidsinterventie; en een aantal regio's hetzelfde aantal woningen zonder de geldende regels uit de convenanten. De mate waarin de woningbouwopgave dan behaald zou worden per groep zou uitsluitsel kunnen geven over de werkbaarheid en het nut van het beleid om door convenanten de woningbouwproductie te stimuleren. Evaluatie van de beleidsinterventie is het meten van het verschil tussen in resultaten tussen beide groepen. Dit verschil kan alleen worden toegeschreven aan de interventie. Het verschil is het effect van de beleidsinterventie (Cornet en Webbink, 2004).

2.2 Beleid inzake woningbouw

Het woningbouwbeleid van de overheid is al sinds jaar en dag een veel besproken issue. Als dit niet het geval was geweest was er overigens ook geen aanleiding voor dit onderzoek. Nu is het zo dat niet alleen het huidige woningbouwbeleid van de overheid omstreden is. Ook in het verleden was er veel kritiek op dit beleid van de overheid. In deze paragraaf wordt ingegaan op het woningbouwbeleid van de overheid. Niet alleen op het huidige beleid. Ook wordt er gekeken naar wat er geschreven is over woningbouwbeleid in het verleden.

2.2.1 Ruimtelijk ordening

Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting zijn nauw met elkaar verweven. Planning en programmering van de nieuwbouw zijn twee belangrijke aspecten die in de loop der jaren met elkaar verweven zijn. De overheid heeft zich tot taak gesteld een evenwicht te vinden tussen de behoefte aan woningen en de plaats waar deze moeten komen (Ekkers, 2006). Als gevolg hiervan is Nederland sinds de jaren 60 overspoeld met beleidsnota's, visies, middelen en instrumenten om de ruimtelijke ordening in goede banen te leiden. "In het najaar van 1960 vond met het aanbieden van de Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland de aftrap plaats van wat zou verworden tot een cumulerende verzameling nota's en beleidsstukken over de Nederlandse ruimtelijke ordening" (Zeelenberg, 2004). Echter na vijf nota's ruimtelijke ordening staat de uitvoering van het ruimtelijke beleid in Nederland nog steeds onder druk. Veel plannen komen niet of te laat ten uitvoer. Met name in de woningbouw wordt er te weinig gerealiseerd. Het Rijk heeft in de Nota Ruimte het nieuwe ruimtelijke beleid vastgesteld. De nieuwe sturing van het rijk wordt in deze nota samengevat met de slogan 'decentraal wat kan, centraal wat moet' (VROM, 2004-XX). Deze nieuwe sturingsfilosofie is gebaseerd op de peilers decentralisatie, deregulering, uitvoeringsgerichtheid en ontwikkelingsplanologie. "Het oude overheidscentristische denken, 'government', is losgelaten en er is ingezet op een sturingsfilosofie gebaseerd op een netwerksamenleving waarin overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties elkaar wederzijds beïnvloeden bij het maken en uitvoeren van hun ruimtelijke beleid, 'governance' (VROM-raad, 2006)". Een belangrijk aspect in de Nota Ruimte is het stedelijk netwerkbeleid. Van Oort (2006) zet echter vraagtekens bij een stedelijk netwerkbeleid. "Zoals bij zoveel eerdere introducties van ruimtelijke concepten... ..., rijst echter de vraag in hoeverre het begrip 'stedelijke netwerken' de werkelijkheid weerspiegelt."

2.2.2 Decentralisatie

Er zijn twee soorten van decentralisatie te onderscheiden:

- Territoriale decentralisatie, waarbij de verschillende bestuurslagen worden onderscheiden naar afnemend territorium (rijk, provincie, gewest of regio en gemeente);
- Functionele decentralisatie, waarbij het gaat om een functionele afsplitsing van de algemene bestuurstaak naar organisaties met bepaalde gespecialiseerde bestuurstaken (zoals waterschappen en de recreatieschappen).

In de volkshuisvesting of de woningbouw wordt voornamelijk op de eerste vorm gedoeld (Ekkers, 2006). In het kader van decentralisatie werd ook de plannings- en programmeringscyclus ontwikkeld. Dit is een methodiek die bottom-up en top-down planning zoals beschreven in paragraaf 2.1.3 met elkaar verenigt. Het doel van deze cyclus is om te komen tot een realistische opstelling van het landelijk woningbouwprogramma en een verdeling daarvan overeenkomstig de behoefte over provincies en gemeenten.

2.3 Convenanten als bestuursovereenkomst

Zoals eerder in paragraaf 2.1 al vermeld werd is overheidsbeleid een antwoord op een maatschappelijk probleem (De Vries, in: Hoogerwerf 2003). Het probleem is het woningtekort van 2,5%. Daartoe heeft de overheid convenanten (beleid) opgesteld om dit tekort terug te dringen naar 1,5%. In deze paragraaf wordt het convenant als beleidsmiddel nader toegelicht.

Halverwege de jaren '80 is het convenant, als beleidsinstrument, (opnieuw) in zwang gekomen. Dit zou hét middel zijn voor een openbaar bestuur waarin verschillende overheden elkaar aanvullen, ondersteunen en corrigeren; een middel om decentralisatie te stimuleren en werkbaar te maken. Convenanten zijn overeenkomsten waarin overheden wederzijds vastleggen hoe zij hun bevoegdheden aanwenden (De Ridder, in Hoogerwerf 2003). Of, zoals De Bruijn (De Bruijn en Ten Heuvelhoff 1991) het definieert; schriftelijke afspraken tussen overheden en maatschappelijke actoren gericht op het bereiken van beleidsdoelen.

Convenanten zijn met name geschikt voor projecten met een geïntegreerde en gebiedsgerichte benadering zoals Milieubeleid en Ruimtelijke Ordening. Ondanks kritiek op deze manier van beleid voeren is het convenant of de bestuursovereenkomst volgens Toonen en Ten Heuvelhof (1993) nu juist zoals Thorbecke het ooit bedoeld had als het gaat om consensusvorming. Thorbecke zijn idee van consensusvorming wordt overigens ook opgemerkt buiten de Nederlandse grenzen. Nederland wordt geprezen om haar 'consensus democratie'. Buitenlandse journaals en tijdschriften spreken over '*le miracle Hollandais*', '*Dutch delight*' en '*Modell Holland*' (Hendriks en Toonen; 2001). Het convenant wordt ook wel de bestuursovereenkomst of (publiek) samenwerkingsverband genoemd. Vanuit deze optiek is het dan ook eigenlijk geen nieuw verschijnsel. "Van oorsprong betekent bijvoorbeeld de veelvuldig in het openbaar bestuur en het recht gehanteerde term 'het schap' weinig anders dan een soort horizontaal samenwerkingsverband tussen verschillende overheden, met name steden." "Weinigen realiseren zich dat het huidige 'waterschap' historisch gezien een 'gebiedsgerichte benadering' is". "Convenanten zijn geschikt voor situaties die gekenmerkt worden door een geringe mate van vrijblijvendheid en een beperkte mate van vrijwilligheid en waarbij zowel de strategische wilsvorming als de gewenste contractuele uitwerking en detaillering binnen zekere marges nog (her)onderhandelbaar zijn of dienen te zijn teneinde politieke steun of overeenstemming te kunnen verwerven" (Toonen en Ten Heuvelhoff, 1993).

2.4 Conclusies

Dit hoofdstuk ging met name over (overheids)beleid. Hiermee is de eerste onderzoeksvraag met de daarbij behorende deelvragen beantwoord. Die luidde als volgt: Wat zijn de theoretische achtergronden met betrekking tot het vormen van overheidsbeleid inzake het stimuleren van de woningbouwproductie? Paragraaf 2.1 ging in op de belangrijkste theorie inzake beleid. Paragraaf 2.2 behandelde met name woningbouwbeleid en in paragraaf 2.3 is ingegaan op de geschiedenis en het ontstaan van 'het convenant' als bestuursovereenkomst.

Voor het vervolg van het onderzoek levert dit de volgende vragen op die in de interviews terug zullen komen:

- Is het gevoerde beleid aanvaardbaar?
- Worden de juiste middelen ter beschikking gesteld en zijn die voldoende?
- Draagt dit beleid wel bij aan de doelstelling?
- Zijn de uitvoerende partijen (regio's) wel op de juiste manier geïnstrueerd?
- Is er wel genoeg kennis en expertise binnen de regio's om dit beleid uit te kunnen voeren?
- In hoeverre staan de regio's achter het beleid en de doelstellingen?
- Wordt er aan de voorwaarden voor goed beleid voldaan?
- Worden er neveneffecten van dit beleid ondervonden?
- Hoe wordt er door de regio's tegen de gevoerde vorm van decentralisatie aangekeken?
- Hoe wordt het convenant als bestuursovereenkomst beoordeeld waar het gaat om het aanjagen van de woningbouwproductie?

3 Knelpunten in theorie

De tweede onderzoeksvraag zoals geformuleerd in de onderzoeksopzet luidt: Wat zijn de theoretische achtergronden met betrekking tot de afstand tussen de beoogde productiecijfers en gerealiseerde productiecijfers? Deze vraag wordt vervolgens weer onderverdeeld in twee deelvragen die betrekking hebben op de doorlooptijd van woningen en de mismatch tussen de productie van woningen en de vraag daarnaar. In dit hoofdstuk wordt allereerst een uiteenzetting gedaan van theorie omtrent de mismatch tussen vraag en aanbod en daarna een korte theoretische beschouwing over de doorlooptijd van woningen.

3.1 Mismatch tussen vraag en aanbod

De toenemende aandacht voor het milieu, de daarmee samenhangende toename van procedures en regels en het verminderde aanbod van bouwgrond maken de ruimtelijke ordening in Nederland tot een belangrijk (beperkend) kader voor de bouw. Het lijkt voor veel Nederlanders dat er de laatste jaren massaal woningen gebouwd worden. Opvallend is echter dat sinds de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening in 1988 de woningbouw een dalende tendens laat zien. Vanaf 1999 is het aantal opgeleverde woningen echter nog sterker teruggelopen (Van der Heijden et al. 2004; De Wildt et al. 2005) Vanaf 1960 heeft er nog nooit zo weinig woningbouw plaatsgevonden als in de laatste jaren. Tussen 1995 en 2001 daalde het aantal gebouwde huizen met 22% (Ligtenberg 2007). Zoals uit het bovenstaande reeds blijkt is er een duidelijke kloof tussen de vraag naar nieuwbouwwoningen en de productie ervan. Ook het rijk ontgaat dit niet. De VROM-raad (2006) meent dat er nog een grote kloof zit tussen de intenties van het Rijk enerzijds en de ervaringen in de praktijk anderzijds. Bovenstaande conclusie sluit goed aan bij de titel van dit onderzoek en geeft al weer dat er inderdaad een afstand tussen wens en werkelijkheid te constateren valt. De kloof tussen beleid op papier en uitvoering in praktijk wordt in de wetenschap ook wel 'implementation gap' genoemd. De afgelopen jaren heeft het ministerie van VROM een aantal zaken geïntroduceerd om deze kloof te dichten:

- Een nieuw beleid met de Nota Ruimte;
- een nieuw instrumentarium door de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (Wro)³;
- en de grondexploitatiewet (GREX)⁴;
- en nieuwe verantwoordelijkheidsverdelingen waaronder ook stedelijke regio's vallen.

3.1.1 Belangrijkste knelpunten in de woningbouw

In het adviesrapport van de VROM-raad (2006) is ook een inventarisatie gemaakt van de belangrijkste knelpunten waardoor de nieuwe Nota Ruimte nog niet volledig tot uitvoering komt. Deze worden in tabel 3.1 weergegeven.

Opvallend is dat de meeste knelpunten in de woningbouw vooral in de ontwerp- of aanloopfase liggen. De meeste winst zal te behalen zijn als deze knelpunten kunnen worden opgelost. Een belangrijk knelpunt vanuit gemeentelijke optiek is het onderhandelen over grondkosten met grondbezitters. De GREX zal volgens gemeenten te weinig mogelijkheden bieden om hier verandering in te brengen. De praktijk is nog steeds dat

³ Op 23 mei 2003 heeft de minister van VROM een wetsvoorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening bij de Tweede Kamer ingediend. Op 17 oktober 2006 stemde de Eerste Kamer in met het wetsvoorstel. De datum van inwerkingtreding van de nieuwe Wro is naar verwachting 1 juli 2008. Bron: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=23941>

⁴ De Grex treedt per 1 juli 2008 in werking en is onderdeel van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening. Het wetsvoorstel is een wijziging van nieuwe Wro. Bron: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=31692&term=grondexploitatiewet>; http://www.senternovem.nl/kompas/kompas_nieuwsbrief/nieuwsbrief_energiebewust_duurzaam_wonen_en_werken_de_cember_2007_webversie.asp

grondposities allesbepalend zijn. Opvallend is wel dat de marktpartijen het accent qua knelpunten anders leggen. Kortom : ook een perception gap.

Knelpunten in de woningbouw	
Top 10 marktpartijen	
1.	complexiteit en tijdsduur besluitvormingsprojecten (binnenstedelijk)
2.	complexiteit en tijdsduur besluitvormingsprojecten (uitleglocaties)
3.	stedenbouwkundige, architectonische en welstandeisen (binnenstedelijk)
4.	stedenbouwkundige, architectonische en welstandeisen (uitleglocaties)
5.	onvoldoende deskundigheid bij gemeenten (binnenstedelijk)
6.	langdurige wettelijke procedure bouwvergunningen (binnenstedelijk)
7.	bezwaarprocedures burgers en belangenorganisaties (binnenstedelijk)
8.	langdurige wettelijke procedure bestemmingsplannen (binnenstedelijk)
9.	onvoldoende deskundigheid bij gemeenten (uitleglocaties)
10.	langdurige wettelijke procedure bouwvergunningen (uitleglocaties)
Top 10 gemeenten	
1.	bezwaarprocedures burgers en belangenorganisaties (binnenstedelijk)
2.	complexiteit en tijdsduur besluitvormingsprojecten (binnenstedelijk)
3.	bezwaarprocedures burgers en belangenorganisaties (uitleglocaties)
4.	langdurige wettelijke procedure bestemmingsplannen (binnenstedelijk)
5.	onderhandelingen grondkosten gemeenten-marktpartijen (binnenstedelijk)
6.	langdurige wettelijke procedure bestemmingsplannen (uitleglocaties)
7.	aanbod teveel gericht op dure woningen (verkoopfase)
8.	aanbod teveel gericht op appartementen (verkoopfase)
9.	onderhandelingen grondkosten gemeenten-marktpartijen (uitleglocaties)
10.	complexiteit en tijdsduur besluitvormingsprojecten (uitleglocaties)

Tabel 3.1: Knelpunten in de woningbouw. (Van der Heijden et al, 2005)

3.1.2 Grondposities

Het Rijk, zowel op landelijk almede op lokaal niveau speelt een belangrijke rol als het gaat om woningbouwproductie als zijnde een sleutelfiguur in de ontwikkeling van bouwlocaties (Ball, 2005). Toch treedt in deze rol een verandering op. Tot in de jaren 90 was de staat verantwoordelijk voor bijna alle grondontwikkeling. De laatste jaren komen daar steeds meer private partijen bij (Ball, 2007). Het aanwijzen van mogelijke bouwlocaties door de overheid in het kader van het Vinex-beleid maakte het voor projectontwikkelaars mogelijk gronden aan te kopen nog voordat de gemeenten daartoe hadden kunnen besluiten (Ekkers, 2006).

Door het aanwijzen van mogelijke bouwlocaties door het rijk is de druk op de ruimte er alleen maar groter op geworden. Er wordt daardoor gespeculeerd. Met name in sterk verstedelijkte gebieden is de druk sterk toegenomen. Dergelijke gebieden worden ook wel metropolitane landschappen genoemd; het landelijke gebied aan de rand van de stad (Van Rij en Korthals Altes 2007). Het landelijk gebied lijkt volgens Segeren et al. (2007) als het ware de groei van het stedelijke gebied te faciliteren. Grondposities zijn nog steeds alles. Daarom staat het landelijke gebied nog meer onder druk. Gemeenten, projectontwikkelaars, beleggers en zelfs woningcorporaties zijn op zoek naar uitleglocaties en naar meer bouwgrond. Zij raken in contact met doorgaans agrarische ondernemers voor hun gronden. Het is dan ook niet vreemd dat de prijs van landbouwgronden onderling aanzienlijk verschilt. Recent onderzoek heeft uitgewezen dat de prijs voor grond in

landelijke gebieden voor 75% verklaard wordt door de ligging van de percelen ten opzichte van stedelijke agglomeraties (Luijt en Urselmann; 2007). In het bijzonder zijn er grote verschillen tussen gebieden met en zonder ontwikkelingsmogelijkheden (Daalhuizen et al. 2007). Het merendeel van het landelijk gebied is overigens nog wel afgedekt met bestemmingsplannen die geen bebouwing toestaan. Toch komt het vaak voor dat deze bestemming wordt gewijzigd om bebouwing toe te staan. De waarde van de 'landbouwgrond' kan dan met een factor 5 tot 10 (en nog meer in de Randstad) stijgen, puur omdat de bestemming is gewijzigd. Maar niet alleen de daadwerkelijke bestemmingsplanwijzigingen leiden tot prijsstijgingen. Ook de (speculatieve) verwachting over een dergelijke wijziging doet die gronden al flink in prijs stijgen (Needham 2007, Ekkers 2006).

In deze ontwikkelingen op de grondmarkt schuilt een van de belangrijke knelpunten inzake het te laat of te weinig tot stand komen van nieuwbouwwoningen. Niet alleen vormt de stijging van de grondprijzen een probleem maar ook het grote arsenaal aan gronden in privé bezit. Waar veel private partijen gronden in handen hebben is het voor gemeenten moeilijker geworden uitleglocaties te verwerven en te ontwikkelen omdat de prijzen te hoog en het risico voor gemeenten te hoog is geworden. In en rond de stad Groningen bijvoorbeeld zijn veel gronden in bezit van ontwikkelaars, beter bekend als "de Twentse bouwers". Zij hebben stukken grond in handen en menen daardoor opdrachten voor de bouw te kunnen bedingen, zonder al te veel risico te lopen (Preter, 2005). Overigens is de overheid in Nederland nog steeds wel verantwoordelijk voor ongeveer twee derde van de totale locatieontwikkeling waarbij ze percelen verkoopt aan private partijen of corporaties (Ball, 2007).

In tegenstelling tot de krapte op de grondmarkt die ook Ball (2007) constateert is het interessant om vast te stellen dat de gemiddelde Nederlandse woning tot een van de meest ruime behoort in Europa en ook nog eens relatief veel ruimte per inwoner biedt. De gemiddelde vloeroppervlakte is meer dan 10% groter dan in bijvoorbeeld België, Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk (Ball, 2007)

3.1.3 Woningbouw op binnenstedelijke locaties

Het Rijk heeft woningbouwafspraken gemaakt met 19 stedelijke regio's. Het streven is om ca 40% te laten plaatsvinden op binnenstedelijke locaties. Dit levert overigens de nodige ruimteproblemen op. Veel steden hebben weinig uitleglocaties en binnenstedelijk (in en rond het centrum) wil men het groen wat er nog is niet opgeven voor woningbouw. Brandes (in: Priemus et al. 1996) geeft een aantal suggesties om dit op te vangen. "...door het verdiepen en overbouwen van infrastructuur (denk aan de ruimte die spoorlijnen innemen..." Daarnaast door verder de hoogte in te gaan of door herbestemming van minder courante kantoorgebouwen. Echter naast ruimtetekort in en rond het centrum van steden is in veel stedelijke gebieden de grond volgens De Graaf (in: Priemus et al. 1996) licht tot sterk verontreinigd. Dit brengt hoge saneringskosten met zich mee waardoor veel voorgenomen projecten in binnenstedelijk gebied niet rendabel genoeg zijn en daarom moeilijk of niet van de grond komen.

3.2 Doorlooptijd van woningen

Zoals uit tabel 3.1 ook reeds bleek is een belangrijk aspect als het gaat om knelpunten in de woningbouw de lange productieduur. Volgens Van der Heijden et al. (2005) vormen de complexiteit en tijdsduur van besluitvormingsprojecten naar het oordeel van verschillende marktpartijen de grootste knelpunten in de woningbouw. Deze lange tijdsduur in de besluitvorming heeft tot gevolg dat de periode tussen het besluiten tot nieuwbouw en de oplevering daarvan ook langer wordt. Een ander interessant aspect wat ook invloed heeft op de doorlooptijd van woningen is de voortdurende stijging van de bouwkosten in de woningbouwproductie de laatste jaren. Deze liggen boven de inflatie. De doorlooptijd is de tijd die zit tussen het verlenen van de

bouwvergunning en het gereedkomen van de woning. De planfase is hier dus niet bij inbegrepen. Beide fasen echter worden langer qua tijd de afgelopen jaren (Van der Heijden et al., 2005).

Beide genoemde oorzaken dragen bij aan de langere doorlooptijd van nieuwbouwwoningen. De Nederlandse woningvoorraad is extreem krap en de woningbouwproductie van de laatste jaren gaat ook veel te langzaam (Ball, 2007). De gemiddelde doorlooptijd is in Nederland 18 maanden. Slechts een vijfde van alle woningen werd in 2002 bijvoorbeeld binnen een jaar gerealiseerd. En voor 35% van de geproduceerde woningen gold dat dit meer dan twee jaar duurde. In 1995 gold dit slechts voor 5% van alle geproduceerde woningen. Dit impliceert dat de responstijd van het aanbod om aan de vraag te voldoen flink is gestegen de afgelopen jaren. De verwachting is dan ook dat dit de komende jaren zich zal voortzetten (Ball, 2005).

Met 22 maanden is de doorlooptijd het langst bij projecten van meer dan 200 woningen. In de provincie Groningen is in vergelijking met andere provincies de doorlooptijd (bij 50% van de woningen korter dan een jaar) het kortst. Dit komt doordat er met name kleinere projecten worden gebouwd. Een kortere doorlooptijd bevordert de woningbouwproductie. (Stichting Vastgoedrapportage Groningen – Assen, 2007)

3.3 Marktimperfecties

Een niet perfect werkende markt wordt ook wel aangeduid als marktimperfectie. Deze marktimperfectie kan in twee delen worden uiteengezet; marktfalen en overheidsfalen. Beide begrippen worden in deze paragraaf kort toegelicht.

3.3.1 Marktfalen

In een perfect werkende markt leidt extra vraag tot een hogere prijs. Die hogere prijs lokt extra aanbod uit of vermindert de vraag tot een nieuw evenwicht is bereikt tussen vraag en aanbod. Het nieuwe evenwicht biedt een optimale bijdrage aan de welvaart. Eind jaren 90 en begin 21^e eeuw werd er een grote vraag en oplopende prijzen en een teruglopend aanbod waargenomen. Blijkbaar werkt de markt niet perfect. De oplopende prijzen lokken geen extra aanbod uit of de productie van extra aanbod wordt om andere redenen beperkt of komt te langzaam of niet tot stand. Het resultaat is een inefficiënt marktmechanisme. Dit wordt veroorzaakt door marktimperfecties. Deze marktimperfecties kunnen aan de marktpartijen zelf worden toegeschreven (marktfalen) of aan het handelen van de overheid (overheids- of beleidsfalen) ((Van der Heijden et al. 2004; De Wildt et al. 2005).

Zoals hierboven al werd geconcludeerd ontstaan problemen op het moment dat de markt niet goed werkt, als er sprake is van marktfalen (Baarsma et al. 2007). In dit onderzoek wordt dit aangeduid als de mismatch tussen vraag en aanbod of zoals de titel aangeeft, 'de afstand tussen wens en werkelijkheid'. Marktimperfecties houden echter, zoals reeds vermeld niet alleen marktfalen in.

3.3.2 Overheidsfalen

Niet alleen de markt kan tekort schieten. Ook overheidsoptreden kan ongewenste effecten met zich meebrengen. Dit wordt ook wel overheidsfalen of reguleringsfalen genoemd (Baarsma et al. 2007). Volgens Baarsma et al. (2007) is het in de beleidspraktijk vaak zo dat de op te lossen beleidsproblemen door de VROM-ambtenaar te maken hebben met reeds bestaande overheidsingrepen. Overheidsfalen is dan de reden voor een nieuw ingrijpen. Dit is een veel voorkomend punt aangezien het onwaarschijnlijk is dat er nog problemen voortkomen puur uit marktfalen gezien het gegeven dat de overheid overal al wel beleid op voert. De kans op overheidsfalen betekent echter niet dat het verstandig is om voor pure marktwerking te kiezen. Er is een goede afstemming nodig tussen marktwerking en overheidsingrijpen. Het gaat dan om een overheid die vooraf kaders stelt en randvoorwaarden creëert.

3.4 Conclusies

Dit hoofdstuk ging met name over theorie inzake de mismatch tussen vraag en aanbod in de woningbouw. Met dit hoofdstuk is de tweede onderzoeksvraag en de daarbij behorende deelvragen beantwoord. Deze luidde als volgt: Wat zijn de theoretische achtergronden met betrekking tot de afstand tussen beoogde productiecijfers en gerealiseerde productiecijfers? Paragraaf 3.2 leerde dat een belangrijke oorzaak voor de oplopende doorlooptijd van woningen te wijten is aan een stijging van de bouwkosten. Paragraaf 3.1 behandelde de belangrijkste knelpunten in de woningbouw zoals die zijn vastgesteld tijdens eerdere onderzoeken en het ontstaan van de kloof tussen productie en vraag naar woningen. Paragraaf 3.3 gaf een theoretische onderlegger voor de mismatch, het markt- of overheidsfalen.

Voor het vervolg van het onderzoek levert dit de volgende vragen op die in de interviews terug zullen komen:

- Wordt er in de praktijk ook een grote kloof tussen de intenties van het Rijk en de ervaring in de praktijk ervaren?
- Hoe worden de instrumenten die het Rijk geeft ter bevordering van de woningbouwproductie in praktijk ervaren en beoordeeld?
- Welke knelpunten zoals Van der Heijden et al. (2005) die formuleerden worden er ervaren en in welke mate?
- Welke rol spelen grondposities bij de te onderzoeken regio's?
- Hoe wordt er invulling gegeven aan binnenstedelijk bouwen?
- Wordt er ook een stijging in de doorlooptijd gesignaleerd, eventueel als gevolg van stijgende bouwkosten?

4 Totstandkoming van *de wens*

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de totstandkoming van *de wens* van de overheid: Het aantal te bouwen woningen tussen 2005 en 2010. Hierbij wordt allereerst nagegaan hoe de beoogde productiecijfers zoals deze in de verschillende convenanten zijn vermeld tot stand zijn gekomen. Hierbij wordt gekeken naar het toekomstscenario dat de overheid als uitgangspunt neemt voor de berekening van haar cijfers om vervolgens weer te geven welke rekenmethodiek hiervoor gebruikt is. Tevens wordt nagegaan of de berekening van het aantal te bouwen woningen voor iedere regio op eenzelfde manier is uitgevoerd.

Vervolgens zal in de volgende paragrafen ook literatuur met andere toekomstscenario's ter sprake worden gebracht. Daarbij komt ook de vraag aan de orde of er überhaupt wel sprake is van een woningtekort in de door de overheid voorgestelde mate.

4.1 Rekenmethodiek van de overheid

Eén van de onderzoeksvragen van dit onderzoek is welke parameters er door het ministerie van VROM gebruikt zijn om tot het aantal toe te voegen woningen zoals vastgesteld in de convenanten gekomen? Om hier antwoord op te geven is er allereerst een literatuurstudie gedaan naar toekomstscenario's voor Nederland en daarnaast is door middel van een interview duidelijk geworden hoe het Rijk tot de kwantitatieve doelen zoals in de convenanten gesteld is gekomen.

