

## Inleiding

Woningbouw in de knel. Dit is tegenwoordig een actueel onderwerp bij de betrokken partijen van de woningbouwproductie. Op dit moment wordt er volgens het Rijk te weinig woningen gebouwd. Dit heeft verschillende oorzaken. Van strenge regelgeving tot capaciteitstekorten bij gemeenten en marktpartijen. In 2002 is er op initiatief van minister Remkes een Taskforce opgericht in samenwerking met de betrokken partijen. In het adviesrapport zijn alle belangrijke hoofdoorzaken voor de achterblijvende woningbouwproductie op een rijtje gezet. Vervolgens zijn er een achttal belangrijke maatregelen gegeven om de woningbouwproductie weer te kunnen laten verhogen. Nu vier jaar later is men benieuwd wat de uiteindelijke effecten zijn geweest van het adviesrapport. Zijn de aanbevelingen toegepast en is hierdoor de woningbouwproductie toegenomen? Dit zijn vragen die nu een grote rol spelen. In dit rapport zal naar voren komen of de woningbouwproductie en de afgifte van bouwvergunningen inderdaad gestegen of gedaald zijn naar aanleiding van de aanbevelingen uit het adviesrapport.

In hoofdstuk één zal de onderzoeksopzet beschreven worden. Allereerst zal de aanleiding van het onderzoek naar voren komen en vervolgens worden de probleem – doel en vraagstellingen geformuleerd. Aan de hand hiervan wordt het onderzoek verder uitgebreid en zal de methode van het onderzoek naar voren komen. Tot slot komen enkele belangrijke begrippen aan bod.

Hoofdstuk twee geeft een theoretisch kader over het begrip beleid. Daarnaast wordt er specifiek gekeken naar de doorwerking en evaluatie van een beleid. Vervolgens wordt het volkshuisvestingsbeleid, beleid en regelgeving van de woningbouwproductie en het Rijksbeleid tot 2010 behandeld.

In hoofdstuk drie zal een theoretische beschrijving gegeven worden over de doelbereiking en het doorwerkingsonderzoek. Dit is specifiek gericht op het nationale, provinciale en lokale niveau. Daarnaast zullen de hoofd fasen van het bouwproces, met de daarbij belangrijkste spelers en betrokkenen, aan de orde komen. Tot slot zal de nieuwe Wet op Ruimtelijke Ordening behandeld worden.

Hoofdstuk vier gaat vooral over de inhoud van de Taskforce Woningbouwproductie. Eerst wordt er nadruk gelegd op de woningbouwproductie in Nederland. Vervolgens worden de knelpunten, oorzaken en aanbevelingen naar aanleiding van de achterblijvende woningbouwproductie weergegeven. De verwachtingen van de effecten van het adviesrapport worden als laatste in dit hoofdstuk besproken.

De eerste resultaten van het onderzoek, de doelbereiking, worden in hoofdstuk vijf weergegeven. Er wordt vooral ingegaan op de stijgende of dalende woningbouwproductie en afgifte van de bouwvergunningen. Vervolgens komen de bouwafspraken die minister Dekker met stedelijke regio's heeft gemaakt aan bod en tot slot of het doel op nationaal, provinciaal en lokaal niveau is bereikt?

In hoofdstuk zes gaat het om de resultaten van het doorwerkingsonderzoek. Aan de hand van de uitkomsten van de interviews wordt er per categorie de resultaten in tabellen weergegeven. Per niveau wordt er vooral aandacht besteed aan de doorwerking, de effecten van de aanbevelingen, verbetering van de knelpunten en het uiteindelijke effect van het adviesrapport.

Tot slot worden de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk zeven weergegeven.

## Hoofdstuk 1      Onderzoeksoepzet

In dit hoofdstuk wordt het onderzoeksoepzet behandeld. Waarom en waardoor is de woningbouwproductie op dit moment in de knel? Dit zal aangegeven worden in de aanleiding van dit onderzoek. Vervolgens worden de probleem – doel – en vraagstelling geformuleerd van dit onderzoek. Tot slot wordt er kort ingegaan op de Taskforce Woningbouwproductie.

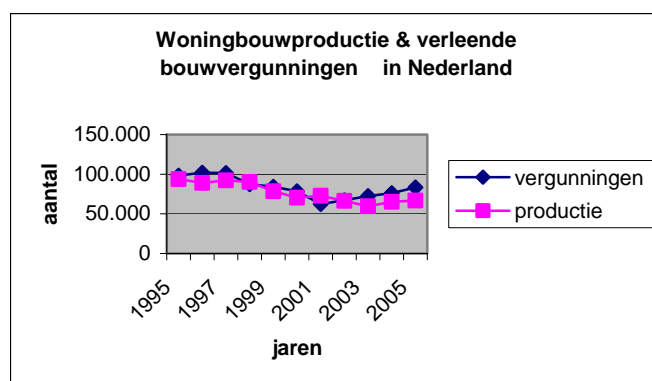
### 1.1 Aanleiding

De woningbouwproductie in Nederland geeft de laatste jaren reden tot zorg. Vanaf 1999 is de kentering goed waarneembaar. Het achterblijven van de productie resulteert in een vermindering van het aantal opgeleverde huur- en koopwoningen, zodat het verschil tussen vraag en aanbod groter wordt. Het tempo van de woningbouwproductie wordt bepaald door een groot aantal factoren, zoals de beschikbaarheid van voldoende locaties, de voortgang van ruimtelijke planningsprocessen, bouwplannen en vergunningsaanvragen, de beschikbaarheid van voldoende capaciteit bij alle betrokkenen. Vanuit op zichzelf legitieme maatschappelijke overwegingen zijn ontwikkeling - en bouwprocessen onderwerp geworden van ingewikkelde planprocessen (wettelijke voorschriften, inspraakprocessen en administratieve procedures en verandering marktomstandigheden). Partijen geven aan op zichzelf binnen die kaders te kunnen functioneren, mits er sprake is van voldoende continuïteit en transparantie en er - bij alle betrokken partijen - voldoende professionals zijn die de plan- en bouwprocessen beheersen en in goede banen kunnen leiden. En juist op deze punten is in de praktijk de laatste jaren sprake van tekortkomingen, waarbij gemeenten en uitvoerende partijen zich in meer of mindere mate gehinderd voelen door het Rijksbeleid. Marktpartijen geven aan zich ook in hun functioneren belemmerd te voelen door het gemeentelijke beleid.

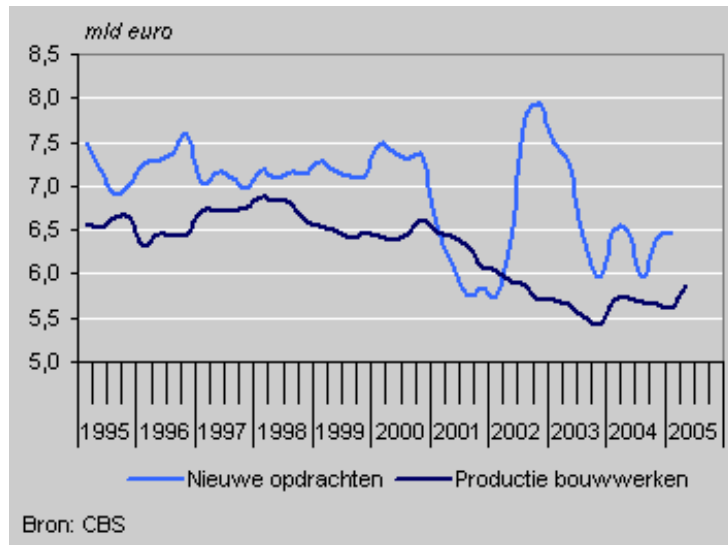
In de volgende tabel en grafieken komt duidelijk naar voren dat de woningbouwproductie grote schommelingen heeft.

Jaar	Verleende bouwvergunning	Gereedkomen woningen
1995	98.405	93.836
1996	102.119	88.934
1997	101.501	92.315
1998	87.673	90.516
1999	84.201	78.625
2000	78.563	70.650
2001	62.326	72.958
2002	67.183	66.704
2003	72.454	59.629
2004	76.180	65.314
2005	83.273	67.016

Tabel 1.1: woningbouw per kwartaal, 1995-2005(CBS)



Figuur 1.1: woningbouwproductie en vergunningen in Nederland



Figuur 1.2: bouwvolume nieuwbouwwoningen (CBS)

De stagnatie in de woningbouw wordt onder andere veroorzaakt door:

- de complexe wetgevingsprojecten en procedures;
- de economische recessie;
- geen goede aansturing vanuit de overheid naar de woningcorporaties;
- de grootschaligheid en complexiteit van de projecten;
- de gestegen kosten van de woningbouw;

## 1.2 Taskforce Woningbouwproductie

Door deze achterblijvende woningbouwproductie is er aanleiding geweest om gezamenlijk, de direct bij de woningbouwproductie betrokken organisaties, te bezien wat de belangrijkste oorzaken zijn voor de opgetreden productie achterstand. Daarnaast welke maatregelen moeten worden genomen om de nieuwbouwproductie weer op een hoger plan te krijgen. Om de mogelijkheden van deze knelpunten te verminderen, weg te nemen of te onderzoeken, stelde de staatssecretaris voor om een Taskforce Woningbouwproductie in te stellen. Betrokken partijen hebben met dit voorstel ingestemd en in 2001 is de Taskforce gestart. De opdracht van de Taskforce was het opstellen van een rapportage naar de oorzaken van de achterstand in de productie en het aandragen van oplossingen voor een structurele verhoging. De Taskforce onderscheidt op grond van de mate waarin ze de woningbouwproductie kunnen versnellen en de mate waarin ze als vernieuwend kunnen worden beschouwd, de volgende maatregelen als belangrijk:

- Het belang van de woningbouw versterken
- Aanjagen van woningbouw via een tijdelijke eenheid;
- De intergemeentelijke pool van deskundigen
- Het beter afbakenen van taken en bevoegdheden tussen markt en overheid;
- De herstructureringszones
- Het (sluitend) wettelijk kader voor gemeentelijk beleid ten aanzien van kwaliteit;
- Het verkorten van de voorbereidingsfase van besluiten
- De werkwijzer woningbouw

## 1.3 Probleem – doel en vraagstelling

Onderzoek begint met het stellen van vragen. Deze vragen zijn vaak gebaseerd op bepaalde verwachtingen en of ideeën. Vervolgens wordt er informatie verzameld om te controleren of de ideeën wel correct zijn. Dit wordt ook wel empirische toetsing genoemd. Bij deze toetsing wordt gebruik gemaakt van een probleem – doel en vraagstelling. Bij de probleemstelling gaat het om de vraag **wat** je wilt weten. Het doel

wat je wilt bereiken wordt doelstelling genoemd, het gaat dan om de vraag **waarom** je iets wilt weten (Baarda en de Goede, 1999), aan de hand van de vraagstelling wil je aan antwoorden komen. Dit gebeurt aan de hand van deelvragen. Hieronder volgen de probleem – doel en vraagstelling voor deze scriptie.

### 1.3.1 Probleemstelling

Het bouwproces wordt aan de ene kant beïnvloed door de ambities van de overheid op het gebied van onder andere het wonen. Zo is vanuit de Rijksoverheid de ambitie voor de woningbouw kwalitatief en kwantitatief verhoogd in de Nota Mensen Wensen Wonen. Aan de andere kant is sinds begin jaren negentig een ontwikkeling gaande naar een meer marktgerichte benadering van de woningbouw. Op dit moment bevindt het zich in een tussengebied, waarbij de woningbouw feitelijk slechts voor een beperkt deel overheidsgestuurd is, maar voor een echte marktsturing ook nog niet alle voorwaarden aanwezig zijn. De woningbouwproductie in Nederland loopt de afgelopen jaren achter op de prognoses. Het gevolg hiervan is dat er een gespannen woningmarkt optreedt. Starters komen in de verdringing, de doorstroming stagneert en de beoogde kwaliteitsverbetering van de voorraad komt niet op gang. Onder andere om deze reden is er een Taskforce opgericht, het gaat om de Taskforce “achterblijvende woningbouwproductie”. De leden van deze Taskforce vonden het noodzakelijk om in gezamenlijkheid oorzaken te zoeken voor de achterblijvende productie en oplossingsrichtingen voor verbetering in kaart te brengen. Het is onbekend of de aanbevelingen van de Taskforce Woningbouwproductie aanslaan bij de betrokken partijen. Het gaat er vooral om of er in de afgelopen vier jaar (van 2002 tot 2006) meer woningen zijn gerealiseerd. Daarnaast is het van belang om te weten waar dit door wordt veroorzaakt.

De probleemstelling luidt als volgt:

*In hoeverre heeft de Taskforce Woningbouwproductie in de afgelopen vier jaar doorgewerkt en zijn doel op nationaal, provinciaal en lokaal niveau bereikt?*

### 1.3.2 Doelstelling

Dit onderzoek is bedoeld om beter inzicht te krijgen in wat er de afgelopen vier jaar is gedaan met de aanbevelingen van Taskforce Woningbouwproductie. Het gaat dan vooral om het effect van de doelbereiking – en doorwerkingsonderzoek van de Taskforce. Uit de doelstelling moet duidelijk zijn wat het nut is van het onderzoek en waarom het belangrijk is om het uit te voeren.

De doelstelling kan als volgt geformuleerd worden:

*Het verkrijgen van inzicht in de gevolgen van de Taskforce Woningbouwproductie met betrekking tot het bouwen van woningen.*

### 1.3.3 Vraagstelling

Uit het bovenstaande kan de volgende hoofdvraag geformuleerd worden:

*Wat zijn de resultaten van de aanbevelingen: op nationaal, provinciaal en lokaal niveau, van de Taskforce Woningbouwproductie met betrekking tot de stagnerende woningbouwproductie in de afgelopen vier jaar?*

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

1. Wat zijn de theoretische achtergronden van het voeren van beleid? (Hoofdstuk 2)
  - Wat zijn de belangrijkste theorieën met betrekking tot beleid?
  - Hoe ziet de uitvoering van het doorwerken van beleid eruit?
  - Wat is het kenmerkende verschil tussen evaluatie en beleidsevaluatie?

- Wat zijn tegenwoordig belangrijke aspecten bij het volkshuisvestingsbeleid?
2. Wat zijn de theoretische achtergronden van doelbereiking – en doorwerkingsonderzoek bij de woningbouwproductie in Nederland? (Hoofdstuk 3)
    - Wat wordt er bedoeld met doelbereiking met betrekking tot de achterblijvende woningbouwproductie?
    - In welke mate is de woningbouwproductie een doelbereiking van het beleid?
    - Hoe beïnvloedbaar is de woningbouwproductie bij het verlenen van bouwvergunningen?
    - Wat zijn de belangrijkste theorieën met betrekking tot doorwerking?
    - Wat zijn de voornaamste stappen bij doorwerkingsonderzoek?
    - Wat is het duidelijke verschil van doorwerking op nationaal, provinciaal en lokaal niveau?
    - Hoe wordt de Taskforce Woningbouwproductie doorgewerkt op de verschillende niveau's?
  3. Waarom en waarvoor is er een Taskforce Woningbouwproductie opgericht? (Hoofdstuk 4)
    - Wat zijn de aanleidingen geweest voor het maken van de Taskforce Woningbouwproductie?
    - Welke maatregelen zijn naar voren gekomen om de achterblijvende woningbouwproductie te verbeteren?
    - Wat zijn de voornaamste aanbevelingen?
  4. Effect van doelbereikingsonderzoek (Hoofdstuk 5)
    - Wat zijn de effecten van het adviesrapport met betrekking tot de doelbereiking?
  5. Effect van doorwerkingsonderzoek (Hoofdstuk 6)
    - Wat zijn de effecten van het adviesrapport met betrekking tot het doorwerkingsonderzoek?
  6. Conclusie en aanbevelingen (Hoofdstuk 7)

#### 1.4 Onderzoek

Zoals al eerder is gezegd is er in Nederland sprake van een achterblijvende woningbouwproductie. Hiervoor is een Taskforce gevormd door VROM. Hierin worden aanbevelingen gedaan met als doel of er mogelijkheden zijn om de woningbouwproductie weer op gang te brengen. Om het beleidseffect van de Taskforce woningbouwproductie te meten wordt er naar de aanbevelingen, die al eerder zijn geconstateerd, onderzoek gedaan. Er zijn drie soorten onderzoek: beschrijvend, explorerend en toetsend. Bij de probleemstelling van deze scriptie past het beste een toetsend onderzoek. Hierbij ga je na of één of meer hypothesen die afgeleid zijn van de theorie kloppen. Dit wordt onderzocht aan de hand van interviews bij betrokken partijen. Bij de Taskforce Woningbouwproductie 2002 (zie hoofdstuk vier) zijn aanbevelingen gedaan. Bij de betrokken partijen wordt gekeken of zij de aanbevelingen hanteren en of hierdoor de woningbouwproductie weer zal toenemen. De aanbevelingen kunnen worden gezien als een hypothese. Een hypothese is een propositie of bewering en vormt het sluitstuk van een theorie. Daarnaast is een hypothese een veronderstelling over een samenhang tussen kenmerken van onderzoeksheden.

### 1.4.1 Onderzoeksmethode

Het onderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste deel is het algemene, meer theoretische deel, want zonder theorie is onderzoek doen niet mogelijk (Segers, 1999). Middels deze theorie wordt de achtergrondinformatie verder uiteengezet. Het tweede deel van dit onderzoek zal het empirische gedeelte zijn. Het doel hiervan is om tot beantwoording van de hoofd – en deelvragen te komen. Dit deel is onder andere opgebouwd uit de vorige theorie hoofdstukken. Naast deze theorie zal de informatie verder komen van de kennis van professionals uit de dagelijkse vastgoedpraktijk. Dit onderzoek zal uitgevoerd worden aan de hand van interviews. De interviews worden afgenomen bij de partijen die sterk betrokken zijn met de woningbouwproductie. Deze manier van dataverzameling valt onder de categorie praktijkonderzoek waar verzameling en analyse van gegevens rechtstreeks ten behoeve van de doelgroep plaats vindt (Segers, 1999). Er zal op drie niveau's interviews worden afgenomen.

- Nationaal niveau
- Provinciaal niveau
- Lokaal niveau

Daarnaast zal er gekeken worden of de Taskforce van invloed is op de volgende jaren.

- 2002
- 2003
- 2004
- 2005

Dit wordt gedaan aan de hand van de woningbouwproductie die in die jaren is toe of afgenomen. Tot slot wordt er aandacht besteed aan het verlenen van bouwvergunningen. Deze vergunning speelt een grote rol bij de woningbouwproductie. Het is belangrijk om te weten of dit van grote invloed is op de achterblijvende woningbouwproductie. Er zal onderzocht worden of er de laatste jaren meer bouwvergunningen zijn afgegeven.

### 1.5 Definities en begrippen

#### Doorwerking

Ontwikkeling van reeds eerder opgetreden thema's in een compositie blijvend effect

#### Beleid

Wijze van behandeling van een zaak met betrekking tot de gevolgde of te volgen beginselen of gedragslijn

#### Stagneren

Stilstaan, vastlopen, gestremd zijn

#### Woningbouwproductie

Het bouwen van woningen

#### Projectontwikkeling

Exploitatie van grond en bouwprojecten op grote schaal

#### Vastgoed

Al het goed dat niet verplaatsbaar is, zoals woningen, utiliteitsgebouwen en landerijen

## Hoofdstuk 2      **Beleid**

In dit hoofdstuk zal er een theoretisch kader worden gegeven met betrekking tot beleid. Om te zien of beleid effect heeft en de gewenste verandering teweeg brengt zijn er verschillende aspecten waar naar gekeken kan worden. Het gaat voornamelijk om het beleidsproces, de beleidseffecten, de uitvoering van beleid, de doorwerking van beleid en tot slot de beleidsevaluatie. In de volgende paragrafen zal er verder ingegaan worden op deze aspecten met betrekking tot beleid.

### **2.1 Beleid**

Beleid is een sleutelwoord in de politiek en het openbaar bestuur, maar ook in het bedrijfsleven en het particulier initiatief. De wereld is vol van beleid en tegelijk ook van de constatering dat er te weinig goed beleid is. Beleid heeft verschillende betekenissen. Het is onder andere het behandelen of de wijze van behandelen van een zaak. Het betreft de gevolgde beginselen of gedragslijn, de gewenste richting, het bestuur. Maar beleid betekent ook overleg, bedachtzaamheid en omzichtigheid. Aan de ene kant is er het besef van wenselijkheden, maar aan de andere kant is er ook een besef van mogelijkheden en onmogelijkheden. Tot slot wordt beleid ook wel omschreven als het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen (Hoogerwerf en Herweijer, 2003). Beleid is willens en wetens handelen. In deze scriptie omvat beleid zowel activiteiten als denkbeelden, dus zowel gedragingen als opvattingen. Beleid heeft twee gezichten. Niet alleen een samenstel van doeleinden en middelen, maar ook een antwoord op een probleem. Het is een poging een probleem op een bepaalde manier, namelijk door doelgericht denken en handelen, op te lossen, te verminderen of te voorkomen. Maar wat is dan precies een probleem? Een probleem is te omschrijven als een verschil tussen een maatstaf en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie (Hoogerwerf, 1987). Een beleid betreft echter niet alleen mogelijke oplossingen voor problemen, maar ook de vraag met welke problemen men zich zal bezighouden.

#### **2.1.1 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. In meer sociaal wetenschappelijke termen is een beleidsproces te omschrijven als het dynamische verloop van handelingen en interacties met betrekking tot beleid (Kuypers, 1980). Een proces heeft drie soorten kenmerken. Ten eerste is dat zijn dynamiek, zijn beweging wat betekent dat er een reeks van onderling samenhangende handelingen zijn. Ten tweede is dat de wederzijdse beïnvloeding (interactie) tussen de factoren die tot het proces behoren. In een sociaal proces, zoals beleidsproces, is er niet alleen een wisselwerking tussen factoren, maar ook een wisselwerking tussen actoren, dat wil zeggen de handelende personen en groepen. Tot die actoren worden onder andere personen, ministers, ambtenaren en woordvoerders van belangengroepen bedoeld. Daarnaast rekenen wij actoren ook als groepen, dus ook organisaties. In een beleidsproces speelt nagenoeg altijd meer dan één actor een rol. Er is dan ook vaak sprake van een multi-actorproces. Het aantal betrokken actoren kan uiteraard variëren. Vervolgens heeft een proces als derde kenmerk dat er een verloop, een opeenvolging van gebeurtenissen is. Er wordt dan ook wel gesproken van volgtijdelijk handelen, of van een verloop van een samenhangende reeks van gebeurtenissen tussen twee tijdstippen. Tot slot het kenmerk dat de opeenvolging van gebeurtenissen een herkenbaar verloop heeft. Een proces heeft bij alle dynamiek ook enige stabiliteit, een min of meer vast patroon. Er wordt dan ook wel gesproken van deelprocessen, fasen of stadia in een proces.