Zoals ook reeds in hoofdstuk 1 is beschreven zien de kwantitatieve doelen zoals in de convenanten is omschreven er als volgt uit:

- Het woningtekort terug dringen van 2,5% naar 1,5%
- In de periode van 2005 tot 2010 dienen er in Nederland circa 445.000 woningen aan de voorraad worden toegevoegd. (Hiervan 358.500 in de stedelijke regio's)

Hier zijn globaal twee fasen in te onderscheiden. Allereerst is het woningtekort in 2005 berekend (2,5%). Vervolgens is er berekend hoe de huishoudensaantallen zich zullen ontwikkelen tot 2010 en gegeven het tekort van 2,5% hoeveel woningen er dan moeten zijn om in 2010 op een tekort uit te komen van 1,5%.

Om antwoord te geven op de onderzoeksvraag welke parameters er door het ministerie gebruikt zijn om tot deze aantallen te komen hoe deze berekend worden is er een interview gehouden met een expert verbonden aan het Directoraat Generaal Wonen van VROM (dhr. P. van der Hoek). Deze houdt zich met name bezig met woningmarktprognoses als basis voor woningbouwafspraken en de voortgang daarvan. In bijlage A is een overzicht te vinden van de interviewvragen. De resultaten van dat interview zijn verwerkt in de onderstaande paragraaf.

4.1.1 Het WoningBehoeftte Onderzoek en het Woon Onderzoek Nederland

Voorafgaand aan de berekening van de kwantitatieve doelen in de convenanten heeft er een woningbehoefteonderzoek plaatsgevonden om het woningtekort te berekenen. Om het tekort aan woningen te berekenen wordt er gekeken allereerst naar huishoudensaantallen en diegenen daarvan die op zoek zijn naar een woning. Om de huishoudenraming te vertalen naar woningbehoefte wordt gebruik gemaakt van een groot woningmarktonderzoek dat iedere vier jaar in opdracht van VROM wordt gedaan. Voorheen het WoningBehoeftte Onderzoek (WBO), nu het WoOn, het Woon Onderzoek Nederland. Uit het WoOn komt de informatie over de woningvraag. Echter slechts een deel van de huishoudens is echt woningbehoevend. In studentensteden bijvoorbeeld zijn veel huishoudens en een hoge woningvraag maar slechts een deel daarvan is woningbehoevend. Dat levert de basis voor de woningbehoefteraming. De laatste WoOn is per januari 2006

gerealiseerd. Het ijkmoment waarop de gegevens bepaald zijn ligt op 1 januari. Voor dat moment is dan het woningtekort te bepalen. Hierbij wordt ook gekeken naar mensen die willen verhuizen, al wordt hierbij wel een criterium gehanteerd dat staat voor de urgentie van de voorgenomen verhuisbeweging. Een belangrijk criterium daarbij is weer dat als er zich een geschikt huis aandient dat die mensen daar dan ook actie op zouden moeten ondernemen. Volgens dat criterium wordt dan bepaald welke mensen er verhuisgeneigd zijn en is voor dat moment te bepalen hoe groot de totale woningbehoefte is. Dat wordt afgezet tegen de beschikbare voorraad. Bij het CBS is per gemeente bekend hoe groot de woningvoorraad is. Dat confronterend lijdt tot een schatting van het woningtekort. Eerst wordt dat op nationale schaal uitgevoerd en verder regionaal uitgewerkt. De woningbouwafspraken volgens de convenanten zijn geënt op het WBO 2002. De cijfers zijn daarop gebaseerd. Deze cijfers waren daarop weer de uitgangssituatie bij de berekening van PRIMOS-2003. Dit laatste, de PRIMOS wordt later in dit hoofdstuk op terug gekomen. Concluderend: Het WBO/WoOn levert cijfers over huishoudens en woningvraag. De Primosberekening is een bevolkingsprognose voor een aantal jaren waarbij de cijfers uit het WBO/WoOn worden doorgerekend naar de toekomst om te bepalen hoeveel woningen er gebouwd moeten worden om het tekort terug te dringen tot 1,5%.

4.1.2 De Primos-prognose

De Primos (Prognose- informatie- en monitoringsysteem) is een nationaal geografisch model is waarop bevolkingsprognoses zijn gebaseerd. De Primos-prognoses worden uitgevoerd door het ABF, in opdracht van VROM. En wordt ook gedifferentieerd naar regio. Tot op gemeenteniveau worden cijfers als bevolking en huishoudens berekend. Hierbij wordt bijvoorbeeld ook rekening gehouden met migratiecijfers (buitenlands en verhuizingen binnenlands), geboorte en sterftcijfers. Deze prognoses zijn de onderlegger geweest van de kwantitatieve doelen zoals deze in de convenanten gesteld worden.

De rekenmethodiek van Primos is per regio gelijk. Wel worden er voor alle verschillende regio's afzonderlijk prognoses opgesteld waardoor de ene regio in verhouding meer moet bouwen dan andere regio. Het woningtekort van 2,5% in 2004 is een landelijk gemiddelde maar per regio verschilt dat nogal. De regio's dienen in 2010 hun tekort wel allemaal terug te hebben gedrongen tot 1,5%. Daarop zijn de verschillende cijfers voor afzonderlijke regio's gebaseerd.

Naast de per regio verschillende uitgangssituatie wordt er voor iedere regio een eigen unieke Primos-prognose opgesteld. In sommige regio's wordt bijvoorbeeld meer groei verwacht dan in anderen. De Primos-prognoses zijn gedifferentieerd tot op gemeenteniveau. Regiospecifieke prognosecijfers zijn er gebruikt om de bouwopgave vast te stellen.

In de praktijk is het zo dat de verschillende convenanten en de daarbij behorende kwantitatieve doelen hier en daar wat beleidsaccenten uit de Nota Ruimte bevatten. In overleg met de regio's is incidenteel bewust afgeweken van de woningbehoeftecijfers. In de regio Amsterdam bijvoorbeeld is de bouwopgave lager gesteld dan volgens die behoefteberekening. Ter compensatie daarvan heeft de regio Haarlem-Alkmaar-Hilversum een deel van de bouwtaak van Amsterdam erbij gekregen. Dat is ook in Zuid-Holland gebeurd. Rotterdam zou minder bouwen en Haaglanden en de Drechtsteden hebben ter compensatie een hogere bouwopgave afgesproken. Ook steden die meer willen bouwen krijgen daar soms de ruimte voor. Eindhoven wilde meer bouwen dan de berekende aantallen. Deze regio's hebben zich vastgelegd op een hoger aantal maar daar geen hogere BIs-subsidies ontvangen.

4.1.3 Bijstelling

De doelen zoals in de convenanten zijn opgenomen zijn gebaseerd op het WBO 2002 en de Primos-prognose 2003. Het is echter niet ondenkbaar dat er zich in de tussentijd wijzigingen hebben voorgedaan waardoor de

uitkomsten van deze prognose en dus ook de doelstelling in de convenanten achterhaald zijn. Ook deze vraag is middels het interview voorgelegd aan dhr. v/d Hoek. In deze paragraaf een uiteenzetting van de reactie op deze vraag.

De bijstelling van de prognose inzake woningbehoefte waar we het nu over hebben is in twee stappen gegaan. In 2005 is er weer een Primos-prognose opgesteld waaruit bleek dat ten opzichte van 2003 de buitenlandse migratie flink hoger was waardoor de woningbehoefte uiteindelijk minder hoog uitkwam dan in 2003 werd aangenomen. Individualisering daarentegen trok meer aan en dat compenseerde het saldo van de buitenlandse migratie. De woningbehoefte werd in 2005 uiteindelijk iets lager geschat dan eerder berekend in 2003.

Deze nieuwe woningbehoefte afgezet tegen de aantallen zoals in de convenanten waren gesteld zou tot gevolg hebben een woningtekort van 1,2% in 2010 in plaats van een tekort van 1,5%. Het Rijk vond het echter niet nodig de woningbouwopgave bij te stellen en iedere regio diende gewoon de in de convenanten gestelde opgave te realiseren. In beginsel moeten regio's gewoon de afspraken nakomen zoals die zijn aangegaan in het convenant.

4.2 Scenarioplanning

Ruimtelijke ontwikkelingen zijn trage ontwikkelingen. Ook kenmerken deze zich door het feit dat deze langzaam bij te sturen zijn. Ruimtelijke ingrepen hebben bovendien een langdurig effect en zijn daarom dus moeilijk terug te draaien. Ruimtelijk beleid vraagt dus om een lange planningshorizon en een duidelijk beeld van de ontwikkelingen waarmee het land op de lange termijn te maken krijgt. De vraag is dan ook in hoeverre het Rijk rekening heeft gehouden met ontwikkelingen in de bevolkingssamenstelling bij het berekenen van de in de convenanten opgenomen cijfers. De VROM-raad (2006) vraagt zich daarom ook af hoe het Rijk gaat sturen op de lange termijn, bijvoorbeeld als het gaat om 'planning for decline'. "Hoe zal Nederland zich ontwikkelen bij een afnemende bevolking, wat betekent dat bijvoorbeeld voor de lange-termijntonwikkeling van de woningbouw in relatie tot de kwantiteiten en kwaliteiten die nu gerealiseerd worden?" In deze paragraaf worden er een aantal theorieën voor toekomstscenario's over Nederland behandeld.

4.2.1 Global, strong, transatlantic or regional?

Schuur et al. (2007) gaan voor de toekomstverwachting van ons land uit van een viertal scenario's die alle vier een specifiek gevolg hebben voor de bevolkingssamenstelling en daarmee de druk op de ruimte. Dit zijn:

- Global Economy (GE)
- Strong Europe (SE)
- Transatlantic Market (TM)
- Regional Communities (RC)

In hun studie 'de ruimtelijke vraagstukken van de toekomst voor de beleidsagenda van nu' geven ze met name prognoses weer voor de woningbouw als gevolg van de scenario's Global Economy en Regional Communities. In andere Nederlandse literatuur worden beide termen ook wel omschreven als *Mondiaal Scenario* en *Regionaal Scenario* (Groen et al. 2004). De GE zal een hoge druk uitoefenen op de ruimte in ons land. De RC zal tot een lage(re) druk leiden. In het Global Economy-scenario is er tot 2020 behoefte aan ca. 120.000 woningen per jaar, waarvan 30.000 vervangende nieuwbouw. Dit is dus een toevoeging aan de voorraad van ca. 90.000 woningen per jaar. Dit ligt in de lijn van de 445.000 (=ca. 90.000 per jaar) die er volgens de convenanten in vijf jaar moet worden toegevoegd aan de voorraad tot 2010. In het Regional Communities-scenario hoeven er echter slechts ca. 22.000 woningen per jaar aan de voorraad worden toegevoegd. Dit ligt beduidend lager dan wat er nu volgens de convenanten en dus ook de prognoses waarop deze convenanten gebaseerd zijn geproduceerd moet worden.

Prognose woningvoorraad en bevolking					
	Hoge druk (Global Economy)			Lage Druk (Regional Communities)	
	2002	2020	2040	2020	2040
Algemeen					
Bevolking (miljoen)	16,2	18	19,7	16,5	15,8
Huishoudens (miljoen)	7	8,7	10,1	7,4	7
	2002	2002-2020	2020-2040	2002-2020	2020-2040
Wonen					
Woningvoorraad (miljoen, in eindjaar)	6,74	8,37	9,75	7,14	7,03
Nieuwbouw (miljoen woningen)		2,18	2,11	0,67	0,3
Sloop (miljoen woningen)		0,55	0,73	0,27	0,4

Tabel 4.1: Prognose woningvoorraad en bevolking. (Schuur et al, 2007)

Het is onmogelijk om te voorspellen welk scenario voor Nederland van toepassing zal zijn. Het gevaar bestaat dat het Rijk zijn beleid gaat afstemmen op een van beide (of andere) scenario's en dat vervolgens de feitelijke ontwikkeling volgens andere scenario verloopt. Als er gekozen wordt voor beleid op basis van het Global Economy-scenario en het Regional Communities-scenario blijkt meer realiteitswaarde te bezitten dan bestaat het risico uit overbodige reserveringen van ruimte, uit overinvesteringen, uit onnodige versterking en versnippering. In een omgekeerde situatie zal de ruimtelijke inrichting onvoldoende zijn toegerust op grote publieke en private investeringen en daarbij zal het woningtekort drastisch toenemen. De cijfers die het CBS in 2005 heeft geprognosticeerd komen het dichtst bij het scenario Transatlantic Market. Dit scenario schetst een bevolkingstoename tot 16,8 miljoen inwoners in 2050 (Van Dam et al. 2006). Helaas geven Schuur et al (2007) in hun publicatie geen prognose voor het aantal huishoudens de komende jaren zoals ze dat wel voor de scenario's Global Economy en Regional Community doen.

De scenario's die Schuur et al (2007) behandelen zijn ontwikkeld door het Ruimtelijk Planbureau. Dit bureau heeft zijn eigen werkwijze ontwikkeld om scenario's te maken. Deze wordt de scenariocyclus genoemd. Deze cyclus kent de volgende onderdelen:

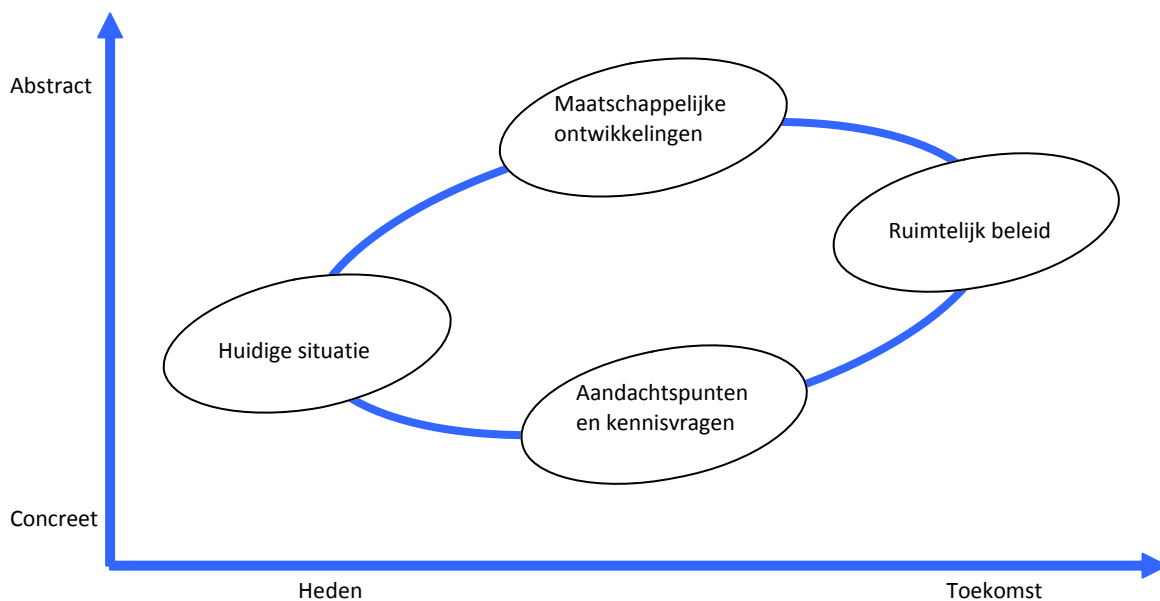
1. Huidige situatie inventariseren
2. Maatschappelijke ontwikkelingen verkennen
3. Ruimtelijk beleid verkennen
4. Aandachtspunten en kennisvragen afleiden.

De scenariocyclus wordt in figuur 4.1 weergegeven en toegelicht. De cyclus bestaat uit twee bewegingen: een beweging langs de tijdas die loopt van het heden (1) via de lange termijn (2,3) weer terug naar de korte termijn (4), en een beweging langs de as van abstractie die gaat naar concreet (1) via abstract (2,3) weer terug naar concreet (4).

4.2.2 Van verdeeldheid tot hoge ruimtebehoefte

Schuur et al. (2007) hebben een afwijkende methodiek gehanteerd voor de toekomstscenario's zoals hierboven blijkt. Het rijk heeft in de nota Mensen, Wensen, Wonen de ruimtebehoefte voor vijf anders geformuleerde scenario's uiteengezet (Melenhorst, 2003; Ministerie van VROM, 2006-I):

- Verdeeldheid lage economische groei, matige inkomensontwikkeling, hoge werkloosheid, concentratie werkgelegenheid en bevolking in het westen, lage bevolkingsgroei (16,1 mln. inwoners, 7,7 mln. huishoudens in 2030)
- Coördinatie Gemiddelde economische groei, gunstige inkomensontwikkeling, matige werkloosheid, concentratie werkgelegenheid en bevolking in het westen, sterke bevolkingsgroei (18,5 mln. inwoners, 8,3 mln. huishoudens in 2030)
- Competitie Hoge economische groei, hoge inkomensontwikkeling, lage werkloosheid, concentratie werkgelegenheid en bevolking in het westen, gemiddelde bevolkingsgroei (17,2 mln. inwoners in 2030) en sterke groei aantal huishoudens door sterk individualisme (8,4 mln. huishoudens in 2030)
- Spreiding Gelijk aan Coördinatie, maar in plaats van concentratie van werkgelegenheid en bevolking in het westen gaat dit scenario uit van een grotere spreiding over het land.
- Hoge ruimte-behoefte Grotendeels gelijk aan Competitie, echter een sterkere bevolkingsgroei en door een grotere veronderstelde individualisering sterke toename van het aantal huishoudens (8,7 mln. huishoudens in 2030)



Figuur 4.1: Scenariocycclus (Dammers et al. 2003)

4.2.3 Kritische noten

Er zijn de nodige vraagtekens te plaatsen bij prognoses die worden opgesteld over de bevolkingsgroei en samenstelling over een langere periode. In 1962 bijvoorbeeld werd er door het CBS geschat dat er in 2000 20 miljoen inwoners in Nederland zouden zijn (De Roo et al., 2004). In werkelijkheid had Nederland in 2000 een bevolkingsaantal van ruim 15,8 miljoen (Stichting Vastgoedrapportage Groningen – Assen, 2007). Dit is een miscalculatie van wel 21%. Stel dat hetzelfde foutpercentage ook bij de nu berekende vraag naar woningen zou zijn dan zouden er tussen 2005 en 2010 bijna 95.000 woningen minder gebouwd hoeven te worden. En als we naar de huidige situatie zouden kijken zouden er in plaats van slechts zes stedelijke regio's die de afgelopen twee volle bouwjaren hun productie van 100% of meer hebben gehaald nu wel twaalf regio's zijn die hun productie (in de geschetste situatie 79%) behaald zouden hebben. De overige regio's zouden in deze situatie ook dichtbij komen.

4.3 Trendbenadering versus scenarioplanning

In de voorgaande twee paragrafen is de rekenmethodiek van de overheid inzake de kwantitatieve doelen van de convenanten behandeld die overwegend gebaseerd zijn op de Primos-methode (trendbenadering). Er is ingegaan op de verschillende toekomstscenario's en op scenarioplanning. In het interview met Dhr. v/d Hoek is ook de vraag gesteld in hoeverre er bij de vaststelling van de convenanten rekening is gehouden met de toekomstscenario's die VROM hanteert voor de lange termijn.

De woningbouwopgave voor de korte termijn (tussen 2005 en 2010) is aan de hand van het Primos-model gedaan. De Primos-cijfers komen vanuit de statistieken van het CBS. Die zijn niet zozeer direct gekoppeld aan de lange termijn verwachtingen die doorkijken naar bijvoorbeeld 2040. Maar wél binnen de bandbreedte zoals die is berekend voor de langere termijn. Voor de langere termijn wordt gekeken naar WLO-studies. Hierin staan vier toekomstscenario's centraal die alle verschillend kijken naar hoge en lage druk op de ruimte. Dit zijn dezelfde scenario's als waar Schuur et al. (2007) over rapporteren. De methodiek voor korte en lange termijnberekeningen zijn principieel andere benaderingen. Voor de langere termijn wordt de scenariobenadering gekozen zoals al beschreven in par. 4.2.1. De korte termijn wordt berekend volgens de PRIMOS-prognose en deze valt te typeren als een trendbenadering ofwel een benadering volgens de meest waarschijnlijke ontwikkeling.

4.4 Krimp

Het aantal inwoners in Nederland zal de komende jaren afnemen, zo heeft het CBS berekend. De afgelopen 30 jaar was er een bevolkingstoename van ca. 20 procent. Voor de komende decennia wordt er door het CBS een veel lagere groei verwacht en in sommige regio's zelfs krimp. In Noordoost Groningen, Zuid-Limburg en Zeeuws-Vlaanderen wordt een krimp verwacht van wel 10% tot 2025 (Hooimeijer, 2007). In de discussie over de woningbouwproductie wordt dit gegeven veelal aangehaald als tegenargument voor de hoge aantallen te bouwen woningen in Nederland. Van Dam et al (2006) en Hooimeijer (2007) stellen echter dat het voor de woningmarkt nauwelijks relevant is dat het aantal inwoners in de nabije toekomst afneemt. Het gaat niet om het bevolkingsaantal maar om het aantal huishoudens. Een huishouden is immers woningbehoevend, maar niet iedere burger voert een eigen huishouden. Daarbij; het aantal huishoudens nam in de afgelopen decennia flink toe en zal volgens Van Dam et al. (2006) nog met een miljoen huishoudens toenemen tot 2030. Derks van de Universiteit van Maastricht en gespecialiseerd in demografische krimp meent dat de woningvoorraad zelfs nog kan groeien tot 2037 (Christiaanse en Olden, 2007). De reden voor het toenemende aantal huishoudens terwijl er toch een afnemende stijging in het aantal inwoners verwacht wordt heeft te maken met het feit dat er steeds meer één- en tweepersoonshuishoudens komen. Het gemiddelde aantal personen per huishouden nam in Nederland de afgelopen decennia af tot 2,3 als gevolg van een lagere vruchtbaarheid, een hogere levensverwachting en veranderingen in relatievorming en echtscheidingen. Wel zetten Van Dam et al. (2006) hier de kanttekening bij dat het Nederland als geheel betreft. Er zullen lokaal en regionaal wel verschillen ontstaan. Daarom is het raadzaam om per regio te bekijken hoe zich de bevolkingsaantallen en huishoudensamenstellingen zich ontwikkelen. De provincies Groningen en Drenthe hebben onlangs een onderzoek laten uitvoeren waaruit bleek dat de behoefte aan nieuwbouwwoningen veel kleiner is dan eerder geraamd. Tot 2020 is hooguit een groei van 30.000 woningen noodzakelijk. Dit is 30% minder dan eerdere ramingen. De belangrijkste oorzaak voor deze beperking is de lagere bevolkingsgroei in dit gebied. Groninger wethouder Frank de Vries plaatst echter vraagtekens bij deze uitkomsten omdat de afname van de migratie op twijfelachtige aannames zijn gebaseerd (Pots 2007).

4.5 Het kwaliteits- versus kwantiteitsvraagstuk

Haaks op de discussie over de achterblijvende woningbouwproductie wordt een andere zeer verwante discussie gevoerd die tegengestelde berichten vermeldt. Hierin wordt de vraag gesteld of het wel zo slecht

gesteld is met de woningvoorraad in kwantitatieve zin. Volgens velen zijn er genoeg woningen en moet er niet naar de kwantiteit van de woningen gekeken worden maar naar de kwaliteit. Zo vindt ook Bodewes, algemeen directeur bij Amvest. "Er is niet zozeer een kwantitatief tekort aan woningen, als wel een tekort aan kwaliteit" (Van Enk en Klaver, 2007)

En niet alleen vanuit de private sector worden dergelijke geluiden vernomen. Ook het CDA bijvoorbeeld bestrijdt dat er een woningtekort is in Nederland. Volgens Tweede Kamerlid Ruud van Heugten zijn er voldoende woningen beschikbaar en is het echte probleem dat mensen weigeren om in bepaalde typen woningen of in specifieke wijken te wonen. Volgens hem is er sprake van een kwaliteitsvraag en is er in sommige regio's zelfs een overschot aan woningen.⁵

Ook Van Dam et al. (2006) pleiten voor een verandering in de woningbouw in kwalitatieve zin. "Gezien een afnemend aantal huishoudens na 2030 en de veranderende samenstelling van de huishoudens zal de woningvoorraad zowel in kwantitatieve (aantal woningen) als in kwalitatieve zin (grootte en type woningen) moeten worden aangepast".

Van der Hoek (VROM) overigens spreekt niet tegen dat er ook een tekort is aan kwalitatief goede woningen. Wel is hij kritisch als het gaat om geluiden dat het kwantitatief allemaal wel mee zou vallen en er in praktijk genoeg woningen zijn. *"Die kritieken zijn heel makkelijk te geven maar veelal komt die van mensen die beschikken over de vervuilde lijsten die afkomstig zijn van corporaties en gemeenten."*

De informatie over de woningbehoefte waarop de convenanten gebaseerd zijn ontleent VROM alleen aan het WBO/WoOn. Dat zijn grote steekproeven die representatief zijn, ook op regionaal niveau met ongeveer 60.000 geënquêteerden. Die worden nauwkeurig ondervraagd of ze willen verhuizen en hoe urgent hun woningvraag is. Dit wordt vastgesteld aan de hand van vragen als wat voor actie ze al hebben ondernomen en binnen welke termijn ze dan zouden willen verhuizen. Het criterium voor VROM om als woningbehoevend te worden gezien is de verhuisbereidheid binnen een jaar. En als ze een ideale woning tegen zouden komen zouden ze daar ook werk van moeten maken. Zo wordt de reële vraag zo goed mogelijk ingeschat.

4.6 Conclusies

In dit hoofdstuk is gerapporteerd over de totstandkoming van de *wens*, ofwel hoe de woningbehoeftecijfers zijn berekend. Dit betreft zowel een theoretische uiteenzetting alsmede praktijkaspecten die naar voren zijn gekomen aan de hand van het interview met een expert van het ministerie van VROM. Met dit hoofdstuk is de derde onderzoeksvraag met de daarbij behorende deelvragen beantwoord. Deze luidde als volgt: Welke parameters zijn er door VROM gebruikt om tot het aantal toe te voegen woningen zoals vastgesteld in de convenanten te komen? In par. 4.1 is nagegaan welke parameters er door het Rijk gebruikt zijn om tot de taakstelling te komen. In par. 4.2 is ingegaan op de verschillende toekomstscenario's voor Nederland. Voor de langere planningshorizon worden door de overheid scenario's opgesteld. Het CPB ontwikkelde de volgende vier scenario's; Global Economy; Strong Europe; Transatlantic Market; en Regional Communities. In de Nota Mensen, Wensen, Wonen wordt opvallend genoeg gesproken over vijf geheel anders geformuleerde scenario's; verdeeldheid; coördinatie; competitie; spreiding; en hoge ruimtebehoefte. Beide soorten scenario's zijn door overheidinstanties ontwikkeld. Dit lijkt allermint consistent. Ondanks deze inconsistentie mag wel geconcludeerd worden dat de parameters voor alle stedelijke regio's op eenzelfde wijze gebruikt zijn.

⁵ Bron: http://www.nu.nl/news/1333341/11/'Nederland_kent_geen_woningnood'.html, 30 nov. 07.

Voor het vervolg van het onderzoek levert dit de volgende vragen op die in de te houden interviews terug zullen komen:

- Wat vinden de te onderzoeken regio's van de hoogte van de taakstelling?
- Heeft het Rijk ook goed genoeg geïnformeerd over de verschillende toekomstscenario's?
- Zijn de regio's de mening toegedaan dat er niet zoveel sprake is van een kwantitatief tekort aan woningen maar meer een kwalitatief tekort?
- En, heeft dit ook invloed op de motivatie de taakstelling te halen?