#### **2.1.2 Beleidseffect**

Het begrip proces kan niet alleen op gebeurtenissen rond het beleid toegepast worden. Het is ook toepasbaar op de maatschappij buiten het beleidsproces. In elk beleidsveld voltrekken zich processen. Binnen elk van die processen bewegen zich personen en

groepen. Ook zij kunnen beleid voeren en beslissingen nemen. Een uiterst belangrijke vraag is wat een beleid feitelijk in de maatschappij aanricht. Dit is de vraag naar beleidseffecten, de gevolgen van het beleid. Dit is opgedeeld in meerdere deelvragen:

- Worden de doeleinden bereikt?
- In hoeverre is het bereiken van de doeleinden veroorzaakt door het beleid?
- Hoe is de verhouding tussen de kosten en de baten van het beleid?
- Welke effecten zijn de niet beoogde effecten van het beleid?
- In hoeverre wordt het beleid door de betrokkenen als juist beschouwd en gesteund?
- Uit welke bestuurlijke en andere factoren valt het een en ander te verklaren?

Doelbereiking, doeltreffendheid, beleidseffectiviteit, doelmatigheid, efficiëntie en legitimiteit zijn bij deze vragen de belangrijkste kenmerken. Aan de hand van beleidsevaluatie is er de mogelijkheid om de effectiviteit en andere kenmerken te achterhalen (Bressers en Hoogerwerf, 1995). Om tot inzicht in een beleid te komen, is meer nodig dan het maken van alleen momentopnamen. Bij onderzoek naar verandering van beleid op lange termijn dringen zich vier belangrijke punten op (Bressers en Hoogerwerf, 1995). Deze aspecten zijn:

1. Rationalisering (toeneming van houdbaarheid van de argumentatie en van doelgerichtheid, doeltreffendheid en doelmatigheid).
2. Democratisering (mogelijkheid voor betrokkenen om beleid direct/indirect te beïnvloeden).
3. Differentiatie (toeneming van de verscheidenheid, specialisatie en taakverdeling).
4. Integratie (proces waardoor verschillende delen/elementen tot een samenhangend geheel worden verenigd).

### 2.1.3 Uitvoering van beleid

De uitvoering van beleid kan worden omschreven als het toepassen van de middelen (instrumenten) van een beleid. Het gaat voornamelijk om het in praktijk brengen van beleidsbeslissingen. Bij uitvoering van overheidsbeleid gaat het om een multi-actor proces. Dit betekent dat er een groot aantal actoren deelnemen aan het proces. Deze actoren zijn in drie hoofdcategorieën in te delen. De eerste categorie omvat de actoren die door de beleidsmakers met uitvoerende taken zijn belast. Het geheel van uitvoerende actoren en hun onderlinge betrekkingen kan worden aangeduid als de uitvoerende organisatie. De tweede categorie betreft de doelgroep waarop het beleid is gericht, het gaat dan om beleidssubjecten. Tot slot de laatste categorie, de overige factoren. Dit is eigenlijk de restgroep die ook bij de beleidsuitvoering is betrokken, bijvoorbeeld de media, koepel - en adviesorganisaties.

### 2.1.4 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.

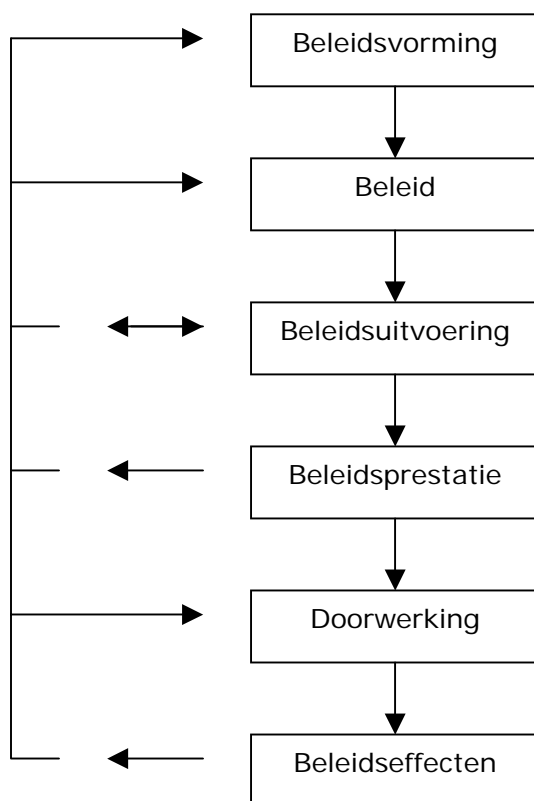
Een succesvolle beleidsuitvoering is niet de enige voorwaarde voor het bereiken van de beoogde beleidseffecten. De effectiviteit van een beleid hangt uiteindelijk af van de doorwerking van de beleidsinstrumenten in het gedrag van de beleidssubjecten. Er zijn twee belangrijke hoofdvragen die gesteld kunnen 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. In onderstaande figuur wordt één en ander weergegeven.



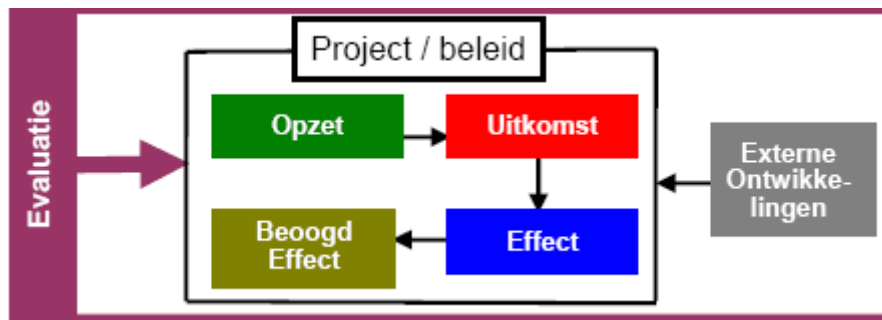
Figuur 2.1: van beleidsvorming naar beleidseffecten (Bressers en Hoogerwerf, 1995)

## 2.2 Evaluatiekader

Evaluatie is te omschrijven als het beoordelen van de voorstelling of waarneming van een bepaald verschijnsel aan de hand van bepaalde criteria (Bressers en Hoogerwerf, 1995). Door te evalueren plaatst een mens informatie over een bepaalde situatie of verandering in het licht van maatstaven die hij aanlegt. Dit stelt de mens in staat zijn positie tegenover de situatie of de verandering te bepalen. De meest grondige vorm van evaluatie is in principe de wetenschappelijke evaluatie, ook wel evaluatieonderzoek genoemd. Bij evaluatie spelen drie elementen een belangrijke rol. In de eerste plaats betreft de evaluatie nooit de situatie of verandering zelf maar altijd waarneming daarvan. Ten tweede houdt evaluatie het vergelijken van waarnemingen met criteria in. Tot slot kan het onderwerp van evaluatie zowel een situatie als een verandering zijn.

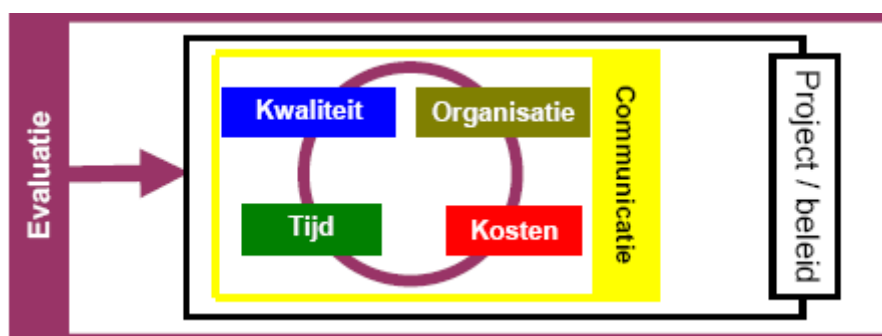
Een evaluatie richt zich op de inhoudelijke aspecten of beheersaspecten van een project of beleid.

- Inhoudelijke aspecten  
Hiervoor worden projectspecifieke of beleidsspecifieke indicatoren opgesteld die afhankelijk zijn van het doel van het project of het beleid. De inhoudelijke aspecten komen terug in opzet, uitkomst, effect en zeker niet te vergeten de extreme ontwikkelingen die ongewild van buitenaf invloed op het project/ beleid hebben.



Figuur 2.2: projectmanagement; spanning tussen opzet, uitkomst, effect en beoogd effect managen (OpdenKamp Adviesgroep, 2005)

- Beheersaspecten  
Deze worden in kaart gebracht op basis van indicatoren: tijd, geld, kwaliteit, communicatie en organisatie. Evaluatie kan natuurlijk binnenshuis plaatsvinden. De praktijk leert echter dat het zinvol is hier externe hulp bij in te roepen om mogelijke belangenverstreming te voorkomen en om objectieve maatstaven te hanteren. De eigen organisatie zal altijd veel van het te evalueren materiaal aanleveren.



Figuur 2.3: procesmanagement; op zoek naar balans tussen kwaliteit, tijd, kosten en de organisatie en communicatie over deze aspecten (OpdenKamp Adviesgroep, 2005)

### 2.2.1 Het onderwerp van evaluatie

Bij het onderwerp van evaluatie zijn enkele onderverdelingen te maken. Als eerste is dat het onderscheid naar het beleidsterrein waarop de evaluatie betrekking heeft. Op het eerste gezicht lijkt dit een nogal gewone handeling, maar door de grote groei van het evaluatieonderzoek in de afgelopen jaren is dat niet meer langer het geval. De meeste beleidsevaluaties hebben betrekking op de gevolgen van het beleid in het beleidsveld. Dat een beleidsinstantie openstaat voor onderzoek, uit zich zowel in eigen evaluaties als in het relatief vaak laten verrichten van extern evaluatieonderzoek. Relatief grote clusters van onderzoek bestaan rond woningbouw en stadsvernieuwing, ruimtelijke ordening, onderwijs en milieu. Een tweede onderscheid naar onderwerp heeft te maken met de tijdsdimensie. Hierbij zijn twee dimensies te onderscheiden namelijk de ex ante evaluatie en de ex post evaluatie. Bij ex ante - evaluaties worden de inhoud, processen of effecten van een beleid vooraf beoordeeld, dus nog voor het beleid in werking is getreden. Ex post-evaluaties leiden tot een beoordeling van een beleid dat al in werking

is of is geweest (de Roo en Voogd, 2004). Een derde onderscheid naar onderwerp is dat naar de inhoud, het proces of de effecten van het beleid. In principe kunnen deze drie onderdelen elk afzonderlijk worden geëvalueerd. Veel beleidsevaluaties stellen de effecten van het beleid centraal. Dit wordt ook wel productevaluatie genoemd. Wanneer men zich beperkt tot het evalueren van het proces, is dat soms omdat men niet in staat is gegevens over de effecten te verkrijgen, bijvoorbeeld doordat het beleid nog maar kort in werking is getreden. Anderzijds wordt ook regelmatig de evaluatie op het uitvoeringsproces zelf gericht.

### 2.2.2 Evaluatiecriteria

Niet alleen naar onderwerp, maar ook naar de centraal gestelde beoordelingscriteria kan men evaluatieonderzoek onderscheiden. Allereerst is er het doelbereikingsonderzoek. Belangrijk hierbij is in hoeverre bepaalde doeleinden zijn bereikt. Daarnaast is er het effectiviteitsonderzoek. Hierbij wordt nagegaan in hoeverre de geconstateerde mate van doelbereiking aan het beleid te danken is. Bij dit onderzoek bestaat de waarneming die de basis voor de evaluatie vormt daarom niet slechts uit de vaststelling van bepaalde situaties of ontwikkelingen in het beleidsveld, maar ook uit de analyse van de causale relatie tussen het gevoerde beleid en deze situaties of ontwikkelingen. Vervolgens kan er gekeken worden naar efficiëntieonderzoek waarbij men niet kijkt naar de beoogde effecten maar ook naar de kosten en baten die daar mee gepaard gaan.

### 2.2.3 Beleidsevaluatie

De drie elementen die bij evaluatie naar voren komen zijn bij beleidsevaluatie ook van belang. Beleidsevaluatie is het evalueren van de inhoud, processen en of effecten van beleid. Beleidsevaluatie is belangrijk, omdat zij onmisbaar is voor het zorgvuldig bijsturen van een gevoerd beleid. Het proces van beleidsevaluatie kent vele verschillende vormen. Deze variëren van kritische beschouwingen in de pers tot diepgaand wetenschappelijk onderzoek (Hoogerwerf en Herweijer, 2003). Beleidsevaluatie is bovendien geen proces dat los kan worden gezien van de overige beleidsprocessen. Evaluatie komt niet noodzakelijkerwijs na de beleidsuitvoering. Het kan gezien worden als een aspect, een deelproces, van de andere deelprocessen van het beleidsproces. Beleidsevaluatie is bij dat leerproces van cruciaal belang. Er zijn meerdere typen beleidsevaluaties:

- **Summative evaluation:** evaluatie leidt slechts tot complimenten of verwijten zonder praktische consequenties.
- **Formative evaluation:** de verzamelde informatie wordt gebruikt om de beleidsvoering en eventueel de inhoud van het beleid bij te stellen (van de Graaf en Hoppe, 1989)

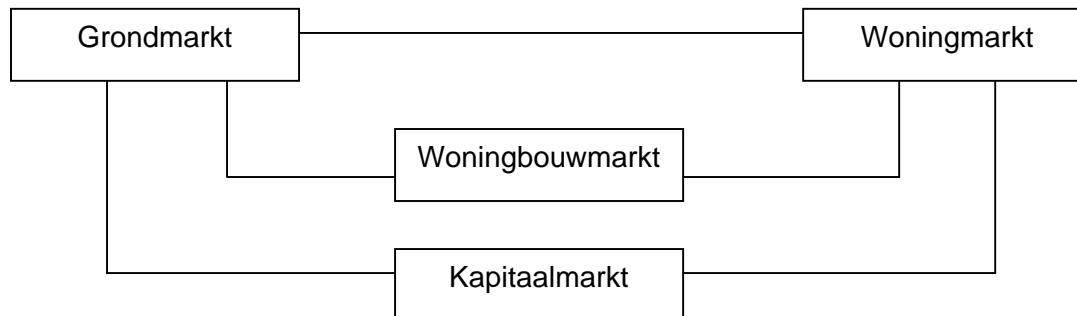
## 2.3 Volkshuisvestingsbeleid

Beleid wordt bij verschillende zaken als een belangrijk element gezien. Bij onder andere de volkshuisvesting speelt beleid een belangrijke rol. De overheid, het Rijk en de gemeenten bemoeien zich intensief, aan de hand van onder andere beleid, met de volkshuisvesting. De woningbouwproductie wordt al vele jaren door hen gesubsidieerd en wordt daarmee voor een groot gedeelte bepaald door beleid. Na de woningwet van 1901 duidde de term volkshuisvesting steeds meer op een apart beleidsterrein, dat door de bemoeienis van de gemeenten groeide. Het volkshuisvestingsbeleid is de afgelopen jaren sterk van karakter veranderd. Dit is mede onder invloed van het streven de rol van de (rijks) overheid te beperken, beleid te decentraliseren en te bezuinigen op de overheidsuitgaven (van der Schaar en Hereijgers, 1991).

Op een markt komen vraag naar en aanbod van een bepaald goed of dienst bij elkaar en er vinden transacties plaats, waarbij tegen betaling van een prijs de verkoper zich verplicht te leveren. De woning is een individueel goed. Het kan afzonderlijk worden verhandeld en gebruikt. Bovendien zijn er vele vragers en aanbieders. De productie van woningen is privaat en vindt overwegend in opdracht van particulieren plaats. Hetzelfde

geldt voor het beheer en de verdeling van de bestaande voorraad. De woonvoorziening is een gecompliceerd marktproces. Volkshuisvestingsbeleid is in belangrijke mate marktregulering, het beïnvloeden van de vraag - en aanbodverhoudingen en de wijze waarop de markt functioneert.

Voor de huisvesting zijn een aantal markten van belang: de grondmarkt, de woningbouwmarkt, de kapitaalmarkt en de woningmarkt. In onderstaand figuur wordt dit duidelijk gemaakt.



*Figuur 2.4: het marktsysteem bij de woningvoorziening (van der Schaar en Hereijgers, 1991).*

De woning is een plaatsgebonden goed. Ten eerste is de grondmarkt op de huisvesting van grote invloed, in het bijzonder als er veel gebouwd moet worden om aan de vraag naar of de behoefte aan woningen te voorzien: grondeigenaren hebben in deze situatie een sterke onderhandelingspositie. Ten tweede is de woningbouwmarkt de markt waar vraag naar en aanbod van bouwcapaciteit elkaar ontmoeten voor onder andere nieuwbouw, renovatie en onderhoud. Vaak vindt nieuwbouw plaats in opdracht van een derde, de opdrachtgever, en is het bouwbedrijf de uitvoerder. Ten derde is de woning een kapitaalintensief goed. Kopen van grond en realiseren van nieuwbouw is duur. Veelal vindt de financiering plaats met vreemd vermogen. Tot slot de woningmarkt, die voor de totstandkoming van woonruimte van belang is. In deze scriptie speelt de woningbouwmarkt de grootste rol. Daarnaast is de grondmarkt een belangrijke factor die erg van invloed is op de woningbouwproductie. Het bouwproces kent verschillende fasen. Nadat besloten is tot bouw, laat de opdrachtgever een plan maken. Dit gebeurt door een architect of een bouwkundige. Na het maken van het definitieve plan wordt het verder uitgewerkt aan de hand van bestek en tekeningen. Doorgaans heeft er een aanbesteding plaats gevonden, waarbij de opdrachtgever een bouwbedrijf kiest en het bouwbedrijf zich verplicht tegen een bepaalde prijs en binnen een bepaalde tijdsperiode de woningen dient te realiseren. Er zijn veel aanbieders op de woningbouwmarkt waardoor er grote concurrentie is. Daardoor is overheidsregulering beperkt tot vooral een ordende taak.

### **2.3.1 Beleid en regelgeving woningbouwproductie**

De regelgeving aangaande het bouwproces bestaat uit een grote verscheidenheid aan deelregelingen. Hierdoor zien veel betrokkenen (ontwikkelaars, bouwbedrijven en corporaties) de bomen door het bos niet meer. Naast de regelgeving is er het rijks- en gemeentelijk beleid waaraan geen regelgeving is gekoppeld. Bijvoorbeeld het ingezette beleid op het gebied van de verkoop van woningen, het particulier opdrachtgeverschap of aan het gemeentelijke kwaliteitsbeleid. Voor de uitvoering van dit beleid worden vaak afspraken gemaakt met betrokken partijen op lokaal of nationaal niveau, onder andere in de vorm van overeenkomsten. Het Rijk formuleert enerzijds ambities op het gebied van de omvang van de bouwproductie en anderzijds het beleid dat de uitvoering van de bouwproductie beïnvloedt. Deze regelgevingen beïnvloeden ieder een deel van het woningbouwproces, zodat een complex geheel aan de regelgeving ontstaat dat van toepassing is op de bouw. Naast de rijksregelgeving bestaat er op lokaal niveau de mogelijkheid om de regelgeving en het beleid op een aantal punten aan te vullen en te specificeren voor de lokale situatie. Deels gebeurt dat publiekrechtelijk, middels vorderingen, en deels via privaatrechtelijke overeenkomsten, bijvoorbeeld wanneer de gemeente grondeigenaar is. De betrokken partijen hebben moeite om een overzicht te

bewaren, dit komt door de omvang en de complexiteit van de regelgeving. De regelgeving is wel beschikbaar, maar hierdoor is het nog niet bij iedere betrokkene bekend en inzichtelijk. Concluderend kan gezegd worden dat wat betreft beleid en regelgeving er sprake is van een veelheid aan en complexiteit van zowel de rijks als de lokale regelgeving. Deze hoeveelheid en complexiteit zorgen ervoor dat het beleid en de regelgeving voor betrokken partijen vaak onduidelijk zijn, wat versterkt wordt door het aantal snel opeenvolgende veranderingen in beleid en regelgeving.

### **2.3.2 Het rijksbeleid tot 2010 m.b.t stagnerende woningbouw**

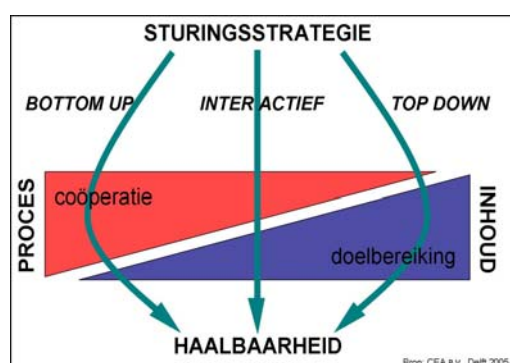
Het beleidskader met betrekking tot de achterstanden van de woningbouwproductie wordt gevormd door het overgangsregime van het Vinex- beleid, naar het nieuwe woonbeleid volgens de Nota Mensen Wensen Wonen (MWW) van VROM en het ruimtelijk beleid volgens de zeer onlangs door het kabinet vastgestelde vijfde Nota Ruimte. In het Vinex- beleid zijn bouwafspraken gemaakt voor de bouw van 650.000 woningen in de periode van 1995-2005. Het gaat hier alleen om woningbouw voor de groei van de voorraad. In de Nota MWW is geconstateerd dat deze uitbreiding van de woningvoorraad in de periode 2000 tot 2010 waarschijnlijk meer dan voldoende is om de verwachte groei van de woningbehoefte te kunnen opvangen. De kwantitatieve uitbreidingsbehoefte is in de Nota MWW geraamd op ruim 500.000 woningen (tot 2010)

## Hoofdstuk 3 Doelbereiking – en doorwerkingonderzoek

Bij beleidsevaluatie wordt onderscheid gemaakt tussen de mate van doelbereiking en de mate van doeltreffendheid van een beleid. Bij het voeren van een beleid gaat het voornamelijk om het halen van het vastgestelde doel en ook de vraag hoe dat is bereikt. Daarnaast is de doorwerking van een beleid een belangrijk aspect, het gaat er in het bijzonder om hoe het beleid van de Taskforce heeft doorgewerkt. Dit is onder andere te zien door het hanteren van een doorwerkingsonderzoek. In dit hoofdstuk zullen deze twee soorten onderzoek nader worden toegelicht. Ook zal er een nadere toelichting worden gegeven op de nieuwe Wet op Ruimtelijke Ordening (WRO).