4.7 Hypothese

Aan het einde gekomen van het theoretisch kader van het onderzoek wordt in deze paragraaf een hypothese ten aanzien van de uitkomsten van het praktijkonderzoek geschetst.

De eigenlijke vraag in dit onderzoek is of er sprake is van markt-, en/of overheids- of beleidsfalen waardoor de woningbouwproductie in Nederland, en specifiek nog in een aantal regio's, achterblijft. Verwacht en verondersteld wordt dat de uitkomsten van het onderzoek globaal het volgende beeld laten zien: Woningbouw is een complex gebeuren waarbij in praktijk veel factoren een belangrijke rol spelen. Economische factoren, marktwerking, marktpartijen en tal van andere knelpunten doen zich voor. Door deze hoge complexiteit wordt de woningbouwproductie niet gehaald. Echter, niet alleen de markt is verantwoordelijk voor de achterblijvende woningbouwproductie. Het beleid dat de overheid hier op voert sluit niet goed genoeg aan op de praktijk, is teveel gestoeld op theorieën en er worden te weinig handvatten geboden om de knelpunten in de praktijk aan te pakken of te neutraliseren. Het succes van goed presterende regio's zal om uiteenlopende redenen te verklaren zijn door de informanten. Hierbij valt te denken aan voldoende plancapaciteit en goed contact met marktpartijen in de regio. Minder presterende regio's zullen naar verwachting een veel te hoge taakstelling en problemen inzake grondposities als belangrijkste verklaringen aanvoeren als reden voor het achterblijven. Tevens wordt er verwacht dat een deel van de problematiek specifiek van regionale aard zal zijn.

5 Praktijkonderzoek

In dit hoofdstuk wordt de basis van het praktijkonderzoek uiteengezet. Dit wordt allereerst gedaan aan de hand van een keuze voor de te onderzoeken regio's in paragraaf 5.1. Vervolgens wordt er aan de hand van regiostructuren (par. 5.2) achterhaald wie het best zouden kunnen dienen als informant voor het interview. De informantenkeuze en een lijst van informanten wordt in paragraaf 5.3 gegeven. In paragraaf 5.4 wordt de inhoud van het interview zelf nader toegelicht. Hierbij wordt ingegaan op de inhoud van het interview.

5.1 Regiokeuze

Dit praktijkonderzoek zal zich richten op een zestal regio's. Drie regio's die goed presteren en drie regio's die minder presteren. Als prestatienorm worden realisatiecijfers uit 2005 en 2006 genomen zoals deze zijn weergegeven in tabel 1.1 uit hoofdstuk 1 van dit rapport⁶. Voor de leesbaarheid zijn de geselecteerde regio's hieronder nogmaals uitgelicht. Achtereenvolgens worden in de paragrafen 5.1.1 en 5.1.2 de goed presterende regio's en de minder presterende regio's uiteengezet.

Stedelijke regio	Opgave		Realisatie		% gehaald			Totalen %	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	%tot.	jr.	Opgave
regiovisie Groningen-Assen	2113	3000	2024	2019	96	67	18	79	22113
Stedelijk gebied Holland Rijnland	2485	2705	1333	1698	54	63	21	58	14620
Emmen	740	740	533	339	72	46	24	59	3700
Stadsregio Amsterdam	8000	8000	9012	8760	113	110	41	111	43000
Zwolle-Kampen	1274	1274	1140	1879	89	147	47	118	6370
Twente	1490	1950	2876	2661	193	136	57	161	9740

Tabel 5.1: Realisatiecijfers te onderzoeken regio's.

5.1.1 Goed presterende regio's

In het praktijkonderzoek worden drie regio's onderzocht die het goed lijken te doen gezien de productieaantallen. Dit zijn de regio's; Twente; Zwolle-Kampen; en de Stadsregio Amsterdam.

Twente

In deze regio overtrof de productie de gestelde doelen ruimschoots in 2005 en 2006. Maar liefst 161% werd er door deze regio gerealiseerd. Daarmee heeft de regio reeds aan 57% van de totale taakstelling voldaan.

Zwolle-Kampen

Ook deze regio overtrof de productie de gestelde doelen in 2005 en 2006. Er werd door deze regio 118% gerealiseerd en daarmee is reeds aan 47% van de taakstelling voldaan.

Stadsregio Amsterdam

De SRA heeft de grootste taakstelling van alle stedelijke regio's (43.000 woningen). Desalniettemin heeft de regio over de jaren 2005 en 2006 meer gerealiseerd dan voor beide jaren was afgesproken (111%). Als het gaat om het totale percentage van de taakstelling heeft de regio tot dusver 41% gerealiseerd.

⁶ Ten tijde van de keuze voor de te onderzoeken regio's waren de prestatiecijfers uit 2007 nog niet beschikbaar.

5.1.2 Minder presterende regio's

In het praktijkonderzoek worden tevens drie regio's onderzocht die het minder goed doen aangaande de productieaantallen. Dit zijn de regio's; Stedelijk gebied Holland Rijnland; Emmen; en de regiovisie Groningen-Assen.

Holland Rijnland

Qua doelbereiking over de gestelde doelen voor 2005 en 2006 is dit de regio die het minst heeft gepresteerd van alle regio's. Slechts 58% van de te bouwen woningen in die periode is gerealiseerd. Kijkend naar de totale taakstelling tot 2010 is 22% gerealiseerd.

Emmen

In de jaren 2005 en 2006 wist deze regio 59% van de in die jaren gestelde doelen te realiseren. Op de totale taakstelling tot 2010 is dat 24%. Noot hierbij wel is dat er in de regio Emmen volgens de berekeningen van het Primos 1.721 woningen aan de voorraad moesten worden toegevoegd om het woningtekort terug te dringen tot 1,5% in 2010 (VROM, 2004-III). De gemeente Emmen wilde echter meer bouwen en heeft daarom de taakstelling gekregen voor 3.700 woningen. Had de regio zich echter aan de oorspronkelijke taakstelling geconformeerd dan waren in de jaren 2005 en 2006 127% van de doelen gerealiseerd met een realisatie van 51% van de totale taakstelling.

Regiovisie Groningen – Assen

Qua resultaat over de jaren 2005 en 2006 is deze regio zeker niet te vergelijken met de regio's Emmen en het Stedelijk gebied Holland Rijnland. De regio realiseerde van haar doelen 79%. Maar kijken we naar de realisatie over de totale periode dan kan er geconstateerd worden dat deze regio slechts 18% van de totale taakstelling heeft weten te realiseren. Ook gegeven het feit dat de bouwopgave in deze regio voor de jaren 2007-2009 stukken hoger ligt dan de voorgaande jaren zijn er voldoende redenen ook deze regio op te nemen in het onderzoek als minder presterende regio.

5.1.3 Keuzeverantwoording

Ten tijde van het sluiten van de convenanten zijn er voor een aantal stedelijke regio's aangepaste afspraken gemaakt. De Stadsregio Amsterdam bijvoorbeeld heeft een lagere taakstelling gekregen dan nodig was om het woningtekort in 2010 terug te dringen tot 1,5%. Er zijn echter ook regio's die een hogere taakstelling afgesproken hebben in het convenant. Een voorbeeld van deze regio's is de regio Emmen.

Hier is bewust geen rekening mee gehouden bij het selecteren van de regio's omdat het in dit onderzoek gaat om de vraag waarom de in de convenanten gestelde productiecijfers niet gehaald lijken te worden. Er is dus bij de selectie uitgegaan van wat er uiteindelijk in de convenanten is afgesproken. Niet de aantallen die gebouwd zouden moeten worden om het tekort in 2010 terug te dringen tot 1,5%.

5.2 Regiostructuren

In deze paragraaf worden de zes geselecteerde regio's nader uitgelicht en gekeken naar de structuur van de regio om op basis daarvan te bepalen welke partijen uit deze regio er kunnen dienen als informanten voor het onderzoek. De structuur van de regio's wordt voor allen afgeleid uit het bij die regio behorende convenant woningbouwafspraken. In de onderstaande tabel wordt het een en ander weergegeven. Ieder convenant is door een aantal partijen ondertekend; de provincie, een eventueel regionaal orgaan en een aantal centrumgemeenten. Daarnaast kennen de meeste regio's ook nog een aantal andere gemeenten. Deze hebben het convenant niet ondertekend maar dienen wel bij te dragen aan de taakstelling. Samen met de centrumgemeenten vormen zij de selectie regiogemeenten.

Regio	Convenant ondertekend door	Regiogemeenten	
Twente			
	Provincie Overijssel	Enschede	Hof van Twente
	Regio Twente	Hengelo	Losser
	Gemeente Enschede	Almelo	Oldenzaal
	Gemeente Hengelo	Borne	Rijssen-Holten
	Gemeente Almelo	Dinkelland	Tubbergen
	Gemeente Borne	Haaksbergen	Twenterand
		Hellendoorn	Wierden
Zwolle Kampen			
	Provincie Overijssel	Zwolle	
	Gemeente Zwolle	Kampen	
	Gemeente Kampen		
Stadsregio Amsterdam⁷			
	Provincie Noord-Holland	Amsterdam	Edam-Volendam
	Regionaal Orgaan Amsterdam	Haarlemmermeer	Landsmeer
	Gemeente Amsterdam	Zaanstad	Oostzaan
	Gemeente Haarlemmermeer	Purmerend	Ouder-Amstel
	Gemeente Zaanstad	Aalsmeer	Uithoorn
	Gemeente Purmerend	Amstelveen	Waterland
		Beemster	Wormerland
		Diemen	Zeevang
Holland Rijnland			
	Provincie Zuid-Holland	Leiden	Noordwijk
	Samenwerkingsorg. Z-Holland	Alkemade	Noordwijkerhout
	Gemeente Leiden	Hillegom	Oegstgeest
		Katwijk ⁸	Voorschoten
		Leiderdorp	Zoeterwoude
		Lisse	Teylingen ⁹
Emmen			
	Provincie Drenthe	Emmen	
	Gemeente Emmen		
Regiovisie Groningen-Assen			
	Provincie Groningen	Groningen	Leek
	Provincie Drenthe	Assen	Noordenveld
	Regiovisie Groningen-Assen	Bedum	Slochteren
	Gemeente Groningen	Ten Boer	Tynaarlo
	Gemeente Assen	Haren	Winsum
		Hoogezand-Sappemeer	Zuidhorn

Tabel 5.2: Regiostructuren (VROM 2004-III; VIII; X; XIV; XV; XVI)

5.3 Informantenkeuze

In deze paragraaf komt de informantenkeuze aan de orde. De keuze voor informanten is grotendeels afgeleid van de convenanten. In par. 5.2 is reeds per regio vermeld welke partijen de verschillende convenanten ondertekend hebben. Als informant zal per regio tenminste één persoon per bestuurlijk niveau en tenminste één persoon per centrumgemeente dienen. In de onderstaande tabel wordt weergegeven wie de informanten

⁷ In convenant nog aangeduid onder Regionaal Orgaan Amsterdam

⁸ Katwijk is per 1 januari 2006 gefuseerd met de voormalige gemeenten Rijnsburg en Valkenburg. Bron: <http://www.katwijk.nl/>

⁹ Teylingen is per 1 januari 2006 ontstaan door samenvoeging van de voormalige gemeenten Sassenheim, Voorhout en Warmond. Bron: <http://www.teylingen.nl/content.jsp?objectid=11>

zijn, bij welke overheidsinstelling ze werkzaam zijn en wat hun functie is. De onderstaande tabel geeft weer wie er uiteindelijk geïnterviewd zijn.

Regio	Bestuursniveau	Naam	Instelling	Functie
Regio Twente				
Rijk		Dhr. H. Cok	VROM	Accountmanager DG-Wonen regio Oost
Provincie/regio		Dhr. K.B. Loohuis	Regio Twente	Dagelijks bestuur, portefeuille Ruimte
Gemeente		Dhr. B. Scholte Lubberink	Gemeente Enschede	Sr. Beleidsadviseur RO
		Dhr. D. Biemold	Gemeente Hengelo	Sr. Beleidsmedewerker Ruimte en Wonen
		Dhr. B. Kuiper	Gemeente Almelo	Wethouder Ruimtelijke Ordening
Zwolle - Kampen				
Rijk		Dhr. H. Cok	VROM	Accountmanager DG-Wonen regio Oost
Provincie/regio		Dhr. A.P. van Weezel Errens	Provincie Overijssel	Coördinator aanjaagprojecten
		Mvr. E. Nachtegaal	Provincie Overijssel	Beleidsmedewerker Wonen
Gemeente		Dhr. J.G. Huizing	Gemeente Zwolle	Beleidsadviseur volkshuisvesting
		Mvr. B. de Paus	Gemeente Zwolle	Beleidsadviseur volkshuisvesting
		Dhr. J.N. Wieten	Gemeente Kampen	Wethouder Volkshuisvesting, bouwen en wonen
Stadsregio Amsterdam				
Rijk		Dhr. E. Maass	VROM	Accountmanager DG-Wonen regio Noord-West
Provincie/regio		Dhr. W. Konter	Provincie Noord-Holland	Beleidsmedewerker lange termijnontwikkelingen
		Mvr. D. Hofman	Provincie Noord-Holland	Sectie Ruimtelijke Inrichting.
		Mvr. S. van der Lelij	Stadsregio Amsterdam	Beleidsmedewerker Ruimte en Wonen
		Dhr. M.H. Weijs	Stadsregio Amsterdam	Sr. Beleidsmedewerker Ruimte
Gemeente		Dhr. F. Bonfrer	Gemeente Amsterdam	Adviseur Ontwikkelingsbedrijf
		Dhr. T. van Eijk	Gemeente Zaanstad	Beleidsadviseur ruimtelijke ontwikkelingen en wonen
Holland - Rijnland				
Rijk		Dhr. B. Hector	VROM	Accountmanager DG-Wonen regio Zuid-West
Provincie/regio		Mvr. A.M.J. van Brecht	Provincie Zuid-Holland	Accountmanager Wonen regio West
		Dhr. V. Klein	Regio Holland Rijnland	Beleidsmedewerker ruimte
Gemeente		Mvr. M. van Duijn	Gemeente Leiden	Beleidsmedewerker wonen/bouwregisseur Leiden
Emmen				
Rijk		Mvr. M. Galema	VROM	Accountmanager DG-Wonen regio Noord
Provincie/regio		Dhr. D. Kuiper	Provincie Drenthe	Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ontwikkeling
Gemeente		Dhr. C. Harms	Gemeente Emmen	Beleidsmedewerker Wonen
Regiovisie Groningen - Assen				
Rijk		Mvr. P. van der Hoeven	VROM	Accountmanager DG-Wonen regio Groningen-Assen
Provincie/regio		Dhr. J.P.J. van Ravensteijn	Regiovisie Groningen-Assen	Voorzitter werkgroep BLS
Gemeente		Dhr. J. Haks	Gemeente Groningen	Hoofd afd. Wonen en Monumenten
		Dhr. Stadman	Gemeente Assen	Beleidsmedewerker Wonen

Tabel 5.2: Lijst van informanten per regio

5.4 Interviewtoelichting

Het interview dat met de informanten gehouden zal worden is te vinden in bijlage B en bevat 27 vragen onderverdeeld naar een aantal thema's. In de interviews worden meningen gevraagd, worden theorieën getoetst zoals die zijn samengevat in de laatste paragrafen van de hoofdstukken 2-4 en worden uitkomsten uit eerdere onderzoeken voorgelegd aan de informanten. Het interview is opgedeeld in de thema's:

- Beleid;
- Knelpunten in de woningbouw;
- Gestelde doelen en;
- Regiospecifieke vragen

De regiospecifieke vragen worden ten dele opgedeeld in vragen voor goed presterende regio's en minder presterende regio's zoals in bijlage B te zien is.

6 Uitkomsten prestatieonderzoek

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek uiteengezet. Alle antwoorden van de informanten worden per interviewvraag uiteengezet en een analyse van gegeven. Omdat het praktijkonderzoek is uitgevoerd aan de hand van interviews is het moeilijk om een kwaliteitslabel aan de antwoorden te geven zoals dat bij een onderzoek middels enquêtes wel kan door significantie en representatie. Dit wordt echter grotendeels ondervangen door het feit dat er per regio meerdere personen zijn geïnterviewd op verschillende bestuurlijke niveaus. In paragraaf 6.1 worden alle uitkomsten inzake de vragen over beleid uiteengezet. Paragraaf 6.2 vervolgt met de vragen die te maken hebben met knelpunten in de woningbouw. De vragen inzake de gestelde doelen in de convenanten worden in paragraaf 6.3 beantwoord. In paragraaf 6.4 komen de meer regiospecifieke interviewvragen aan bod. Paragraaf 6.5 zal een stuk aanvullend onderzoek inhouden naar de relatieve hoogte van de taakstellingen van regio's ten opzichte van elkaar. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met een korte conclusie in par. 6.6.

6.1 Beleid

In het interview met de informanten is hen allen gevraagd hun mening te geven over het door de overheid gevoerde beleid. Dit hebben ze gedaan aan de hand van een negental vragen die alle in deze paragraaf behandeld zullen worden. Hierin zullen de uitkomsten worden weergegeven alsmede een analyse van deze uitkomsten. De vragen hebben de volgende thema's; doeltreffendheid convenanten (6.1.1); aanvaardbaarheid van de doelen en voorwaarden (6.1.2); middelen (6.1.3); instructies vanuit het rijk (6.1.4); aanwezigheid van kennis en expertise (6.1.5); verband tussen stijging woningbouwproductie en start van het convenant (6.1.6); voorwaarden voor succesvol beleid (6.1.7); neveneffecten van het beleid (6.1.8); en tot slot visie op de uitgevoerde decentralisatie (6.1.9).

6.1.1 Doeltreffendheid convenanten

De antwoorden op de vraag of het convenant een doeltreffend middel is om de woningbouwproductie in Nederland aan te jagen worden hieronder in tabel 6.1 weergegeven.

Doeltreffendheid convenant			
Twente		Holland Rijnland	
VROM	Ja	VROM	Nee
Regio Twente	Ja	Provincie Zuid-Holland	Nee
Gemeente Enschede	Ja	Regio Holland Rijnland	Ja
Gemeente Hengelo	Ja	Gemeente Leiden	Ja
Gemeente Almelo	Nee		
Zwolle-Kampen		Emmen	
VROM	Ja	VROM	Ja
Provincie Overijssel	Ja	Provincie Drenthe	Nee
Gemeente Zwolle	Ja	Gemeente Emmen	Ja
Gemeente Kampen	Ja		
Stadsregio Amsterdam		Regiovisie Groningen-Assen	
VROM	Nee	VROM	Nee
Provincie Noord-Holland	Ja	Regiovisie Groningen-Assen	Ja
Stadsregio Amsterdam	Ja	Gemeente Groningen	Ja
Gemeente Amsterdam	Ja	Gemeente Assen	Ja
Gemeente Zaanstad	Ja		

Tabel 6.1: Beoordeling doeltreffendheid convenant

Het merendeel van de respondenten vindt het convenant een goed middel om de woningbouwproductie in Nederland aan te jagen en kent geen werkvorm uit het verleden, dan wel voorstelbaar, die beter bij zal dragen aan de doelbereiking van het woningbouwbeleid. Het convenant heeft met name een aanjagende functie en zorgt voor een stuk bestuurlijk commitment binnen de regio's tussen gemeenten.

Respondenten die het convenant geen doeltreffend middel vinden droegen onder andere aan dat het in beginsel niet doeltreffend is als de doelen niet gehaald worden. Daarnaast lost het ook geen knelpunten op. Zij zien overigens ook geen andere werkvorm uit het verleden, dan wel voorstelbaar die beter bij zou dragen aan de doelbereiking.

Deze uitkomst sluit goed aan bij de verwachting dat er geen duidelijk verschil zou bestaan tussen goed en minder presterende regio's inzake de mening over het doeltreffend zijn van een convenant als bestuursovereenkomst. Tevens sluit het aan bij de verwachting dat het convenant als bestuursovereenkomst het best beschikbare middel is om de woningbouwproductie in vast te leggen.

6.1.2 Aanvaardbaarheid doelen en voorwaarden

Het overgrote deel van de respondenten vinden de doelen en voorwaarden uit het convenant aanvaardbaar en staat achter het gevoerde beleid. Opmerkelijk is dat alle lagere overheden (dan het Rijk) van de Regiovisie Groningen-Assen deze niet aanvaardbaar vinden. Er was vanaf het begin twijfel over de hoogte van de taakstelling, die vond de regio te hoog. De gemeente Groningen heeft de taakstelling van 22.133 woningen zelfs nooit serieus genomen.

Een andere opvallende uitkomst van is de onvrede van de Stadsregio Amsterdam. Die geeft aan dat het convenant dan wel is getekend maar onder grote politieke druk. Ook geeft de Stadsregio aan dat de gemeente Amsterdam niet tevreden zou zijn met de voorwaarden en doelen zoals in het convenant beschreven staan. De gemeente Amsterdam beaamde dit overigens niet zo nadrukkelijk in het interview, wel gaf ze aan in het begin niet volledig achter de doelen te staan maar inmiddels, anno 2008, wel.

Aanvaardbaarheid doelen en voorwaarden			
Twente		Holland Rijnland	
VROM	Ja	VROM	Ja
Regio Twente	Ja	Provincie Zuid-Holland	Ja
Gemeente Enschede	Deels	Regio Holland Rijnland	Ja
Gemeente Hengelo	Ja	Gemeente Leiden	Ja
Gemeente Almelo	Ja		
Zwolle-Kampen		Emmen	
VROM	Ja	VROM	Ja
Provincie Overijssel	Ja	Provincie Drenthe	Ja
Gemeente Zwolle	Ja	Gemeente Emmen	Ja
Gemeente Kampen	Ja		
Stadsregio Amsterdam		Regiovisie Groningen-Assen	
VROM	Ja	VROM	Ja
Provincie Noord-Holland	Ja	Regiovisie Groningen-Assen	Nee
Stadsregio Amsterdam	Nee	Gemeente Groningen	Nee
Gemeente Amsterdam	Ja	Gemeente Assen	Nee
Gemeente Zaanstad	Ja		

Tabel 6.2: Aanvaardbaarheid doelen en voorwaarden convenant

Overige regio's gaven allen aan wel achter de doelen en voorwaarden te staan maar allen met een bepaalde kanttekening. In de regio Zwolle-Kampen bijvoorbeeld werd door meerdere partijen aangekaart dat het tekenen van het convenant wel vooraf was gegaan door een hevige discussie. De regio Emmen vond de doelen in het convenant te laag en heeft een hogere taakstelling bedongen. De regio Holland Rijnland heeft het tegenovergestelde gedaan. Die vond de doelen in beginsel te hoog en heeft een lagere taakstelling bedongen.

De verwachting was dat met name minder presterende regio's de voorwaarden en doelen uit het convenant niet aanvaardbaar en legitiem zouden vinden. Dit is slechts ten dele waar gebleken. In feite antwoorden alleen de informanten uit de regio Groningen – Assen in de lijn der verwachting.

6.1.3 Middelen

Met betrekking tot de middelen als uitvloeisel van het convenant die ter beschikking gesteld worden om de gestelde productiecijfers te halen mag geconcludeerd worden dat alle geïnterviewden de Bls-subsidie als één van die middelen zien. Een enkeling droeg ook nog de accountmanager van VROM en extra middelen voor bodemsanering, woningbouwregie en een eigenbouw-clausule aan als middel.

	Middelen	Voldoende/onvoldoende
Twente		
VROM	Bls-subsidie	voldoende
	Accountmanager VROM	voldoende
Regio Twente	Bls-subsidie	onvoldoende
Gemeente Enschede	Bls-subsidie	onvoldoende
	Extra middelen bodemsanering	voldoende
Gemeente Hengelo	Bls-subsidie	onvoldoende
Gemeente Almelo	Bls-subsidie	onvoldoende
Zwolle-Kampen		
VROM	Bls-subsidie	voldoende
	Accountmanager VROM	voldoende
Provincie Overijssel	Bls-subsidie	onvoldoende
Gemeente Zwolle	Bls-subsidie	voldoende
	Aanjaagteam VROM	voldoende
Gemeente Kampen	Bls-subsidie	voldoende
Stadsregio Amsterdam		
VROM	Bls-subsidie	voldoende
Provincie Noord-Holland	Bls-subsidie	voldoende
Stadsregio Amsterdam	Bls-subsidie	onvoldoende
	Eigenbouw-clausule	onhaalbaar
Gemeente Amsterdam	Bls-subsidie	voldoende
	Woningbouwregie	voldoende
	Accountmanager VROM	voldoende
Gemeente Zaanstad	Bls-subsidie	onvoldoende
Holland Rijnland		
VROM	Bls-subsidie	voldoende
Provincie Zuid-Holland	Bls-subsidie	onvoldoende
Regio Holland Rijnland	Bls-subsidie	onvoldoende
Gemeente Leiden	Bls-subsidie	onvoldoende
Emmen		
VROM	Bls-subsidie	onvoldoende
Provincie Drenthe	Bls-subsidie	onvoldoende
	Eigenbouw-clausule	onhaalbaar

Gemeente Emmen	Bls-subsidie	onvoldoende
	Eigenbouw-clausule	onhaalbaar
Regiovisie Groningen-Assen		
VROM	Bls-subsidie	voldoende
Regiovisie Groningen-Assen	Bls-subsidie	onvoldoende
Gemeente Groningen	Bls-subsidie	onvoldoende
	ISV	voldoende
Gemeente Assen	Bls-subsidie	voldoende

Tabel 6.3: Middelen als uitvloeisel convenant en beoordeling

Het merendeel van de informanten (15 van 25) vindt de Bls-subsidie onvoldoende, waarbij met name de minder presterende regio's weinig positief zijn. De Bls-subsidie, die varieert per regio, wordt sterk bekritiseerd. Het klinkt op voorhand als een mooi groot bedrag maar als het bedrag per woning bekeken wordt kan dat nooit een substantieel verschil maken volgens veel informanten. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de verschillende Bls-subsidies van de onderzochte regio's.

De informanten die de subsidie voldoende vinden voeren aan dat juist door het totaalbedrag wat fors kan oplopen de subsidie zeker bij kan dragen aan het realiseren van de taakstelling. Door deze middelen niet per woning in te zetten maar door ze in te zetten voor moeilijk realiseerbare projecten, doorgaans binnenstedelijk, of om knelpunten te bestrijden zorgen de bedragen toch voor een substantieel verschil.

Regio	Bls per woning	Bls totaal
Twente	1.885	17.935.775
Zwolle-Kampen	925	4.337.777
Stadsregio Amsterdam	2.073	116.210.667
Holland Rijnland	1.647	24.081.186
Emmen	735	1.265.306
Regiovisie Groningen-Assen	1.497	33.107.572

Tabel 6.4: Bls-subsidie per woning (VROM 2004-III; VIII; X; XIV; XV; XVI)

Naast de Bls-subsidie werd ook de eigenbouw-clausule uit het convenant een aantal keren aangedragen als middel dat ter beschikking wordt gesteld. Hierbij gaven echter alle respondenten (die dit middel aandroegen) aan dat de doelstelling voor het ontvangen van deze subsidie onhaalbaar is in de praktijk. De eigenbouwclausule is een bepaling uit het convenant waarin staat dat er een extra Bls-subsidie wordt uitgekeerd van € 1600,- (voor alle regio's gelijk) per in eigenbouw gebouwde woning boven een bepaalde drempel. Voor de Stadsregio Amsterdam bijvoorbeeld ligt die drempel op 4,2% van het totaal aantal jaarlijks gereedgemelde woningen. Voor de regio Emmen ligt deze drempel op 31,1%. (VROM 2004-III; VIII; X; XIV; XV; XVI).

6.1.4 Instructies vanuit het Rijk

Geheel tegen de veronderstelling in zijn er vanuit het Rijk geen duidelijke instructies geweest over de inhoud van het beleid noch op de manier waardoor het uitgevoerd dient te worden door de verschillende betrokken overheidsinstanties. Dit blijkt uit de antwoorden van de informanten zoals weergegeven in tabel 6.5. Dit wordt echter door het merendeel van de informanten juist als positief ervaren. Meer sturing dan er nu is niet wenselijk. Los van antwoorden op andere vragen is het juist goed dat het Rijk op deze manier het centralistische gedachtegoed laat varen.

Duidelijke instructies van het Rijk			
Twente		Holland Rijnland	
VROM	Nee	VROM	Nee
Regio Twente	Nee	Provincie Zuid-Holland	Nee
Gemeente Enschede	Ja	Regio Holland Rijnland	Nee
Gemeente Hengelo	Nee	Gemeente Leiden	Nee
Gemeente Almelo	Nee		
Zwolle-Kampen		Emmen	
VROM	Nee	VROM	Geen mening
Provincie Overijssel	Nee	Provincie Drenthe	Nee
Gemeente Zwolle	Nee	Gemeente Emmen	Nee
Gemeente Kampen	Nee		
Stadsregio Amsterdam		Regiovisie Groningen-Assen	
VROM	Nee	VROM	Nee
Provincie Noord-Holland	Nee	Regiovisie Groningen-Assen	Nee
Stadsregio Amsterdam	Nee	Gemeente Groningen	Nee
Gemeente Amsterdam	Geen mening	Gemeente Assen	Nee
Gemeente Zaanstad	Nee		

Tabel 6.5: Instructies over inhoud beleid en convenant

6.1.5 Aanwezigheid van kennis en expertise

Op de vraag of er ten tijde van het aangaan van het convenant het idee was dat er binnen regio genoeg kennis en expertise aanwezig was om het beleid ten uitvoering te brengen wordt heel verschillend geantwoord. Zoals verwacht geven met name de regio's die achterblijven qua productie aan dat dit niet het geval is. Daar komt bij het grootste deel van de informanten naar voren dat de mensen die er beschikbaar zijn binnen de instellingen wel genoeg kennis en expertise hebben maar dat er een groot kwantitatief tekort was en in veel gevallen nog steeds is aan mensen die de kennis en expertise bezitten. De gemeente Assen doet daar nog een schep bovenop door te stellen dat de ondertekenaars van het convenant niet goed wisten wat ze deden en wat ze nu daadwerkelijk ondertekenden.

Aanwezigheid kennis en expertise			
Twente		Holland Rijnland	
VROM	Deels	VROM	Nee
Regio Twente	Ja	Provincie Zuid-Holland	Nee
Gemeente Enschede	Nee	Regio Holland Rijnland	Nee
Gemeente Hengelo	Ja	Gemeente Leiden	Ja
Gemeente Almelo	Ja		
Zwolle-Kampen		Emmen	
VROM	Ja	VROM	Nee
Provincie Overijssel	Ja	Provincie Drenthe	Nee
Gemeente Zwolle	Ja	Gemeente Emmen	Nee
Gemeente Kampen	Ja		
Stadsregio Amsterdam		Regiovisie Groningen-Assen	
VROM	Deels	VROM	Nee
Provincie Noord-Holland	Deels	Regiovisie Groningen-Assen	Nee
Stadsregio Amsterdam	Ja	Gemeente Groningen	Ja
Gemeente Amsterdam	Deels	Gemeente Assen	Nee
Gemeente Zaanstad	Deels		

Tabel 6.6: Aanwezigheid kennis en expertise

Regio's die goed presteren qua productie zijn over het algemeen een stuk positiever. Wel is er met name in de Stadsregio Amsterdam een tweedeling. De grotere gemeenten hebben en hadden wel genoeg kennis en expertise maar bij kleinere gemeenten uit de regio wordt een kwantitatief tekort geconstateerd.

6.1.6 Verband tussen stijging woningbouwproductie en start convenant

Op de vraag of een lichte stijging van het aantal gereedgemelde woningen in de jaren 2005 en 2006 zijn toe te schrijven aan het gevoerde beleid, dus aan de convenanten, wordt door alle informanten negatief geantwoord. Een aantal informanten denkt dat dit deels heeft bijgedragen aan de lichte stijging in de woningbouwproductie met name doordat het convenant de woningbouwproductie weer op de politieke agenda heeft gezet en er weer meer aandacht aan wordt besteed.

Het overgrote deel echter van de informanten geeft aan dat de lichte stijging die in 2005 en 2006 te zien is een gevolg is van een gunstiger economisch klimaat en van ontwikkelingen op de woningmarkt. Tevens meent een aantal informanten dat veel van de woningen die in 2005 en 2006 op zijn geleverd het gevolg is van het (te) laat tot uitvoering komen van oudere projecten, een nasleep van het Vinex-beleid. Het kan ook niet zo zijn dat een convenant dat eind 2004 is gesloten direct in 2005 en 2006 werkelijk zo'n verschil teweegbrengt qua productieaantallen. Daarvoor is de doorlooptijd van woningen te lang volgens veel informanten.

Effecten convenant zichtbaar			
Twente		Holland Rijnland	
VROM	Deels	VROM	Deels
Regio Twente	Nee	Provincie Zuid-Holland	Nee
Gemeente Enschede	Nee	Regio Holland Rijnland	Nee
Gemeente Hengelo	Nee	Gemeente Leiden	Nee
Gemeente Almelo	Deels		
Zwolle-Kampen		Emmen	
VROM	Deels	VROM	Deels
Provincie Overijssel	Nee	Provincie Drenthe	Nee
Gemeente Zwolle	Deels	Gemeente Emmen	Nee
Gemeente Kampen	Nee		
Stadsregio Amsterdam		Regiovisie Groningen-Assen	
VROM	Nee	VROM	Nee
Provincie Noord-Holland	Nee	Regiovisie Groningen-Assen	Nee
Stadsregio Amsterdam	Nee	Gemeente Groningen	Deels
Gemeente Amsterdam	Nee	Gemeente Assen	Deels
Gemeente Zaanstad	Nee		

Tabel 6.7: Effecten convenant zichtbaar

6.1.7 Voorwaarden voor succesvol beleid

Naast tekortkomingen aan een beleid waardoor het kan falen of onvoldoende effectief is zijn er ook voorwaarden waaraan voldaan kan worden om beleid succesvol uit te voeren. Deze tien voorwaarden zoals Coolsma (in: Hoogerwerf 2005) deze omschreef zijn aan de informanten voorgelegd. Per voorwaarde hebben zij aangegeven of er bij dit beleid voldaan wordt aan de afzonderlijke voorwaarden. Dit geheel wordt uiteengezet in de onderstaande tabel 6.8. De nummers in de tabel komen overeen met de 10 voorwaarden zoals Coolsma (in: Hoogerwerf 2005) die uiteen heeft gezet. Deze zijn tevens te vinden op de volgende pagina's.

Voorwaarden succesvol beleid	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Twente										
VROM	Niet waar	WAAR	Niet waar	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	Niet waar
Regio Twente	Niet waar	WAAR	Niet waar	WAAR	WAAR	Niet waar	WAAR	WAAR	WAAR	Niet waar
Gemeente Enschede	Niet waar	Niet waar	Niet waar	WAAR	WAAR	Niet waar	Niet waar	Niet waar	WAAR	Niet waar
Gemeente Hengelo	Niet waar	Niet waar	Niet waar	WAAR	Niet waar	WAAR	WAAR	Niet waar	WAAR	Niet waar
Gemeente Almelo	Niet waar	Niet waar	Niet waar	WAAR	-	WAAR	WAAR	WAAR	Waar	Niet waar
Zwolle-Kampen										
VROM	Niet waar	WAAR	Niet waar	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	Niet waar	Niet waar
Provincie Overijssel	Niet waar	WAAR	WAAR	WAAR	Niet waar	Niet waar	WAAR	Niet waar	-	Niet waar
Gemeente Zwolle	Niet waar	WAAR	Niet waar	WAAR	Niet waar	Niet waar	WAAR	Niet waar	Niet waar	Niet Waar
Gemeente Kampen	WAAR	WAAR	WAAR	Niet waar	Niet waar	WAAR	WAAR	WAAR	Niet waar	Niet waar
Stadsregio Amsterdam										
VROM	Niet waar	Niet waar	Niet waar	WAAR	Niet waar	Niet waar	Niet waar	Niet waar	Niet waar	Niet waar
Provincie Noord-Holland	Niet waar	Niet waar	Niet waar	Niet waar	WAAR	Niet waar	Niet waar	Niet waar	Niet waar	Niet waar
Stadsregio Amsterdam	Niet waar	Niet waar	Niet waar	WAAR	Niet waar	Niet waar	Niet waar	Niet waar	Niet waar	Niet waar
Gemeente Amsterdam	Niet waar	WAAR	Niet waar	-	WAAR	Niet waar	WAAR	Niet waar	WAAR	Niet waar
Gemeente Zaanstad	Niet waar	WAAR	WAAR	Niet waar	Niet waar	Niet waar	WAAR	WAAR	Niet waar	Niet waar
Holland Rijnland										
VROM	Niet waar	Niet waar	Niet waar	Niet waar	Niet waar	Niet waar	Niet waar	WAAR	WAAR	Niet waar
Provincie Zuid-Holland	Niet waar	WAAR	WAAR	-	WAAR	Niet waar	WAAR	Niet waar	WAAR	Niet waar
Regio Holland Rijnland	Niet waar	Niet waar	Niet waar	Niet waar	WAAR	Niet waar	Niet waar	Niet waar	Niet waar	Niet waar
Gemeente Leiden	Niet waar	Niet waar	Niet waar	Niet waar	Niet waar	Niet waar	Niet waar	Niet waar	Niet waar	Niet waar
Emmen										
VROM	Niet waar	Niet waar	Niet waar	Niet waar	WAAR	Niet waar	Niet waar	WAAR	Niet waar	Niet waar
Provincie Drenthe	Niet waar	Niet waar	Niet waar	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	Niet waar	Niet waar
Gemeente Emmen	Niet waar	Niet waar	Niet waar	WAAR	Niet waar	Niet waar	WAAR	WAAR	Niet waar	Niet waar
Regiovisie Gn-Assen										
VROM	Niet waar	WAAR	WAAR	WAAR	WAAR	Niet waar	WAAR	Niet waar	Niet waar	Niet waar
Regiovisie Gn-Assen	Niet waar	Niet waar	Niet waar	WAAR	WAAR	Niet waar	WAAR	Niet waar	Niet waar	Niet waar
Gemeente Groningen	Niet waar	Niet waar	Niet waar	WAAR	Niet waar	Niet waar	Niet waar	WAAR	Niet waar	Niet waar
Gemeente Assen	Niet waar	Niet waar	Niet waar	WAAR	WAAR	Niet waar	WAAR	Niet waar	Niet waar	Niet waar

Tabel 6.8: Beoordeling voorwaarden voor succesvol beleid

1. Externe omstandigheden vormen geen onoverkomelijk obstakel.

Alle informanten, op één na, antwoorden dat dit niet waar is inzake dit beleid. In de ruimtelijke ordening doen zich zoveel externe omstandigheden voor dat het nooit onoverkomelijk is. Veel genoemde externe omstandigheden die volgens de informanten onoverkomelijk zijn: Natuurrampen; oorlogen; het feit dat marktpartijen in beginsel al andere doelstellingen hebben dan het Rijk; en onvoorziene milieubeperkingen als beschermde diersoorten als kikkers, padden en vogels in een bepaald gebied dat beoogd bouwterrein is.

2. Er zijn voldoende tijd en middelen gereserveerd.

Vijftien van de vijftientig informanten vinden dat er onvoldoende tijd en middelen voor dit beleid zijn gereserveerd. Met name de minder presterende regio's zijn het niet eens met deze voorwaarde. Van de tien informanten die vonden dat er wel voldoende tijd en middelen voor het beleid zijn gereserveerd zijn er maar twee van minder presterende regio's. Beide behoren tot het ministerie of een provincie, die over het algemeen positiever lijken te antwoorden op de tien voorwaarden dan informanten bij regionale organen of bij gemeenten. Een veel aangedragen argument voor 'niet waar' is dat er een te korte tijd zat tussen het afsluiten van het convenant en het eerste productiejaar. Door de lange doorlooptijd is het voor veel regio's erg moeilijk om al in het eerste jaar de gestelde productiecijfers te halen. Ook regio's die nu erg goed lijken te presteren kaarten dit aan. Volgens hen is hun succes van de eerste twee productiejaar van het convenant niet direct een gevolg van het convenant maar meer omdat er nog oudere plannen nog werden opgeleverd.

3. Ook voor iedere afzonderlijke fase van de uitvoering zijn voldoende middelen beschikbaar.

Een opmerkelijke uitkomst gezien een aantal informanten op de vorige vraag nog een positief antwoord gaven, bij deze voorwaarde ineens antwoorden met 'niet waar'. Los daarvan; het merendeel van de informanten is het hier niet mee eens. Ook voor iedere afzonderlijke fase van de uitvoering zijn onvoldoende middelen beschikbaar.

4. Het beleid is gebaseerd op een juiste beleidstheorie.

Hier zijn de meningen over verdeeld. Er valt niet te concluderen of goed presterende regio's hier anders op reageren dan minder presterende regio's. Informanten die vinden dat het beleid is gebaseerd op een juiste beleidstheorie baseren dit met name op het feit dat ze het de doelstelling om het woningtekort in 2010 terug te dringen tot 1,5% juist vinden en het convenant als middel om dit te bereiken ook. Informanten die vinden dat het beleid niet op de juiste beleidstheorie gebaseerd is zijn het met name niet eens met de finale veronderstellingen van het beleid, over het bijdragen van de middelen aan het bereiken van de doelen.

5. De verbanden tussen middelen en doelen zijn direct en er zijn weinig tussenschakels.

Dat het verband tussen de middelen en de doelen direct zijn wordt door de meeste informanten onderschreven. Er zit namelijk een duidelijk verband tussen de ontvangen BIs-subsidie (middel) en het aantal opgeleverde woningen (doelen). De reden dat toch een aantal informanten een negatief antwoord gaf op deze voorwaarde is dat ze vinden dat er teveel tussenschakels in het proces zitten. Een aantal gemeenten vinden de provincie en een eventueel regiobestuur, of beide, als tussenschakel overbodig.

6. Er is één organisatie aangewezen voor de uitvoering die niet afhankelijk is van andere. Is hulp van anderen toch noodzakelijk, dan zijn de afhankelijkheidsrelaties beperkt en onbelangrijk.

Het merendeel van de informanten is het hier niet mee eens. Als het al zo is dat er één organisatie is aangewezen voor de uitvoering dan is die toch afhankelijk van anderen. In dit geval is het ook niet het geval dat er één organisatie is aangewezen volgens de meeste respondenten. De meeste gemeenten voelen zich verantwoordelijk en aangewezen voor de uitvoering, ondanks dat de eindverantwoording aan het Rijk gegeven wordt door hetzij het regionaal bestuursorgaan hetzij door de provincie. Ook wordt er door veel informanten in twijfel getrokken of de afhankelijkheidsrelaties tussen de verschillende uitvoerende instanties wel beperkt en onbelangrijk zijn.

7. Er is volledig begrip van en overeenstemming over de doeleinden en dit blijft zo gedurende het uitvoeringproces.

Een kleine meerderheid is het hier mee eens. De doelen zijn volgens hen helder en binnen de instantie waarin de informanten werken is daarover volledig begrip. Een aantal informanten is minder positief. De gemeente Groningen bijvoorbeeld heeft nooit begrip gehad voor de gestelde doelen, althans de ambtelijke uitvoeringsorganisatie binnen de gemeente niet. Een aantal andere informanten die het hier niet mee eens zijn kaarten aan dat het begrip in een aantal situaties is gewijzigd met het wijzigen van het college en de raad na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006. Er is geen opmerkelijk verschil tussen goed en minder presterende regio's. In het oog springen de Stadsregio Amsterdam en de Regio Holland Rijnland eruit met de meeste negatieve antwoorden.

8. Bij het streven naar doelbereiking is het mogelijk om de uit te voeren taken gedetailleerd en in perfecte volgorde te bepalen.

Er zit weinig verschil in het aantal informanten dat het hiermee wel of niet eens is. Ook is er niet een duidelijk verschil te maken tussen goed of minder presterende regio's. Sommige informanten vielen over het woord

“perfecte” en waren het daarom niet eens met deze voorwaarde, anderen vonden dat woningbouw zich niet laat plaatsen in een perfect stramien, daarvoor is woningbouw te complex.

9. *Er is perfecte communicatie tussen, en coördinatie van, de verschillende onderdelen en actoren die bij het beleid betrokken zijn.*

Het grootste deel van de informanten is het hier niet mee eens. Erg opvallend is dat alle informanten van de regio Twente het wel eens zijn met deze voorwaarde waar andere regio's overwegend negatief reageren op deze voorwaarde. Dit wordt kennelijk ook in de praktijk zo ervaren door de accountmanager van VROM. Deze is namelijk accountmanager voor zowel de regio Twente alsmede de regio Zwolle-Kampen maar heeft expliciet aangegeven dat in de regio Twente deze voorwaarde wel van toepassing is maar in de regio Zwolle-Kampen niet.

10. *De beleidsbepalers kunnen volledige gehoorzaamheid eisen en bewerkstelligen.*

Geen enkele informant was het eens met deze voorwaarde. Het Rijk kan simpelweg geen volledige gehoorzaamheid eisen en bewerkstelligen waar het gaat om beoogde woningbouwproductie.

In totaal zijn er op de gehele vraag over voorwaarden waaraan voldaan kan worden om beleid succesvol uit te voeren 250 antwoorden gegeven. Het is interessant om te kijken in hoeverre alle antwoorden positief of negatief waren voor de algemene beeldvorming. Om te kijken of er nog duidelijke verschillen zitten tussen goed en minder presterende regio's worden ook die percentages gegeven in tabel 6.9. Kijkende naar deze statistieken valt te concluderen dat de voorwaarden overwegend negatief werden beoordeeld. Slechts 34,4% van de voorwaarden kreeg het label WAAR. Opvallend is dat de twee regio's uit de provincie Overijssel het meest positief zijn. De drie minder presterende regio's scoren qua percentage WAAR alle drie onder het totaal van 34,4%.

Regio			
Twente		Holland Rijnland	
Aantal antwoorden	50	Totaal	40
Percentage WAAR	50	Percentage WAAR	20
Percentage NIET WAAR	48	Percentage NIET WAAR	77,5
Geen mening	2	Geen mening	2,5
Zwolle-Kampen		Emmen	
Totaal	40	Totaal	30
Percentage WAAR	47,5	Percentage WAAR	33,3
Percentage NIET WAAR	50	Percentage NIET WAAR	66,7
Geen mening	2,5	Geen mening	0
Stadsregio Amsterdam		Regiovisie Gn-Assen	
Totaal	50	Totaal	40
Percentage WAAR	22	Percentage WAAR	32,5
Percentage NIET WAAR	76	Percentage NIET WAAR	67,5
Geen mening	2	Geen mening	0
Allen			
Totaal	250		
Percentage WAAR	34,4		
Percentage NIET WAAR	64		
Geen mening	1,6		

Tabel 6.9: Statistieken beoordeling succesvol beleid

Opvallend is tevens de uitkomst van de Stadsregio Amsterdam. Deze uitkomst wordt overigens niet veroorzaakt door de gemeenten binnen de stadsregio maar door de Stadsregio Amsterdam, de Provincie Noord-Holland en de accountmanager VROM, die hebben allen slechts op één voorwaarde het label WAAR geplakt. Er mag voorzichtig geconcludeerd worden dat minder presterende regio's eerder geneigd zijn negatieve antwoorden te geven ten opzichte van beter presterende regio's. In deze regio's zijn het juist de gemeenten die negatiever zijn dan bijvoorbeeld provincies of Rijk, daarmee een verschil met de Stadsregio Amsterdam te onderscheiden. Verondersteld werd dat zowel goed als minder presterende regio's kritisch zouden zijn ten opzichte van de voorwaarden gezien woningbouw(beleid) te complex is om te kunnen toetsen aan een dergelijke set van voorwaarden. Deze veronderstelling blijkt te kloppen, temeer omdat een aantal respondenten haast letterlijk deze toelichting gaf bij een antwoord "Niet waar".

6.1.8 Neveneffecten

Niet door alle informanten maar wel in alle regio's worden een aantal positieve of negatieve neveneffecten ondervonden van dit woningbouwbeleid. Als positief neveneffect dragen de meeste informanten aan dat het convenant de woningbouwproductie weer een urgente status heeft gegeven. Ook wordt er vaak genoemd dat er binnen de regio's een verbetering in de samenwerking tussen de verschillende gemeenten ontstaat. Ook wordt een hogere koopkracht in de regio eens genoemd maar met de kanttekening dat dit een logisch gevolg is van woningbouwproductie op zich en niet zozeer door woningbouwproductie naar aanleiding van het convenant.

Neveneffecten					
Twente			Holland Rijnland		
VROM	Ja	Pos/neg	VROM	Ja	Pos/neg
Regio Twente	Nee		Provincie Zuid-Holland	Nee	
Gemeente Enschede	Ja	Pos/neg	Regio Holland Rijnland	Ja	Pos/neg
Gemeente Hengelo	Ja	Negatief	Gemeente Leiden	Nee	
Gemeente Almelo	Ja	Negatief			
Zwolle-Kampen			Emmen		
VROM	Nee		VROM	Ja	Negatief
Provincie Overijssel	Ja	Positief	Provincie Drenthe	Nee	
Gemeente Zwolle	Nee		Gemeente Emmen	Nee	
Gemeente Kampen	Nee				
Stadsregio Amsterdam			Regiovisie Groningen-Assen		
VROM	Ja	Positief	VROM	Nee	
Provincie Noord-Holland	Ja	Negatief	Regiovisie Groningen-Assen	Ja	Negatief
Stadsregio Amsterdam	Ja	Pos/neg	Gemeente Groningen	Ja	Negatief
Gemeente Amsterdam	Nee		Gemeente Assen	Ja	Negatief
Gemeente Zaanstad	Nee				

Tabel 6.10: Neveneffecten woningbouwbeleid

De verwachting was dat met name in minder presterende regio's veel neveneffecten ondervonden worden. Dit blijkt slechts ten dele waar. Ook in goed presterende regio's worden veel negatieve neveneffecten ondervonden. De negatieve neveneffecten zijn meer regiospecifiek. In de regio Twente wordt door meerdere partijen aangedragen dat kleine plattelandsgemeenten zichzelf teveel woningbouw toe-eigenen in de duurdere sector waardoor er een leegloop uit de grote steden in de regio ontstaat van welvarende inwoners en dat de steden met name opgescheept zitten met sociale woningbouw. In de Stadsregio Amsterdam wordt opgemerkt dat gemeenten hebberig worden en overambitieuze om meer BIs-subsidie te kunnen ontvangen. Tevens staat de bouwmarkt zo onder druk dat dit de kwaliteit niet ten goede komt. In de regio Holland Rijnland gaat de

woningbouw ten koste van de Bollenstreek en is het vertrouwen van het regiobestuur in de provincie flink gedaald door een (te) lang lopende procedure voor de BIs-subsidieverordening. Vanuit de accountmanager voor de regio Emmen is er de angst voor verloedering en leegstand van de stad Emmen. Tot slot in de regio Groningen-Assen; met name de aantasting en verstedelijking van de Ommelanden wordt als negatief effect gezien van dit beleid omdat het ook plattelandsgemeenten verplicht bij te dragen omdat de opgave veel te hoog is voor alleen Groningen en Assen. Door die te hoge opgave worden er ook meer woningen gebouwd dan de markt aankan volgens de gemeente Assen waardoor woningen en appartementen veel langer te koop staan.

6.1.9 Decentralisatie

Door de decentralisatie van bevoegdheden/taken is een realistische opstelling van het landelijk woningbouwprogramma en een verdeling daarvan overeenkomstig de behoefte over provincies en gemeenten tot stand gekomen. Op deze stelling werd verschillend gereageerd zoals tabel 6.11 laat zien.

Een kleine meerderheid van de informanten lis het niet eens met deze stelling. Er zit overigens geen aanwijsbaar verschil in de uitkomst tussen goed en minder presterende regio's. Omdat er in principe voor iedere regio is uitgegaan van dezelfde doelstelling, namelijk het terugdringen van het woningtekort tot 1,5% in 2010, is er volgens een aantal informanten geen sprake van een realistische opstelling noch van een juiste manier van decentralisatie.

Decentralisatie			
Twente		Holland Rijnland	
VROM	Mee eens	VROM	Mee eens
Regio Twente	Oneens	Provincie Zuid-Holland	Mee eens
Gemeente Enschede	Oneens	Regio Holland Rijnland	Oneens
Gemeente Hengelo	Oneens	Gemeente Leiden	Oneens
Gemeente Almelo	Mee eens		
Zwolle-Kampen		Emmen	
VROM	Mee eens	VROM	Oneens
Provincie Overijssel	Oneens	Provincie Drenthe	Oneens
Gemeente Zwolle	Mee eens	Gemeente Emmen	Oneens
Gemeente Kampen	Mee eens		
Stadsregio Amsterdam		Regiovisie Groningen-Assen	
VROM	Oneens	VROM	Mee eens
Provincie Noord-Holland	Oneens	Regiovisie Groningen-Assen	Oneens
Stadsregio Amsterdam	Mee eens	Gemeente Groningen	Mee eens
Gemeente Amsterdam	Mee eens	Gemeente Assen	Oneens
Gemeente Zaanstad	Oneens		

Tabel 6.11: Beoordeling decentralisatie

Het rijk legt in principe iedere regio dezelfde taakstelling op die bepaald is aan de hand van het Primos-rapport 2003. Als er werkelijk sprake zou zijn van decentralisatie hadden regio's en gemeenten meer inspraak moeten hebben in de taakstellingen. De provincie Drenthe en de regiovisie Groningen-Assen spreken zelfs van centralistisch gedachtegoed. Er is volgens veel informanten niet of nauwelijks geluisterd naar de wensen en behoeften van de regio's zelf. Opmerkelijk is ook dat er drie van de vijf instellingen zijn in de Stadsregio Amsterdam die het ook om deze reden niet eens zijn met de stelling. Dit terwijl ze er bij vertellen er dat daar in de regio geen sprake van is maar ze zien in dat het in de rest van Nederland stukken minder ging met het luisteren naar de behoeften van de regio's.

6.2 Knelpunten in de woningbouw

In deze paragraaf worden de antwoorden weergegeven over de knelpunten in de woningbouw. Aan de hand van een zestal vragen is de informant gevraagd zich hierover uit te spreken. Dit zijn; de afstand tussen wens en werkelijkheid (6.2.1); instrumenten om de kloof te dichten (6.2.2); top-10 van knelpunten in de woningbouw (6.2.3); grondposities (6.2.4); binnenstedelijk bouwen (6.2.5); en tot slot de bouwkosten (6.2.6).