### 3.1 Doelbereikingsonderzoek

De mate van doelbereiking is de mate waarin bepaalde doeleinden worden bereikt. Daarnaast is doeltreffendheid de mate waarin een bepaald beleid of beleidsmiddel bijdraagt aan het bereiken van een bepaald doel (Bressers en Hoogerwerf, 1995). In deze scriptie staat zowel de doelbereiking als de effectiviteit van een beleid centraal. Er zal eerst nagegaan worden of de woningbouwproductie verhoogd is, zo ja waardoor is dit veroorzaakt? Dit type onderzoek is verhoudingsgewijs gemakkelijk. Dit komt vooral doordat niet wordt nagegaan of de geconstateerde mate van doelbereiking ook werkelijk aan het gevoerde beleid te danken is. Wanneer er bijvoorbeeld een economische groei wordt geconstateerd, worden ineens allerlei doeleinden van een overheidsbeleid bereikt. Of daarmee het beleid een bijdrage heeft geleverd, is daarmee nog niet gezegd. Het kan zelfs zo zijn dat het zonder het gevoerde beleid beter was gegaan. Het criterium van de doelbereiking kan daarom maar van beperkte waarde zijn voor de evaluatie van beleid. In de meest voor de hand liggende aanpak van het vaststellen van de doelbereiking confronteert men op een of andere wijze de feitelijke situatie in het beleidsveld met de officiële doeleinden. Namelijk, de legitimatie voor het beslag dat een beleid legt op collectieve middelen wordt gevonden in de doelen die worden nagestreefd. Of dit nagestreefde doel ook wordt bereikt is een belangrijke vraag. Dit houdt in dat de klassieke "top down" benadering van evaluatie (de bestudering van de uitvoering en effecten van beleid vanuit het formele beleidsprogramma bezien) zeker geen achterhaalde benadering is. Er zijn een aantal belangrijke maatstaven die de evaluatie domineren. Als eerste is het niet mogelijk om de doelbereiking vast te stellen aan de hand van de officiële doeleinden uit het beleidsprogramma. De tijdsperiode waarbinnen de beoogde effecten worden nagestreefd zijn van belang en daarnaast zijn er argumenten die het onwenselijk maken om zonder meer de officiële beleidsdoelen te kiezen als evaluatiecriteria. Aan beleidsdoeleinden kunnen vaak aspecten worden onderscheiden die niet noodzakelijkerwijs alle expliciet in beleidsdocumenten verwoord behoeven te zijn. Met goede redenen stellen de aanhangers van de zogenaamde "Bottom-up" benadering (Bressers en Hoogerwerf, 1995) van beleidsevaluatie dat beleid dikwijls gevoerd wordt met andere of gedeeltelijk andere oogmerken dan de officiële beleidsdoelen die worden aangegeven (Bressers en Hoogerwerf, 1995). In onderstaand figuur wordt de doelbereiking met betrekking tot de sturingsstrategie, de haalbaarheid en de "top-down" sturing weergegeven.



Figuur 3.1: doelbereiking (CEA B.V., Delft 2005)

Naast de maatstaven is het doel waarmee de doelbereiking wordt vastgesteld een belangrijk aspect. In het meest eenvoudige geval betreft de kennisinteresse van de evaluatie de eenvoudige vraag of doelen van een beleid bereikt zijn. Daarnaast is er een evaluatie van de ontwikkelingen in de evaluatieperiode voor wat betreft de doelbereiking. De doelstellingen gedurende de evaluatieperiode zijn aangescherpt, afgezwakt of anderszins veranderd. Dit brengt mee dat er ook andere vindplaatsen voor criteria voor het vaststellen van doelbereiking zijn en dan enkel het formele beleidsprogramma. Tot slot gaat het in de beleidsevaluatie niet om het vergaren van kennis om de kennis, maar om het vergaren van kennis om te veranderen. Hierbij gaat het niet alleen om de vraag of het uitgevoerde beleid heeft geholpen, maar juist om de vraag hoe het beleid heeft gewerkt.

### 3.1.1 Informatiebronnen en dataverzameling doelbereiking

Over welke gegevens en hoeveel gegevens er verzameld moeten worden in een evaluatieonderzoek zijn geen universeel geldende uitspraken te doen. Dit hangt natuurlijk ook af van de gekozen evaluatiecriteria. Patton heeft voor het verzamelen van data enkele vuistregels geformuleerd. Hieronder worden de vuistregels nader toegelicht (Patton, 1981).

#### *De validiteitregel*

Instrumenten en procedures voor de dataverzameling moeten de validiteit van de uiteindelijke conclusies voor het beoogde gebruik verzekeren. Een meting is valide als er gemeten wordt wat men wilde meten.

#### *De betrouwbaarheidsregel*

De informatie moet voldoende betrouwbaar zijn voor het beoogde gebruik. Een meting is betrouwbaar indien bij herhaling van de meting in een zelfde situatie in essentie dezelfde resultaten worden geproduceerd.

#### *De precisieregels ten aanzien van informatiebronnen en de verzamelde data*

De informatiebronnen waaruit wordt geput moeten zodanig gedetailleerd worden beschreven dat de adequaatheid van de informatie kan worden bepaald.

#### *De uitvoerbaarheidregel*

De dataverzameling moet zo doelgericht zijn dat de gestelde vragen van de evaluatie kunnen worden beantwoord.

Aan de hand van deze vuistregels en de gekozen evaluatiecriteria zijn er drie vragen van belang:

- Welke methoden kan men gebruiken om data te verzamelen?
- Uit welke bronnen kunnen de data worden geput?
- Welke tijdstippen zijn relevant voor het verzamelen van data?

### 3.1.2 Woningbouwproductie

Doelbereiking is de mate waarin bepaalde doeleinden worden bereikt. Met betrekking tot de woningbouwproductie zijn er ook een aantal doelen waarnaar gestreefd wordt. Bij woningbouwproductie gaat het om het bouwen van nieuwe woningen. De laatste jaren is het woningtekort flink opgelopen. Men ging van 110.000 in 1998 naar 170.000 woningen in 2002. Dat is 2,5% van het aantal bestaande woningen in Nederland. Bij een ongewijzigd beleid zou dat tekort in 2010 dalen tot 2,3 procent. Doel van het ministerie van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) is om het verwachte woningtekort in 2010 terug te dringen naar gemiddeld 1,5 procent. Tussen 2005 en 2010 moeten er in totaal 445.000 woningen worden gebouwd. Voor de stedelijke regio's betekent dit dat er circa 75.000 nieuwe woningen per jaar gebouwd moet worden. Een doelbereiking van VROM is dus het realiseren van meer woningen. In 2002 is hiervoor, door VROM, een Taskforce opgericht. Het doel van deze Taskforce Woningbouwproductie is de productie te laten groeien door het toepassen van de aanbevelingen uit het

adviesrapport. Het gaat vooral om de stijgende woningbouwproductie op zowel nationaal, provinciaal en lokaal niveau. Het kan eventueel aan de orde zijn dat het op elk niveau sprake is van variërende woningbouwproductie. In hoofdstuk vier zal er verder ingegaan worden op deze Taskforce Woningbouwproductie.

### 3.1.3 Bouwregelgeving

Een andere doelbereiking is het sneller verlenen van bouwvergunningen, zodat er waarschijnlijk meer woningen gebouwd kunnen worden. De bouwregelgeving draait om het begrip bouwen. Als er gebouwd of verbouwd gaat worden zijn de bouwregelgevingen van belang. De woningwet vormt de kern van de bouwregelgeving. In de woningwet zijn de belangrijkste regels voor de aanvraag, verlening en weigering van bouwvergunningen te vinden. Een bouwvergunning is vereist voor "bouwen". Onder bouwen wordt verstaan: het plaatsen, het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een bouwwerk, alsmede het geheel of gedeeltelijk oprichten vernieuwen of veranderen en het vergroten van een standplaats.

Er zijn meerdere bouwregels, hieronder worden ze nader verklaard.

- Het bouwbesluit met bouwtechnische voorschriften waaraan bouwwerken moeten voldoen;
- Het besluit bouwvergunningstvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken, waarin het bouwvergunningregime is uitgewerkt;
- Het besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning, waarin staat hoe een bouwaanvraag moet worden ingediend;

Verder speelt ook de gemeentelijke welstandsnota, het bestemmingsplan en de bouwverordening een rol. De regelgeving is opgesteld om een veilige en gezonde gebouwde omgeving te waarborgen. Ze wordt opgesteld door de rijksoverheid in samenwerking met vertegenwoordigers van gemeenten, ontwerpers, bouwers en gebruikers van gebouwen. Het verlenen van bouwvergunningen is een van de bouwregels die een belangrijke rol spelen bij woningbouwproductie. Ook is dit een doel waar naar gestreefd wordt in de Taskforce Woningbouwproductie. Het verlenen van bouwvergunningen kan bij de productie voor problemen zorgen. De gemeente heeft hierbij een belangrijke rol. De gemeente zorgt er voor dat de bouwregelgeving goed wordt uitgevoerd en nageleefd. Zij zorgt onder andere voor de vergunningverlening, toetsing en handhaving van de regelgeving. Gemeenten mogen daarbij niet afwijken van de rijksregelgeving. Zij dienen wel in een bouwverordening en een welstandsnota op een aantal punten aanvullende voorschriften vastleggen. Ook moeten gemeenten in een bestemmingsplan aan geven op welke locaties wel of niet gebouwd mag worden.

### 3.2 Doorwerking

Van doorwerking is sprake wanneer de desbetreffende actor het plan ook daadwerkelijk hanteert bij de dagelijkse besluitvorming. Er zijn drie voorwaarden geformuleerd waaraan moet zijn voldaan wil er sprake zijn van doorwerking (Mastop, 1991):

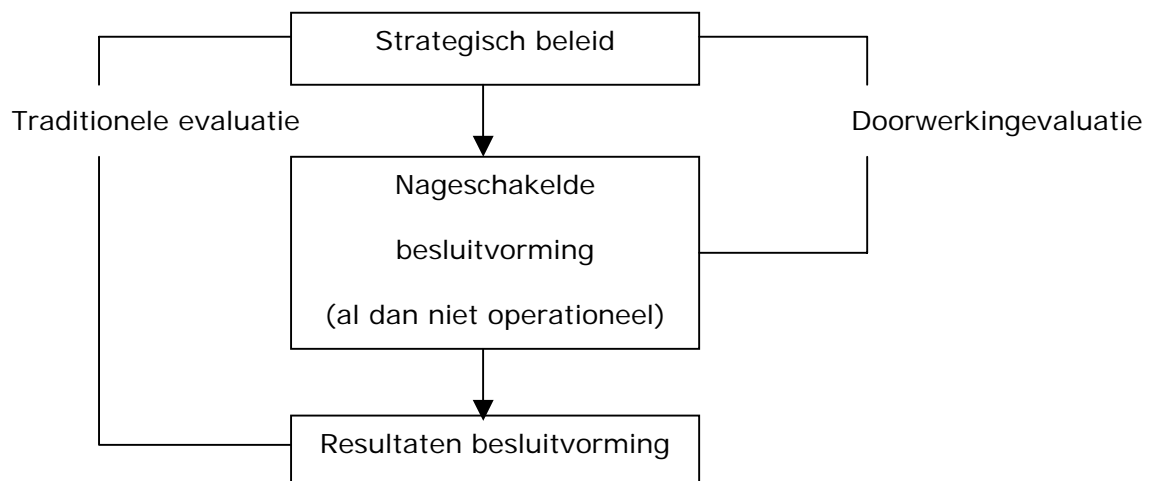
- De planuitspraken moeten expliciet inspelen op mogelijke operationele besluiten waarvoor ze een kader beogen zijn;
- Het subject moet deze planuitspraken voor de situaties die zich voordoen ook relevant vinden;
- De planuitspraken moeten ook daadwerkelijk een rol spelen in de dan geldende keuzesituaties;

Bij doorwerking gaat het voornamelijk om hoe tijdens een onderzoek bepaalde instrumenten hebben doorgewerkt op maatschappelijke processen. Om het beleidseffect te bepalen moet men naast het beleid ook weten wat de mogelijke alternatieve verklaringen zouden kunnen zijn voor opgetreden effecten. Doorwerking zoals er binnen de Rijksplanologische Dienst over wordt en werd gesproken, dekt als vage term het gehele veld van nageschakelde besluitvorming: door de dienst zelf, door dienstonderdelen, de minister, andere departementen, provincies, gemeenten, private actoren en burgers. Dit zijn alle subjecten die direct dan wel indirect met de



beleidsproducten van de dienst worden aangesproken dan wel zich aangesproken voelen (Mastop, 1991). Daarnaast heeft doorwerking betrekking op de rol van het geformuleerde beleid als kader voor deze nadere uitwerking en invulling van ruimtelijk beleid door aangesproken actoren. In dit verband wordt wel gesproken van een functie als referentiekader. Deze functie is voor nadere uitwerking van beleid niet vrijblijvend. In de praktijk wordt regelmatig de term richtinggevend gebruikt in relatie tot doorwerking. In de beleidspraktijk wordt met doorwerking dus doorgaans bedoeld dat de nadere uitwerkingen van initieel beleid binnen bepaalde grenzen moeten vallen, anders is er geen sprake van doorwerking. Recentelijk wordt het begrip doorwerking steeds meer gebruikt in verband met beleidsevaluatie. Hierbij komt de nadruk steeds meer op het "waarderingsaspect" van doorwerking te liggen. Doorwerking wordt hierbij gezien als een nieuw beoordelingscriterium voor de effectiviteit van beleid, een beoordelingscriterium dat voornamelijk van toepassing is op strategische beleidsuitingen.

In onderstaand schema staat het verschil in aangrijpingspunt tussen de traditionele evaluatiemethoden en een doorwerkingsevaluatie aangegeven. Dit schema impliceert overigens niet dat binnen doorwerkingsonderzoek geen aandacht bestaat voor de resultaten van besluitvorming. Het meest kenmerkende van doorwerkingsonderzoek is echter dat het aangrijpingspunt van de evaluatie primair bij de nageschakelde besluitvorming ligt.



Figuur 3.2: schematische weergave traditionele evaluatie en doorwerkingsevaluatie (de Lange, 1995)

Het begrip doorwerking is vooral van nut voor de evaluatie van strategische ruimtelijke plannen. Het formele object verschilt van strategische plannen en projectplannen, dit is duidelijk te zien in onderstaand schema:

	<b>Project plan</b>	<b>Strategisch plan</b>
<b>Het voorwerp</b>	materiaal	beslissingen
<b>De wisselwerking</b>	tot adoptie	samenhangend
<b>De toekomst</b>	gesloten	open
<b>Tijdsonderdeel</b>	beperkte fasen	van centraal naar probleem
<b>Het formulier</b>	blauwdruk	minuten van laatste meeting
<b>Het resultaat</b>	bepaalde	referentiekader

Tabel 3.1: strategische plannen en projectplannen (Faludi, 1988)

De methode van evaluatie hangt af van de aard van de planuitspraak. Er zijn bindende, direct op uitvoering gerichte besluiten en kaderbesluiten. Dit houdt in dat een plan niet als geheel volgens één methode behoort te worden geëvalueerd, maar dat verschillende methoden moeten worden gebruikt voor verschillende planuitspraken. Volledige conformiteit houdt in dat alle uitspraken in het plan tot uitdrukking zijn gekomen in de operationele beslissing. Conformiteit is dus de maximaal denkbare vorm van

doorwerking, wanneer doorwerking wordt gedefinieerd in termen van de bijdrage in positieve zin die het plan heeft geleverd aan operationele besluitvorming. Om aan te geven dat er sprake is van een fundamenteel andere wijze van evaluatie is de term doorwerking ontwikkeld. Van doorwerking is sprake wanneer een plan onderdeel uitmaakt van de operationele keuzesituatie.

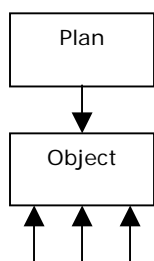
### 3.2.1 Doorwerkingsonderzoek

Uit de voorgaande paragraaf komt naar voren dat doorwerkingsonderzoek beleidsevaluatie betreft. Doorwerkingsonderzoek kan zowel ex ante evaluatieonderzoek als ex post evaluatieonderzoek betreffen. Het gaat hier voornamelijk om ex post evaluatie. Bij ex post evaluaties gaat het om "het verzamelen (en beoordelen) van gegevens over een aantal aspecten van een beleid of beleidsinterventie ten tijde en/of na afloop van het beleid of de beleidsinterventie". Belangrijk is ook het vaststellen en beoordelen van door beleid veroorzaakte effecten. Dergelijk ex post evaluatieonderzoek is veelal gebaseerd op – varianten van – een viertal basisvormen. In onderstaand schema is dit weergegeven.

	voor/ na - benadering	met/ zonder - benadering
<b>Geen specifieke doelstellingen</b>	Situatieonderzoek	Effectenonderzoek
<b>Wel specifieke doelstellingen</b>	Doelbereikingsonderzoek	Effectiviteitonderzoek

Tabel 3.2: basisvarianten evaluatieonderzoek (de Lange, 1995)

In de voor/ na – benadering wordt de stand van zaken op het betreffende terrein voor en na de inzet van een bepaald (beleid) instrument beschreven. Geconstateerde verschillen worden toegeschreven aan de werking van het beleid. In doelbereikingsonderzoek wordt er een relatie gelegd tussen wat wordt nagestreefd, de doelstellingen van beleid en hetgeen wat op dat punt bereikt is. Er vindt een meting plaats van overeenstemming tussen de in het beleid geformuleerde doeleinden en de na verloop van tijd ontstane situatie. Daar waar de voor/na – benadering niet wordt gekoppeld aan doelstellingen is er sprake van situatieonderzoek. Bij situatieonderzoek wordt er gestreefd naar alle feitelijke, voor de waardering van het instrument relevante, ontwikkelingen op het beleidsterrein. Bij de met/ zonder – benadering wordt de situatie zoals die zich in werkelijkheid heeft ontwikkeld, vergeleken met de situatie zoals die zich zou hebben ontwikkeld als het beleid niet zou zijn ingezet. Het geconstateerde verschil is toe te schrijven aan het ingezette beleid. Deze vier benaderingen zijn gebaseerd op een doelmiddel schema. In deze benadering wordt het beleid, expliciet dan wel impliciet, als verklarende variabele genomen. Volgens dit schema worden plannen in evaluatieonderzoek gewoonlijk gezien als de veroorzakers van gewenste veranderingen. Er wordt uitdrukkelijk uitgegaan van een mogelijk direct causaal verband tussen de planinhoud en de na enige tijd optredende situatie (zie figuur 3.3).



Externe invloed

Figuur 3.3: gangbaar evaluatieonderzoek (Mastop en Faludi, 1993)

Doorwerkingsonderzoek vraagt om zeer gedetailleerde kennis van de operationele besluitvorming die alleen via casestudyonderzoek of participerende observatie te verkrijgen is. Doorwerkingsonderzoek bevat de volgende stappen:

1. *Beschrijving van de planningprincipes waarop het plan steunt*  
Er zijn twee categorieën planningprincipes:

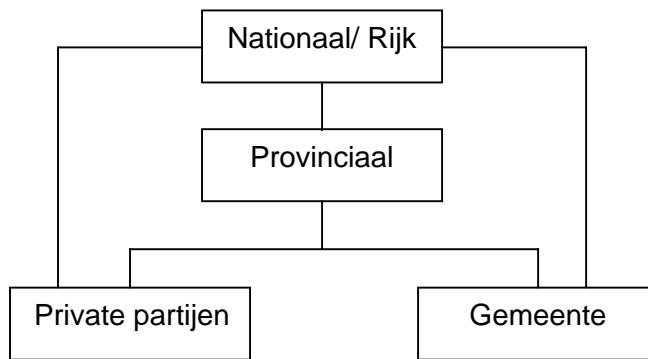
- **Planconcepties:** denkbeelden over de vorm en werking van plannen van ruimtelijke ordening
  - **Planningconcepties:** denkbeelden over de voorbereiding van plannen van ruimtelijke ordening
2. *Beschrijving van het bestuurlijke netwerk en de besluitvormingsprocedures in het netwerk*  
Hieruit moet blijken wie voor de operationele besluitvorming verantwoordelijk is en wie voor de kaderbesluitvorming
  3. *Achterhalen van de operationele beslissingen waarvoor het plan een kader vormt*  
Deze beslissingen zijn op te delen in twee groepen:
    - beslissingen die volgens plan zijn genomen
    - beslissingen die van het plan afwijken
  4. *Opsporen van alle planuitspraken die op een operationeel besluit betrekking hebben*  
Hierbij dient te worden aangegeven wat de aard is van de planuitspraak. Planuitspraken kunnen namelijk van elkaar afwijken.
  5. *Reconstructie van de operationele besluitvorming*  
Achterhaald moet worden wat de voor en tegen argumenten zijn bij een aantal bepaalde operationele beslissingen.
  6. *Oordeelsvorming*  
Een oordeel over doorwerking is mogelijk door na te gaan welke van de planuitspraken in de operationele besluitvorming een rol hebben gespeeld
  7. *Methodologische reflectie*  
Dit is gericht op het formuleren van aanbevelingen ter verbetering van de methodologie van planning

Doorwerkingsonderzoek heeft ook te kampen met verschillende problemen. Eén daarvan is dat doorwerking, in tegenstelling tot conformiteit, niet in maat en getal valt weer te geven. Doorwerking vraagt namelijk om een afweging van de mate waarin van argumenten en uitspraken in het plan gebruik is gemaakt bij de operationele besluitvorming. Een ander belangrijk probleem is het feit dat plannen aan slijtage onderhevig zijn en snel vervangen worden door nieuwe beleidsstukken die niet altijd zullen zijn vastgesteld door vertegenwoordigende organen (bijv. gemeenteraad of Provinciale Staten).