6.2.1 De afstand tussen wens en werkelijkheid

In het rapport Ruimte geven, Ruimte nemen (VROM-raad, 2006) wordt geconcludeerd dat er nog een grote kloof gaapt tussen de intenties van het rijk enerzijds en de ervaringen in de praktijk anderzijds wat betreft de woningbouw(productie). Alle informanten zijn het eens met de conclusie. Volgens de informanten ontstaat de kloof door:

Planningsoptimisme

- “Er heerst een niet te sluiten planningsoptimisme en er wordt te weinig rekening gehouden met de realiteit. Dat op zich al vergroot de kloof.”
- “Het Rijk heeft altijd te hoge ambities.”
- “Het Rijk etaleert doorgaans erg hoge ambities maar werkt dit zelf tegen door nieuwe wet- en regelgeving die het praktijkproces bemoeilijken.”
- “De kloof ontstaat met name door te hoge ambities.”
- “Niet alle ontwikkelingen kunnen even goed voorspeld worden.”

Wet- en regelgeving

- “Het probleem zit hem in de stapeling van het sectorenbeleid. De integrale ruimtelijke afweging komt hierdoor onder druk te staan. Overal waar men denkt ruimte te hebben voor woningbouw blijkt al een claim te zitten voor bijv. water, natuur of milieu.”
- “Het Rijk geeft te weinig instrumentarium. Het instrumentarium dat er is loopt altijd 4 a 5 jaar achter de feiten aan.”
- “De kloof ontstaat met name door lange procedures ruimtelijke ordening.”
- “Een groot deel van de kloof is te wijten aan tegenstrijdige regelgeving.”
- “Er is teveel wet- en regelgeving; de MER bijvoorbeeld is grote onzin, deze houdt ook alles maar op.”

Sturing en overheidsorganisatie

- “Politieke kleur. Dit heeft vaak een negatieve invloed op het proces. Na landelijke en gemeentelijke verkiezingen wordt beleid veelal veranderd of krijgt het geheel andere accenten.”
- “Er wordt niet scherp genoeg gestuurd.”
- “Er wordt door het Rijk teveel vanuit gegaan dat gemeenten kunnen bouwen. Dat kan helemaal niet, die kunnen slechts licht sturen.”
- “De praktijk is altijd weerbarstiger dan ambtenaren zich dat voorstellen.”
- “De kloof is in het noorden groter dan in de rest van het land. Dit komt omdat het Rijk teveel vanuit Den Haag en de daar geldende realiteit denkt.”
- “Te lange procedure tussen plannen en realisatie; te korte tijd tussen het afsluiten van het convenant en start meting, daardoor zijn met name de eerste twee jaren erg vertekent.”

Marktpartijen

- “De belangen van marktpartijen zijn per definitie anders dan die van overheden waardoor er een kloof ontstaat.”

- “De kloof ontstaat door de verwende bouwsector, die sluit alle risico's uit en hebben geen boodschap aan taakstellingen van gemeenten en regio's.”
- “Er wordt erg veel hinder ondervonden van grondposities die niet in handen zijn van overheidspartijen.”

Volgens de accountmanager van VROM voor de Stadsregio Amsterdam is het Rijk zich wel terdege bewust van het feit dat de intenties van het Rijk niet stroken met de werkelijkheid. Echter zijn die intenties wel nodig om “de grote machine” in werking te zetten. Zou het Rijk dat niet doen dan werd er nog minder geproduceerd en zou er nog een grotere kloof ontstaan.

6.2.2 Instrumenten om de kloof te dichten

Om de kloof tussen intenties en werkelijkheid te dichten heeft het Rijk naar eigen zeggen een aantal instrumenten ter beschikking gesteld waaronder de Nota Ruimte en de nieuwe Wet op Ruimtelijke Ordening met de bijbehorende Grondexploitatiewet. Aan de informanten is voorgelegd of zij vinden dat deze twee instrumenten bijdragen aan de te dichten kloof.

Instrumenten	Nota Ruimte	WRO + GREX	Nota Ruimte	WRO + GREX	
Twente			Holland Rijnland		
VROM	Ja	Geen mening	VROM	Ja	Ja
Regio Twente	Geen mening	Geen mening	Provincie Zuid-Holland	Ja	Ja
Gemeente Enschede	Nee	Ja	Regio Holland Rijnland	Nee	Geen mening
Gemeente Hengelo	Nee	Nee	Gemeente Leiden	Nee	Geen mening
Gemeente Almelo	Geen mening	Ja			
Zwolle-Kampen			Emmen		
VROM	Ja	Geen mening	VROM	Nee	Geen mening
Provincie Overijssel	Nee	Ja	Provincie Drenthe	Nee	Ja
Gemeente Zwolle	Nee	Ja	Gemeente Emmen	Nee	Ja
Gemeente Kampen	Nee	Ja			
Stadsregio Amsterdam			Regiovisie Gn-Assen		
VROM	Ja	Ja	VROM	Nee	Ja
Provincie Noord-Holland	Nee	Geen mening	Regiovisie Gn-Assen	Nee	Geen mening
Stadsregio Amsterdam	Nee	Geen mening	Gemeente Groningen	Nee	Nee
Gemeente Amsterdam	Nee	Geen mening	Gemeente Assen	Nee	Ja
Gemeente Zaanstad	Nee	Ja			

Tabel 6.12: Beoordeling nota Ruimten en WRO

Nota Ruimte

Een meerderheid van de informanten (18 van 25) vinden dat de Nota Ruimte niet bijdraagt aan de te dichten kloof. Een aantal informanten stelt zelfs dat deze nota de kloof alleen nog maar vergroot. De breedst gedragen argumentatie hiervoor is dat er in de nota veel mooie woorden staan maar dat het te weinig instrumentarium en/of handvatten biedt om knelpunten in de praktijk op te lossen. Verder is het ook opvallend dat geen van de informanten op gemeentelijk niveau een positief antwoord gaf op deze vraag.

Nieuwe WRO

Er wordt door de meeste informanten positief op de nieuwe WRO gereageerd. Veel informanten willen er echter nog niet aan om op voorhand al te stellen dat deze bij zal dragen aan de te dichten kloof. Het is nog te prematuur om daar uitspraken over te doen volgens 10 van de 25 informanten. De informanten die wel bevestigend op de vraag antwoordden denken vooral dat de bij de wet behorende Grondexploitatiewet een goed instrument is. En met name om gemeenten meer onderhandelingskracht te geven waar het gaat om

grondexploitatie door grote ontwikkelaars. De meeste informanten spreken overigens die hoop uit en merken daarbij op dat het nog wel in praktijk moet blijken.

6.2.3 Top-10 knelpunten in de woningbouw en overige knelpunten

In paragraaf 3.1.1 kwamen reeds de tien belangrijkste knelpunten in de woningbouw zoals geconstateerd door gemeenten en marktpartijen naar voren volgens een onderzoek van Van der Heijden et al uit 2005. In de interviews zijn deze knelpunten opnieuw voorgelegd aan de informanten en is gevraagd om daar een eigen top-10 uit samen te stellen. Aan iedere afzonderlijke top-10 zijn waarden gelabeld. Het grootste knelpunt levert 10 punten op en het kleinste knelpunt uit de top-10 1 punt. Alle informanten tezamen stelden op basis van deze puntentoekening de volgende top-10 knelpunten in de woningbouw samen:

Knelpunten in de woningbouw	
Top 10 - Totaal	
1.	complexiteit en tijdsduur besluitvormingsprojecten (binnenstedelijk)
2.	complexiteit en tijdsduur besluitvormingsprojecten (uitleglocaties)
3.	langdurige wettelijke procedure bestemmingsplannen (binnenstedelijk)
4.	bezwaarprocedures burgers en belangenorganisaties (binnenstedelijk)
5.	onderhandelingen grondkosten gemeenten-marktpartijen (binnenstedelijk)
6.	onderhandelingen grondkosten gemeenten-marktpartijen (uitleglocaties)
7.	bezwaarprocedures burgers en belangenorganisaties (uitleglocaties)
8.	langdurige wettelijke procedure bestemmingsplannen (uitleglocaties)
9.	onvoldoende deskundigheid bij gemeenten (binnenstedelijk)
10.	langdurige wettelijke procedure bouwvergunningen (binnenstedelijk)

Tabel 6.13: Knelpunten in de woningbouw totaal

Hieronder is nogmaals de tabel uit paragraaf 3.1.1 weergegeven. Zoals verondersteld werd komen de antwoorden van de informanten in bepaalde mate overeen met wat eerder door Van der Heijden et al (2005) werd geconcludeerd. Van de toenmalige top-5 zijn er ook in dit onderzoek 4 van terug te vinden in de bovenste helft van het rijtje. Alleen het knelpunt “bezwaarprocedures burgers en belangenorganisaties (uitleglocaties)” is niet terug te vinden in de nieuwe top-5 maar staat volgens de informanten op plek 7. Een ander verschil is dat in dit onderzoek naar voren komt dat ook “onvoldoende deskundigheid bij gemeenten” in de top-10 staat evenals “langdurige wettelijke procedure bouwvergunningen”. Deze stonden in het onderzoek van Van der Heijden et al (2005) niet in de top-10 van knelpunten zoals die door gemeenten werden geconstateerd.

Knelpunten in de woningbouw	
Top 10 - Gemeenten	
1.	bezwaarprocedures burgers en belangenorganisaties (binnenstedelijk)
2.	complexiteit en tijdsduur besluitvormingsprojecten (binnenstedelijk)
3.	bezwaarprocedures burgers en belangenorganisaties (uitleglocaties)
4.	langdurige wettelijke procedure bestemmingsplannen (binnenstedelijk)
5.	onderhandelingen grondkosten gemeenten-marktpartijen (binnenstedelijk)
6.	langdurige wettelijke procedure bestemmingsplannen (uitleglocaties)
7.	aanbod teveel gericht op dure woningen (verkoopfase)
8.	aanbod teveel gericht op appartementen (verkoopfase)
9.	onderhandelingen grondkosten gemeenten-marktpartijen (uitleglocaties)
10.	complexiteit en tijdsduur besluitvormingsprojecten (uitleglocaties)

Tabel 6.14: Knelpunten in de woningbouw door gemeenten in 2005

Tevens is er in dit onderzoek onderscheid gemaakt in knelpunten zoals die door goed presterende regio's worden ervaren en die van minder presterende regio's. Daarvan zijn hieronder de tabellen te vinden (tab. 6.15 & 6.16)

Knelpunten in de woningbouw	
Top 10 - goed presterende regio's	
1.	complexiteit en tijdsduur besluitvormingsprojecten (binnenstedelijk)
2.	complexiteit en tijdsduur besluitvormingsprojecten (uitleglocaties)
3.	langdurige wettelijke procedure bestemmingsplannen (binnenstedelijk)
4.	bezwaarprocedures burgers en belangenorganisaties (binnenstedelijk)
5.	onderhandelingen grondkosten gemeenten-marktpartijen (binnenstedelijk)
6.	langdurige wettelijke procedure bestemmingsplannen (uitleglocaties)
7.	bezwaarprocedures burgers en belangenorganisaties (uitleglocaties)
8.	onderhandelingen grondkosten gemeenten-marktpartijen (uitleglocaties)
9.	langdurige wettelijke procedure bouwvergunningen (binnenstedelijk)
10.	stedenbouwkundige, architectonische en welstandeisen (binnenstedelijk)

Tabel 6.15: Knelpunten in de woningbouw goed presterende regio's

Knelpunten in de woningbouw	
Top 10 - minder presterende regio's	
1.	complexiteit en tijdsduur besluitvormingsprojecten (binnenstedelijk)
2.	onderhandelingen grondkosten gemeenten-marktpartijen (binnenstedelijk)
3.	bezwaarprocedures burgers en belangenorganisaties (binnenstedelijk)
4.	onderhandelingen grondkosten gemeenten-marktpartijen (uitleglocaties)
5.	langdurige wettelijke procedure bestemmingsplannen (binnenstedelijk)
6.	complexiteit en tijdsduur besluitvormingsprojecten (uitleglocaties)
7.	onvoldoende deskundigheid bij gemeenten (binnenstedelijk)
8.	bezwaarprocedures burgers en belangenorganisaties (uitleglocaties)
9.	langdurige wettelijke procedure bouwvergunningen (binnenstedelijk)
10.	stedenbouwkundige, architectonische en welstandeisen (binnenstedelijk)
	aanbod teveel gericht op appartementen (verkoopfase)

Tabel 6.16: Knelpunten in de woningbouw minder presterende regio's

Beide soorten regio's ervaren de complexiteit en tijdsduur van besluitvormingsprojecten bij binnenstedelijke bouw als grootste knelpunt. Daarnaast komen de meeste knelpunten redelijk overeen met elkaar met als grootste verschil dat minder presterende regio's de onderhandelingen over grondkosten tussen marktpartijen en gemeenten zowel binnenstedelijk alsmede op uitleglocaties als een groter knelpunt ervaren dan regio's die goed presteren.

Een opvallend feit bij het afnemen van de interviews was dat veel informanten bij provincies het lastig vonden een top-10 samen te stellen omdat zij te ver van het daadwerkelijke proces afzitten naar eigen zeggen. Deze informanten hebben dan ook geen top-10 samengesteld. Het betreft hier de informanten van de provincies Overijssel, Zuid-Holland en Drenthe. Van de geïnterviewde provincies wisten alleen de informanten van de provincie Noord-Holland een top-10 samen te stellen.

Naast de zestien knelpunten uit het onderzoek van Van der Heijden et al (2005) die zijn voorgelegd aan de informanten is alle informanten ook gevraagd of er binnen de regio zich ook knelpunten voordoen die niet in de voorgelegde lijst stonden. Deze eventuele knelpunten zijn door de informanten nadien ook gerangschikt in hun top-10. Een top-10 van deze knelpunten wordt weergegeven in de onderstaande tabel.

Knelpunten in de woningbouw	
Top 10 - Andere knelpunten	
1.	Stijging bouwkosten
2.	Aanbodoverschot woningen
3.	Beperkingen door Wet- en regelgeving
4.	Te grote productiesprong
5.	Deskundigheid marktpartijen
6.	Onvoldoende politiek draagvlak
7.	Minder inschrijvingen bij aanbesteding
8.	Financiële situatie gemeente
9.	Gemeentegrenzen vol, dus geen uitleg
10.	Infrastructurele belemmeringen

Tabel 6.17: Overige knelpunten in de woningbouw

Met name de stijging van de bouwkosten werd door veel informanten aangedragen als groot knelpunt. Op basis van de rangschikking van dit knelpunt en de puntentoekenning zou dit knelpunt zelfs in de top-10 komen van grootste knelpunten. Dat terwijl dit knelpunt niet een gegeven was maar informanten hier zelf mee kwamen. Het knelpunt “beperkingen door wet- en regelgeving” is met name aangedragen in het kader van milieuwetgeving en beleid omtrent de contouren rond Schiphol. Knelpunten onder de noemen “beperkingen door wet- en regelgeving” zijn dan ook alleen aangedragen door de regio’s Amsterdam en Holland Rijnland, die beide aan Schiphol grenzen.

Een aantal gemeenten vond ook de productiesprong te groot. Dat wil zeggen dat er een te groot aantal woningen gebouwd dient te worden ten opzichte van de jaren ervoor en ook als percentage van het huidige woningbestand in de regio. Hier zal verder op ingegaan worden in paragraaf 6.5.

6.2.4 Grondposities

Op de vraag of er veel gronden in handen zijn van beleggers en projectontwikkelaars wordt er heel eenduidig door de informanten met “ja” geantwoord. In alle gebieden op de gemeente Amsterdam na hebben beleggers en projectontwikkelaars erg veel gronden verworven die al dan niet bestemd zijn voor woningbouw. De reden dat dit in Amsterdam niet veel het geval is komt doordat de gemeente Amsterdam zelf heel veel grond in erfpacht heeft.

Grond bij investeerders	Probleem		Probleem		
Twente			Holland Rijnland		
VROM	Ja	Nee	VROM	Ja	Ja
Regio Twente	Ja	Nee	Provincie Zuid-Holland	Ja	Ja
Gemeente Enschede	Ja	Ja	Regio Holland Rijnland	Ja	Ja
Gemeente Hengelo	Ja	Ja	Gemeente Leiden	Ja	Nee
Gemeente Almelo	Ja	Nee			
Zwolle-Kampen			Emmen		
VROM	Ja	Nee	VROM	Ja	Ja
Provincie Overijssel	Ja	Nee	Provincie Drenthe	Ja	Ja
Gemeente Zwolle	Ja	Nee	Gemeente Emmen	Ja	Ja
Gemeente Kampen	Ja	Nee			
Stadsregio Amsterdam			Regiovisie Gn-Assen		
VROM	Ja	Ja	VROM	Ja	Ja
Provincie Noord-Holland	Ja	Ja	Regiovisie Gn-Assen	Ja	Ja

Stadsregio Amsterdam	Ja	Ja	Gemeente Groningen	Ja	Ja
Gemeente Amsterdam	Nee	nvt	Gemeente Assen	Ja	Ja
Gemeente Zaanstad	Ja	Nee			

Tabel 6.18: Aanwezigheid externe grondeigenaren en probleemindicatie

Op de vervolgvraag of dit gegeven als probleem wordt ervaren wordt minder eenduidig gereageerd. Hierin is zoals eerder verondersteld duidelijk een onderscheid te herkennen tussen goed en minder presterende regio's. Bijna alle informanten van minder presterende regio's zien dit gegeven als een probleem wat betreft de woningbouwproductie. Dit gegeven zorgt er volgens de informanten voor dat veel beoogde woningbouw niet tot stand komt omdat de partijen die de gronden bezitten te hoge eisen stellen qua ontwikkeling, met name financieel. In de regio's Groningen – Assen en de regio Emmen wordt veel gerefereerd aan de zogeheten Twentse bouwers, een consortium van vier grote projectontwikkelaars uit Twente die veel gronden hebben verworven in het noorden van het land. Veel informanten, ook uit goed presterende regio's refereren aan de problematiek die zich voordoet met name in de gemeente Groningen, dit is landelijk bekend. De regio Emmen die ook te maken heeft met de Twentse bouwers en dit ook als problematisch ervaart stelt dat de problematiek in de regio Groningen – Assen groter is dan in de regio Emmen en dat de verstandhouding tussen de regio Emmen en de bouwers ook beter is te noemen dan de verstoorde verstandhouding tussen met name de gemeente Groningen en de bouwers. Opvallend is dat in de regio Twente zelf de Twentse bouwers niet als problematisch worden ervaren en daar ook weinig grondposities hebben in vergelijking tot de Groningen – Assen en Emmen. Al ervaren de gemeenten Enschede en Hengelo het wel als probleem dat veel grondposities in externe handen zijn dit wordt niet zoals in de regio's Groningen – Assen en Emmen direct gekoppeld aan de Twentse bouwers.

De meningen binnen de goed presterende regio's zijn meer verdeeld. Veel informanten die aangaven dit gegeven als niet problematisch te ervaren vinden het feit dat veel grondposities in handen zijn van externe partijen een gegeven dat nu eenmaal realiteit is. Er kan wel heel veel over geklaagd worden en het gehele proces vertragen maar je kunt het ook gewoon als een feit zien en accepteren dat marktpartijen nu eenmaal andere belangen hebben dan overheidspartijen. Met name de regio Zwolle-Kampen is daar erg nuchter in. In de Stadsregio Amsterdam is het opvallend dat alle hogere overheidsorganen aangeven dat dit wel als probleem wordt ervaren maar de centrumgemeenten in de regio die feitelijk uitvoerders van het beleid zijn ervaren het niet als problematisch.

6.2.5 Binnenstedelijk bouwen

Priemus et al (1996) gaven een drietal oplossingen om meer woningbouw op binnenstedelijke locaties te realiseren. Dit waren het verdiepen of overkluizen van infrastructuur, meer hoogbouw en herbesteding van minder courante kantoorgebouwen. Deze drie oplossingen zijn aan de informanten voorgelegd in een vraag in welke mate deze mogelijke oplossingen binnen de regio worden toegepast om binnenstedelijke bouwruimte te creëren.

Verdiepen en overbouwen van infrastructuur

Het verdiepen en overbouwen van infrastructuur wordt weinig tot niets mee gedaan. De kosten voor het overkluizen van wegen, spoorlijnen en andere grote infrastructurale aders wegen niet op tegen de baten. De informanten die "weinig" antwoordden spraken over een sporadisch klein project maar niet op grote schaal, ook refereerden veel informanten aan ondergrondse parkeergarages.

Alleen de gemeente Amsterdam en de accountmanager van VROM voor de Stadsregio Amsterdam antwoordden dat er veel gedaan wordt met het overkluizen en verdiepen van infrastructuur. Hierbij gaven

beide als voorbeeld de Zuidas in Amsterdam en het feit dat Amsterdam een aantal ondergrondse metrolijnen kent en dit aantal ook aan het uitbreiden is.

Binnenstedelijk bouwen	Verdiepen of overkluisen	Hoogbouw	Herbestemming
Twente			
VROM	Weinig	Veel	Niets
Regio Twente	Weinig	Veel	Niets
Gemeente Enschede	Weinig	Veel	Weinig
Gemeente Hengelo	Niets	Weinig	Niets
Gemeente Almelo	Niets	Veel	Niets
Zwolle-Kampen			
VROM	Niets	Weinig	Weinig
Provincie Overijssel	Weinig	Weinig	Weinig
Gemeente Zwolle	Weinig	Weinig	Weinig
Gemeente Kampen	Niets	Niets	Niets
Stadsregio Amsterdam			
VROM	Veel	Veel	Weinig
Provincie Noord-Holland	Weinig	Veel	Weinig
Stadsregio Amsterdam	Weinig	Veel	Weinig
Gemeente Amsterdam	Veel	Veel	Weinig
Gemeente Zaanstad	Niets (in Zaanstad)	Weinig (in Zaanstad)	Weinig (in Zaanstad)
Holland Rijnland			
VROM	Weinig	Veel	Weinig
Provincie Zuid-Holland	Weinig	Veel	Weinig
Regio Holland Rijnland	Weinig	Veel	Weinig
Gemeente Leiden	Weinig	Veel	Weinig
Emmen			
VROM	Niets	Weinig	Niets
Provincie Drenthe	Niets	Weinig	Niets
Gemeente Emmen	Niets	Weinig	Niets
Regiovisie Groningen-Assen			
VROM	Weinig	Veel	Weinig
Regiovisie Groningen-Assen	Niets	Veel	Niets
Gemeente Groningen	Niets	Veel	Weinig
Gemeente Assen	Niets	Weinig (in Assen)	Weinig

Tabel 6.19: Binnenstedelijke bouwmethoden

Hoger bouwen

In een aantal regio's wordt veel hoogbouw gepleegd teneinde meer binnenstedelijke bouwruimte te creëren. Dit wordt veel gedaan in de regio's Amsterdam, Holland Rijnland, Twente en Groningen – Assen. Binnen deze regio's antwoordden een aantal informanten afwijkend met de kanttekening dat dit alleen gold voor de eigen gemeente en dat er regiobreed wel veel met hoogbouw gedaan wordt. In de regio Zwolle – Kampen en de regio Emmen wordt volgens de informanten erg weinig gedaan met hoogbouw teneinde meer binnenstedelijke bouwruimte te creëren.

Herbestemming van minder courante kantoorgebouwen

Er wordt weinig tot niets gedaan met het herbestemmen van minder courante kantoorgebouwen. Sporadisch wordt er eens een kantoorgebouw omgebouwd tot studentenappartementen maar niet op erg grote schaal en ook niet met de motivatie dat er te weinig binnenstedelijke bouwruimte is.

6.2.6 Bouwkosten

Al eerder werd er geconcludeerd dat een stijging van de bouwkosten als probleem wordt ervaren. In het interview werd de informanten ook gevraagd of een stijging van de bouwkosten van invloed is op de doorlooptijd van een nieuwbouwwoning en of de totale productie er ook onder te lijden heeft. Ook nu wordt er bevestigend geantwoord.

Stijging bouwkosten			
Twente		Holland Rijnland	
VROM	Ja	VROM	Ja
Regio Twente	Ja	Provincie Zuid-Holland	Ja
Gemeente Enschede	Ja	Regio Holland Rijnland	-
Gemeente Hengelo	Ja	Gemeente Leiden	Ja
Gemeente Almelo	Ja		
Zwolle-Kampen		Emmen	
VROM	Ja	VROM	Nee
Provincie Overijssel	Ja	Provincie Drenthe	Nee
Gemeente Zwolle	Ja	Gemeente Emmen	Ja
Gemeente Kampen	Ja		
Stadsregio Amsterdam		Regiovisie Groningen-Assen	
VROM	Ja	VROM	Ja
Provincie Noord-Holland	Ja	Regiovisie Groningen-Assen	Ja
Stadsregio Amsterdam	Ja	Gemeente Groningen	Ja
Gemeente Amsterdam	Ja	Gemeente Assen	Ja
Gemeente Zaanstad	Ja		

Tabel 6.20: Bouwkostenstijging

De bovenstaande tabel geeft aan dat bijna alle informanten beamen dat de stijging van de bouwkosten van invloed is op de doorlooptijd van nieuwbouwwoningen en dat de stijging van de bouwkosten een vertragend effect heeft. De meeste informanten echter stellen dat de langere doorlooptijd weinig tot geen invloed heeft op de totale productie. De gemeente Zaanstad en alle informanten uit de regio Groningen – Assen (uitgezonderd de gemeente Assen) menen daarentegen dat de stijging van de bouwkosten wel een productieverlagend effect met zich meebrengt. Een opvallende uitkomst is dat de accountmanager van VROM voor de regio Emmen en de provincie Drenthe aangeven dat de stijging van de bouwkosten geen invloed heeft op de doorlooptijd van een nieuwbouwwoning in de regio Emmen en ook niet van invloed is op de totale productie terwijl de gemeente Emmen zeker wel meent dat dit een vertragend effect op de woningbouwproductie heeft.

6.3 Gestelde doelen in het convenant

Aan de hand van een drietal vragen zijn de informanten geïnterviewd over de gestelde doelen in het convenant en hun visie daarop. In paragraaf 6.3.1 wordt de beoordeling van de taakstelling uiteengezet. Paragraaf 6.3.2 gaat in op de toekomstscenario's waaraan de taakstelling deels is afgeleid. Tot slot in paragraaf 6.3.3 worden de antwoorden uiteengezet op de vraag of informanten denken dat er sprake is van een kwantiteitstekort aan woningbouw dan wel een kwaliteitstekort.

6.3.1 Beoordeling taakstelling

Aan de hand van het monitoringsysteem Primos-2003 is er per regio vastgesteld hoeveel woningen deze moeten bouwen in de periode tussen 2005 en 2010. Aan de informanten is gevraagd of zij de taakstelling die voortkomt uit de prognose reëel vinden en het ermee eens zijn.

Beoordeling taakstelling			
Twente		Holland Rijnland	
VROM	Reëel	VROM	Reëel
Regio Twente	Reëel	Provincie Zuid-Holland	Te hoog
Gemeente Enschede	Reëel	Regio Holland Rijnland	Reëel
Gemeente Hengelo	Reëel	Gemeente Leiden	Te hoog
Gemeente Almelo	Reëel		
Zwolle-Kampen		Emmen	
VROM	Reëel	VROM	Reëel
Provincie Overijssel	Te hoog	Provincie Drenthe	Te hoog
Gemeente Zwolle	Reëel	Gemeente Emmen	Te laag
Gemeente Kampen	Reëel		
Stadsregio Amsterdam		Regiovisie Groningen-Assen	
VROM	Reëel	VROM	Te hoog
Provincie Noord-Holland	Reëel	Regiovisie Groningen-Assen	Te hoog
Stadsregio Amsterdam	Reëel	Gemeente Groningen	Te hoog
Gemeente Amsterdam	Te hoog	Gemeente Assen	Te hoog
Gemeente Zaanstad	Te laag		

Tabel 6.21: Beoordeling taakstelling

Over het algemeen valt te constateren dat de minder presterende regio's de taakstelling eerder te hoog vinden dan de goed presterende regio's. Het minst positief is de regio Groningen – Assen. Alle informanten van die regio vinden de taakstelling (veel) te hoog. De regiovisie had zelf een taakstelling berekend van 13.000 woningen voor die periode. Dat zijn er 22.113 geworden. Inmiddels zijn er in december 2007 nieuwe afspraken met de regio gemaakt. De regio dient nu 13.000 woningen toe te voegen aan de woningvoorraad in de periode 2005 en 2010. Deze taakstelling is volgens de informanten wel reëel. De regio Emmen lijkt niet eenduidig te antwoorden. De taakstelling die voor de regio Emmen is opgesteld in het convenant wijkt af van de taakstelling zoals die berekend was door Primos. Emmen heeft in het convenant ook een eigen hogere ambitie bedongen en op basis van die cijfers wordt de regio nu ook beoordeeld. De accountmanager van VROM vindt de oorspronkelijke taakstelling volgens Primos reëel maar vindt de eigen ambitie niet reëel en te hoog. De provincie Drenthe meent dat zelfs de oorspronkelijke taakstelling te hoog was. De gemeente Emmen vond die echter te laag en heeft daarom een hogere taakstelling bedongen die nu achteraf niet reëel is gebleken. In de regio Holland Rijnland vinden de provincie en de gemeente Leiden de taakstelling te hoog. Met name de eigen ambitie die ook in deze regio is meegenomen in de taakstelling is niet reëel gebleken. De oorspronkelijke taakstelling zou wel reëel zijn geweest. Ook in de stadsregio Amsterdam zijn de meningen verdeeld. De hogere overheden en de Stadsregio vinden de taakstelling reëel. De gemeente Amsterdam vindt de taakstelling te hoog, maar wel haalbaar. De gemeente Zaanstad daarentegen vindt de taakstelling te laag en is van mening dat de regio veel meer woningen kan bouwen dan de taakstelling. In de regio Twente vinden alle informanten de taakstelling reëel. De provincie Overijssel vindt de taakstelling voor de regio Zwolle – Kampen wel te hoog maar toch haalbaar.

6.3.2 Toekomstscenario's

Ongeveer de helft van de informanten is op de hoogte van de toekomstscenario's waaraan de cijfers van Primos getoetst zijn. Er is geen duidelijk verschil te herkennen tussen goed en minder presterende regio's. Ondanks dat de helft wel op de hoogte is van dergelijke materie vindt een groter deel van de informanten dat de informatievoorziening vanuit het Rijk over achtergronden van de berekende taakstelling onvoldoende. Een aantal van de informanten die wel op de hoogte was gaf nadrukkelijk aan dat dit kwam door eigen onderzoek en dat er vanuit het Rijk geen informatie over gegeven werd.

Toekomstscenario's en informatievoorziening					
	Op hoogte	Infvoorziening		Op hoogte	Infvoorziening
Twente			Holland Rijnland		
VROM	Ja	Onvoldoende	VROM	Ja	Voldoende
Regio Twente	Nee	Geen mening	Provincie Zuid-Holland	Nee	Onvoldoende
Gemeente Enschede	Ja	Onvoldoende	Regio Holland Rijnland	Ja	Voldoende
Gemeente Hengelo	Ja	Onvoldoende	Gemeente Leiden	Nee	Onvoldoende
Gemeente Almelo	Nee	Onvoldoende			
Zwolle-Kampen			Emmen		
VROM	Ja	Onvoldoende	VROM	Ja	Voldoende
Provincie Overijssel	Ja	Voldoende	Provincie Drenthe	Nee	Onvoldoende
Gemeente Zwolle	Nee	Onvoldoende	Gemeente Emmen	Nee	Onvoldoende
Gemeente Kampen	Ja	Voldoende			
Stadsregio Amsterdam			Regiovisie Gn-Assen		
VROM	Ja	Voldoende	VROM	Ja	Voldoende
Provincie Noord-Holland	Ja	Onvoldoende	Regiovisie Gn-Assen	Nee	Onvoldoende
Stadsregio Amsterdam	Ja	Voldoende	Gemeente Groningen	Nee	Onvoldoende
Gemeente Amsterdam	Nee	Onvoldoende	Gemeente Assen	Nee	Onvoldoende
Gemeente Zaanstad	Nee	Onvoldoende			

Tabel 6.22: Toekomstscenario's en informatievoorziening

Wat opvallend is bij deze vraag is dat een aantal informanten heel duidelijk aangeven wel de nodige informatie hierover te hebben ontvangen vanuit het Rijk. Wellicht heeft deze opmerkelijke uitkomst te maken met de eerdere inconsistentie die al in paragraaf 4.6 werd geconcludeerd dat het Rijk er meerdere toekomstscenario's op na houdt en hierover niet eenduidig gecommuniceerd heeft.

6.3.3 Het kwantiteits- versus kwaliteitsvraagstuk

Er bestaat veel discussie over de vraag of het wel zo slecht gesteld is met de kwantiteit van de woningvoorraad. Volgens velen is het meer een kwestie van een kwaliteitstekort en is er van een kwantiteitstekort nauwelijks of geen sprake. In tabel 6.23 wordt weergegeven of informanten het eens zijn met deze stelling en indien daar sprake van is of dit ook van invloed is op de motivatie om de gestelde doelen te halen.

De veronderstelling dat met name minder presterende regio's het eens zijn met de stelling is slechts ten dele waar gebleken. Met name de regio Groningen – Assen conformeert zich wel erg sterk aan de veronderstelling. De regio Emmen deels en de regio Holland Rijnland allerminst.

Kwantiteit versus kwaliteit					
Twente			Holland Rijnland		
VROM	Mee eens	Nee	VROM	Oneens	nvt
Regio Twente	Mee eens	Nee	Provincie Zuid-Holland	Oneens	nvt
Gemeente Enschede	Mee eens	Nee	Regio Holland Rijnland	Oneens	nvt
Gemeente Hengelo	Oneens	nvt	Gemeente Leiden	Oneens	nvt
Gemeente Almelo	Mee eens	Nee			
Zwolle-Kampen			Emmen		
VROM	Mee eens	Nee	VROM	Mee eens	Nee
Provincie Overijssel	Oneens	nvt	Provincie Drenthe	Mee eens	Nee
Gemeente Zwolle	Oneens	nvt	Gemeente Emmen	Oneens	nvt
Gemeente Kampen	Oneens	nvt			

Stadsregio Amsterdam			Regiovisie Gn-Assen		
VROM	Oneens	nvt	VROM	Mee eens	Nee
Provincie Noord-Holland	Oneens	nvt	Regiovisie Gn-Assen	Mee eens	Nee
Stadsregio Amsterdam	Mee eens	Nee	Gemeente Groningen	Mee eens	Ja
Gemeente Amsterdam	Oneens	nvt	Gemeente Assen	Mee eens	Ja
Gemeente Zaanstad	Mee eens	Ja			

Tabel 6.23: Kwantiteit versus kwaliteit

6.4 Regiospecifiek

In deze laatste paragraaf worden de antwoorden besproken over de meer regiospecifieke vragen. Hierin komen naar voren; de regionale overeenstemming (6.4.1); de aanjagende instanties en personen (6.4.2); redenen voor het wel of niet behalen van de taakstelling (6.4.3); een visie op beter of minder presterende regio's (6.4.4); contacten tussen de verschillende regio's (6.4.5); en tot slot de vraag of het niet behalen van de taakstelling zijn oorzaken kent door een regionaal of lokaal probleem (6.4.6).

6.4.1 Regionale overeenstemming

De tabel 6.24 geeft weer of er volgens de informanten ook gemeenten zijn binnen de stedelijke regio die de taakstelling niet willen onderschrijven. Een verrassende uitkomst is te herkennen in de regio Twente. De meeste informanten stellen dat dit wel het geval is. Echter niet op de manier waarop de vraag doelde. Er zijn in die regio een aantal kleine gemeenten waar veel particuliere woningbouw plaatsvindt. Die gemeenten voelen zich door de afspraken beperkt en zouden graag veel meer willen bouwen. Een aantal van deze gemeenten houdt zich niet aan de taakstelling en bouwen veel meer dan afgesproken waardoor de grotere centrumgemeenten in de problemen komen wat betreft de diversiteit en afzetbaarheid van hun woningbouwprogramma's.

Regionale overeenstemming			
Twente		Holland Rijnland	
VROM	Ja	VROM	Nee
Regio Twente	Ja	Provincie Zuid-Holland	Nee
Gemeente Enschede	Ja	Regio Holland Rijnland	Nee
Gemeente Hengelo	Ja	Gemeente Leiden	Nee
Gemeente Almelo	Nee		
Zwolle-Kampen		Emmen	
VROM	Nee	VROM	Nee
Provincie Overijssel	Nee	Provincie Drenthe	Nee
Gemeente Zwolle	Nee	Gemeente Emmen	Nee
Gemeente Kampen	Nee		
Stadsregio Amsterdam		Regiovisie Groningen-Assen	
VROM	Nee	VROM	Nee
Provincie Noord-Holland	Nee	Regiovisie Groningen-Assen	Ja
Stadsregio Amsterdam	Ja	Gemeente Groningen	Ja
Gemeente Amsterdam	Nee	Gemeente Assen	Ja
Gemeente Zaanstad	Nee		

Tabel 6.24: Regionale overeenstemming

In de regio Groningen – Assen zijn er ook gemeenten die de taakstelling niet willen onderschrijven. Gemeenten die de urgentie om te bouwen niet (willen) inzien en bewust te weinig bouwen. Gemeenten binnen de regio die door verschillende informanten worden genoemd zijn Groningen, Haren, Leek, Noordenveld en Hoogezand.

Een andere opvallendheid is te herkennen in de Stadsregio Amsterdam. Volgens de stadsregio zelf heeft de gemeente Amsterdam op het punt gestaan weg te lopen bij de onderhandelingen over het convenant. Uiteindelijk is er onder grote politieke druk toch getekend. Opvallend is dat vooral de gemeente Amsterdam hier met geen woord over rept. Ook de overige informanten uit de regio kaarten dit niet aan.

De overige regio's waren eenduidig in hun antwoorden. Er zijn binnen die regio's geen gemeenten die de taakstelling niet onderschrijven, aldus de informanten.

6.4.2 Aanjagende instanties en personen

Deze vraag aan de informanten is uit meerdere (deel)vragen opgezet. Allereerst de vraag of de regio ook een aanjaagteam of een vergelijkend instrument heeft. Zo ja; wie of wat dan en wat zijn de concrete werkzaamheden. Zo niet; is er wel nagedacht om een aanjaagteam o.i.d. aan te trekken of in het leven te roepen. En eventueel; waarom wel of waarom niet.

Er zijn een aantal regio's die over een aanjaagteam beschikken. De regiovisie Groningen – Assen heeft een woningbouwregisseur. Deze stimuleert gemeenten en marktpartijen tot het van de grond doen komen van projecten. Tevens heeft deze een monitorende functie. Volgens de gemeente Groningen overigens heeft dit nog niet daadwerkelijk iets toegevoegd. De gemeente Amsterdam heeft ook een woningbouwregisseur. Deze is alleen voor de gemeente Amsterdam verantwoordelijk. De overige instanties uit de regio geven overigens wel aan dat de overige gemeenten goed worden aangejaagd door de provincie Noord – Holland en de Stadsregio Amsterdam. Ook de gemeente Kampen heeft een dergelijk instrument. Zij hebben zelf een taskforce woningbouw in het leven geroepen. De provincie Overijssel ziet zichzelf overigens als een aanjaagteam voor alle gemeenten en regio-organen. De gemeente Zwolle heeft er wel over nagedacht een woningbouwregisseur aan te trekken maar heeft een extra beleidsmedewerker Wonen aangenomen wat voldoende is gebleken.

Aanjaagteam of vergelijkbaar instrument			
Twente		Holland Rijnland	
VROM	Nee	VROM	Nee
Regio Twente	Nee	Provincie Zuid-Holland	Nee
Gemeente Enschede	Nee	Regio Holland Rijnland	Nee
Gemeente Hengelo	Nee	Gemeente Leiden	Nee
Gemeente Almelo	Nee		
Zwolle-Kampen		Emmen	
VROM	Nee	VROM	nee
Provincie Overijssel	Ja	Provincie Drenthe	nee
Gemeente Zwolle	Nee	Gemeente Emmen	nee
Gemeente Kampen	Ja		
Stadsregio Amsterdam		Regiovisie Groningen-Assen	
VROM	Ja	VROM	ja
Provincie Noord-Holland	Ja	Regiovisie Groningen-Assen	ja
Stadsregio Amsterdam	Ja	Gemeente Groningen	ja
Gemeente Amsterdam	Ja	Gemeente Assen	ja
Gemeente Zaanstad	Ja		

Tabel 6.25: Aanjaagteam of woningbouwregisseur

Het merendeel van de informanten geeft aan niet over een aanjaagteam of een vergelijkbaar instrument te beschikken. In de regio Twente is er wel nagedacht over het aantrekken van een woningbouwadviseur. Hier is overigens niets mee gedaan omdat de taakstelling vooralsnog met gemak behaald lijkt te worden. Ook binnen

de regio Holland Rijnland is er door alle partijen wel nagedacht een woningbouwregisseur aan te trekken. De reden dat dit niet is gebeurd was omdat er geen geld voor beschikbaar was. De regio is overigens momenteel bezig met het aantrekken van een woningbouwregisseur, die procedure is nu in gang. De reden dat er nu wel een woningbouwregisseur wordt aangetrokken is dat de productie toch wel heel erg achter begint te blijven en omdat er inmiddels mogelijkheden bestaan om de kosten van een woningbouwregisseur door het Rijk te laten betalen. In de regio Emmen is er ook over nagedacht om een woningbouwregisseur aan te trekken. Echter door een grote reorganisatie bij de gemeente Emmen lag daarop geen prioriteit. Met de reorganisatie achter de rug wordt er nu wel gezocht naar een woningbouwregisseur. Voorstellen hieromtrent liggen momenteel bij de gemeenteraad van de gemeente Emmen ter goedkeuring.

Het hebben van een woningbouwregisseur of aanjaagteam wil, zo blijkt uit de antwoorden, niets zeggen over het al dan niet succesvol zijn van de regio. De regio Groningen – Assen heeft al jaren een woningbouwregisseur en is ondanks dat één van de minst presterende regio's.

6.4.3 Redenen voor het wel of niet behalen van de taakstelling

In het interview met de informanten is hen ook gevraagd naar een verklaring van het wel of niet behalen van de taakstelling van de eerste twee jaren van de convenantsperiode. Gezien de uiteenlopende redenen voor het wel of niet behalen van de taakstelling is ervoor gekozen geen tweedeling te maken tussen goed en minder presterende regio's maar om iedere regio afzonderlijk te behandelen.

Regio Twente

Meerdere informanten uit de regio Twente geven als verklaring voor het ruimschoots overtreffen van de doelstelling dat er in de regio's veel kleine en middelgrote aannemers gevestigd zijn. Dit in combinatie met de kleinschaligheid van de plannen maar wel met een grote hoeveelheid plannen door ruim voldoende uitbreidingsmogelijkheden maakt dat er in de regio een relatief laag risico is bij woningbouw waardoor projecten makkelijker tot uitvoering komen. Tevens maakt de kleinschaligheid van de projecten de complexiteit lager wat ook in het voordeel is. Daarnaast kent de regio relatief veel "rijke" starters. In de regio Twente is het heel gebruikelijk dat jongeren heel lang in het ouderlijk huis blijven wonen, ook als deze reeds aan het werk zijn. In die periode sparen velen voor een eigen woning en gaan relatief laat maar met veel spaargeld de woningmarkt op.

Regio Zwolle - Kampen

De voornaamste reden voor het overtreffen van de taakstelling in de regio Zwolle – Kampen is volgens de respondenten het feit dat Zwolle als stad steeds meer in trek raakt, zowel vanuit de Randstad alsook vanuit het noorden. Zwolle groeit erg sterk op economisch en demografisch vlak. Er is een grote vraag naar woningen wat bevorderlijk is wat betreft de risico's bij grootschalige ontwikkeling. Een andere belangrijke factor die door meerdere informanten uit de regio wordt aangedragen is het bestaan van een overleg tussen marktpartijen en overheden in de regio. Dit wordt het Concilium genoemd. Marktpartijen en gemeenten in de regio kunnen erg goed met elkaar overweg wat de totstandkoming van woningbouwprojecten vergemakkelijkt.

Stadsregio Amsterdam

Voor de stadsregio Amsterdam geldt dat de accountmanager van VROM, de provincie Noord – Holland en de Stadsregio Amsterdam aangaven dat een groot deel van de goede cijfers uit de jaren 2005 en 2006 te maken hebben met het laat tot uitvoering komen van een aantal grote VINEX-projecten. Dit geeft een enigszins rooskleuriger beeld. Overigens met de kanttekening dat zonder de totstandkoming van deze projecten de woningbouwproductie ook op peil zou zijn. De stadsregio Amsterdam schrijft ook veel van het succes toe aan de hoge economische groei in de regio, hoger dan in de rest van Nederland. Tevens is zij van mening dat ook de

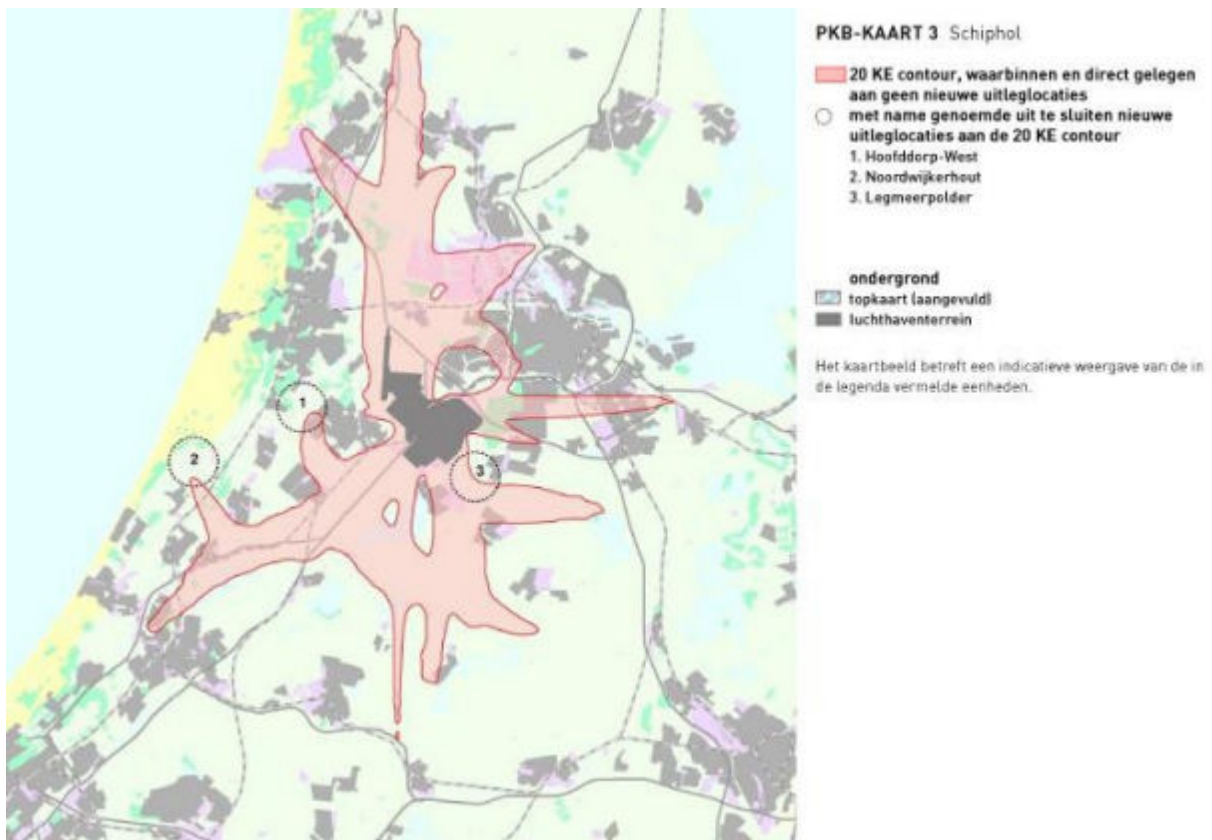
goede woningbouwregisseur van de gemeente Amsterdam bij heeft gedragen aan de hoge productie. De gemeente Zaanstad is sceptisch en schrijft het succes met name toe aan een lagere taakstelling voor de stadsregio. Hierdoor lijkt de stadsregio het beter te doen ten opzichte van de meeste andere regio's die wel moeten bouwen om het tekort terug te dringen naar 1,5%.

Holland Rijnland

De meeste informanten uit de regio Holland Rijnland geven als verklaring voor de achterblijvende woningbouwproductie dat er erg veel hinder wordt ondervonden of in ieder geval de complexiteit groter wordt door de 20 Ke-contouren rondom Schiphol. Er mogen binnen deze contouren geen nieuwe uitleglocaties worden ontwikkeld ten behoeve van de woningbouw. Herstructurering en intensivering van bestaand bebouwd gebied binnen de 20 Ke-contouren zijn wel toegestaan (VROM, 2004-XX). In figuur 6.1 wordt een weergave gegeven van de 20 Ke-contouren rondom Schiphol.

Een ander probleem volgens een aantal informanten is het "Pact van Teylingen". Het pact van Teylingen is een afsprakenset over de bollen en de Bollenstreek, de gespecialiseerde glastuinbouw, werkgelegenheid, wonen, landschap, recreatie, toerisme, natuur en ecologie en tot slot milieu en water.¹⁰ Volgens de informanten werkt dit pact de woningbouw tegen en legt het de woningbouw in de regio Holland Rijnland erg veel restricties op met als gevolg veel weerzin vanuit de bevolking.

Een andere verklaring die meerdere malen genoemd wordt is de hoge ambitie van de rijksoverheid. In een gebied dat zo beperkt wordt door aanvullende regelgeving is het terugdringen van het tekort tot 1,5% een te hoge opgave.



Figuur 6.1: 20 Ke-contouren rond Schiphol (VROM 2004-XX)

¹⁰ http://www.hollandrijnland.net/Ruimte/Pact_van_Teylingen

Regio Emmen

In de stadsregio Emmen zijn er geen verklaringen te onderkennen die steeds terugkomen bij alle informanten. Volgens de gemeente Emmen is de eigen ambitie van de regio die ook bij het convenant is opgenomen veel te hoog geweest. Verklaringen voor het niet behalen van de afgesproken taakstelling zijn; een te hoge opgave binnenstedelijk; een tekort aan plancapaciteit; en een tekort aan ambtelijke capaciteit bij de gemeente Emmen.

Regiovisie Groningen – Assen

Zoals reeds eerder werd vermeld heeft de regio Groningen – Assen veel problemen met de zogeheten Twentse bouwers. Dit wordt door de meeste informanten dan ook als een deels verklarende factor gegeven voor het niet behalen van de woningbouwopgave in de jaren 2005/2006. Daarnaast wordt door een aantal informanten aangegeven dat ook de politieke urgentie om zoveel woningen te bouwen ontbreekt. Nieuwe gemeenteraden bijvoorbeeld hebben binnen de regio veel andere inzichten dan voorgaande gemeenteraden. Daarnaast wordt ook veel aangegeven dat de sprong in het aantal te bouwen woningen te groot is ten opzichte van de jaren ervoor.

6.4.4 Visie op beter of minder presterende regio's

In het interview is de informanten ook gevraagd om hun visie op beter of minder presterende regio's. Onderkennen de informanten een verschillende aanpak tussen de verschillende regio's of is er geen pijn op te trekken?

De goed presterende regio's geven overwegend aan dat er geen peil op te trekken is. Iedere regio kent namelijk zijn eigen specifieke omstandigheden. Volgens de gemeente Amsterdam is het goed voor te stellen dat de bouwambitie van een aantal regio's te hoog is in relatie tot de populariteit van de regio en de perifere ligging van bijvoorbeeld de regio Groningen – Assen en de regio Emmen. De gemeente Kampen geeft aan dat het niet goed is om naar andere regio's te wijzen maar dat er met name naar succesfactoren binnen de eigen regio gekeken moet worden omdat het moeilijk is om te schatten of dergelijke zaken binnen andere regio's op dezelfde manier worden aangepakt. De gemeente Kampen schrijft een groot deel van het succes aan toe de Provincie Overijssel; die jaagt erg actief aan.

De informanten uit de regio Groningen – Assen geven allen aan dat er een erg groot gat zit in die regio tussen de woningvoorraad ten tijde van het aangaan van het convenant en wat er bijgebouwd dient te worden. Met andere woorden, de taakstelling als percentage van de bestaande voorraad is erg hoog in vergelijking tot de andere regio's. De regio had al een groot woningtekort waardoor het gat tot een tekort van 1,5% te groot is om in vijf jaar te dichten. Hier is in veel andere regio's geen sprake van. Veel informanten hebben aangegeven dat het moeilijk is om te beoordelen waardoor andere regio's beter presteren. Volgens de gemeente Leiden is er wellicht een (betere) woningbouwregisseur aanwezig in beter presterende regio's. Dit is overigens niet juist gebleken.

6.4.5 Contacten tussen regio's

In het interview is de informanten ook gevraagd of er als regio contact is met andere regio's en of regio's ook van elkaar leren. De minder presterende regio's is met name gevraagd of er contact is geweest met beter presterende regio's om te kijken waarom het daar wel lijkt te lukken.

De regio's in de provincie Overijssel hebben zoals tabel 6.26 laat zien weinig tot geen contact met andere regio's om te kijken of er van elkaar geleerd kan worden. Alleen de gemeente Zwolle geeft aan af en toe contact te hebben met andere steden binnen de provincie om te kijken hoe het daar gaat met de woningbouw.

In de stadsregio Amsterdam lijkt er op gemeentelijk niveau niet veel gekeken te worden naar andere regio's. De Stadsregio Amsterdam en de accountmanager van VROM geven aan dat er wel veel contacten zijn tussen de stedelijke regio's in de Randstad.

Contact met andere regio's		
Twente		
VROM	Nee	Opmerkelijk genoeg niet, zelfs gemeenten binnen de regio onderling nauwelijks
Regio Twente	Nee	Dat is eigenlijk raar.
Gemeente Enschede	Nee	Regio Twente heeft als regio wel contact met andere WGR+ regio's maar niet specifiek inzake woningbouw
Gemeente Hengelo	-	Niet bekend
Gemeente Almelo	Nee	-
Zwolle-Kampen		
VROM	Nee	Vreemd genoeg niet of nauwelijks
Provincie Overijssel	Nee	Geen actief contact
Gemeente Zwolle	Ja	Alleen met andere steden binnen de provincie
Gemeente Kampen	Nee	-
Stadsregio Amsterdam		
VROM	Ja	Er is veel contact met omringende regio's
Provincie Noord-Holland	Nee	-
Stadsregio Amsterdam	Ja	Met name in de Randstad is er veel contact tussen de regio's
Gemeente Amsterdam	Nee	Af en toe G4 overleg maar daar houdt het mee op.
Gemeente Zaanstad	Nee	Nauwelijks

Tabel 6.26: Contacten tussen regio's bij goed presterende regio's

Dat die contacten er zijn wordt overigens niet bevestigd door een andere regio uit de Randstad; de regio Holland Rijnland. Volgens het regio-orgaan zijn er wel veel contacten met andere regio's en gemeenten uit de zuidvleugel van de randstad maar niet de gehele randstad zijn contacten mee. De regio Groningen – Assen geeft aan dat er in het verleden wel veel contacten zijn geweest met de regio Knooppunt Arnhem – Nijmegen omdat dit de eerste regio was met een eigen woningbouwregisseur.