### 3.2.2 Doorwerking per niveau

Van doorwerking is ook sprake bij de verschillende niveaus van de overheid. Ruimtelijk relevante besluiten die op een hoger bestuursniveau worden genomen kunnen doorwerken in het beleid van lagere overheden. In dit geval gaat het om beleid dat wordt doorgewerkt naar de verschillende betrokken partijen. Belangrijk zijn de volgende doorwerkingstrajecten:

- Rijk – Rijk;
- Rijk – Provincie;
- Rijk – Gemeente;
- Provincie – Gemeente;



Figuur 3.4: doorwerking van beleid bij overheid

Bij het doorwerkingstraject op Rijksniveau gaat het om twee vergelijkingen. In de eerste plaats een vergelijking tussen het Rijk en het nieuwe woonbeleid Nota Mensen Wensen Wonen (MWW) van VROM. Vervolgens de tweede vergelijking tussen het Rijk en het ruimtelijke beleid volgens de zeer onlangs door het kabinet vastgestelde Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Binnen een Rijk-Rijk relatie bestaat een zeer direct contact. Formele en materiële conformiteit zijn in dit geval nauw met elkaar verbonden. De Vijfde Nota legt sterk de nadruk op de samenwerking van gemeenten met het Rijk, met de Provincie en met gemeenten onderling. Het tweede doorwerkingstraject betreft het Rijk en de Provincie. Het gaat hier onder andere in het bijzonder om de doorwerking van beide nota's naar de provincie. Het doel hiervan is dat de provincie deze nota's gaat toepassen. Ze worden overgedragen van het Rijk naar de provincies. Het Rijk houdt toezicht op de werkzaamheden van de provincies en zorgt ervoor dat er gestreefd wordt naar onder andere de gewenste woningbouwproductie. Hierbij moet de provincies aan veel eisen voldoen die hen opgelegd worden door het Rijk. Het derde traject betreft de doorwerking van Rijk naar gemeenten. Dit traject kan niet los worden gezien van het laatste traject, de relatie tussen provincie en gemeenten. Uit onderzoek (VNG 1987, Smeets 1991) blijkt dat de "afstand" tussen Rijk en gemeente doorgaans te groot is. Het hoge abstractieniveau van het rijksbeleid is niet direct vertaalbaar en/of toepasbaar op het gemeentelijke niveau. Op dat moment is er behoefte aan een intermediair. De provincie kan hiervoor onder andere de intermediaire rol vervullen. Tot slot het laatste doorwerkingstraject van provincie naar gemeenten. Hier ziet de provincie toe op de gemeente. Behalve doorwerking is samenwerking één van de belangrijkste zaken bij de verschillende bestuursniveaus. Samenwerking komt zowel tot stand tussen de drie betrokken niveaus. Samenwerking kan onder ander leiden tot afspraken tussen bijvoorbeeld gemeenten en eventueel de provincie, die vervolgens hun weg vinden in bestemmingsplannen en streekplannen. Als de samenwerking niet tot het beoogde effect leidt, mag dit geen impasse veroorzaken. In dit geval zal de provincie de desbetreffende taken en bevoegdheden ter hand moeten kunnen nemen om alsnog de gewenste resultaten te bereiken. Hierbij faciliteert de provincie in eerste instantie (als partner) de intergemeentelijke samenwerking, maar waar nodig grijpt zij in en neemt de beleidsbepalende positie in. Als er sprake is van gebrekkige doorwerking van het rijksbeleid is dit niet meteen te wijten aan het beleid van de gemeente. Dit komt onder andere doordat het rijksbeleid vaak vaag en gebrekkig is. Om een snelle doorwerking van gecoördineerd rijksbeleid te garanderen is een rijksprojecten procedure (rpp) of rijksbestemmingsplan aanvaardbaar. Een rpp dient in overleg met provincie en gemeenten tot stand te komen.

Het bouwproces is een ingewikkeld proces, waarbij op vele punten vertragingen kunnen optreden. Het bouwproces heeft drie fasen:

- Beleidsvorming en locatieontwikkeling
- Ontwikkeling en afwikkeling bouwplan
- Bouwrealisatie

Bij elk proces zijn verschillende partijen betrokken. Aan de hand van het onderstaande schema wordt weergegeven welke deelprocessen er per hoofdfase te onderscheiden zijn en welke partijen hiervoor verantwoordelijk, dan wel betrokken zijn. Aan de hand van het schema kan je zien welke partijen met elkaar te maken hebben bij bepaalde processen en fasen. Dit is weer van belang bij de doorwerking per niveau.

Fase	Beleidsontwikkeling & locatieontwikkeling	Ontwikkeling en vergunningverlening bouwplan	Bouwrealisatie
<b>Deelprocessen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- beleidsontwikkeling &amp; wet –en regelgeving (trekker: rijk)</li> <li>- streekplan (trekker: provincie)</li> <li>- structuurplan (trekker: gemeente)</li> <li>- bestemmingsplan (trekker: gemeente)</li> <li>- grondverwerving en ontruiming (trekker: private partijen en gemeente)</li> <li>- contractvorming gemeentemarkt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bouwplan (trekker: private partijen)</li> <li>- vergunning – verlening (trekker: gemeente)</li> <li>- bouwverordening, kapverordening en dergelijke (trekker: gemeente)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aanbesteding</li> <li>- uitvoering bouwplan (trekker: private partijen)</li> </ul>
<b>Belangrijkste spelers</b>	Rijk, provincie, gemeente	Gemeente en bouw - partijen/aannemer/ opdrachtgever	Bouwpartijen/ aannemer/ opdrachtgever
<b>Belangrijkste Betrokkenen/ belanghebbenden</b>	Bouwpartijen/aannemer/opdrachtgevers, burgers	Burgers	Gemeenten, burgers

Tabel 3.3: hoofdfasen in het bouwproces, belangrijkste spelers en betrokkenen (Eindrapport Taskforce, 2002)

In bovenstaande tabel is goed te zien dat de betrokken partijen elkaar nodig hebben in de deelprocessen. Om een goed resultaat te krijgen voor de realisatie van de woningbouwproductie is doorwerking van groot belang. De betrokken partijen zijn afhankelijk van elkaar. Voor een belangrijk deel van het ruimtelijke beleid van het Rijk respectievelijk provincie geldt dat de uitwerking en uitvoering ervan wordt overgelaten aan de provincie respectievelijk de gemeente. Voor bepaalde onderdelen van het ruimtelijke beleid evenwel achten Rijk en provincie zich specifiek verantwoordelijk. Voor die onderdelen hebben zij een beleidsbepalende rol die juridisch bindend moet worden verankerd. Kort gezegd kan onderscheid worden gemaakt tussen de wens van Rijk of provincies om onder eigen regie projecten te realiseren, de wens om bepaalde gebieden te ontwikkelen en de wens gebieden te beschermen.

### 3.2.3 Ruimtelijk Nederland

Hoe de ruimte in Nederland wordt gebruikt wordt vastgelegd in ruimtelijke plannen. Dit is ook van belang bij de woningbouwproductie. Zowel het Rijk als de provincies en de gemeenten stellen ruimtelijke plannen op (VROM). Dit is mede geregeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Deze wet bepaalt de taken van de overheid en de rechten en plichten van de burgers, bedrijven en instellingen. Hieronder een globaal overzicht waarvoor de instellingen verantwoordelijk zijn:

- *Rijk*  
Het Rijk stelt planologische kernbeslissingen (pkb) op. Daarin staan de uitgangspunten van het Rijk voor de inrichting van de ruimte. Een pkb biedt een kader voor provinciale en gemeentelijke ruimtelijke plannen.
- *Provincies*  
Zij stellen streekplannen op. Hierbij houden zij rekening met de uitgangspunten in de pkb's. In een streekplan staat al iets nauwkeuriger aangegeven wat er zoal kan, mag en moet gebeuren met betrekking tot de ruimte verdeling in en van Nederland.
- *Gemeenten*  
Gemeenten maken bestemmingsplannen, die bindend zijn voor de burger. Hierbij wordt vastgelegd wat de bestemming (woningbouw, industrie, recreatie, kantoren en horeca) van de grond is.

### 3.3 De nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening

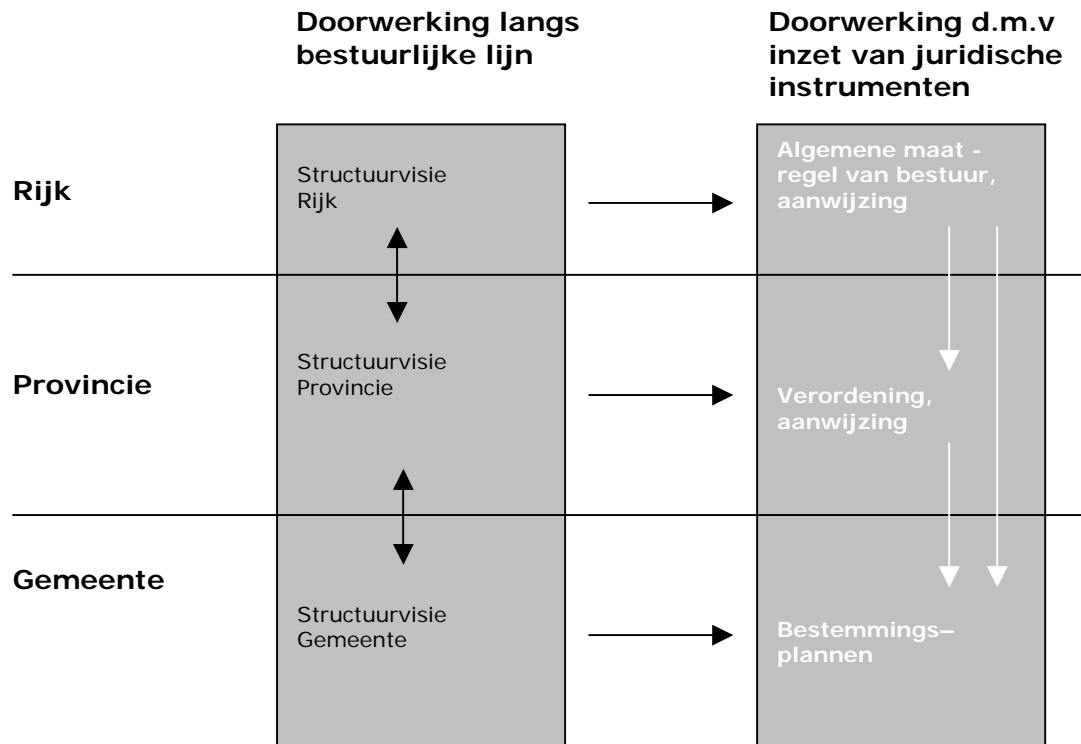
De regelgeving voor ruimtelijke procedures in Nederland is een belangrijke stap dichterbij vereenvoudiging en verbetering. De Tweede Kamer heeft ingestemd met het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (WRO). Met die nieuwe wet krijgen Rijk, provincies en gemeenten meer bevoegdheden om hun verantwoordelijkheid bij de ruimtelijke ontwikkeling en bij de uitvoering van het ruimtelijke beleid waar te maken. Decentralisatie, deregulering en uitvoeringsgerichtheid zijn de belangrijkste uitgangspunten van het nieuwe wetsvoorstel.

- *Decentraal wat kan, centraal wat moet*  
De juiste verantwoordelijkheid op het juiste niveau. Gemeenten moeten doen wat op hun niveau thuis hoort. Provincies en Rijk kunnen in actie komen wanneer hun belangen in het geding komen.
- *Minder regels*  
Zorg door eenvoudige kortere procedures voor een vermindering van de administratieve en bestuurlijke lasten,
- *Uitvoeringsgerichtheid*  
Meer aandacht geven aan de uitvoering van bestaand beleid, dan aan het telkens opnieuw vaststellen van nieuw beleid.

In het systeem van de huidige WRO zijn het ruimtelijke beleid enerzijds en uitvoering van het beleid anderzijds sterk met elkaar vervlochten. Dit systeem kent immers pkb's en streekplannen met concrete beleidsbeslissingen die doorwerken naar lagere overheidsniveaus. In de nieuwe WRO dienen gemeenten, provincies en rijk hun beleid neer te leggen in één of meerdere structuurvisies. Deze structuurvisie vervangt de huidige pkb's op rijksniveau, streekplannen op provinciaal niveau en structuurplannen op regionaal en gemeentelijk niveau. De structuurvisie kan gekarakteriseerd worden als een strategisch beleidsdocument. De visie moet de uitgangspunten van het ruimtelijk beleid bevatten. Ook moet worden aangegeven hoe men verwacht dat beleid uit te gaan voeren. De structuurvisie werkt juridisch gezien niet door richting andere overheden. Om goed te kunnen inspelen op nieuwe (ruimtelijke) ontwikkelingen is de structuurvisie grotendeels procedure – en vormvrij. Zo kunnen nieuwe kansen en mogelijkheden snel worden opgepakt. Gestreefd wordt, na goedkeuring van de Eerste Kamer, naar inwerkingtreding van de wet in 2007.

#### 3.3.1 Doorwerking naar bestemmingsplannen

Alle overheden; gemeente, provincie en het Rijk krijgen de bestemmingsplannenbevoegdheid. Het bestemmingsplan wordt in de nieuwe WRO ge(her)positioneert als het centrale instrument binnen de ruimtelijke ordening. In onderstaand figuur wordt de doorwerking van bestemmingsplannen van de nieuwe WRO nader verklaard.



Figuur 3.5: doorwerking naar bestemmingsplannen in het wetsvoorstel WRO (VROM)

De nieuwe WRO brengt onder andere de volgende veranderingen met zich mee:

#### Gemeenten

- Stellen één of meerdere structuurvisies op
- Provincies en Rijk geven zo veel mogelijk van tevoren aan welke provinciale en nationale belangen doorwerken richting de gemeente
- Bestemmingsplannen hoeven niet langer te worden goedgekeurd door de provincie
- Gemeenten moeten eens in de tien jaar controleren of hun bestemmingsplannen nog actueel zijn

#### Provincies

- Provincies stellen één of meerdere structuurvisies op
- In plaats van gemeentelijke bestemmingsplannen krijgen de provincies drie andere instrumenten om hun beleid juridisch door te laten werken richting gemeenten, namelijk: de algemene regels (provinciale verordening), de aanwijzing en het bestemmingsplan (met het projectbesluit)
- De provincies kunnen deze instrumenten slechts inzetten wanneer provinciale belangen dit vergen

#### Rijk

- Het Rijk stelt één of meerdere structuurvisies op
- Zij krijgt drie instrumenten (algemene regels, de aanwijzing en het bestemmingsplan) om haar beleid juridisch door te laten werken richting provincies en gemeenten
- Het Rijk kan ook zienswijzen indienen of een aanwijzing geven tijdens de bestemmingsplanprocedure

Iedere overheidslaag kan haar eigen belangen zo optimaal en doelmatig mogelijk behartigen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het gemeentelijk ruimtelijk beleid.

Zodra provinciale of nationale belangen in het geding zijn, hebben provincies en Rijk het instrumentarium om deze belangen te borgen en te beschermen.



## Hoofdstuk 4 Taskforce Woningbouwproductie

In januari 2002 is het rapport "Achterblijvende woningbouwproductie, problematiek en maatregelen" gepresenteerd. In dit rapport wordt een groot aantal maatregelen genoemd ter bestrijding van de huidige stagnatie van de woningbouw. De grote vraag is of de genoemde maatregelen voldoende zijn om de achterblijvende woningbouwproductie weer op gang te brengen. De aanleiding van het rapport, de oorzaken van stagnerende woningbouw en de belangrijkste maatregelen worden in dit hoofdstuk behandeld. Tot slot de verwachtingen met betrekking tot de effecten van het rapport en de daaruit gewenste maatregelen.

### 4.1 Woningbouwproductie Nederland

De woningbouwproductie in Nederland is van groot belang voor de situatie op de woningmarkt. Tot 2010 zouden er, overeenkomstig de in de Tweede Kamer besproken Nota MWW, gemiddeld 80.000 woningen per jaar moeten worden gebouwd. Het maatschappelijk belang van nieuwbouw is door de huidige terugloop in de woningbouwproductie in het geding. Als er onvoldoende woningen worden gerealiseerd zal de druk op de woningmarkt gaan toenemen. De doorstroming naar woningen zal stagneren waardoor het voor de starters steeds moeilijker wordt om een geschikte woning te vinden op de woningmarkt.

De woningbouwproductie in Nederland is afhankelijk en wordt gerealiseerd door een verscheidenheid aan spelers. Al deze partijen willen graag een oplossing vinden voor de stagnerende woningbouwproductie. De overheid heeft een maatschappelijk belang, zij stelt het bieden van passende, kwalitatief goede huisvesting aan burgers voorop. Het belang van de bouwproducenten en de ontwikkelaars is om in de bouwproductie en ontwikkeling een goed rendement te realiseren bij een bij voorkeur stijgende omzet. Het bouwproces wordt aan de ene kant beïnvloed door de ambities van de overheid op het gebied van onder andere het wonen. Zo is de ambitie van de Rijksoverheid voor de woningbouw in kwantitatief en kwalitatief verhoogd in de Nota MWW. Daarnaast is in de jaren negentig een ontwikkeling gaande naar een meer marktgerichte werkwijze. Het woningbouwproces kent een gecompliceerd procesgang. Er is sprake van een ingewikkeld speelveld met veel verschillende spelers. Daardoor is de stagnerende woningbouwproductie een complex probleem. Er zijn meerdere oorzaken die op hun beurt elkaar ook weer beïnvloeden.

### 4.2 Taskforce Woningbouwproductie een beleid?

De Taskforce is op het verzoek van de toenmalige staatssecretaris Remkes in 2002 ingesteld. Alle betrokken partijen hebben verklaard de aanbevelingen van het rapport toe te passen. De heer Remkes heeft het rapport ook officieel in ontvangst genomen. Alle partijen hebben in een vervolg op de Taskforce uitvoering aan de aanbevelingen gegeven. Daarmee is het wegnemen van knelpunten voor de woningbouw beleid geworden. Vanaf dat moment wat het vergroten van de bouwproductie een beleidsprioriteit bij VROM. In september 2003 en september 2004 heeft minister Dekker brieven over de voortgang van de woningbouwproductie naar de Tweede Kamer gestuurd. Dit worden ook wel beleidsbrieven genoemd en daarmee is de Taskforce Woningbouwproductie verklaard tot beleid.

### 4.3 Aanleiding Taskforce Woningbouwproductie

De afgelopen jaren heeft de woningbouwproductie in Nederland tot veel zorgen geleid, er is sprake van stagnatie. Vanaf 1995 tot 2005 zijn er pieken en dalen geweest in de woningbouwproductie. Door onder andere de regelgeving is de bouwproductie gedaald van ongeveer 90.000 woningen per jaar naar ongeveer 60.000 woningen. Er dreigt een tekort aan 170.000 woningen in 2010. In onderstaande tabel is te zien dat er sprake is van een stagnerende woningbouw in Nederland.

Jaar	Verleende bouwvergunning	Gereedkomen woningen
1995	98.405	93.836
1996	102.119	88.934
1997	101.501	92.315
1998	87.673	90.516
1999	84.201	78.625
2000	78.563	70.650
2001	62.326	72.958
2002	67.183	66.704
2003	72.454	59.629
2004	76.180	65.314
2005	83.273	67.016

Tabel 4.1: woningbouw per kwartaal, 1995-2005 (CBS)

Naar aanleiding van de teruglopende aantallen nieuwbouwwoningen heeft de toenmalige staatssecretaris Remkes van Vrom besloten tot het oprichten van een Taskforce bestaande uit alle bij de woningbouw betrokken partijen. Dit zijn Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB), Vereniging Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (Neprom), Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers (NVB), Bouwend Nederland (BouwNed), Nederlandse Vereniging van Toeleveranciers in de Bouw (NVTB), Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM), Brancheorganisaties voor woningcorporaties (Aedes), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO) en het ministerie van VROM. Er is een onafhankelijke voorzitter voor aangesteld. Al deze deelnemende organisaties en overheden hebben ermee ingestemd dat er een werkgroep komt die verantwoordelijk is voor de voortgang en coördinatie van de uitvoering van de afgesproken maatregelen en aanbevelingen. De Taskforce is ervoor bedoeld om de daling in de productie van woningen tegen te gaan, dit gebeurt aan de hand van een reeks maatregelen en aanbevelingen. Voor elk van de maatregelen wordt de meest betrokken partij aangewezen die het initiatief bij de uitvoering neemt.

#### 4.3.1 Knelpunten woningbouwproces

Door het vormen van maatregelen, zodat de problemen aangepakt kunnen worden, zijn het opsporen van de belangrijkste knelpunten nodig. De huidige achterstand in de woningbouwproductie vraagt om specifiek aandacht voor de knelpunten en hun onderlinge samenhang en om de gezamenlijke inspanning om mogelijke maatregelen nog eens goed op een rijtje te zetten. De Taskforce vond de onderstaande knelpunten van belang:

- **Beleid en regelgeving**  
Er is sprake van een veelheid aan een complexiteit van zowel het rijks – als de lokale regelgeving. De hoeveelheid en complexiteit zorgen ervoor dat het beleid en de regelgeving voor de betrokken partijen vaak ondoorzichtig zijn, hetgeen versterkt wordt door het aantal snel opeenvolgende veranderingen in beleid en regelgeving.
- **Lokale procedures & procesgang**  
Door onder andere onduidelijkheden en veranderingen in de onderlinge rolverdeling hebben de betrokken partijen te maken met ondoorzichtigheid. Daarnaast is er de noodzaak tot afstemming en onderhandeling, vooral op gebied van planning, herstructureringsgebieden, infrastructuur en grondprijsmethodiek. Deze beide factoren worden sterk beïnvloed door de rolopvattingen van gemeenten en corporaties, door de mate van draagvlak binnen de betrokken partijen en door de aard en kwaliteit van de onderlinge communicatie.

- **Personele capaciteitstekorten (kwantitatief en kwalitatief) bij gemeenten**  
De afgelopen jaren is gebleken dat in de sfeer van arbeidsvoorwaarden de gemeenten onvoldoende konden concurreren of concurreerden met andere marktpartijen. In kwalitatieve zin is per saldo een aantal gemeenteambtenaren uitgestroomd naar de verzelfstandigde woningcorporaties, projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwers.
- **Capaciteitstekorten (kwantitatief en kwalitatief) bij marktpartijen**  
De marktpartijen hebben enige tijd te kampen gehad met personeelstekorten. Onder andere door de economische ontwikkelingen is er geen sprake meer van tekorten. Wel is er sprake van een gespannen arbeidsmarkt en is er behoefte aan meer kennis over gemeentelijke en juridische eisen bij de marktpartijen.