Contact met andere regio's		
Holland Rijnland		
VROM	Ja	Er zijn wel contacten gelegd. Met name met Rotterdam en Knooppunt Arnhem-Nijmegen
Provincie Zuid-Holland	Nee	Er is daartoe geen interesse vanuit de regio terwijl VROM en de Provincie daar wel op aansturen.
Regio Holland Rijnland	Ja	Wel contact met andere regio's uit de zuidvleugel maar de problemen zijn zo specifiek die kennen ze daar niet.
Gemeente Leiden	Ja	Persoonlijk zeker mee bezig, contact met Amsterdam en Den Haag
Emmen		
VROM	Nee	Overleg met G27 maar niet echt constructieve bijdrage wat betreft woningbouw
Provincie Drenthe	-	Niet bekend
Gemeente Emmen	Nee	-
Regiovisie Gn-Assen		
VROM	Ja	Beperkt zich tot VROM-niveau,

		veel contact met andere accountmanagers
Regiovisie Gn-Assen	Ja	Er is in het verleden veel contact geweest met het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN)
Gemeente Groningen	Ja	Er is in het verleden veel contact geweest met het KAN
Gemeente Assen	Nee	-

Tabel 6.27: Contacten tussen regio's bij minder presterende regio's

6.4.6 Regionaal of lokaal probleem

Aan de minder presterende regio's is middels het interview ook gevraagd de oorzaken van het niet behalen van de taakstelling een lokaal probleem is (problemen bij 1 of klein aantal gemeenten) of een regionaal probleem (alle gemeenten kunnen productie niet aan). De informanten uit de regio Holland Rijnland geven met name aan dat de oorzaken en problemen van regionale aard zijn en dat (bijna) alle gemeenten last hebben van bijvoorbeeld milieuregelgeving, 20 Ke-contouren en het pact van Teylingen. De gemeente Leiden steekt de hand meer in eigen boezem. Er wordt niet onderkend dat de problemen op regionale schaal spelen maar gezien Leiden de grootste opgave van de regio heeft wordt het toch meer als lokaal probleem gezien.

Lokaal of regionaal probleem		
Holland Rijnland		
VROM	Regionaal probleem	
Provincie Zuid-Holland	Regionaal probleem	
Regio Holland Rijnland	Regionaal probleem	
Gemeente Leiden	Lokaal probleem	Het grootste probleem van de regio is de Gemeente Leiden
Emmen		
VROM	Regionaal probleem	
Provincie Drenthe	Regionaal probleem	
Gemeente Emmen	Regionaal probleem	
Regiovisie Gn-Assen		
VROM	Regionaal probleem	
Regiovisie Gn-Assen	Regionaal probleem	
Gemeente Groningen	Lokaal probleem	sommige gemeenten kunnen hun taakstelling prima halen namelijk
Gemeente Assen	Lokaal probleem	sommige gemeenten kunnen hun taakstelling prima halen namelijk

Tabel 6.28: Lokale en regionale problemen

De regio Emmen is een geval apart gezien de regio slechts bestaat uit alleen de gemeente Emmen waardoor het lokale probleem ook direct het regionale probleem is. In de regio Groningen – Assen zijn de meningen verdeeld. De gemeenten Groningen en Assen vinden dat de oorzaken meer van lokale aard zijn gezien er ook genoeg gemeenten binnen de regio zijn die hun taakstelling wel behalen. De regiovisie Groningen – Assen en de accountmanager van VROM zien de problemen in de regio toch als een regionaal probleem omdat het de gehele regio aangaat.

6.5 Taakstelling als percentage van de woningvoorraad

In de uitkomsten van het prestatieonderzoek aan de hand van de interviews werd door een aantal gemeenten met name uit de regio Groningen – Assen aangegeven dat de taakstelling voor die regio in feite hoger is dan die van de andere regio's omdat het woningtekort daar het hoogst is. Om dit te toetsen is daarom gekeken of deze stellingname ook juist is. Dit is gedaan door te kijken wat de woningvoorraad in de zes onderzochte regio's was

op 1 januari 2003. Er is voor deze datum gekozen omdat de berekeningen van de taakstelling gebaseerd is op de Primosberekening-2003 en daarin ook voorspellingen zijn gedaan op basis van de feitelijke woningvoorraad.

Taakstelling als percentage van woningvoorraad			
Regio	Voorraad per 1-1-03	Taakstelling	Percentage
Twente	248716	9740	3,9
Zwolle - Kampen	65433	6370	9,7
Stadsregio Amsterdam	625646	43000	6,9
Holland Rijnland	156950	14620	9,3
Regio Emmen	45063	3700	8,2
Regiovisie Groningen - Assen	189820	22113	11,6

Tabel 6.29: Taakstelling als percentage van woningvoorraad (Bron: CBS)

De veronderstelling van de informanten uit de regio Groningen – Assen blijkt juist te zijn zoals de bovenstaande tabel laat zien. De taakstelling van 22.113 woningen is een toevoeging van 11,6% ten opzichte van de bestaande voorraad op 1 januari 2003. Dit is bijna 2 procentpunt hoger dan de op één na hoogste, de regio Zwolle – Kampen. Deze haalt echter de taakstelling ruimschoots dus er mag slechts geconcludeerd worden dat de informanten uit de regio Groningen – Assen wel een punt hebben. Het gemiddelde percentage toevoegingen van de onderzochte regio's ligt op 7,5%. Als de regio Groningen – Assen deze toevoeging gekregen had in plaats van 11,6% zouden er in de periode 2005 tot 2010 14.236 woningen gebouwd moeten worden in de regio. Daarvan zou in 2005 en 2006 met hetzelfde bouwtempo in plaats van 18% van de totale opgave nu 28% van de totale opgave gereed zijn gekomen. Dit percentage is echter niet te vergelijken met de andere regio's als er voor die regio's niet een soortgelijke berekening wordt gedaan. Vandaar in de onderstaande tabel een soortgelijke berekening voor ieder van de onderzochte regio's.

Taakstelling regio's bij 7,5% bij bestaande voorraad				
Regio	Voorraad per 1-1-03	Taakstelling bij 7,5%	Werkelijk opgeleverd	Fictief bij 7,5%
Twente	248716	18654	57%	30%
Zwolle - Kampen	65433	4907	47%	62%
Stadsregio Amsterdam	625646	46923	41%	38%
Holland Rijnland	156950	11771	24%	26%
Regio Emmen	45063	3380	21%	26%
Regiovisie Groningen - Assen	189820	14237	18%	28%

Tabel 6.30: Taakstelling regio's bij 7,5% bij bestaande voorraad (Bron: CBS, eigen bewerking)

Alle minder presterende regio's zouden bij een gelijke stijging van de taakstelling ten opzichte van de bestaande voorraad beter presteren bij hetzelfde bouwtempo. De regio Zwolle – Kampen zou nóg beter presteren. Twee andere goed presterende regio's; de Stadsregio Amsterdam en de regio Twente zouden volgens deze berekening een stuk lager uitkomen. Dit neemt echter niet weg dat geen van de drie minder presterende regio's middels deze berekening beter presteert dan één van de goed presterende regio's. Wel zijn de verschillen kleiner geworden. Dit kan dus door de regio Groningen – Assen wel als argument worden aangevoerd, een excuus is het niet omdat ook op deze manier de regio achterblijft en er in werkelijkheid geen sprake is van een gelijke stijging van de taakstelling voor alle regio's.

6.6 Conclusies

In dit hoofdstuk is in feite antwoord gegeven op alle vragen die er gedurende het onderzoek naar voren zijn gekomen. Niet alleen zijn de laatste twee onderzoeksvragen met de daarbij behorende deelvragen beantwoord, ook zijn alle vragen naar aanleiding van de conclusies aan het eind van ieder theoretisch hoofdstuk naar voren gekomen en beantwoord. In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de vraag waarom er grote verschillen bestaan in realisatiecijfers van de verschillende regio's. De uitkomsten lieten zien dat regio's zich moeilijk laten vergelijken en dat een ieder zijn eigen unieke uitgangssituatie en marktsituatie kent. Ook is er antwoord gegeven op wat de oorzaken van de sterk vertraagde productie in een aantal regio's zijn. Niet alleen heeft dit te maken met de unieke uitgangssituatie die eerder geconcludeerd werd, ook in een aantal gevallen heeft het als oorzaak een lage prioriteit bij de lagere overheden of het niet goed kunnen inspelen op factoren waar in feite alle regio's mee te maken heeft zoals grondposities die in handen zijn van marktpartijen. Inmiddels is op alle onderzoeksvragen antwoord gegeven. In hoofdstuk 7 zal vervolgens de hoofdvraag beantwoord worden aan de hand van de hypothese zoals die is geformuleerd in hoofdstuk 4.

7 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zullen de conclusies van het onderzoek gegeven worden. Vervolgens zullen er aan de hand daarvan aanbevelingen gedaan worden. In paragraaf 7.1 zullen de conclusies weergegeven worden waarna paragraaf 7.2 vervolgt met de aanbevelingen.

7.1 Conclusies

Om de juiste conclusies te trekken is het zaak om weer terug naar de basis van het onderzoek te kijken; de hoofdvraag ofwel de vraagstelling:

Waarom zijn er forse verschillen tussen verschillende regio's inzake het wel of niet behalen van de woningbouwafspraken zoals afgesproken in de convenanten "Woningbouwafspraken 2005 tot 2010"; zijn de oorzaken hiervan gelegen in onjuiste prognoses of beleidsvorming van het Rijk of door het in gebreke blijven van de regio's; en wat kan er aan gedaan worden de doelstellingen wel te halen?

In de voorgaande hoofdstukken zijn de onderzoeksvragen reeds beantwoord. In dit hoofdstuk zal er antwoord gegeven op de hoofdvraag aan de hand van de hypothese zoals die is geformuleerd in hoofdstuk 4. Deze zal getoetst worden aan de uitkomsten van het onderzoek waarna er een slotconclusie geformuleerd wordt.

In de conclusies van de hoofdstukken 2 t/m 4 zijn reeds de onderzoeksvragen 1 t/m 3 beantwoord. In deze paragraaf zullen de laatste twee onderzoeksvragen beantwoord worden. Hierbij wordt tevens de hypothese uit hoofdstuk 4 getoetst waarna er een slotconclusie gegeven zal worden die de vraagstelling van het onderzoek beantwoord.

Woningbouw is complex

Woningbouw is een complexe zaak waarbij veel externe factoren een rol spelen. Zoals het onderzoek reeds bevestigde is de complexiteit en tijdsduur van besluitvormingsprojecten zowel op binnenstedelijke locaties alsook op uitleglocaties het grootste knelpunt in de woningbouw. Maken we het onderscheid tussen goed en minder presterende regio's dan nog staat dit knelpunt op binnenstedelijke locaties overtuigend op de eerste plek.

Economische factoren spelen een grote rol

Uit het onderzoek bleek reeds dat de informanten een opleving van de woningbouwproductie niet direct als gevolg zien van het door de overheid gevoerde beleid, althans deels. Een ruime meerderheid van de informanten geeft aan dat een stijging of daling in de woningbouw het gevolg is van het economische klimaat. Dat het de laatste drie jaren oploopt wat betreft woningbouwproductie heeft te maken met een gunstiger economisch klimaat.

Marktwerking en marktpartijen hebben grote invloed op het proces

De uitkomsten van het prestatieonderzoek lieten zien dat een stijging van de bouwkosten en een aanbodoverschot van woningen als grootste knelpunten werden gezien los van de 10 vooraf gedefinieerde knelpunten. Ook bleek uit het onderzoek dat het grootste deel van de informanten van mening is dat de stijging in de bouwkosten de afgelopen jaren een belangrijke reden is dat de woningbouwproductie achterblijft bij de afspraken. De stijging in de bouwkosten werkt met name sterk vertragend. In mindere mate heeft dit gegeven ook zijn weerslag op de totale woningbouwproductie.

Ook marktpartijen oefenen een enorme druk uit op de woningbouwproductie. In de minder presterende regio's is dit één van de belangrijkste redenen voor het niet behalen van de overeengekomen woningbouwproductie. Door de minder presterende regio's wordt dit gegeven dan ook als het op één na belangrijkste knelpunt ervaren. Iedere regio binnen dit onderzoek kent het gegeven van grondposities die in handen zijn van private partijen op de gemeente Amsterdam na. Het merendeel van de regio's en met name de minder presterende regio's geven aan dat dit als problematisch wordt ervaren in de zin dat het woningbouw niet alleen bemoeilijkt maar ook vertraagd en verlaagd. In de regio Groningen – Assen zijn de problemen inzake grondproblematiek het grootst. Zelfs informanten uit andere regio's refereerden aan de zaken die daar spelen waar het in de interviews ging over grondposities.

Tal van andere knelpunten

Naast de eerder geconcludeerde knelpunten doen zich er al dan niet regiospecifiek nog tal van andere knelpunten voor die van invloed zijn op de woningbouwproductie en als gevolg hebben dat de productie in een aantal regio's achterblijft. De regio Holland Rijnland ondervindt bijvoorbeeld erg veel hinder van tegenstrijdige wet- en regelgeving die het bouwproces bemoeilijkt. Hierbij valt te denken aan restricties die voortkomen uit het 20Ke-contouren beleid rondom Schiphol of restricties ten aanzien van uitleglocaties in de Bollenstreek. Naast de problematiek rondom grondposities doen zich in de regio Groningen – Assen ook andere knelpunten voor. Met name het feit dat een relatief groot aantal gemeenten uit de regio niet achter de taakstelling staat en er niet (meer) aan willen bijdragen zorgt voor een groot tekort in de woningbouwproductie. De regio Emmen heeft haar kunnen overschat. Ze had een hogere taakstelling bedongen maar door reorganisatie binnen de gemeente heeft zij haar ambities verre van waar kunnen maken. Samengevat zijn de knelpunten waardoor de afstand tussen wens en werkelijkheid ontstaat; planningsoptimisme, wet- en regelgeving, sturing/overheidsorganisatie en marktpartijen en –ontwikkelingen.

Beleid sluit niet goed aan bij de praktijk

Zoals de uitkomsten van het onderzoek lieten zien is het moeilijk om voorwaarden van succesvol beleid te toetsen aan de werkelijkheid, helemaal waar het gaat om woningbouw. Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting laat zich moeilijk plaatsen in een vast stramien juist omdat er zoveel factoren spelen en er veel invloed is van externe factoren als marktwerking en marktpartijen. Daarnaast is volgens de meeste informanten de BIs-subsidie onvoldoende om echt een kwantitatief verschil teweeg te brengen.

Het beleid dat in feite voortvloeit uit de Nota Ruimte sluit niet goed aan bij de praktijk. De Nota Ruimte wordt door de meeste informanten als niet effectief gezien en biedt te weinig handvatten om knelpunten in praktijk op te lossen. De meeste gemeenten zien uit naar de nieuwe WRO met de daarbij behorende Grondexploitatiewet. Alle hopen hierdoor een beter instrumentarium te krijgen om knelpunten inzake grondposities aan te pakken, echter velen zijn sceptisch en wachten de praktijk af. Het convenant als bestuursovereenkomst wordt wel als goed middel gezien. Met de kanttekening dat het niet perfect is maar een beter middel is (nog) niet voor handen.

Een ander argument waarom het beleid niet goed aansluit bij de praktijk zijn de taakstellingen. Door een aantal regio's worden vraagtekens gezet bij de hoogte van de prognoses. De Primos-prognose uit 2003 waarop de taakstellingen uit het convenant zijn gebaseerd blijken nu hoger te zijn dan de nieuwste prognoses. Er lijkt dus sprake van een stuk onterecht optimisme ten aanzien van de bevolkings- en huishoudensgroei. Ook is er voor iedere regio afzonderlijk een prognose voor de korte termijn gemaakt waardoor in principe iedere regio een taakstelling op maat kreeg. Echter met name op deze regiospecifieke prognose zijn kritieken geuit door de regio's. Er wordt teveel gedacht vanuit een Haags perspectief en te weinig rekening gehouden met regionale knelpunten als grondproblematiek en restricties door wet- en regelgeving.

Het lijkt een eerlijke opgave, iedere regio dient zoveel woningen te bouwen dat het tekort in die regio is teruggedrongen tot 1,5% in 2010. Echter, daarbij is er te weinig rekening gehouden met de achterstand die regio's reeds hadden, zo bleek uit paragraaf 6.5. Hierdoor was voor een aantal regio's, met name de regio Groningen – Assen de missie op voorhand haast onhaalbaar. Dit neemt echter niet weg dat als alle regio's dezelfde taakstelling gekregen hadden als percentage van de toen aanwezig zijnde woningvoorraad dat de regio alsnog tot de minder presterende regio's zou behoren, evenals de andere minder presterende regio's.

Succes is goed te verklaren

Goed presterende regio's kunnen hun succes goed verklaren. De regio Twente kenmerkt zich door zijn relatief rijke starters en kleinschaligheid van woningbouwprojecten. Dit in combinatie met een groot aantal kleine en middelgrote bouwbedrijven en voldoende uitleglocaties resulteert in een goed klimaat voor woningbouw. De voornaamste reden dat de regio Zwolle – Kampen zo goed presteert is het feit dat Zwolle economisch en demografisch een groeipool is. Tevens, en dat zal in de aanbevelingen mee worden genomen is er een overlegorgaan tussen marktpartijen en overheden in de regio waardoor de onderlinge samenwerking aanzienlijk is verbeterd en neemt de provincie Overijssel een erg actieve aanjagende functie aan wat niet alleen op Zwolle – Kampen maar ook op Twente zijn weerslag heeft. De stadsregio Amsterdam schrijft zijn succes net als Zwolle toe aan de populariteit van de regio. Deze groeit economisch sterker dan de rest van Nederland. De stadsregio is echter ook bescheiden en stelt dat een deel van het succes vertekend is door het ten uitvoering komen van oudere, verlate, plannen.

Beleidsdoorwerking

Uit het onderzoek is gebleken dat de beleidssubjecten, de verschillende overheden die belast zijn met de uitvoering van het convenant, alle verschillend reageren op het beleid. Zoals uit het onderzoek bleek zijn er regio's die het beleid niet serieus namen vanaf het begin. Zij vonden de taakstelling in beginsel te hoog en hebben naar eigen zeggen intern altijd een lagere taakstelling voor ogen gehad. Er zijn echter ook regio's die heel anders reageerden op dit beleidsinstrument. De provincie Overijssel bijvoorbeeld nam de convenanten erg serieus en heeft zich de afgelopen jaren geprofileerd als sterke aanjager. De regio Zwolle-Kampen reageerde ook erg proactief op het beleid en heeft één van de grootste algemene knelpunten, het contact met marktpartijen en de problematiek inzake grondposities, aangepakt door het organiseren van een overlegorgaan met verschillende (markt)partijen uit de regio.

Zoals eerder werd geconcludeerd is het Rijk er zich terdege van bewust dat haar intenties niet stroken met de werkelijkheid. Echter dit beleid was wel nodig om de woningbouwproductie weer op de politieke agenda te zetten en de 'grote machine' in werking te zetten. Een onderdeel van de doorwerkingsanalyse is de vraag in hoeverre de reactie van de beleidssubjecten overeenkomt met de door het beleid beoogde reactie. Met bovenstaande is een deel daarvan reeds beantwoord; het Rijk weet dat dit beleid niet volledig ten uitvoering komt maar het heeft zeker invloed op de agenderende werking binnen de verschillende stedelijke regio's.

Dit onderzoek heeft geleerd, en dit zal terugkomen in de aanbevelingen, dat als het Rijk de beoogde doelstellingen van het beleid waar wil maken dat er beter contact met de uitvoerende overheden moet zijn bij de opstelling van het beleid. Iedere regio kent zijn eigen unieke situatie met de daarbij behorende knelpunten. Dit is in de uitkomsten van het onderzoek erg belangrijk gebleken voor de beleidsvorming maar zeker waar het gaat om de beleidsuitvoering. De mate waarin de regio's achter het gevoerde beleid staan en dit vertalen naar de praktijk hangt nauw samen met de (succesvolle) uitvoering van het beleid.

Slotconclusie

De hypothese zoals opgesteld in hoofdstuk 4 blijkt in grote lijnen juist te zijn. Geconcludeerd mag worden dat *de afstand tussen Wens en Werkelijkheid* ontstaat doordat woningbouw een hoge complexiteit kent waarbij veel factoren een belangrijke rol spelen. Economische factoren, marktwerking, marktpartijen en tal van andere knelpunten doen zich voor. Door deze hoge complexiteit wordt de afgesproken woningbouwproductie niet gehaald. Echter, niet alleen de markt is verantwoordelijk voor de achterblijvende woningbouwproductie. Het beleid dat de overheid hier op voert sluit in beginsel al niet goed genoeg aan op de praktijk; het is teveel gestaafd op theorieën en er worden te weinig handvatten geboden om de knelpunten in de praktijk aan te pakken of te neutraliseren. Tevens blijken de prognoses waarop de taakstellingen gebaseerd zijn onjuist in de zin dat die te hoog werden ingeschat. De laatste prognoses laten lagere aantallen zien. Zoals verwacht is het succes van goed presterende regio's goed te verklaren. Minder presterende regio's voeren vaak specifieke redenen aan voor het niet behalen van de taakstelling. Iedere regio, of die nu goed of minder presteert, ondervindt een aantal knelpunten in de praktijk. Hierbij valt te denken aan grondposities, stijging van de bouwkosten en complexiteit en tijdsduur van besluitvormingsprojecten. Maar het zijn toch vooral de regio-specifieke knelpunten die het verschil maken tussen het wel of niet behalen van de taakstelling.

Er zijn een zestal regio's nader onderzocht. De vraag is nu wat de geldigheid van de uitkomsten is voor Nederland als geheel. De rest van Nederland zal naar verwachting grotendeels hetzelfde beeld laten zien als de onderzochte regio's. Alle kennen hun knelpunten en zullen al dan niet met een aantal regio-specifieke knelpunten te maken hebben waardoor de taakstelling wel of niet gehaald wordt. Juist die regionale knelpunten maakt het voor het Rijk lastig om voor iedere regio een goede taakstelling op te stellen. Iedere regio kent zijn unieke situatie. Of dit onderzoek geldig is voor Nederland als geheel? Ja, er bestaan een groot aantal knelpunten die voor alle regio's gelden, voor heel Nederland zijn de prognoses naar beneden bijgesteld, overal sluit het gevoerde beleid niet goed aan bij de praktijk, echter met verschillende accenten in iedere regio die de doorslag zullen geven tussen het wel of niet halen van de taakstelling.

Met de convenanten is getracht om een realistische opstelling van het landelijk woningbouwprogramma en een verdeling daarvan over de verschillende regio's te bewerkstelligen. Zoals reeds eerder naar voren kwam is het Rijk zich wel terdege bewust van het feit dat de intenties van het Rijk niet stroken met de werkelijkheid. Echter, die intenties zijn wel nodig om 'de grote machine' in werking te zetten. Zou het Rijk dat niet doen dan werd er nog minder geproduceerd en zou er nog een grotere '*afstand tussen wens en werkelijkheid*' ontstaan.

7.2 Aanbevelingen

Aan de hand van de conclusies uit de vorige paragraaf en de vraag aan goed presterende regio's of deze nog aanbevelingen hebben voor regio's met een achterblijvende woningbouwproductie worden er in deze paragraaf een aantal aanbevelingen gedaan om de woningbouwproductie te verhogen.

Contact met marktpartijen

Een groot knelpunt bij minder presterende regio's is de grondeigendomsproblematiek. Volgens een aantal goed presterende regio's hoeft dit knelpunt niet zo groot te zijn als ze wordt voorgesteld. Door een goede samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen zal een betere verstandhouding gecreëerd worden wat een gezond klimaat schept voor een bij de wens aansluitende woningbouwproductie. Wat bij een aantal regio's als grootste knelpunt wordt ervaren wordt hierdoor bij één van de best presterende regio's; Zwolle – Kampen juist als grote reden voor succes aangedragen. Deze aanbeveling werd overigens door het merendeel van de informanten uit de beide Overijsselse regio's gedaan.

Woningbouwregie

Een woningbouwregisseur of een aanjaagteam kan alleen maar goed functioneren en daadwerkelijk een verschil maken als deze persoon of instantie voldoende beslissingsbevoegdheid krijgt. Waar hier geen sprake van is voegt een dergelijk persoon of instantie weinig tot niets toe. Waar hier wel sprake van is kan er daadwerkelijk een groot verschil gemaakt worden.

Verstedelijkingsafspraken

Bij veel regio's is onvrede over de manier waarop het nu geldende convenant tot stand is gekomen. Er was bij meerdere regio's te weinig politiek draagvlak en onder politieke druk vanuit het Rijk is het convenant veelal getekend. Voor de volgende verstedelijkingsafspraken is het zaak dat de rijksoverheid eerst goed onderzoekt per regio waar in de afgelopen periode de knelpunten lagen. Als deze knelpunten in kaart zijn gebracht dient er een regio-specifieke taakstelling opgesteld te worden. Wederom wel aan de hand van prognoses inzake bevolkingsontwikkeling maar ditmaal meer in oenschouw nemende de specifieke regionale knelpunten die zich voordoen. Wanneer er vervolgens met de betreffende regio's een taakstelling wordt bedongen wordt aangeraden beter te luisteren naar de wensen van die regio wat zal resulteren in een taakstelling waar de regio vanaf het begin achterstaat en waarvan zij het gevoel heeft dat deze haalbaar is wat zorgt voor een groot stuk bestuurlijk commitment vanuit de regio. Voor de regio's en deelgemeenten wordt aanbevolen om niet zomaar te tekenen datgene wat de volgende verstedelijkingsafspraken inhouden. Er dient voor te worden gezorgd dat in eerste instantie een taakstelling overeen wordt gekomen waar de gehele regio achter staat en zich voor in zal zetten.