In hoofdstuk drie werd al gesproken over het bouwproces en de drie fasen die hierbij een belangrijke rol spelen. De woningbouwproductie laat de afgelopen jaren een teruggang zien dit is onder andere te wijten aan een paar belangrijke knelpunten. In onderstaande tabel wordt een beschouwing gegeven over deze knelpunten geordend naar de verschillende fasen van het woningbouwproces.

Fase	Knelpunt	Onderbouwing
<b>Beleidsvorming &amp; locatieontwikkeling</b>	Eisenverzwaring vanuit het Rijk en de rijksambities	Het Rijk formuleert ambities voor de omvang van de bouwproductie, maar voert anderzijds beleid dat de uitvoering van die bouwproductie beïnvloedt. Als voorbeelden worden genoemd de verzwaring van bouwregelgeving (arbo, milieu, politiekeurmerk) en de regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening.  Naast een verzwaring van de regels speelt ook het aantal regels dat van toepassing is op één bouwplan een rol. Hier ligt niet alleen bij de rijksoverheid maar ook bij de gemeenten een taak voor vereenvoudiging.
	Grondprijsmethodiek	De Taskforceleden geven aan dat met name de grondprijsmethodiek voor knelpunten in de onderhandeling tussen partijen zorgt.
	Opbouwen draagvlak bij burgers, belangenorganisaties en binnen de gemeentelijke organisatie	In de structuurplanfase is met name het opbouwen van draagvlak binnen de gemeente problematisch. Bij stedelijke vernieuwingslocaties zorgt de realisatie van draagvlak bij burgers en belangenorganisaties voor vertragingen.
	Gemeentelijke procedures	44% van de bedrijven met vertragingen en capaciteitstekorten noemt de gemeentelijke procedures als belangrijkste oorzaak.
	Personele tekorten	Zowel kwalitatief en kwantitatief

<b>Ontwikkeling en vergunningverlening bouwplan</b>	Gemeentelijke procedures  Personele tekorten	44% van de bedrijven met vertragingen en capaciteitstekorten noemt de gemeentelijke procedures als belangrijkste oorzaak.  Zowel kwalitatief en kwantitatief
<b>Bouwrealisatie</b>	Personele capaciteit	47% van de bedrijven met vertragingen en capaciteitstekorten noemt de eigen capaciteitstekorten als belangrijkste oorzaak voor de vertragingen  Uit vele rapporten is te lezen dat veel bedrijven in de woningbouw te kampen hebben met personeelstekorten. Naast kwantitatieve tekorten, worden ook kwalitatieve tekorten genoemd: werknemers van marktpartijen zijn onvoldoende op de hoogte van gemeentelijke inhoudelijke en juridische eisen.
<b>Algemene knelpunten</b>	Het ontbreken van voldoende communicatie tussen en binnen gemeenten en marktpartijen (en Rijk als regelgever)  Het ontbreken van een regierol	Zowel bij bouwbedrijven, projectontwikkelaars en bij gemeenten is communicatie een belangrijk knelpunt  Ten gevolge van decentralisatie en een afnemende kwantitatieve woningbehoefte, is deze rol verdwenen en is er feitelijk geen partij meer die als "natuurlijke" trekker opereert in complexe trajecten.

Tabel 4.2: beschouwing knelpunten (Eindrapport Taskforce Woningbouwproductie, 2002)

#### 4.3.2 Oorzaken stagnerende woningbouwproductie

In het adviesrapport worden diverse oorzaken genoemd die zorgen voor de achterblijvende woningbouw, hier volgen enkele hoofdoorzaken (Eindrapport Taskforce Woningbouwproductie, 2002):

- Complexiteit van het bouwproces
- Ingewikkelde regels en procedures
- Moeizame onderhandelingsprocedures tussen partijen
- Gebrek aan continuïteit en transparantie
- Onvoldoende beschikbaarheid van professionals
- De overgang naar meer marktwerking en minder overheidssturing op de woningmarkt, begin jaren negentig, is niet volledig doorgevoerd
- Een onbalans ontstaan tussen het belang van de omvang en de voortgang van de woningbouw
- De economische recessie
- Gestegen kosten van de woningbouw

- Geen goede aansturing vanuit de overheid naar de woningcorporaties

### 4.3.3 Aanbevelingen

De knelpunten zijn in vier hoofdcategorieën in te delen. In het adviesrapport wordt per categorie een aantal maatregelen genoemd om de achterblijvende woningbouwproductie weer op het goede spoor te brengen. Hieronder worden de aanbevelingen in het kort weergegeven.

- **Beleid en regelgeving**
  - maatregelen om de regels en/ of ordening daarvan te vereenvoudigen
  - maatregelen die de praktische toepasbaarheid van de regelgeving vergroten
  - maatregelen die beleid en regelgeving meer transparant maken
- **Procedures en procesgang**
  - maatregelen om transparantie in procedures en procesgang te vergroten
  - maatregelen om taken en bevoegdheden en werkwijze te expliciteren en vast te leggen
  - maatregelen om procedures te versnellen
- **Personele capaciteit gemeenten**
  - maatregelen om te delen in personele capaciteit
  - maatregelen om personele capaciteit uit te breiden
  - maatregelen om bestaande capaciteit te optimaliseren
- **Capaciteitstekorten bij marktpartijen**
  - maatregelen capaciteit verhoogde ambitie
  - maatregelen verbeterde productiviteit

Daarnaast zijn er een dertigtal maatregelen geformuleerd om de stagnatie van de woningbouwproductie te laten verminderen. Hieronder zullen de acht belangrijkste (naar het oordeel van het eindrapport van de Taskforce) genoemd worden, omdat ze zeker in hun onderlinge samenhang, de productie het meest kunnen versnellen.

1. Het belang van de woningbouw moet in de maatschappelijke afweging met andere belangen een sterkere positie krijgen en bij de invoering van nieuwe regels moeten de effecten daarvan op de voortgang van de woningbouw nadrukkelijk worden meegewogen.
2. Er moeten tijdelijke eenheden van ervaringsdeskundigen (**aanjaagteams**) komen die de grootste Vinex-locaties met achterstand in de woningproductie onder de loep nemen en eventueel acties voorstellen aan alle betrokken partijen. Op verzoek van lokale partijen zal ook de staatssecretaris van VROM bereid zijn om bestuurlijk te interveniëren.
3. Door het oprichten van een intergemeentelijke pool van deskundigen kan tijdelijk gekwalificeerd personeel beschikbaar komen voor projecten waar tijdelijk specifieke deskundigheid voor nodig is. Ten gevolge van schaalvoordelen kunnen deskundigen worden ingezet en kan flexibel worden geschoven met de inzet van personeel.
4. Taken en bevoegdheden moeten beter worden afgebakend tussen markt en overheid. De gemeentelijke regierol moet scherper worden geformuleerd en afgebakend en afspraken over samenwerking en wederzijdse prestaties moeten worden vastgelegd. Aan de hand van het onderzoek van de VNG naar de regierol van gemeenten bij stedelijke vernieuwing zal ook de effectiviteit van het juridische instrumentarium worden geanalyseerd.

5. Er moet een meer eenduidig publiekrechtelijk kader komen dat regelt welke kwalitatieve eisen de gemeente bij de locatieontwikkeling kan stellen. Daardoor wordt een eenduidige basis voor lokale regelgeving gecreëerd.
6. Er moeten zogenaamde herstructureringszones worden aangewezen waarvoor vrijstelling van bepaalde regelgeving, stroomlijning van procedures en extra bevoegdheden van gemeenten mogelijk zijn.
7. Door slim procesmanagement en bundeling van procedures kunnen bestuursorganen de voorbereiding van besluiten verkorten.
8. Er komt een **werkwijzer woningbouw** die een interactief overzicht biedt van de procedures die per afzonderlijke locatie van toepassing is.

Geen van deze oplossingsrichtingen is het wondermiddel voor alle aandoeningen, maar in samenhang geven ze naar oordeel van de Taskforce een stevige aanzet tot een meer beheersbaar en doorzichtig woningbouwproces.

Een aantal maatregelen kan op korte termijn effect geven, andere hebben naar verwachting pas op de langere termijn een structureel effect op de bouwproductie. Naast deze maatregelen formuleert de Taskforce een aantal aanbevelingen met betrekking tot de behoefte aan achterliggende cijfers en prognoses over de woningbouwproductie:

1. De Taskforce beveelt aan dat de VROM, de marktpartijen, de provincies en VNG(= Vereniging Nederlandse Gemeenten) in 2002 een gezamenlijke eenduidige methode ontwikkelen voor de woningbouwprognoses, zodat er zo spoedig mogelijk door partijen met dezelfde ramingsgegevens gewerkt kan worden.
2. De Taskforce stelt voor te bezien of nader statistisch inzicht verkregen kan worden in het niveau van geplande en in voorbereiding zijnde woningen voor vervangende nieuwbouw. Ook voor het volgen van de feitelijke ontwikkelingen op het punt van sloop/ onttrekking en vervangende nieuwbouw zou een aanvullende monitor ontwikkeld moeten worden.
3. De Taskforce beveelt aan dat, bij het operationaliseren van locatiecapaciteit voor wonen in nieuwe of te herziene streekplannen voor de lange(re) termijn, tot 2010/2015, rekening wordt gehouden met ruimtereserveringen op het niveau van het hoge scenario voor de ruimtevraag naar wonen uit de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Op die wijze kan, tussentijds en waar nodig, tijdig worden voorgesorteerd op aanvullende plancapaciteit waar de actuele woningbehoefteontwikkeling dat eventueel nodig maakt.
4. De Taskforce beveelt aan dat nader onderzoek wordt gedaan naar de feitelijke oorzaken van het stuwmeereffect in de verschillende fasen van het woningbouwproces. Het gaat daarbij dus om het bepalen van de omvang en de doorlooptijd van het "onderhanden werk", zowel in het ontwerp – als in de uitvoeringsfase. Bedrijfseconomische afwegingen dienen in dit onderzoek meegenomen te worden als een logische consequentie van meer marktwerking in de woningbouw.

#### 4.3.3.1 Aanjaagteam

Uit de acht belangrijkste maatregelen is het toepassen van aanjaagteams een belangrijk punt. Door gebruiken van aanjaagteams wordt de woningbouwproductie gestimuleerd. In aanjaagteams werken accountmanagers van VROM samen met externe deskundigen uit de wereld van de bouw en openbaar bestuur. Bij de samenstelling van een team wordt rekening gehouden met de situatie ter plekke. De aanjaagteams kijken naar de lokale oorzaken van de stagnatie in de woningbouwproductie. Samen met de lokale partijen

zoals de gemeente, de woningbouwcorporatie en de projectontwikkelaar kijken ze naar de wensen en de mogelijkheden. Samen met hen zoeken de teams naar oplossingen voor problemen die de woningbouw in de weg staan.

#### **4.3.3.2 Werkwijzer woningbouw**

Veel partijen zien de ontwikkeling op de woningmarkt als een belangrijke oorzaak van de stagnatie. De enorme hoeveelheid aan beleid en regelgeving is een bijzondere remmende factor in het proces. Vele partijen hebben vaak onvoldoende zicht op het omvangrijke stelsel van regelgeving rond de woningbouw. De werkwijzer woningbouw biedt een overzicht van alle op de woningbouw van toepassing zijnde beleid en regelgeving en geeft inzicht in de onderlinge samenhang in procedures. Het is een overzichtswerk gericht op het in kaart brengen van alle benodigde procedures voor locatieontwikkeling van de bestemmingsplanfase tot en met de uitvoeringsfase.

#### **4.4 Bouwafspraken**

VRM wil de woningbouwproductie verhogen om zo het verwachte woningtekort in 2010 terug te dringen naar 1,5 procent. Een maatregel hiervoor zijn de bouwafspraken. Minister Dekker heeft met 19 stedelijke regio's afspraken gemaakt over te bouwen aantallen woningen tot 2010 (zie bijlage 2). Door de nieuwe afspraken zullen ertussen 2005 en 2010 in ons land 405.000 tot 455.000 woningen worden gebouwd. Daarnaast geeft de Nota Ruimte aan gemeenten meer mogelijkheden om in de eigen ruimtebehoefte voor wonen te voorzien. In hoofdstuk vijf zal op de bouwafspraken verder ingegaan worden.

#### **4.5 Verwachting effecten Taskforce woningbouwproductie**

Het uiteindelijke doel van de Taskforce Woningbouwproductie is dat er meer woningen de komende jaren gebouwd gaan worden. Hiervoor zijn er aanbevelingen gedaan per knelpunt en een aantal algemene belangrijke aanbevelingen. Belangrijk is om na te gaan in hoeverre aan deze aanbevelingen uitvoering wordt gegeven. Het gaat om de effecten van de adviezen van de Taskforce, dan met name gericht op de doelbereiking en de doorwerking. Hieronder volgen de verwachting per categorie:

- *Aantoonbare doelbereiking*  
In 2003 is er een kleine daling geweest in de nationale woningbouwproductie. In het jaar 2004 en 2005 is er weer een stijging waar te nemen. Het is niet een forse stijging, maar het is een begin. De grote vraag is natuurlijk of dit een effect is van de adviezen uit het adviesrapport. Naar mijn mening is dit niet helemaal het geval. Een adviesrapport is voor het geven van advies en in dit geval is het een redelijk algemeen advies zonder afspraken. Het kan dus niet direct zorgen voor een verhogende woningbouwproductie, wel kan het indirect zorgen voor een verhoging. Door het adviesrapport wordt men op de hoogte gehouden van wat de belangrijkste knelpunten zijn en het daarbij behorende advies. Hierdoor kan het een belangrijke kwestie worden voor de betrokken partijen. Door de eventuele meer aandacht zou er sprake kunnen zijn van verhoogde woningbouwproductie.
- *Doorwerking naar lagere niveaus*  
Doordat er partijen van verschillende niveaus hebben deelgenomen aan de Taskforce zal er sprake zijn van doorwerking. Alle belangenverenigingen (IPO, VNG, Aedes, Neprom etc) zullen naar mijn mening het adviesrapport overbrengen op haar leden. Daarnaast zal de doorwerking naar de uitvoerbare partijen matig zijn. Dit komt vooral door de te algemene/ complexe adviezen waar men op bepaalde niveaus weinig aan heeft en mee kan doen.
- *Woningbouwprognoses*  
Op dit moment is er sprake van een lichte stijging in de nationale woningbouwproductie. De woningbouwvergunningen zijn de afgelopen jaren redelijk

fors gestegen. Om te kijken of er een effect is door de Taskforce is het ook belangrijk om te zien wat de prognoses voor de komende jaren zijn:

Jaren	Prognose vergunningen	Prognose productie
2006	83.000	81.000
2007	85.000	85.000
2008	86.000	86.000
2009	83.000	88.000
2010	81.000	88.000

Tabel 4.2: woningbouwprognoses 2006- 2010 ( TNO/ MinVROM)

In dit geval wordt er vanuit gegaan dat de gemaakte bouwafspraken tussen minister Dekker en de regio's redelijk goed gehaald worden en dat de sterke groei in verleende vergunningen rustig zal worden doorgezet. Concluderend kan gezegd worden dat door de gemaakte bouwafspraken er meer druk wordt gezet op de realisatie van de woningbouwproductie.

- *Knelpunten opgelost?*

De knelpunten zijn in vier hoofdcategorieën ingedeeld, hieronder de verwachtingen per categorie.

- **Beleid en regelgeving**

Het beleid en regelgeving met betrekking tot de woningbouwproductie is ingewikkeld. Voor veel vergunningen moet men wachten op akkoord van andere partijen en wachten op toestemming van andere vergunningen. Het beleid en regelgeving in Nederland kan niet zo maar veranderd worden, hier gaat veel tijd in zitten en sommige regels kan men niet aanpassen.

- **Procedures en procesgang**

De samenwerking tussen de betrokken partijen blijft een lastig onderwerp. Bij het realiseren van woningen heeft elke partij een andere doelstelling. Vaak wijzen de partijen naar elkaar en geven ze elkaar de schuld dat er te weinig woningen worden gebouwd. Doordat de betrokken partijen hierdoor te veel op elkaar gaan letten zal de woningbouwproductie zeker niet gaan toenemen. Er zal eerder sprake zijn van nog meer stagnatie.

- **Personele capaciteit gemeenten**

Op dit moment wordt er veel gezegd dat er een tekort is aan capaciteit bij de gemeenten. Veel gemeentes kampen met het probleem dat er niet genoeg deskundige mensen werkzaam zijn. Hierdoor blijft er vaak veel werk liggen en moeten er speciale mensen ingehuurd worden. Dit kost allemaal erg veel tijd en hierdoor krijgen andere betrokken partijen weer problemen met het realiseren van de woningen. De gemeentes moeten het aantrekkelijker maken om nieuwe werknemers te trekken anders blijven ze met dit probleem zitten. Zoals het er nu naar uit ziet zal het lastig worden om betere capaciteiten te trekken bij de gemeentes.

- **Capaciteitstekorten bij marktpartijen**

Door de goede economische ontwikkelingen op dit moment is er geen sprake meer van extreme personeelstekorten bij de marktpartijen. De economie is onvoorspelbaar dus is het moeilijk te zeggen hoe dit stand gaat houden.

Concluderend kan er gezegd worden dat de verwachtingen op dit moment redelijk positief zijn. Alle betrokken partijen willen op dit moment dat er woningen gebouwd gaan worden. De wil is er dus in ieder geval wel, het probleem ligt alleen bij de praktijk. Op dit moment wordt er veel gesproken over de eventuele mogelijkheden om meer woningen te bouwen, behalve de woningbouwafspraken zijn er geen andere afspraken gemaakt en



gaat elke partij gewoon zijn weg zoals die altijd al deed. De Taskforce heeft er op dit moment niet voor gezorgd dat de woningbouwproductie is gaan toenemen, maar heeft er vooral voor gezorgd dat het een belangrijk punt is geworden op de agenda.

## Hoofdstuk 5 Doelbereikingseffect

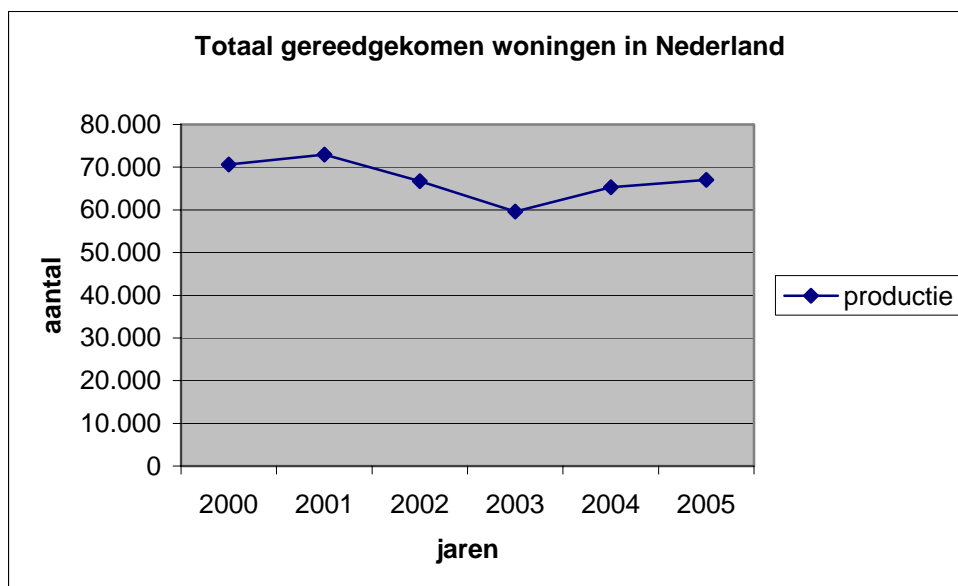
Doel van de Taskforce is onder andere een verhoging van de woningbouwproductie op zowel nationaal, provinciaal en lokaal niveau. De haalbaarheid van de woningproductie is van vele zaken afhankelijk. Een belangrijk punt is het verlenen van bouwvergunningen. In dit hoofdstuk zal aan de hand van tabellen en grafieken weergegeven worden hoeveel woningen nationaal en provinciaal gerealiseerd zijn in de afgelopen vier jaar. Vervolgens zal in de tweede paragraaf het totaal aantal verleende bouwvergunningen weergegeven worden.

### 5.1 Woningbouwproductie

Bij de woningbouwproductie gaat het om het aantal nieuw te bouwen woningen. De doelstelling van VROM, met betrekking tot de bouwproductie is om ongeveer 80.000 woningen per jaar te realiseren. VROM heeft met twintig stedelijke regio's afspraken gemaakt over het aantal te bouwen woningen. Het maken van deze afspraak wordt vastgelegd in een convenant. In bijlage twee is een overzicht welke gemeenten een bouwafpraak hebben getekend. Met de twintigtal regio's zijn verschillende afspraken gemaakt, bij elke regio is weer een ander beleid waaraan men zich moet houden. In dit onderzoek zijn zowel regio's gebruikt die wel een convenant hebben afgesloten en regio's die geen bouwafspraken hebben afgesloten met VROM. Dit om te zien of dit ook effect heeft voor de regio's.

#### 5.1.1 Nationale woningbouwproductie

In onderstaande grafiek en tabel is te zien dat er in 2003 een enorme daling is geweest in de productie. Daarnaast zijn de 80.00 woningen per jaar niet gehaald. Bij de aanbevelingen in het adviesrapport werd aangegeven dat de woningbouwproductie zicht niet in een paar jaar kan oplossen. Wel zou er sprake moeten zijn van een verhoogde productie. In tabel 5.3 is te zien dat er meer vergunningen afgegeven zijn op nationaal niveau, verondersteld zou kunnen worden dat hierdoor een grotere kans is op een verhoogde woningbouwproductie. Helaas is dit niet het geval en kan er geconcludeerd worden dat op nationaal niveau in vier jaar weinig effect is met betrekking tot de woningbouwproductie. In hoofdstuk zeven zal duidelijk worden waardoor dit veroorzaakt wordt en of er nu anders en meer aan gewerkt zal worden om de woningbouwproductie te verhogen.



Figuur 5.1: gereedgekomen woningbouwproductie in Nederland (CBS)

Jaar	Totaal gereedgekomen woningen
2000	70.650
2001	72.958
2002	66.704
2003	59.629
2004	65.314
2005	67.016

Tabel 5.1: totaal gereedgekomen woningen in Nederland

### 5.1.2 Provinciale woningbouwproductie

Bij de provincies zijn er een aantal zaken die opvallen bij de totaal gereedgekomen woningbouwproductie. In tabel 5.2 worden de totaal gereedgekomen woningbouwproductie per provincie weergegeven. De Taskforce is in het jaar 2002 tot stand gekomen. Om te onderzoeken of de Taskforce effect heeft is er naar de woningbouwproductie gekeken vanaf het jaar 2002 tot heden.

<b>Groningen</b>	2002	2.433	<b>Friesland</b>	2002	2.299
	2003	1.793		2003	1.839
	2004	1.540		2004	3.010
	2005	2.041		2005	2.387
<b>Drenthe</b>	2002	2.308	<b>Overijssel</b>	2002	3.811
	2003	1.729		2003	4.674
	2004	2.193		2004	4.645
	2005	2.077		2005	4.968
<b>Flevoland</b>	2002	3.592	<b>Gelderland</b>	2002	6.539
	2003	3.822		2003	5.555
	2004	2.351		2004	7.921
	2005	1.786		2005	7.413
<b>Utrecht</b>	2002	5.444	<b>Noord-Holland</b>	2002	10.512
	2003	4.494		2003	10.693
	2004	4.897		2004	8.896
	2005	6.587		2005	10.749
<b>Zuid-Holland</b>	2002	14.584	<b>Zeeland</b>	2002	1.303
	2003	13.958		2003	1.031
	2004	14.833		2004	1.485
	2005	15.749		2005	1.676
<b>Noord-Brabant</b>	2002	7.939	<b>Limburg</b>	2002	3.520
	2003	7.324		2003	2.717
	2004	10.279		2004	3.264
	2005	8.133		2005	3.450

Tabel 5.2: gereedgekomen woningbouwproductie per provincie (CBS)

Uit de bovenstaande tabellen komt naar voren dat:

- De provincies Friesland, Drenthe, Flevoland, Gelderland en Noord – Brabant een afnemende productie hebben in het jaar 2004 op 2005

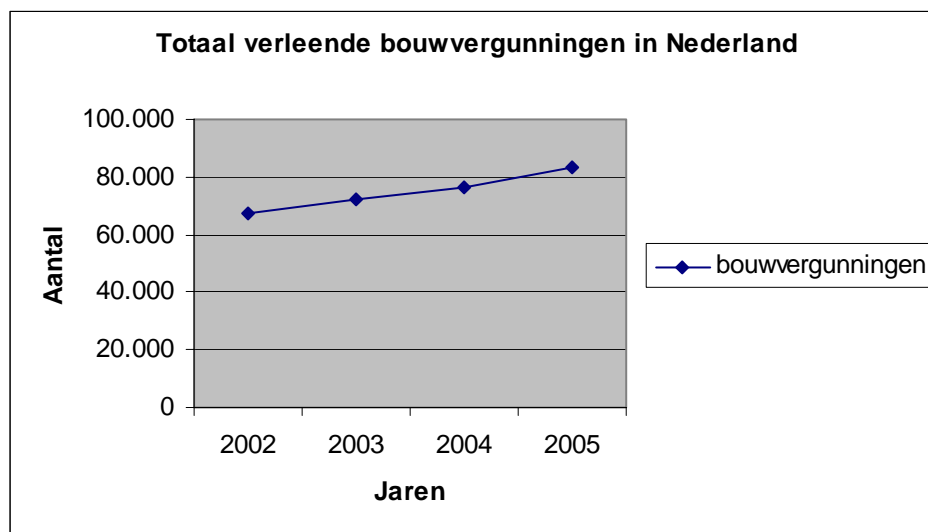
- Vergeleken met andere provincies realiseren de provincies Flevoland, Friesland en Gelderland weinig woningen
- De Provincie Noord – Brabant een dalende woningbouwproductie heeft van ruim 26 procent
- Er is sprake van een stijgende woningbouwproductie (2004 op 2005) bij de provincies Groningen, Overijssel, Noord – Holland, Utrecht, Zuid – Holland, Zeeland en Limburg
- Dat de provincies Groningen en Zeeland onder de maat woningen bouwen.
- Noord – Holland en Zuid – Holland in het jaar 2004 op 2005 veel woningen hebben geproduceerd

## 5.2 Bouwvergunningen

Een andere doelstelling van VROM is dat er meer bouwvergunningen afgegeven moeten worden zodat waarschijnlijk daardoor sneller woningen gebouwd kunnen worden. Als er sneller en meer vergunningen verleend worden is er een mogelijkheid dat het woningbouwproces versneld kan worden. De bouwvergunningen worden verleend door de betreffende gemeenten, maar ook zij moeten weer toestemming vragen. In de volgende twee subparagrafen worden in tabellen de nationale en provinciale uitgave van bouwvergunningen weergegeven.

### 5.2.1 Nationale uitgave bouwvergunningen

Voordat men wil beginnen met bouwen van nieuwe woningen is eerst een bouwvergunning verplicht. Vaak duurt dit veel te lang en zo is het verlenen van bouwvergunningen een stagnatie in het woningbouwproces. In tabel 5.3 is weergegeven hoeveel bouwvergunningen er per jaar, vanaf 2002, worden verleend op nationaal niveau.



Figuur 5.2: totaal verleende bouwvergunningen in Nederland

Jaar	Totaal verleende bouwvergunningen
2002	67.183
2003	72.454
2004	76.180
2005	83.273

Tabel 5.3: totaal verleende bouwvergunningen in Nederland (CBS)

Op dit punt heeft de Taskforce haar doelstelling bereikt. In de afgelopen vier jaar is er een toename te zien van het verlenen van bouwvergunningen op nationaal niveau. Dit zou kunnen betekenen dat er hierdoor een sneller proces zou kunnen plaats vinden met

betrekking tot de woningbouwproductie. In 2005 is te zien dat er meer bouwvergunningen verleend zijn. Hierdoor is er te verwachten dat er een stijging zal plaats vinden bij de woningbouwproductie. Helaas is in tabel 5.1 te zien dat er een daling heeft plaats gevonden bij de woningbouwproductie in 2005.

### 5.2.2 Provinciale uitgave bouwvergunningen

Per provincie worden bouwvergunningen weergegeven. Deze vergunningen zijn nodig om toestemming te krijgen om nieuwbouwwoningen te realiseren. In onderstaande tabel worden de verleende bouwvergunningen per provincie van 2002 tot 2005 weergegeven.

<b>Groningen</b>	2002	1.758	<b>Friesland</b>	2002	2.432
	2003	1.967		2003	2.299
	2004	1.770		2004	3.276
	2005	2.924		2005	2.891
<b>Drenthe</b>	2002	2.092	<b>Overijssel</b>	2002	3.754
	2003	1.996		2003	4.958
	2004	2.369		2004	5.243
	2005	2.837		2005	7.073
<b>Flevoland</b>	2002	4.002	<b>Gelderland</b>	2002	7.548
	2003	2.370		2003	9.762
	2004	3.010		2004	7.958
	2005	2.590		2005	7.394
<b>Utrecht</b>	2002	5.698	<b>Noord Holland</b>	2002	10.075
	2003	5.887		2003	12.798
	2004	6.546		2004	12.039
	2005	7.029		2005	14.049
<b>Zuid Holland</b>	2002	16.360	<b>Zeeland</b>	2002	1.392
	2003	15.931		2003	1.550
	2004	17.951		2004	1.490
	2005	15.906		2005	1.599
<b>Noord-Brabant</b>	2002	8.843	<b>Limburg</b>	2002	3.229
	2003	9.750		2003	3.186
	2004	10.454		2004	4.074
	2005	13.602		2005	5.379

Tabel 5.4: totaal verleende bouwvergunningen per provincie (CBS).

Uit bovenstaande tabel komen de volgende punten naar voren:

- Bij de provincies Friesland, Flevoland, Gelderland en Zuid – Holland is er in het laatste jaar (2005) sprake van een dalende uitgave van de bouwvergunningen
- Uit tabel 5.2 is te zien dat de provincies Friesland, Flevoland en Gelderland ook een dalende woningbouwproductie hebben. Dit zou met elkaar te maken kunnen hebben, maar bij de provincie Zuid – Holland is er juist sprake van een dalende uitgave van bouwvergunningen en juist een stijgende woningbouwproductie. Hier kan dus uit geconcludeerd worden dat dit niet altijd met elkaar samenhangt
- Zo is ook te zien dat in de provincie Noord Brabant een stijging van verlenen van bouwvergunning heeft plaats gevonden in het jaar 2005, maar dat de woningbouwproductie in dat jaar juist gedaald is

- Bij de provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Flevoland en Zeeland zijn de totaal verleende bouwvergunningen erg onder de maat

### **5.3 Doel bereikt?**

Voor de afspraken die minister Dekker met de stedelijke regio's heeft gemaakt over de woningbouwproductie komt in het merendeel van de gevallen nog weinig terecht. Uit bovenstaande cijfers van het CBS komt naar voren dat er nog steeds te weinig woningen worden gebouwd in een jaar. Het streven van ongeveer 80.000 woningen in een jaar wordt niet gehaald. Slechts vijf van de twintig stedelijke regio's bleken in staat de gemaakte afspraken ook daadwerkelijk na te komen. Het totale resultaat is erg teleurstellend, vooral gezien de verwachtingen die in de loop van het jaar waren gewekt. In december nog gaf VROM aan uit te gaan van een productie 71.000 nieuwe woningen voor 2005. Daarmee moet ook worden vastgesteld dat het aantal gerealiseerde woningen ver weg blijft van 80.000 nieuwe woningen per jaar. Dat het aantal woningen waarvoor een bouwvergunning is verleend wel stevig groeide (naar ruim 83.000) is in dit verband een schrale troost. De conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat het doel van het totaal gereedgekomen aantal woningen niet bereikt is. Terwijl de uitgave van bouwvergunningen wel is bereikt!

## Hoofdstuk 6 Resultaten doorwerkingsonderzoek

Om te onderzoeken wat de effecten van de Taskforce “achterblijvende woningbouwproductie” in de afgelopen vier jaar zijn geweest, zijn er een aantal interviews afgenomen met belanghebbende partijen. De geïnterviewden zijn werkzaam op nationaal, provinciaal en lokaal niveau. In dit hoofdstuk zal naar voren komen hoe de verschillende partijen denken over het adviesrapport en wat hun uiteindelijke conclusie is over de effecten uit het adviesrapport.

### 6.1 Meetbaarheid van doorwerking

Bij doorwerking in dit onderzoek gaat het er om of de betrokken partijen bekend zijn met het adviesrapport en wat ze ermee hebben gedaan. Doorwerkingsonderzoek vraagt om een zeer gedetailleerde kennis van de operationele besluitvorming die alleen via de case - studyonderzoek of participerende observatie te verkrijgen is (Van der Heiden, 1990). Het is een bijzonder type evaluatie – onderzoek. Om te kunnen spreken van doorwerking van beleid in de besluitvorming van provincies, gemeenten en nationale partijen moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Hieronder de drie voorwaarden (Driessen, de Lange en Glasbergen, 1995):

- Beleidsvoerders dienen kennis te hebben van de inhoud van het (advies)rapport
- Het advies dient in overweging genomen te worden
- De beleidsvoerders dienen met de adviezen in te stemmen

De laatste voorwaarde betekent niet dat het beleid precies moet worden overgenomen zoals het is verwoord. Het beleid moet namelijk niet worden opgevat als een uitvoeringsprogramma, maar als referentiekader voor verdere besluitvorming waarbij de beleidsvoerders een zekere handelingsmarge hebben. De doorwerking kan onder andere door het afnemen van interviews en documentenanalyse gemeten worden.

#### 6.1.1 Dataverzameling

Informatieverzameling in kwalitatief onderzoek is open en flexibel. Tot dataverzamelingsmethoden behoren onder andere interview, participerende observatie en documentenanalyse (Maso en Smaling, 1998). In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van één soort dataverzameling. Te weten interviews. Een interview wordt omschreven als een gesprek waarin de interviewer vragen stelt aan één of meerdere respondenten die zich vooral beperken tot het beantwoorden van deze vragen. In dit kwalitatief onderzoek is gebruik gemaakt van een gestructureerd interview. Hierbij zijn de vragen van tevoren vastgelegd. Wel kan er flexibel worden ingespeeld op de vragen en de antwoorden die de respondenten tijdens het interview geven. Interviews met de betrokken partijen zijn uitermate belangrijk, omdat in schriftelijk materiaal niet alle overwegingen die hebben gegolden bij het nemen van operationele besluiten vallen aan te treffen. Bij dit onderzoek zijn interviews afgenomen bij belangrijke betrokken partijen. Door persoonlijk vragen te stellen kom je er achter wat de betrokken partijen van de effecten vinden en of er sprake is van doorwerking bij het adviesrapport. De interviewvragen zijn als volgt opgebouwd. Allereerst algemene vragen over het woningbouwbeleid in Nederland, vervolgens de inhoud van het adviesrapport en tot slot vragen met betrekking tot de doorwerking en de effecten van het rapport (bijlage 1). Onder documentenanalyse wordt, het verzamelen van materiële zaken die tot stand komen door menselijke gedragingen, verstaan (Maso, 1987). In dit onderzoek zou uit interviews meer te verkrijgen zijn dan uit documentenanalyse, vandaar dat dit laatste achterwege is gebleven.

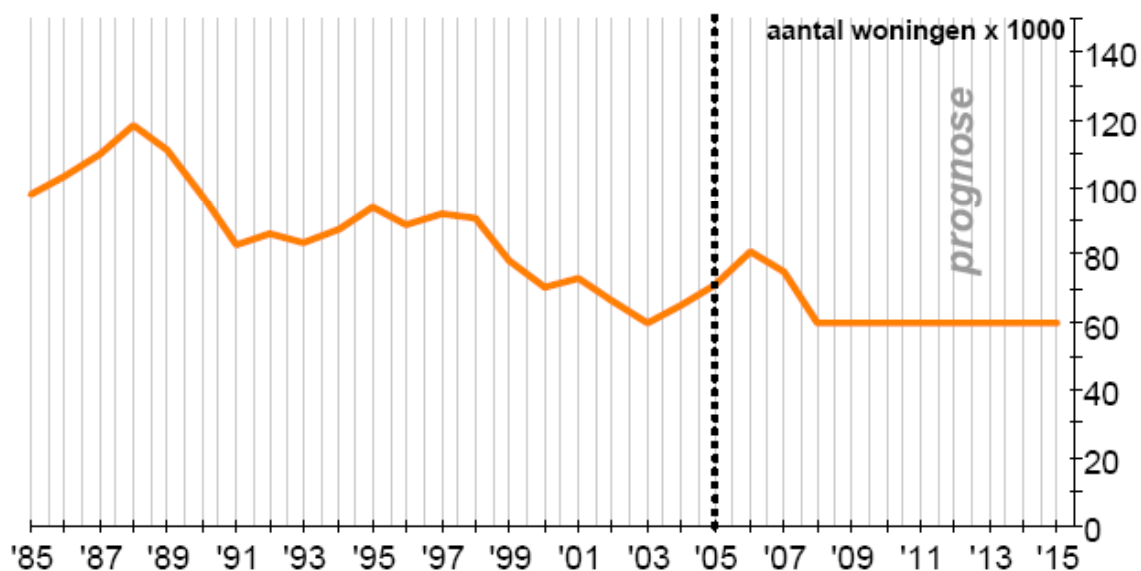
### 6.2 Toekomstverwachtingen woningbouwproductie

Naast de verwachtingen, uit hoofdstuk vier, over het rapport is de toekomstverwachting ook van belang. De NVB Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers brengt halfjaarlijks een uitgave uit van een Thermometer Koopwoningen. Hierin worden de verwachtingen met betrekking tot de woningen in Nederland vermeld. Met de welvaart

van de Nederlandse burgers is het de laatste jaren bergafwaarts gegaan. Maar op de woningmarkt lijken tegenvallers en pessimisme geen vat te hebben. In 2005 werden ruim 67.000 nieuwe woningen door het CBS gereed gemeld tegen nog 59.000 woningen in 2003. Nog beter is het herstel van de bouwvergunningen, in 2005 werd voor ruim 83.000 woningen een bouwvergunning verleend, wat overigens tevens het hoogste niveau van de afgelopen zeven jaar betekent. De vooruitzichten van 2006 zijn niet zo gunstig en voor de periode daarna nemen de onzekerheden toe. Dit is toe te schrijven aan de kwetsbaarheid van de woningmarkt bij rentestijgingen, de problematiek bij de luchtkwaliteit (fijnstof) en de "mismatch" op de woningmarkt door onder andere aanhoudend accent in bouwprogramma's op (te veel) appartementen.

In onderstaande grafiek wordt weergegeven wat de woningbouwproductie is geweest de afgelopen jaren en wat de verwachtingen zijn komende jaren. Hierbij wordt wel het volgende basisscenario gehanteerd:

- Geen ingrepen renteaftrek
- Geen nieuw beleid fijnstof
- Stabiele economie (welvaartstijging +2% per jaar)
- Bescheiden rentestijging tot 5%



Grafiek 6.1: bouwproductie van nieuwe woningen (huur en koop) per jaar (NVB, 2005)

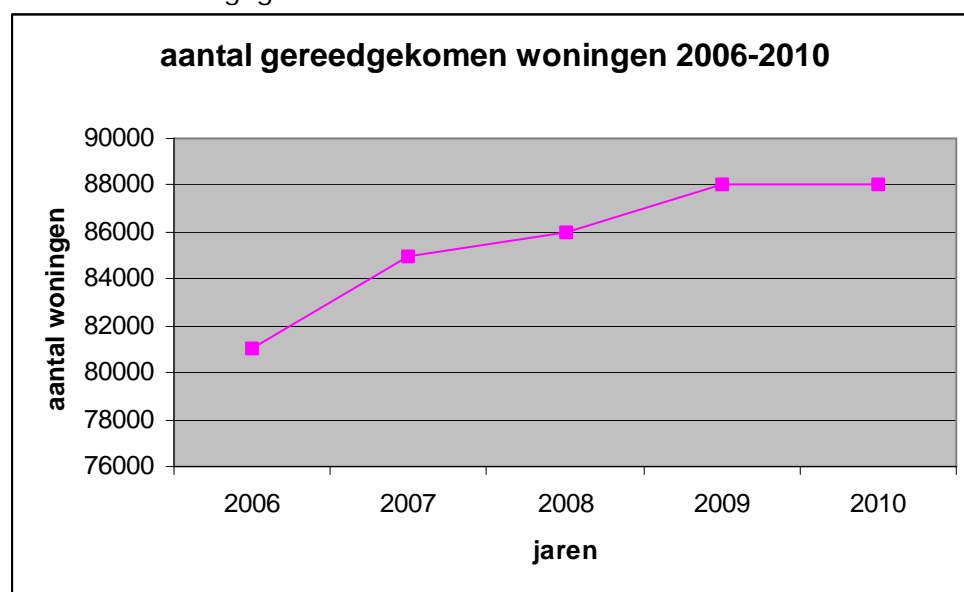
Het jaar 2006 zou voor minister Dekker een mooi jaar kunnen worden. Haar belofte om de bouwproductie te brengen tot 80.000 woningen lijkt in 2006 uit te gaan komen. Maar pas op – het is geen zekerheid dat het daarna zo zal blijven. Zolang namelijk het ministerie van VROM geen geschikt antwoord vindt op de knelpunten en problemen van dit moment liggen nieuwe productiedalingen op de loer. Zeker wanneer de belangrijkste oorzaken, volgens de NVB, van de stagnatie: combinatie van bureaucratie, overbelaste gemeentelijke diensten, een matige prijskwaliteit door hoge grond – en bouwkosten en gebrek aan geschikte bouwlocaties, niet met wortel en tak worden verwijderd, moet ook voor de tweede helft van dit decennium op een structureel te beperkt productieniveau worden gerekend (NVB, 2006).

### 6.2.1 Toekomstverwachting VROM

VROM is ervan overtuigd dat de woningbouwproductie over haar dieptepunt heen is. Volgens het TNO, die de prognoses voor VROM heeft uitgevoerd, heeft het huidige overschot op de kantorenmarkt invloed op de groei van de woningbouwmarkt. De verwachting is dat kantoorbouwers hun bouwcapaciteit zullen aanwenden voor de nieuwbouw van woningen. Verder wordt verwacht dat vanwege het nieuwe huurbeleid



het aandeel huurwoningen in de komende jaren zal toenemen. In onderstaande grafiek wordt de toekomstverwachting van het aantal gereedgekomen woningen in het jaar 2006-2010 weergegeven.



Grafiek 6.2: aantal gereedgekomen woningen (Bouwprognoses, 2005)

Er wordt ervan uitgegaan dat de gemaakte bouwafspraken redelijk goed worden nagekomen en dat de sterke groei in verleende vergunningen rustig zal doorzetten. Uit de grafiek is af te lezen de VROM een positief vooruitzicht heeft met betrekking tot de woningbouwproductie in de toekomst. Naast de toekomstverwachtingen van de woningbouwproductie is in onderstaande tabel de verwachting over de verleende bouwvergunningen weergegeven. Ook hieruit valt op te maken dat VROM positief is over de toename van de afgifte van bouwvergunningen.

Jaar	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Totaal</b>	83	85	86	83	81
<b>Huur</b>	20	24	25	27	25
<b>Koop</b>	63	61	61	56	56

Tabel: 6.1: prognose vergunningen 2005-2010 (Bouwprognose, 2005)

### 6.3 Betrokken partijen

Bij de woningbouwproductie in Nederland zijn diverse partijen betrokken. Deze partijen zijn op verschillende niveaus werkzaam. Bij dit onderzoek zijn er interviews afgenomen op nationaal, provinciaal en lokaal niveau. In onderstaande tabellen zijn de geïnterviewde partijen per niveau weergegeven. Daarnaast is de verantwoording weergegeven waarom die partijen hebben deelgenomen, de response en tot slot de aanpak van het onderzoek.

#### 6.3.1 Nationaal niveau

Op het nationale niveau zijn enkele partijen (VROM, Aedes en Neprom) deelnemer geweest aan de Taskforce. Hierdoor zijn zij ook geselecteerd voor het onderzoek. Van het begin af aan hebben zij een rol gespeeld bij het adviesrapport en daardoor noodzakelijke partijen in dit onderzoek. De andere partijen op nationaal niveau zijn corporaties, beleggers, ontwikkelaars en VROM. Deze partijen vormen een belangrijke spil in de woningbouwproductie en daarom geselecteerd voor dit onderzoek.