Bronvermelding

Literatuur

- Baarda, D.B., M.P.M. de Goede (2001)** *'Basisboek Methoden en Technieken'* Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek, Stenfert Kroese, Groningen.
- Baarsma, B., F. Laverman, B. Hof en J. Theeuwes (2007)** *'Methodiek doorlichting VROM- beleid'*, op zoek naar publieke belangen. SEO Economisch onderzoek in opdracht van het ministerie van VROM, Amsterdam.
- Ball, M. (2005)** *'RICS European Housing Review 2005'*, Royal Institute of Chartered Surveyors, London.
- Ball, M. (2007)** *'RICS European Housing Review 2007'*, Royal Institute of Chartered Surveyors, London.
- Boer, H. de (2003)** *'Interview met Hans de Boer'*, voorzitter Platform Woningmarkt Nederland, Financieel Dagblad, 29 september 2003.
- Bressers, J.Th.A., A. Hoogerwerf (1995)** *'Beleidsevaluatie'*, Samsom H.D., Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn.
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof (1991)** *'Sturingsinstrumenten voor de overheid'*, Leiden.
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld (1998)** *'Procesmanagement'*, Over procesontwerp en besluitvorming, Academic Service, Schoonhoven.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2008)** *'Forse stijging opgeleverde woningen'*, persbericht PB08-021, 25 maart 2008, CBS, Voorburg/Heerlen.
- Cornet, M., D. Webbink (2004)** *'Lerend Beleid'*, het versterken van beleid door experimenteren en evalueren, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Christiaanse, W., H. Olden (2007)** *'Wim Derks en Dick Regenboog over demografische krimp:'*, Gebrek aan visie leidt tot verkeerde keuzen, in; Property Research Quarterly, gezamenlijke uitgave van VOGON en PropertyNL, december 2007
- Daalhuizen, F., H. van Amsterdam en S. Reinhard (2007)** *'Boer maakt plaats voor burgers en buitenlui'*, in; Property Research Quarterly, gezamenlijke uitgave van VOGON en PropertyNL, september 2007.
- Dam, F. van, C. de Groot en F. Verwest (2006)** *'Krimp en Ruimte'*, Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid, NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam/Den Haag.
- Dammers, E., H. Lára Pálsdóttir, F. Stroeken, L. Crommentuijn, E. Driessen, F. Filius (2003)** *'Scene; een kwartet ruimtelijke scenario's voor Nederland'*, NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam/Den Haag.
- Donner, J.P.H. (2005)** *'498'*, Besluit van 3 oktober 2005, houdende regels met betrekking tot de subsidiëring ten behoeve van de bouw van woningen in stedelijke regio's gedurende de periode 1 januari 2005 – 31 december 2009 (Besluit locatiegebonden subsidies 2005), en tot wijziging van het Besluit woninggebonden subsidies 1995 (vervallen legesvrijdom voor toegelaten instellingen), Staatsblad 2005, 's-Gravenhage.
- Enk, W. van, G. Klaver (2007)** *'Meer ijzers in het vuur'*, Het interview; met Wienke Bodewes, Algemeen Directeur Amvest, in; PropertyNL Magazine, nr. 19, 29 november 2007, pag. 30, Amsterdam.
- Ekkers, P.D.J. (2006)** *'Van volkshuisvesting naar woonbeleid'*, Sdu uitgevers, 's Gravenhage
- Gedeputeerde Staten Drenthe en Gedeputeerde Staten Groningen (2004)** *'Convenant 2004 Regiovisie Groningen – Assen 2030'*.
- Goossens, J. (2007)** *'Overheid moet beleid woningbouw herzien'*, PropertyNL Nieuwsbrief 1649, 9 november 2007.
- Groen, J, E. Koomen, M. Piek, J. Ritsema van Eck, A. Tisma (2004)** *'Scenario's in kaart'*, Model- en ontwerpbenaderingen voor toekomstig ruimtegebruik, NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam/Den Haag.

- Heijden, H. van der, H. Bouwmeester, E. Louw en P. de Vries (2004)** *'De bouw van woningen en kantoren'*, Marktwerking, conjunctuur en productie, onderzoeksinstituut OTB in opdracht van VROM, DG-Wonen en beleidsdirectie CSV, Delft.
- Heijden, H. van der, K. Dol en C. Lamain (2005)** *'Monitor nieuwe woningen; jaarboek 2004'*, onderzoeksinstituut OTS in opdracht van VROM, NVB, Neprom, Aedes en VNG, Delft.
- Hendriks, F., Th.A.J. Toonen (2001)** *'Polder Politics'*, The re-invention of consensus democracy in the Netherlands, Ashgate Publishing Limited, Aldershot.
- Hoogerwerf, A. (1992)** *'Het ontwerpen van beleid'*, Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek, Samsom H.D., Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn
- Hoogerwerf, A., M. Herwijer (2003)** *'Overheidsbeleid'*, Een inleiding in de beleidswetenschap, Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Hooimeijer, P., (2007)** *'Inzoomen op de krimp'*, oorzaken, gevolgen en mythen, in; Property Research Quarterly, gezamenlijke uitgave van VOGON en PropertyNL, december 2007.
- Houwer, E. (2006)** *'Woningbouw in de knel'*, Onderzoek naar doelbereikings-effect en doorwerkingsonderzoek van de Taskforce Woningbouwproductie in de afgelopen vier jaar, Groningen.
- Ligtenberg, L. (2007)** *'Woningmarkt op slot'*, De sleutel ligt in de Hofvijver, PropertyNL Magazine, nr. 17, 1 november 2007, pag. 25, Amsterdam
- Luijt, J., J. Urselmann (2007)** *'De agrarische grondmarkt'*, Een dynamische voorraadmarkt met flinke prijsverschillen, in; Property Research Quarterly, gezamenlijke uitgave van VOGON en PropertyNL, september 2007.
- Melenhorst, D.G.B. (2003)** *'Ruimtelijk beleid en bouwproductie'*, Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, Amsterdam.
- Needham, B. (2007)** *'Ontwikkelingswinsten en de ontwikkeling van het landelijk gebied'*, in; Property Research Quarterly, gezamenlijke uitgave van VOGON en PropertyNL, september 2007.
- Oort, F.G. van (2006)** *'Economische vernieuwing en de stad'*, Kansen en uitdagingen voor stedelijk onderzoek en beleid, NAi Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam/Den Haag.
- Preter, H. de (2005)** *'Commentaar: Groningse ambitie als inspiratie voor kwakkelend Nederland'*, in; Groninger Internet Courant, 17 juli 2005.
- Priemus, H., I.S. Smid red. (1996)** *'Woningbouw op binnenstedelijke locaties'*, OTB werkdocument over ervaringen – problemen – perspectieven, Delftse Universitaire Pers, Delft.
- PropertyNL Nieuwsbrief (2008)** *'Nieuwe woningbouwafspraken regio Groningen-Assen'*, PropertyNL Nieuwsbrief 1691, 16 januari 2008.
- PropertyNL Nieuwsbrief (2008-II)** *'84.000 woningen in 2008'*, PropertyNL Nieuwsbrief 1761, 24 april 2008.
- Pots, B., red. (2007)** *'Woningbehoefte Noorden fors lager'*, PropertyNL Magazine, nr. 15, 5 oktober 2007, pag. 15, Amsterdam.
- Rij, H.E. van, W.K. Korthals Altes (2007)** *'Grondinstrument voor de onzekere toekomst van het metropolitane landschap'*, in; Property Research Quarterly, gezamenlijke uitgave van VOGON en PropertyNL, september 2007.
- Roo, G. de, H. Voogd (2004)** *'Methodologie van planning'*, Over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving, Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- Schuur, J., L.H.J.M. Janssen, A.J.M. Klaver, N. Pieterse en D. Snellen (2007)** *'De ruimtelijke vraagstukken van de toekomst voor de beleidsagenda van nu'*, studie op verzoek van ministerie van VROM, Ruimtelijk Planbureau/Milieu en Natuur Planbureau, Den Haag/Bilthoven.
- Segeren, A., B. van der Gijp (2007)** *'Het landelijk gebied en de vastgoedsector'*, in; Property Research Quarterly, gezamenlijke uitgave van VOGON en PropertyNL, september 2007.
- Stichting Vastgoedrapportage regio Groningen – Assen (2006)** *'Vastgoedrapport Groningen – Assen 2006'*, Drukkerij Scholma, Bedum.

- Stichting Vastgoedrapportage regio Groningen – Assen (2007)** *'Vastgoedrapport Groningen – Assen 2007'*, Drukkerij Scholma, Bedum.
- Toonen, Th.A.J., E.F. ten Heuvelhof (1993)** *'Democratiseren door covenanten'*, Een politiek bestuurlijke analyse van bestuursovereenkomsten, bestuurlijke overeenkomsten en gebiedsgericht milieubeleid in de context van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, Erasmus Universiteit/Rijksuniversiteit Leiden, Rotterdam.
- VROM (2003)** *'Beter thuis in Wonen'*, Kernpublicatie WoningBehoeft Onderzoek 2002, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2004-I)** *'Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Bestuur Regio Utrecht'*, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2004-II)** *'Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Knooppunt Arnhem Nijmegen'*, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2004-III)** *'Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Drenthe'*, Provincie Drenthe en Gemeente Emmen, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2004-IV)** *'Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Fryslân en Stadsregio Leeuwarden'*, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2004-V)** *'Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Limburg'*, Provincie Limburg en de stedelijke gebieden Maastricht, Heerlen, Venlo en Sittard-Geleen, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2004-VI)** *'Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Noord-Brabant'*, Provincie Noord-Brabant en de stedelijke gebieden Breda/Tilburg en Waalbosch, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2004-VII)** *'Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Noord-Holland minus ROA-gebied'*, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2004-VIII)** *'Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Overijssel'*, Provincie Overijssel, stedelijke regio Zwolle-Kampen, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2004-IX)** *'Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Utrecht'*, Provincie Utrecht en het stedelijk gebied Amersfoort, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2004-X)** *'Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Zuid-Holland'*, Provincie Zuid-Holland en het samenwerkingsorgaan Holland-Rijnland, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2004-XI)** *'Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Zuid-Holland'*, Provincie Zuid-Holland en het Stedelijk Gebied Drechtsteden, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2004-XII)** *'Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincies Gelderland en Overijssel'*, Provincie Gelderland, Provincie Overijssel, Stedelijke regio Stedendriehoek, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2004-XIII)** *'Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Regio Eindhoven'*, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2004-XIV)** *'Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Regio Twente'*, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2004-XV)** *'Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Regionaal Orgaan Amsterdam'*, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2004-XVI)** *'Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Samenwerkingsverband Regiovisie Groningen – Assen'*, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.

- VROM (2004-XVII)** *'Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Stadsgebied Haaglanden'*, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2004-XVIII)** *'Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Stadsregio Rotterdam'*, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2004-XIX)** *'Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Zeeland'*, Provincie Zeeland, de stedelijke regio Middelburg en Vlissingen en het Stedennetwerk Scheldemondesteden, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2004-XX)** *'Nota Ruimte'*, Ruimte voor ontwikkeling. Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2006-I)** *'Cijfers over wonen 2006'*, Feiten over mensen, wensen, wonen, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2006-II)** *'Nota Ruimte'*, Ruimte voor ontwikkeling, katern over nieuw ruimtelijk beleid in 2006, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM-raad (2006)** *'Ruimte geven, ruimte nemen'*, Voorstellen ter verbetering van de uitvoering van het ruimtelijk beleid, VROM-raad, Den Haag.
- Wildt, R. de, G. Keers en J. van der Schaar (2005)** *'Imperfecties in de woningbouw'*, literatuur en regionale analyses, RIGO in opdracht van VROM en DG-wonen, Amsterdam.
- Zeelenberg, S. (2004)** *'Ruimtelijke ordening en open ruimte'*, over dilemma's, overheden en beleid, Groningen.

Internet

- | | |
|--|--|
| www.almanak.overheid.nl | www.provincie.overijssel.nl |
| www.almelo.nl | www.provinciegroningen.nl |
| www.amsterdam.nl | www.regiogroningenassen.nl |
| www.assen.nl | www.regiotwente.nl |
| www.cbs.nl | www.senternovem.nl |
| www.drenthe.nl | www.stadsregioamsterdam.nl |
| www.emmen.nl | www.statline.cbs.nl |
| www.enschede.nl | www.vrom.nl |
| www.hengelo.nl | www.zaanstad.nl |
| www.hollandrijnland.net | www.zuid-holland.nl |
| www.kampen.nl | www.zwolle.nl |
| www.katwijk.nl | www.nu.nl |
| www.leiden.nl | www.rijksbegroting.minfin.nl |
| www.nieuwsbank.nl | |
| www.noord-holland.nl | |

A Interviewvragen Dhr. P. v/d Hoek, VROM

Datum: 6 december 2007

Tijd: 11.30 uur

Locatie: Ministerie van VROM, Den Haag

Eerst uitleggen dat het interview wordt uitgevoerd voor de masterthesis van de opleiding Vastgoedkunde van de RUG. Het doel van het onderzoek is: Het doel van het onderzoek is om te achterhalen waardoor er een verschil bestaat tussen de wens van de overheid; het aantal te bouwen woningen volgens de convenanten, en de werkelijkheid; het aantal gerealiseerde woningen in de afgelopen twee jaar. Tevens beoogt het onderzoek knelpunten weer te geven waardoor er in veel regio's niet aan de bouwafspraken voldaan wordt waar anderen hier schijnbaar geen moeite mee hebben.

Vraag 1:

Wat is uw functie bij het ministerie van VROM?

Vraag 2:

Van welk toekomstscenario is het ministerie uitgegaan bij de berekening van de woningbouwopgave in de convenanten?

Vraag 3:

Wat voor parameters worden er gebruikt om de toekomstverwachting van de benodigde woningvoorraad te berekenen?

Vraag 3:

Hoe worden toekomstverwachtingen voor ieder van die parameters door de overheid berekend? Bijvoorbeeld inwonersaantallen, huishoudenaantallen en woningbehoefte (Primos?)

Vraag 4:

Hoe worden alle bovenstaande cijfers vertaald naar de woningbouwproductie zoals opgesteld in de convenanten met 19 stedelijke regio's? Welke parameters worden hiervoor gebruikt en hoe werkt die berekening?

Vraag 5:

Worden deze parameters voor alle regio's op een en dezelfde wijze gebruikt of zijn er voor bepaalde regio's afwijkende rekenmethoden gebruikt?

Vraag 6:

Zo ja, ziet u ook een verband tussen de gehanteerde rekenmethodiek en het al dan niet behalen van de beoogde productiecijfers?

Vraag 7:

De rekenmethodiek zoals hierboven geschreven is neem ik aan de werkwijze die vanuit het ministerie wordt aanbevolen. Maar heeft u als deskundige ook op- of aanmerkingen op dit systeem?

Vraag 8:

Zo ja, welke dan en wat zou er beter en/of nauwkeuriger kunnen?

Vraag 9:

Hoe komt het, denkt u, dat veel stedelijke regio's de voor hen gestelde doelen bij lange na niet lijken te halen?

Vraag 10:

Wat doen regio's die het wel lijken te halen beter dan de regio's die het niet lijken te halen?

Vraag 11:

In 2004 is er door het ministerie de keuze gemaakt voor een bepaald toekomstscenario wat betreft de bevolkingsaantallen, huishoudenaantallen en woningbehoefte. Zijn er indicaties of verwachtingen om dit scenario bij te stellen of om toch een ander scenario te hanteren?

Vraag 12:

Een heel aantal stedelijke regio's lijkt hun gestelde doelen inzake de woningbouwproductie tot 2010 niet te halen. Een veelvoorkomend verweer is dat er niet zoveel woningen als opgedragen gebouwd hoeven te worden en dat de vraag naar woningen in die regio veel lager ligt. Passen jullie de toekomstverwachtingen hier dan ook op aan?

Vraag 13:

Heeft u nog tips/opmerkingen voor mij?

B Interviewvragen praktijkonderzoek

Eerst uitleggen dat het interview wordt uitgevoerd voor de masterthesis van de opleiding Vastgoedkunde van de RUG. Het doel van het onderzoek is: Het doel van het onderzoek is om te achterhalen waardoor er een verschil bestaat tussen de wens van de overheid; het aantal te bouwen woningen volgens de convenanten, en de werkelijkheid; het aantal gerealiseerde woningen in de afgelopen twee jaar. Tevens beoogt het onderzoek knelpunten weer te geven waardoor er in veel regio's niet aan de bouwafspraken voldaan wordt waar anderen hier schijnbaar geen moeite mee hebben.

Vraag 1

Wat is uw huidige functie binnen deze instelling, waar bent u verantwoordelijk voor?

Beleid

Alvorens in te gaan op de woningbouwproductie van uw stad of regio zou ik u eerst een aantal meer algemene vragen willen stellen over woningbouw- en overheidsbeleid in Nederland. Het maken van afspraken in convenanten inzake de woningbouwproductie te verhogen wordt in deze gezien als beleid.

Vraag 2

Het woningtekort moet worden teruggedrongen tot 1,5% in 2010 door middel van convenanten. Zijn die convenanten doeltreffend of had er beter voor (een) ander(e) middel(len) gekozen moeten worden? Ofwel, vindt u het convenant een goed middel om de woningbouwproductie te vergroten of zijn er andere middelen of werkvormen uit het verleden, dan wel voorstelbaar, die volgens u beter bijdragen aan de doelbereiking van woningbouwbeleid?

Vraag 3

Waren de voorwaarden en de doelen zoals deze in de convenanten zijn opgenomen voor uw instelling en voor andere betrokken overheden binnen deze regio aanvaardbaar? Dus in hoeverre staat u/uw regio/uw stad achter het beleid en de doelstellingen?

Vraag 4

Welke middelen als uitvloeisel van het convenant worden volgens u door de overheid ter beschikking gesteld om de gestelde productiecijfers te halen en vindt u dit voldoende?

Vraag 5

Zijn er vanuit de nationale overheid ook duidelijke instructies geweest over de inhoud van het beleid of over de manier waarop het door uw instelling uitgevoerd dient te worden?

Vraag 6

Had u ten tijde van het aangaan van de convenanten het idee dat er binnen de regio genoeg kennis en expertise aanwezig was om dit beleid en dus de beoogde woningbouwproductie ten uitvoering te brengen?

In 2005 en 2006 is een lichte stijging te zien in het aantal gereedgekomen woningen in Nederland ten opzichte van de drie jaren ervoor zoals u kunt zien in de tabel. (eventueel opsplitsen tot op ambtelijk niveau)

2000	70650
2001	72958
2002	66704
2003	59629
2004	65314
2005	67016
2006	72382

Vraag 7

Denkt u dat dit toe te schrijven is aan het gevoerde beleid (convenanten) of hangt dit samen met andere factoren?

Vraag 8

Naast tekortkomingen aan een beleid waardoor het kan falen of onvoldoende effectief is zijn er ook voorwaarden waaraan voldaan kan worden om beleid succesvol uit te voeren, al hebben die niet alleen maar met de uitvoerende partij te maken. Waar of niet waar als het gaat om dit beleid en in deze situatie, en eventueel; waarom niet waar?

1. Externe omstandigheden vormen geen onoverkomelijk obstakel.
2. Er zijn voldoende tijd en middelen gereserveerd.
3. Ook voor iedere afzonderlijke fase van de uitvoering zijn voldoende middelen beschikbaar.
4. Het beleid is gebaseerd op een juiste beleidstheorie.
5. De verbanden tussen middelen en doelen zijn direct en er zijn weinig tussenschakels.
6. Er is één organisatie aangewezen voor de uitvoering die niet afhankelijk is van andere. Is hulp van anderen toch noodzakelijk, dan zijn de afhankelijkheidsrelaties beperkt en onbelangrijk.
7. Er is volledig begrip van en overeenstemming over de doeleinden tussen de beleidsvormer en de beleidsuitvoerder en dit blijft zo gedurende het uitvoeringproces.
8. Bij het streven naar doelbereiking is het mogelijk om de uit te voeren taken gedetailleerd en in perfecte volgorde te bepalen.
9. Er is perfecte communicatie tussen, en coördinatie van, de verschillende onderdelen en actoren die bij het beleid betrokken zijn.
10. De beleidsbepalers kunnen volledige gehoorzaamheid eisen en bewerkstelligen.

Vraag 9

Bij de evaluatie van beleid wordt vaak onderzocht wat de relatie is tussen de bereikte doelen en het beleid. Een beleid kan echter ook neveneffecten hebben. Dit zijn onvoorziene bijwerkingen van een beleid.

Worden er in deze regio neveneffecten van dit beleid ondervonden? Zo ja, welke en zijn deze positief of negatief te noemen?

Vraag 10

Door decentralisatie is een realistische opstelling van het landelijk woningbouwprogramma en een verdeling daarvan overeenkomstig de behoefte over provincies en gemeenten tot stand gekomen. Waar of niet waar en waarom?

Knelpunten in de woningbouw

Vraag 11

In de publicatie Ruimte geven, Ruimte nemen van de VROM-raad in 2006 wordt er geconcludeerd dat er nog een grote kloof gaapt tussen de intenties van het Rijk enerzijds en de ervaringen in de praktijk anderzijds wat betreft de woningbouw(productie). Hoe kijkt u tegen deze conclusie aan en kunt u ook punten noemen waar het dan mis gaat?

Vraag 12

Om de kloof te dichten heeft het Rijk naar eigen zeggen een aantal instrumenten ter beschikking gesteld.

- Draagt de Nota Ruimte bij aan de te dichten kloof? Zo ja/nee, in welk opzicht?
- De Nieuwe Wro met de GREX is nog niet in werking getreden maar voor zover u op de hoogte bent van de inhoud, denkt u dat deze bij dragen aan het dichten van de kloof? Zo ja/nee, in welk opzicht?

Vraag 13

In datzelfde rapport van de VROM-raad werd een overzicht gegeven van de 10 belangrijkste knelpunten in de woningbouw volgens marktpartijen en gemeenten. Met welke onderstaande knelpunten heeft uw stad/regio mee te maken en kunt u deze rangschikken tot een top-10 beginnend bij het grootste knelpunt?

- 1.a complexiteit en tijdsduur besluitvormingsprojecten (binnenstedelijk)
- 1.b complexiteit en tijdsduur besluitvormingsprojecten (uitleglocaties)
- 2.a stedenbouwkundige, architectonische en welstandeisen (binnenstedelijk)
- 2.b stedenbouwkundige, architectonische en welstandeisen (uitleglocaties)
- 3.a onvoldoende deskundigheid bij gemeenten (binnenstedelijk)
- 3.b onvoldoende deskundigheid bij gemeenten (uitleglocaties)
- 4.a langdurige wettelijke procedure bouwvergunningen (binnenstedelijk)
- 4.b langdurige wettelijke procedure bouwvergunningen (uitleglocaties)
- 5.a bezwaarprocedures burgers en belangenorganisaties (binnenstedelijk)
- 5.b bezwaarprocedures burgers en belangenorganisaties (uitleglocaties)
- 6.a langdurige wettelijke procedure bestemmingsplannen (binnenstedelijk)
- 6.b langdurige wettelijke procedure bestemmingsplannen (uitleglocaties)
- 7.a onderhandelingen grondkosten gemeenten-marktpartijen (binnenstedelijk)
- 7.b onderhandelingen grondkosten gemeenten-marktpartijen (uitleglocaties)
- 8.a aanbod teveel gericht op dure woningen (verkoopfase)
- 8.b aanbod teveel gericht op appartementen (verkoopfase)

Vraag 14

Doen er zich in uw stad/regio ook knelpunten voor die hierboven niet staan beschreven? Zo ja, welke en hoe zou u die in de bovenstaande rangschikking zetten?

Vraag 15

Zijn er in uw stad/regio veel gronden in handen van investeerders en ontwikkelaars? Zo ja, wordt dit als probleem ervaren?

Vraag 16

Bouwen op binnenstedelijke locaties levert in de praktijk vaak dilemma's op. Gaan we slopen en dus vervangen, moeten we groen opgeven of nemen we andere maatregelen. Wat wordt er in uw stad/regio gedaan met de volgende manieren om binnenstedelijke bouwruimte te creëren?

- Het verdiepen en overbouwen van infrastructuur
- Het verder de hoogte in gaan
- Het herbestemmen van minder courante kantoorgebouwen

Evt. In welke mate draagt dit bij aan een vergroting van de woningbouwproductie, in cijfers?

Vraag 17

Merkt u ook dat een stijging van de bouwkosten invloed heeft op de doorlooptijd van een nieuwbouwwoning en dus ook van invloed is op de totale productie?

Gestelde doelen

Aan de hand van het monitoringsysteem Primos-2003 is er per regio vastgesteld hoeveel woningen deze moeten bouwen in de periode van 2005 tot 2010.

Vraag 18

Vind u de taakstelling die hieruit voortkomt voor uw regio reëel? Bent of was u het eens met deze taakstelling? Evt. te hoog of te laag?

Vraag 19

Bent u op de hoogte van de toekomstscenario's waaraan de gestelde cijfers getoetst zijn? Hoe was de informatievoorziening vanuit het Rijk over dergelijke zaken?

Vraag 20

Er bestaat veel discussie over de vraag of het wel zo slecht gesteld is met de kwantiteit van de woningvoorraad. Volgens velen is het meer een kwestie van een kwaliteitsprobleem en is er door o.a. de voorspelde krimp in het bevolkingsaantal geen of nauwelijks sprake van een kwantiteitsprobleem. Deelt u die mening?

Vraag 21

Zo nee, waarom niet? Zo ja, heeft dat invloed op uw motivatie de gestelde kwantitatieve doelen na te streven?

Regiospecifiek

Vraag 22

Zijn er gemeenten binnen deze stedelijke regio die de taakstelling niet willen onderschrijven?

Vraag 23

Heeft deze regio ook een aanjaagteam of een vergelijkbaar instrument?

 Zo ja, wie of wat dan en wat doen deze concreet?

 Zo niet, is er wel over nagedacht een aanjaagteam aan te trekken of in het leven te roepen?

 Zo ja, waarom is dit uiteindelijk niet gebeurd?

 Zo nee, waarom niet, (evt.: als er bemerkt wordt dat de productie achterblijft?)

Goed presterende regio's (a)

Vraag 24a

Hoe kan het dat deze regio de gestelde doelen ruimschoots lijkt te overtreffen, of dit althans gedaan heeft in de jaren 2005 en 2006? En hoe zit het met 2007?

Vraag 25a

Wat doet deze regio goed of beter ten opzichte van andere regio's die onder de maat presteren zoals de regio Groningen – Assen, Emmen en Holland Rijnland? Komt dat door een bepaalde aanpak of is er geen pijl op te trekken?

Vraag 26a

Is er ook contact geweest met andere regio's over aanpak en leren regio's onderling ook van elkaar?

Vraag 27a

Heeft u ook aanbevelingen voor regio's die tot dusver de gestelde productie niet halen?

Minder presterende regio's (b)

Vraag 24b

Hoe kan het dat deze regio de gestelde doelen niet haalt of althans niet gedaan heeft in de jaren 2005 en 2006? En hoe zit dat met 2007?

Vraag 25b

Hoe kijkt u aan tegen regio's die de gestelde doelen ruimschoots lijken te overtreffen zoals het Regionaal Orgaan Amsterdam, Twente en Zwolle – Kampen? Waarom kunnen die regio's de gestelde doelen wel halen en deze niet? Is dat een verschil in aanpak of is er geen pijl op te trekken?

Vraag 26b

Is er ook contact met heel goed presterende regio's geweest om te kijken waarom het daar wel lijkt te kunnen en hier (nog) niet?

Vraag 27b

Liggen de oorzaken van het niet realiseren bij één of een klein aantal gemeenten (lokaal) of zijn de oorzaken en problemen van algemene (regionale) aard?

Behorende bij vraag 7.

2000	70650
2001	72958
2002	66704
2003	59629
2004	65314
2005	67016
2006	72382

Behorende bij vraag 13.

- 1.a complexiteit en tijdsduur besluitvormingsprojecten (binnenstedelijk)
- 1.b complexiteit en tijdsduur besluitvormingsprojecten (uitleglocaties)
- 2.a stedenbouwkundige, architectonische en welstandeisen (binnenstedelijk)
- 2.b stedenbouwkundige, architectonische en welstandeisen (uitleglocaties)
- 3.a onvoldoende deskundigheid bij gemeenten (binnenstedelijk)
- 3.b onvoldoende deskundigheid bij gemeenten (uitleglocaties)
- 4.a langdurige wettelijke procedure bouwvergunningen (binnenstedelijk)
- 4.b langdurige wettelijke procedure bouwvergunningen (uitleglocaties)
- 5.a bezwaarprocedures burgers en belangenorganisaties (binnenstedelijk)
- 5.b bezwaarprocedures burgers en belangenorganisaties (uitleglocaties)
- 6.a langdurige wettelijke procedure bestemmingsplannen (binnenstedelijk)
- 6.b langdurige wettelijke procedure bestemmingsplannen (uitleglocaties)
- 7.a onderhandelingen grondkosten gemeenten-marktpartijen (binnenstedelijk)
- 7.b onderhandelingen grondkosten gemeenten-marktpartijen (uitleglocaties)
- 8.a aanbod teveel gericht op dure woningen (verkoopfase)
- 8.b aanbod teveel gericht op appartementen (verkoopfase)

TOP 10 CODE

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.
- 8.
- 9.
- 10.