Bedrijf	Naam geïnterviewden	Rol in Taskforce?	Verantwoordelijkheid
VROM	Dhr. H. de Graaff	ja, deelnemer	beleidscoördinator (nieuwbouw) woningbouwproductie, verantwoordelijk voor de

			ontwikkelingen op de woningmarkt met betrekking tot de woningbouwproductie.
VROM	Dhr. B. Broekhuizen	nee	senior beleidsmedewerker woningbouwproductie, houdt zich bezig met knelpunten en regelgeving woningbouwproductie.
Aedes	Dhr. E. Wilke	ja, deelnemer	adjunct directeur en deelnemer Taskforce, verantwoordelijk voor mensen en middelen van Belangenbehartiging, Ontwikkeling en Innovatie en Werkgeverszaken.
Amvest	Dhr. M. Schaap	nee	ontwikkelaar in de regio Amsterdam, verantwoordelijk voor de ontwikkelingswerkzaamheden van nieuwbouw
Vesteda	Dhr. J. Jansen	nee	marktonderzoeker, houdt zich bezig met beoordelen van nieuwe projecten en van locaties op basis van doelgroep en prijs, productontwikkeling; wonen met zorg en studentenwoningen.
Vesteda	Dhr. M. Raemaekers	nee	marktonderzoeker, verantwoordelijk voor asset – en portfolio management
Ballast Nedam	Dhr. P. Cupido	nee	regio directeur Ballast Nedam Bouw regio Noordwest, verantwoordelijk voor de ontwikkelingen in de omgeving van Amsterdam
Neprom	Dhr. J. Fokkema	ja, deelnemer	directeur van de Neprom, ondersteunen van haar leden, de projectontwikkelaars in Nederland

Tabel 6.1: geïnterviewde partijen op nationaal niveau

### 6.3.2 Provinciaal niveau

De provinciale partijen zijn geselecteerd op grond van de opmerkelijke stijging of daling in de provincie. Bij de provincie Groningen is na een forse daling in 2004 weer een kleine stijging te zien en bij de provincie Noord Holland is er sprake van een grote stijging in 2005. Is dit, voor beide provincies, toe te schrijven aan de Taskforce? De provincie Flevoland echter heeft te maken met een blijvende daling in de woningbouwproductie, zijn ze daar wel op de hoogte van het adviesrapport? Dit zijn doorslaggevende onderdelen waarom ze betrokken zijn bij dit onderzoek.

Bedrijf	Naam geïnterviewden	Rol in Taskforce?	Verantwoordelijkheid
Provincie Groningen	Dhr. J. Huiszoon	nee	senior accountmanager van VROM voor Groningen – Assen, verantwoordelijk voor doorwerking van beleid, afsluiten van convenanten en daarnaast nog projectleider van aanjaagteam Groningen – Assen
Provincie Noord Holland	Mevr. J. Steegh	nee	programmamanager van het aanjaagteam, zij is de trekker van het aanjaagteam wonen op de afdeling directie beleid sector ruimtelijke inrichting
Provincie Flevoland	Dhr. H. van Woerkom	nee	beleidsmedewerker/ marktonderzoeker, verantwoordelijk voor het wonen en de demografische ontwikkelingen in provincie Flevoland en het maken van prognoses op planologische en demografische gebied

Tabel 6.2: geïnterviewde partijen op provinciaal niveau

### 6.3.3 Lokaal niveau

Ook het lokale niveau vervult een belangrijke rol bij de woningbouwproductie. Bij dit onderzoek is er gekozen voor de gemeente Amsterdam en de gemeente Almere. In Amsterdam is er een enorme stijging met betrekking tot de woningbouwproductie, is dit toe te schrijven aan aanbevelingen uit het adviesrapport? De gemeente Almere heeft de laatste jaren te maken met een dalende productie, zijn ze wel op de hoogte van het rapport en waardoor blijft de productie dalen? Hierdoor zijn deze gemeenten een belangrijke spil bij dit onderzoek.

Bedrijf	Naam geïnterviewden	Rol in Taskforce?	Verantwoordelijkheid
Gemeente Amsterdam	Dhr. J. Smit	nee	beheerder/ ontwikkelaar en gebruiker van de woningbouwlocaties in Amsterdam
Gemeente Amsterdam	Mevr. H. Schenkeveld	nee	hoofd regie woningbouwproductie, verantwoordelijk voor het stimuleren van de woningbouw in Amsterdam
Gemeente Almere	Dhr.H. Wesselius	nee	projectmanager stedelijke ontwikkeling op de afdeling Dienst Stedelijke Ontwikkeling. Verantwoordelijk voor de realisatie van een deel (500 tot 1000 woningen) van de jaarlijkse productie van Almere

Tabel 6.3: geïnterviewde partijen op lokaal niveau

Uit bovenstaande tabellen is te zien dat het om de volgende partijen gaat; woningcorporaties, ontwikkelaars, beleggers, ministerie van VROM, provincies en gemeenten. Deze partijen zijn de belangrijkste betrokken partijen bij de woningbouwproductie. Alle partijen wilden graag meewerken aan dit onderzoek. Niemand heeft getwijfeld over deelname aan het onderzoek. Hieruit blijkt dat de achterblijvende woningbouwproductie een actueel onderwerp is. Opmerkelijk hierbij is dat Vesteda erg opgetogen was dat ze benaderd werden voor dit onderzoek. Zij zijn wel bekend met het adviesrapport maar vonden het teleurstellend dat de vastgoedbeleggers niet bij de totstandkoming van het rapport waren betrokken. Na telefonisch contact te hebben gezocht met de bedrijven zijn er afspraken gemaakt met de betreffende personen. Elke partij heeft dezelfde vragenlijst gekregen om vast te stellen wat de meningen zijn per niveau. Elk interview duurde ongeveer een uur en alle interviews bleken zeer informatief. De interviewvragen zijn weergegeven in bijlage 1. In de onderstaande paragrafen worden de resultaten per categorie, uit de vragenlijst, weergegeven. Eerst wordt het woningbouwbeleid in Nederland ter sprake gebracht en dan gericht op de belangrijkste knelpunten en de haalbaarheid van 80.000 woningen per jaar. Vervolgens zal in paragraaf 6.2 de inhoud van het adviesrapport worden besproken. Het zal dan gaan om de rangorde en de belangrijkheid van de oorzaken en daarnaast de doorslaggevendheid van de maatregelen. In paragraaf 6.4 zal het effect van het aanjaagteam en de werkwijzer woningbouw behandeld worden. Daarnaast zal in paragraaf 6.5 het verloop van de knelpunten regelgeving, procedures en capaciteiten worden behandeld. De doorwerking en de eventuele gemaakte afspraken worden weergegeven in paragraaf 6.6. Tot slot de adviezen, de uiteindelijke effecten en de mening/conclusie van de geïnterviewde partijen over het rapport.

### 6.4 Woningbouwbeleid Nederland

Het woningbouwbeleid in Nederland is op dit moment een belangrijke kwestie voor alle betrokken partijen. Veel partijen zijn op dit moment niet tevreden over de woningbouwproductie in Nederland. Er wordt volgens hen te weinig gebouwd. Vaak geven de partijen elkaar de schuld. De vraag is hoe op dit moment de betrokken partijen denken over het woningbouwbeleid in Nederland. Hieronder worden kort een aantal zaken weergegeven die volgens de geïnterviewde partijen belangrijk zijn met betrekking tot de woningbouwproductie.

- De programmering van wat de markt echt wil sluit niet aan op wat er gebouwd wordt. Hierdoor wordt er niet gezorgd voor doorstroming (Amvest).

- Eén van de oorzaken dat er te weinig woningen worden gebouwd is de ingewikkelde regelgeving (Amvest, Ballast Nedam, Noord Holland).
- Het nieuwe huurbeleid van minister Dekker kan bij de woningbouwproductie voor problemen zorgen (Amvest).
- De woningbouw in Nederland is heel wisselend en erg gevoelig (Groningen).
- Door meer woningen beschikbaar te krijgen wordt de keuzemogelijkheid en de doorstroming op de woningmarkt bevorderd, waardoor starters op de markt meer kans krijgen (VROM).
- Vanuit de markt wordt er te weinig gebouwd, dit wordt vooral veroorzaakt door een strenge overheid (Vesteda, Neprom).
- Door kwaliteitstekorten bij gemeenten kunnen projecten en dus de woningbouwproductie achter blijven. Er ontbreekt vaak een regierol (Noord Holland, Aedes, Almere).
- Er is een gebrek aan gemeenschappelijkheid tussen de betrokken partijen (Groningen).
- De organisatie van de woningbouw is steeds complexer geworden (Almere).
- Tegenwoordig komen weinig locaties beschikbaar voor nieuwe woningen (Aedes).
- Op dit moment is er weinig doorstroming in de woningbouw, hierdoor kan scheefwonen ontstaan. Er is te weinig dynamiek (Vesteda).
- De woningbouwproductie is nooit als productieproces beschouwd. De overheid was er verantwoordelijk voor en aan het eind was er iemand die de woningen produceerde, het is veel meer een beleidsinstrument (Amsterdam).
- Het woningbouwbeleid in Nederland is op dit moment te ingewikkeld (Neprom).
- Wat de markt echt wil sluit niet aan op wat er gebouwd wordt, meer consumentgericht bouwen is gewenst (Amsterdam).
- Men moet kwaliteit boven kwantiteit stellen (Vesteda).
- Op dit moment is er in Nederland sprake van politieke instabiliteit (Ballast Nedam).

#### 6.4.1 Knelpunten/ problemen los van de Taskforce

Het woningbouwbeleid in Nederland kampt met een aantal grote problemen waardoor de productie achterblijft. Los van de Taskforce worden hieronder de belangrijkste knelpunten/ problemen per partij weergegeven.

##### **Nationaal**

<b>Partij</b>	<b>Knelpunten/ problemen los van de Taskforce</b>
VROM	dreigend tekort aan harde plancapaciteit
Aedes	gemeenten hebben weinig deskundigheid en te weinig grondposities
Amvest	ingewikkelde regelgeving, nieuwe huurbeleid minister Dekker, slechte doorstroming
Vesteda	slechte doorstroming, strenge overheid en minder druk leggen op de kwantiteit
Neprom	strenge overheid en nieuwe huurbeleid minister Dekker
Ballast Nedam	ingewikkelde regelgeving en te strenge overheid

##### **Provinciaal**

<b>Partij</b>	<b>Knelpunten/ problemen los van de Taskforce</b>
Provincie Groningen	trage procedures, voortraject tussen gemeenten en ontwikkelaars
Provincie Noord Holland	veel spelers met eigen belangen, ingewikkeld beleid en regelgeving
Provincie Flevoland	trage procedures, verandering van de markt

##### **Lokaal**

<b>Partij</b>	<b>Knelpunten/ problemen los van de Taskforce</b>
Gemeente Amsterdam	ingewikkeld beleid en regelgeving, trage procedures
Gemeente Almere	bouwbesluit is te complex en regelt te veel

Trage procedures, te streng beleid en ingewikkelde regelgeving zijn voor de provincies Flevoland, Groningen en Noord Holland de grootste knelpunten op dit moment. De gemeente Almere is van mening dat het bouwbesluit te complex is en te veel regelt. Op sommige hoofdthema's kan de burger zelf beslissen wat hij of zij wil en heeft daar de overheid niet voor nodig. De nationale partijen vinden dat er een te strenge overheid is en dat de gemeenten weinig deskundigen in dienst hebben, waardoor werkzaamheden voor veel projecten vertragen of blijven liggen. Opvallend is dat het nieuwe huurbeleid van Dekker volgens Neprom en Amvest voor grote problemen kan zorgen bij de woningbouwproductie.

#### 6.4.2 Tachtigduizend woningen juist uitgangspunt?

Het ministerie van VROM heeft als streven om 80.000 woningen per jaar te realiseren. De laatste jaren is dat niet gehaald. In onderstaande tabellen wordt weergegeven of het wel goed is om een uitgangspunt te hebben.

##### Nationaal

Partij	Juist uitgangspunt?
VROM	ja
Aedes	ja
Amvest	ja
Vesteda	nee
Neprom	ja
Ballast Nedam	Ja

##### Provinciaal

Partij	Juist uitgangspunt?
Provincie Groningen	ja
Provincie Noord Holland	ja
Provincie Flevoland	nee

##### Lokaal

Partij	Juist uitgangspunt?
Gemeente Amsterdam	ja
Gemeente Almere	ja

De meeste partijen vinden het goed dat er een gekwantificeerde doelstelling is, daardoor is er een grotere kans dat er meer druk wordt gelegd op het belang van de woningbouwproductie. Vesteda is van mening dat het niet gaat om de kwantiteit maar om de kwaliteit, dus dat er geen aantallen als uitgangspunten gebruikt moeten worden. Daarnaast is het volgens hen niet belangrijk, het gaat meer om de dynamiek. De productie moet veel meer een markt worden, vraag en aanbod moeten de markt doen laten werken. Ook de provincie Flevoland is van mening dat er geen uitgangspunt gesteld moet worden. Het Rijk heeft niet in de hand hoeveel woningen er in een jaar gebouwd kunnen worden, zij bouwt namelijk niet zelf. Daardoor heeft ze weinig invloed op het aantal te bouwen woningen per jaar.

#### 6.4.3 Waardoor kunnen er weer 80.000 woningen worden gerealiseerd?

Om toch het uitgangspunt vast te houden is belangrijk om te weten hoe de partijen erover denken om die 80.000 woningen weer te kunnen bouwen in een jaar. Hieronder worden de meningen van de geïnterviewde partijen weergegeven.

##### Nationaal

Partij	Haalbaarheid
VROM	ombouwen van kantoren naar woningen, meer doorstroming
Aedes	verandering ruimtelijk beleid, betere deskundigheid gemeenten, vereenvoudiging regelgeving, ombouwen van kantoren, betere samenwerking tussen betrokken

	partijen
Amvest	kijken naar de toekomst wat de consument wil en daarmee inspelen
Vesteda	cijfers zeggen weinig er moet meer naar de vraag gekeken worden
Neprom	overheid moet meer druk leggen op de productie, het moet een permanent streven zijn van de regering
Ballast Nedam	consumentgericht bouwen en er moet meer druk gelegd worden op de overheid

### **Provinciaal**

<b>Partij</b>	<b>Haalbaarheid</b>
Provincie Groningen	cultuurverandering bij de ontwikkelaars en een betere samenwerking tussen de betrokken partijen
Provincie Noord Holland	betere communicatie en samenwerking tussen de betrokken partijen, interne afstemming en instellen van meer aanjaagteams
Provincie Flevoland	het Rijk heeft het niet in de hand, de marktpartijen moeten het waarmaken

### **Lokaal**

<b>Partij</b>	<b>Haalbaarheid</b>
Gemeente Amsterdam	betere samenwerking tussen de betrokken partijen en meer druk leggen op het ministerie zodat er echt zaken gaan veranderen
Gemeente Almere	gemeenten moeten in hun voorbereidingstrajecten voor woningbouw flexibeler plannen maken die meer mogelijkheden bieden om marktconforme producten te laten realiseren door marktpartijen.

De nadruk ligt vooral op een betere samenwerking tussen de betrokken partijen op verschillende niveaus. Provincie Noord Holland, Aedes en de provincie Groningen vinden dat hierdoor meer woningen gerealiseerd kunnen worden. Vervolgens zou er naar mening van de gemeente Amsterdam en Ballast Nedam meer kans zijn op 80.000 woningen door meer druk te leggen op de partijen, door bijvoorbeeld concrete afspraken te maken met financiële consequenties. VROM is van mening dat er een andere mogelijkheid is om de 80.000 woningen te realiseren, namelijk door de hoeveelheid lege kantoren te transformeren naar eventuele woningen. Daarnaast moet men zich niet vastleggen op een aantal, maar bij het bouwen juist kijken naar wat de consument wil. Tot slot is de communicatie tussen verschillende niveaus een belangrijk middel bij de haalbaarheid van nieuwe woningen

## **6.5 Taskforce achterblijvende woningbouwproductie**

In 2002 is de Taskforce Woningbouwproductie opgericht. Belangrijk is of de partijen op de hoogte zijn gesteld van het adviesrapport en wat volgens hen de belangrijkste oorzaken en maatregelen uit dat rapport zijn.

### **6.5.1 Rangorde oorzaken?**

Het adviesrapport noemt een aantal belangrijke oorzaken voor de achterblijvende woningbouwproductie die onderverdeeld zijn in viertal hoofdcategorieën

- beleid en regelgeving
- procedures en procesgang
- personele capaciteit gemeenten
- capaciteitstekorten bij bouwbedrijven en projectontwikkelaars

Het rapport geeft er geen rangorde aan, wat vinden de betrokken partijen de belangrijkste oorzaak, of is er geen rangorde in aan te brengen?

### **Nationaal**

<b>Partij</b>	<b>Rangorde oorzaken</b>
VROM	er is geen rangorde in aan te brengen het is een samenhang van oorzaken, per regio zijn de oorzaken ook weer anders
Aedes	1. beleid en regelgeving

	2. procedures en procesgang 3. personele capaciteit gemeenten 4. capaciteitstekorten bouwbedrijven/ontwikkelaars
Amvest	er is geen rangorde in aan te brengen het is een samenhang van die oorzaken
Vesteda	er geen rangorde in aan te brengen het is een samenhang van die oorzaken
Neprom	er is geen rangorde in aan te brengen het is een samenhang van die oorzaken
Ballast Nedam	er is geen rangorde in aan te brengen het is een samenhang van die oorzaken

### **Provinciaal**

<b>Partij</b>	<b>Rangorde oorzaken</b>
Provincie Groningen	er is geen rangorde in aan te brengen het is een samenhang van die oorzaken
Provincie Noord Holland	er is geen rangorde in aan te brengen het is een samenhang van die oorzaken
Provincie Flevoland	er is geen rangorde in aan te brengen het is een samenhang van die oorzaken

### **Lokaal**

<b>Partij</b>	<b>Rangorde oorzaken</b>
Gemeente Amsterdam	wel een rangorde, maar niet zozeer deze oorzaken. In Amsterdam is men meer met de kwaliteit bezig dan met de werkelijke productie. Productie moet men een doelstelling vinden en die belangrijk maken. De tweede oorzaak is het grote cultuurverschil tussen de betrokken partijen.
Gemeente Almere	in deze complexe materie is geen duidelijke rangorde aan te geven. Zaken zijn vaak het gevolg van de andere oorzaak

Alle nationale partijen, behalve Aedes, vinden dat er geen rangorde in aan te brengen is. Zij zijn van mening dat het gaat om een samenhang van al die oorzaken, er is er niet één die meer stagnatie veroorzaakt dan de andere. Daarnaast vindt de gemeente Amsterdam twee andere oorzaken belangrijker dan de rangorde die is aangegeven in het adviesrapport. Zij geven aan dat de productie op zich een doelstelling moet zijn en die moet belangrijk worden gevonden voor alle betrokken partijen. Tot slot is er volgens de gemeente Almere in deze complexe materie geen duidelijke rangorde aan te geven. Het gaat vooral om de samenhang van de verschillende oorzaken. Daarnaast kan de ene oorzaak het gevolg zijn van een andere oorzaak. Bijvoorbeeld door de kwalitatieve capaciteitstekorten bij de gemeenten kan er een vertraging oplopen in de procedures en procesgang.

#### **6.5.2 Belangrijkste oorzaak?**

In het adviesrapport worden enkele belangrijke oorzaken benoemd. In de volgende paragraaf komt naar voren of de geïnterviewde partijen vinden of er één belangrijkste oorzaak aanwezig is bij de achterblijvende woningbouwproductie.

### **Nationaal**

<b>Partij</b>	<b>Belangrijkste oorzaak</b>
VROM	ontbreken van samenhang tussen te streng beleid en regelgeving, trage lokale procedures en procesgang, capaciteitstekorten bij gemeenten, bouwbedrijven en projectontwikkelaars
Aedes	ontbreken van samenhang tussen te streng beleid en regelgeving, trage lokale procedures en procesgang, capaciteitstekorten bij gemeenten, bouwbedrijven en projectontwikkelaars
Amvest	ontbreken van samenhang tussen te streng beleid en regelgeving, trage lokale procedures en procesgang, capaciteitstekorten bij gemeenten,

	bouwbedrijven en projectontwikkelaars
Vesteda	ontbreken van samenhang tussen te streng beleid en regelgeving, trage lokale procedures en procesgang, capaciteitstekorten bij gemeenten, bouwbedrijven en projectontwikkelaars
Neprom	ontbreken van samenhang tussen te streng beleid en regelgeving, trage lokale procedures en procesgang, capaciteitstekorten bij gemeenten, bouwbedrijven en projectontwikkelaars
Ballast Nedam	ontbreken van samenhang tussen te streng beleid en regelgeving, trage lokale procedures en procesgang, capaciteitstekorten bij gemeenten, bouwbedrijven en projectontwikkelaars

### **Provinciaal**

<b>Partij</b>	<b>Belangrijkste oorzaak</b>
Provincie Groningen	procedures en voortrajecten om tot overeenstemming te komen
Provincie Noord Holland	ontbreken van samenhang tussen te streng beleid en regelgeving, trage lokale procedures en procesgang, capaciteitstekorten bij gemeenten, bouwbedrijven en projectontwikkelaars
Provincie Flevoland	ontbreken van samenhang tussen te streng beleid en regelgeving, trage lokale procedures en procesgang, capaciteitstekorten bij gemeenten, bouwbedrijven en projectontwikkelaars

### **Lokaal**

<b>Partij</b>	<b>Belangrijkste oorzaak</b>
Gemeente Amsterdam	te veel gericht op kwaliteit dan op de productie en er is een te groot cultuurverschil tussen de betrokken partijen.
Gemeente Almere	bouwbesluit is te complex en regelt te veel

Uit bovenstaande tabellen komt duidelijk naar voren dat de samenhang van trage procedures, streng beleid en regelgeving en de kwantitatieve capaciteitstekorten bij gemeenten en marktpartijen de belangrijkste oorzaken zijn voor de achterblijvende woningbouwproductie. Ze vinden dat er niet één oorzaak is te noemen. Opvallend is dat alleen de gemeente Amsterdam vindt dat er andere oorzaken belangrijker zijn, het gaat dan vooral om een te groot cultuurverschil tussen de partijen en men is meer bezig met kwaliteit gericht bouwen dan met het productieproces.

### **6.5.3 Doorslaggevende maatregelen**

Zijn de acht belangrijkste maatregelen wel doorslaggevend voor de woningbouwproductie? In onderstaande tabellen komt naar voren hoe de betrokken partijen daar over denken. Allereerst is er gevraagd of de ondervraagden bekend zijn met de maatregelen uit het adviesrapport. Als men niet op de hoogte was van de maatregelen zijn ze als nog genoemd om antwoord te kunnen geven op de doorslaggevendheid.

### **Nationaal**

<b>Partij</b>	<b>Bekend met maatregelen en doorslaggevend?</b>
VROM	Ja, en ze zijn zeker doorslaggevend
Aedes	Ja, en ze zijn zeker doorslaggevend
Amvest	Ja, maar te globaal en niet doorslaggevend
Vesteda	Ja en op lange termijn doorslaggevend
Neprom	Ja, en ze zijn zeker doorslaggevend
Ballast Nedam	Ja, en ze kunnen doorslaggevend zijn

### **Provinciaal**

<b>Partij</b>	<b>Bekend met maatregelen en doorslaggevend?</b>
Provincie Groningen	Ja en zeker doorslaggevend
Provincie Noord Holland	Ja en zeker doorslaggevend



Provincie Flevoland	nee, een tijdelijk hulpmiddel
---------------------	-------------------------------

### **Lokaal**

<b>Partij</b>	<b>Bekend met maatregelen en doorslaggevend?</b>
Gemeente Amsterdam	nee, een tijdelijk hulpmiddel
Gemeente Almere	nee, een tijdelijk hulpmiddel

De partijen zijn het erover eens dat er meer moet gebeuren om de productie weer op de goede weg te krijgen. De acht maatregelen die genoemd worden kunnen zeker een bijdrage leveren, maar sommigen zijn wel erg complex en kunnen pas van invloed zijn op lange termijn. Zo zijn, volgens de ondervraagden, het aanjaagteam en de werkwijzer woningbouw goede initiatieven maar is het een tijdelijk hulpmiddel. De ervaringsdeskundigen bij aanjaagteams hebben te weinig daadkracht om de woningbouwproductie weer op niveau te brengen. Het verkorten van de voorbereidingsfase van besluiten, de herstructureringszones en het wettelijk kader voor gemeentelijk beleid zijn volgens alle partijen een complexe maatregel die niet in vier jaar tijd in te voeren is. Opmerkelijk is dat de provincie Flevoland en de gemeente Amsterdam niet op de hoogte waren van de maatregelen, terwijl drie maatregelen ook voor hen erg belangrijk zijn en zonder hen niet toegepast kunnen worden. Het gaat dan in het bijzonder om:

1. het belang van de woningbouw versterken
2. de intergemeentelijke pool van deskundigen
3. het beter afbakenen van taken en bevoegdheden tussen markt en overheid

Doordat de gemeente Amsterdam, provincie Flevoland en gemeente Almere niet bekend zijn met de maatregelen zijn zij nu van mening dat het tijdelijke hulpmiddelen zijn. Dit is waarschijnlijk toe te schrijven doordat ze er geen ervaring mee hebben.

## **6.6 Aanjaagteam/ werkwijzer woningbouw**

Het adviesrapport onderscheidt een achttal maatregelen op grond van de mate waarin ze de woningbouwproductie versnellen en de mate waarin ze als vernieuwend worden beschouwd. Is het instellen van een eenheid van ervaringsdeskundigen bij het woningbouwproces en het toepassen van de werkwijzer woningbouw een doorslaggevende maatregel?

### **6.6.1 Bekend met aanjaagteam en is het doorslaggevend?**

Waar een vertraging is opgelopen worden door ervaringsdeskundigen samen met het bouwteam gekeken naar de eventuele problemen en oplossingen. Alle partijen zijn bekend met het aanjaagteam, maar passen zij het ook in de werkelijkheid toe en is het volgens hen wel een goede manier?

### **Nationaal**

<b>Partij</b>	<b>Gebruik van aanjaagteam en doorslaggevend?</b>
VROM	ja en zeker doorslaggevend
Aedes	nee en de doorslaggevendheid is beperkt
Amvest	nee en niet doorslaggevend
Vesteda	nee en de doorslaggevendheid is beperkt
Neprom	nee, maar zeker doorslaggevend
Ballast Nedam	nee en niet doorslaggevend

### **Provinciaal**

<b>Partij</b>	<b>Gebruik van aanjaagteam en doorslaggevend?</b>
Provincie Groningen	ja, en de doorslaggevendheid varieert per gemeente
Provincie Noord Holland	ja en zeker doorslaggevend
Provincie Flevoland	nee en de doorslaggevendheid varieert per gemeente

**Lokaal**

Partij	Gebruik van aanjaagteam en doorslaggevend?
Gemeente Amsterdam	nee en niet doorslaggevend
Gemeente Almere	nee, kunnen wel doorslaggevend zijn, maar de woonkwaliteit blijft dan wel achter

Zoals uit bovenstaande tabellen is af te lezen zijn de meningen verschillend over het effect van het aanjaagteam. Dit komt vooral door de wijze van toepassing en door de uiteenlopende ervaringen van de partijen. Bijzonder is dat de provincie Groningen, provincie Noord Holland en het Ministerie van VROM na gebruik te hebben gemaakt van het aanjaagteam erg positief zijn over deze maatregel. De andere ondervraagde partijen hebben geen ervaring met het aanjaagteam en zijn van mening dat die ervaringsdeskundigen niet de daadkracht hebben om de woningbouwproductie weer op de rails te krijgen.

**6.6.2 Effect werkwijzer woningbouw**

De werkwijzer woningbouw is een interactief "handboek" waar een overzicht wordt geboden van de van toepassing zijnde procedures. Dit functioneert dan als een hulpmiddel bij handelingen die vast kunnen lopen, maar zijn de partijen daar ook van overtuigd?

**Nationaal**

Partij	Effect werkwijzer woningbouw?
VROM	kan de productie verhogen
Aedes	geen idee
Amvest	weinig effect
Vesteda	weinig effect
Neprom	weinig effect
Ballast Nedam	weinig effect

**Provinciaal**

Partij	Effect werkwijzer woningbouw?
Provincie Groningen	weinig effect
Provincie Noord Holland	geen idee
Provincie Flevoland	geen idee

**Lokaal**

Partij	Effect werkwijzer woningbouw?
Gemeente Amsterdam	geen idee
Gemeente Almere	geen idee

De werkwijzer woningbouw is niet voor iedereen van belang. Dit is ook waar te nemen bij de antwoorden van de geïnterviewde partijen. De beide gemeenten en de provincies Noord Holland en Flevoland hebben geen idee wat de werkwijzer inhoudt. Opvallend is dat de provincie Groningen wel op de hoogte is van de werkwijzer, dit is toe te schrijven aan het feit dat deze partij ook gedeeltelijk werkzaam is voor VROM. En hierdoor is dat punt beter doorgewerkt. Opmerkelijk is dat VROM de enige positieve is over de werkwijzer woningbouw, maar zij zijn dan ook de initiatiefnemers van dit handboek. Ook opmerkelijk is dat Aedes en Neprom geen idee hebben van het effect van de werkwijzer, terwijl zij één van de deelnemers waren. De andere nationale partijen zijn van mening dat het weinig tot geen effect heeft op de woningbouwproductie. Dit is natuurlijk vooral toe te schrijven doordat geen enkele partij gebruik maakt van de werkwijzer woningbouw. Hierdoor hebben ze geen idee wat het effect ervan zou kunnen zijn.

## 6.7 Verbetering regelgeving, procedures en capaciteiten?

Belangrijke knelpunten zijn de trage procedures, streng beleid en ingewikkelde regelgeving en kwalitatieve capaciteitstekorten bij gemeenten en marktpartijen. Zijn deze knelpunten in de afgelopen vier jaar verbeterd, verslechterd of ongewijzigd gebleven?

### 6.7.1 Regelgeving in de afgelopen vier jaar

Ingewikkelde regelgeving wordt gezien als één van de grootste knelpunten bij de woningbouwproductie. Is deze regelgeving in de afgelopen vier jaar versoepeld?

#### Nationaal

Partij	Regelgeving in afgelopen vier jaar?
VROM	het is ongewijzigd gebleven
Aedes	iets verbeterd, maar het gaat erg langzaam
Amvest	het is verslechterd
Vesteda	het is ongewijzigd gebleven
Neprom	iets verbeterd, maar gaat erg langzaam
Ballast Nedam	het is ongewijzigd gebleven

#### Provinciaal

Partij	Regelgeving in afgelopen vier jaar?
Provincie Groningen	iets verbeterd, maar gaat erg langzaam
Provincie Noord Holland	het is verslechterd
Provincie Flevoland	geen idee

#### Lokaal

Partij	Regelgeving in afgelopen vier jaar?
Gemeente Amsterdam	het is ongewijzigd gebleven
Gemeente Almere	het is verslechterd

Concluderend kan gezegd worden dat in de afgelopen vier jaar weinig verandering wordt geconstateerd met betrekking tot de regelgeving. De geïnterviewde partijen gaven aan dat het een lastig knelpunt is om op korte termijn op te lossen. Wel zijn ze van mening dat er nu echt iets moet gebeuren! Opvallend hierbij is dat volgens de belangrijkste partij, VROM, de regelgeving ongewijzigd is gebleven. Zij is van mening dat er wel aan gewerkt wordt, maar het effect is pas op langere termijn waar te nemen. Daarnaast is het ingewikkeld om de regelgeving te veranderen of aan te passen, hiervoor is namelijk toestemming nodig van de Eerste – en Tweede Kamer en dit laat nogal eens op zich wachten. Daarnaast zeggen provincie Groningen, Neprom en Aedes dat er een kleine verbetering valt waar te nemen. Zij doelen hierbij op volgende veranderingen:

- verbeterde mogelijkheden voor grondaankoop door corporaties
- verbetering van de deskundigheid en initiatiefrol bij gemeenten om de regierol te (kunnen) nemen.
- Vereenvoudiging van de bouwregelgeving
- Er is een begin gemaakt met versoepeling van de omgevingsvergunning
- Vereenvoudiging en versnelling van de afhandeling van de vergunningen o.a. door gebruik van digitalisering

Opmerkelijk is dat Amvest en de provincie Noord Holland het niet eens zijn met de vereenvoudiging en versnelling van de vergunningen. Zij vinden namelijk dat die steeds langer op zich laat wachten. Bij hen wordt er zelfs al gebouwd zonder dat er een vergunning is afgegeven. De gemeente Almere vindt dat de doorlooptijd van de zijde van de overheid langer is geworden en dit terwijl de marktpartijen sneller willen inspelen op de veranderende markt. Daardoor zijn de onderhandelingen met marktpartijen moeizamer en duren daardoor ook langer.

### 6.7.2 Procedures afgelopen vier jaar?

De Taskforce is van mening dat de procedures te traag zijn, communicatie tussen de betrokken partijen niet soepel verloopt en onduidelijkheid is over de rolverdeling tijdens het woningbouwproces. Is dit in de afgelopen vier jaar veranderd?

#### Nationaal

Partij	Trage procedures afgelopen vier jaar?
VROM	iets verbeterd, maar het gaat erg langzaam
Aedes	geen idee
Amvest	het is verslechterd
Vesteda	het is ongewijzigd gebleven
Neprom	het is ongewijzigd gebleven
Ballast Nedam	het is ongewijzigd gebleven

#### Provinciaal

Partij	Trage procedures afgelopen vier jaar?
Provincie Groningen	iets verbeterd, maar gaat erg langzaam
Provincie Noord Holland	sprake van een versnelling bij de procedures
Provincie Flevoland	geen idee

#### Lokaal

Partij	Trage procedures afgelopen vier jaar?
Gemeente Amsterdam	het is ongewijzigd gebleven
Gemeente Almere	het is ongewijzigd gebleven

De meeste partijen (Ballast Nedam, Neprom, Vesteda, gemeente Almere en Amsterdam) zijn het erover eens dat ook dit knelpunt in de afgelopen vier jaar niet veranderd is. Wel is de provincie Noord Holland van mening dat er een versnelling in de procedures heeft plaats gevonden. Deze provincie heeft een verhoogde woningbouwproductie waarvan 4734 woningen zijn gerealiseerd via procedureversnelling. Dit verklaart ook waarom zij stellen dat het verbeterd is in de afgelopen vier jaar. Het ministerie van VROM is van mening dat het enigszins verbeterd is. Dit komt onder andere door de vergunningen, ze proberen ervoor te zorgen dat alle vergunningen gezamenlijk worden behandeld. Zodat je er halverwege niet achter komt dat er nog een milieuvergunning aangevraagd moet worden. Ook de provincie Groningen zegt dat er een kleine verbetering valt waar te nemen, het varieert vooral per gemeente. Dit heeft te maken met de cultuuromslag, elke gemeente interpreteert de procedures op een andere manier. Tot slot is de conclusie van Amvest dat de procedures tegenwoordig te langzaam gaan, dit is vooral toe te schrijven aan de verantwoording van verschillende partijen aan elkaar. Waardoor de bouw nog langer op zich laat wachten.

### 6.7.3 Capaciteitstekorten bij gemeenten en marktpartijen?

De gemeenten in Nederland krijgen vaak te horen dat ze weinig deskundigen in dienst hebben. Hierdoor is er een kans dat projecten blijven liggen of vooruit worden geschoven. Is dit na vier jaar nog steeds een groot knelpunt?

#### Nationaal

Partij	Personele capaciteiten afgelopen vier jaar?
VROM	gemeenten hebben nog steeds kwalitatieve capaciteitstekorten
Aedes	zowel bij gemeenten als corporaties kwalitatieve capaciteitstekorten
Amvest	gemeenten hebben nog steeds kwalitatieve capaciteitstekorten
Vesteda	de kwalitatieve capaciteitstekorten zijn gelijk gebleven bij alle partijen
Neprom	gemeenten hebben nog steeds kwalitatieve capaciteitstekorten
Ballast Nedam	gemeenten hebben nog steeds kwalitatieve capaciteitstekorten

**Provinciaal**

Partij	Personele capaciteiten afgelopen vier jaar?
Provincie Groningen	het verschilt per gemeente, maar er zijn wel kwalitatieve capaciteitstekorten
Provincie Noord Holland	gemeenten hebben nog steeds kwalitatieve capaciteitstekorten
Provincie Flevoland	gemeenten hebben nog steeds kwalitatieve capaciteitstekorten

**Lokaal**

Partij	Personele capaciteiten afgelopen vier jaar?
Gemeente Amsterdam	gemeenten hebben nog steeds kwalitatieve capaciteitstekorten
Gemeente Almere	gemeenten hebben nog steeds kwalitatieve capaciteitstekorten

Alle partijen, ook de gemeenten zelf, geven aan dat ze kwalitatieve capaciteitstekorten hebben op bepaalde afdelingen. Na vier jaar is hier nog maar weinig aan veranderd. Door deze capaciteitstekorten is er een grote kans dat hierdoor de woningbouwproductie achterblijft. Vooral bij kleine gemeenten is dit duidelijk te zien. Hier komen sneller starters aan het werk in plaats van ervaren professionals, waardoor werkzaamheden van bepaalde woningbouwprojecten niet kunnen voortgezet worden. De Provincie Noord Holland is na een reorganisatie anders te werk gegaan. Ze werken nu meer projectmatig waardoor er meer minder tijd is om zaken af te stemmen met de gemeenten. De gemeente Amsterdam en Almere geven aan dat dit knelpunt reëel is. Vaak ontbreekt er een initiatief rol bij gemeenten en provincies, waardoor procedures langer kunnen duren. Over het algemeen zijn dit processen die om mensen gaan en kosten meerdere jaren.

**6.8 Doorwerking naar verschillende niveaus**

Voordat de partijen de aanbevelingen kunnen toepassen is het van belang om te weten of ze wel op de hoogte zijn gesteld van het rapport. In hoeverre is er sprake geweest van doorwerking naar de verschillende niveaus?

**6.8.1 Op de hoogte gesteld van het adviesrapport?**

Zijn alle geïnterviewde partijen op de hoogte gesteld van het rapport. Daarnaast is het van belang om te weten of de geïnterviewde partijen het rapport in hun bezit hebben.

**Nationaal**

Partij	Op de hoogte gesteld van het adviesrapport?
VROM	ja, zat zelf in de commissie
Aedes	ja, zat zelf in de commissie
Amvest	ja, via de media
Vesteda	ja, door middel van een lid uit de VROM-raad
Neprom	ja, zat zelf in de commissie
Ballast Nedam	ja, via media en nieuwsbrieven en via overkoepelende organisaties

**Provinciaal**

Partij	Op de hoogte gesteld van het adviesrapport?
Provincie Groningen	ja, via het IPO en de media
Provincie Noord Holland	ja, via het IPO en de media
Provincie Flevoland	ja, via het IPO en de media

**Lokaal**

Partij	Op de hoogte gesteld van het adviesrapport?
Gemeente Amsterdam	ja, via de VNG en de media
Gemeente Almere	ja, via de VNG en de media

Alle partijen zijn op de hoogte gesteld van het adviesrapport. Dit is voornamelijk gedaan door de overkoepelende organisaties, deze waren deelnemer in de Taskforce. Voor de provincies is dit het Interprovinciaal Overleg (IPO) en voor de gemeente is dit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Daarnaast zijn sommige partijen ook op de hoogte gesteld door de media, dus via internet, nieuwsbrieven en vastgoedbladen. Opvallend is dat de gemeente Almere, Amsterdam, provincie Flevoland en provincie Noord Holland alle vier niet persoonlijk op de hoogte gesteld zijn van het rapport. Dit terwijl de vertegenwoordigers van deze partijen invloed op de woningbouwproductie in hun gemeente of provincie uitoefenen. De provincie Groningen is wel persoonlijk op de hoogte gesteld. Deze geïnterviewde partij was meer betrokken bij de werkzaamheden van VROM. Neprom, VROM en Aedes zaten als deelnemer in de Taskforce en waren zodoende al op de hoogte van het adviesrapport. De andere nationale partijen zijn ook niet persoonlijk op de hoogte gesteld, maar via nieuwsbrieven van hun hoofdkantoor of via de media. Opmerkelijk is dat bijna geen enkele geïnterviewde partij het rapport in zijn bezit heeft. De enige die het in hun bezit hebben zijn de deelnemers van de Taskforce zelf. De andere partijen hadden het via internet ontvangen en hebben het toen doorgelezen, maar niet bewaard. Dit zegt voldoende over het belang die de partijen aan het adviesrapport hechten.

### 6.8.2 Rekening houden met alle betrokken partijen?

De woningbouwproductie in Nederland wordt gerealiseerd door samenwerking van veel verschillende partijen. Hierdoor moet met diverse belangen rekening gehouden worden. Het adviesrapport is voor alle betrokken partijen bedoeld, maar is er ook wel rekening gehouden met ieders belang?

#### Nationaal

Partij	Rekening houden met belangen van betrokken partijen?
VROM	ja, het rapport is door samenwerking van verschillende partijen (andere niveaus) tot stand gekomen
Aedes	denk het wel
Amvest	ja, het rapport is zowel nuttig voor nationaal, provinciaal als lokaal niveau
Vesteda	ja, in het rapport zijn conclusies getrokken die voor alle partijen van belang zijn.
Neprom	ja, het rapport is door samenwerking van verschillende partijen (andere niveaus) tot stand gekomen
Ballast Nedam	ja, het rapport is door samenwerking van verschillende partijen (andere niveaus) tot stand gekomen

#### Provinciaal

Partij	Rekening houden met belangen van betrokken partijen?
Provincie Groningen	ja, het rapport is door samenwerking van verschillende partijen (andere niveaus) tot stand gekomen
Provincie Noord Holland	ja, maar toch is het per gemeente of provincie niet altijd toepasbaar.
Provincie Flevoland	ja, er wordt met iedereen zijn belangen rekening gehouden, dit is vooral toe te schrijven aan de verscheidenheid van de deelnemers

#### Lokaal

Partij	Rekening houden met belangen van betrokken partijen?
Gemeente Amsterdam	ja, het rapport is door samenwerking van verschillende partijen (andere niveaus) tot stand gekomen
Gemeente Almere	geen idee

De deelnemers van de Taskforce (VROM, Neprom en Aedes) zijn allen van mening dat de commissie bestaat uit verschillende partijen waarbij een ieder een ander belang vertegenwoordigt. Door samen te werken wordt rekening gehouden met verder belang. Aedes is niet overtuigd doordat nog geen ervaring ermee is opgedaan. De gemeente Almere heeft geen idee of er met alle belangen rekening wordt gehouden. Dit is voornamelijk toe te schrijven aan de gemeente zelf, ze zijn inhoudelijk niet helemaal op de hoogte van het adviesrapport. Vesteda is van mening dat het voor elke partij nuttig is, maar dat men zelf moet interpreteren wat er per partij zou moeten veranderen om de woningbouwproductie weer te kunnen verhogen.

### 6.8.3 Sprake van doorwerking?

De Taskforce is opgericht door partijen op verschillende niveaus. Kan men er hierdoor vanuit gaan dat alle betrokken partijen bekend zijn met het adviesrapport? De geïnterviewde partijen waren van mening dat doorwerking overeen kwam met het op de hoogte zijn van het adviesrapport. Het gaat er bij doorwerking juist om te weten wat in het rapport staat en wat ermee gedaan is, dus gericht op de inhoud! In onderstaande paragraaf wordt weergegeven of de geïnterviewde partijen weten wat er in het adviesrapport staat en wat ze ermee hebben gedaan.

#### Nationaal

Partij	Sprake van doorwerking en wat met advies gedaan?
VROM	ja, advies uitgewerkt in de organisatie VROM
Aedes	geen idee, kan ik niet goed overzien
Amvest	nee, niets met advies gedaan, het was een te uitgebreid/algemeen rapport
Vesteda	nee, niets met advies gedaan, het was een te uitgebreid/algemeen rapport
Neprom	nee, niets met het advies gedaan, alleen leden op de hoogte gebracht
Ballast Nedam	nee, niets met advies gedaan, het was een te uitgebreid/ algemeen rapport

#### Provinciaal

Partij	Sprake van doorwerking en wat met advies gedaan?
Provincie Groningen	ja, er is een aanjaagteam gerealiseerd
Provincie Noord Holland	ja, er is een aanjaagteam gerealiseerd
Provincie Flevoland	nee, niets met het advies gedaan

#### Lokaal

Partij	Sprake van doorwerking en wat met advies gedaan?
Gemeente Amsterdam	nee, niets met het advies gedaan
Gemeente Almere	geen idee, in mijn werkveld merk ik weinig van de Taskforce

Uit bovenstaande tabellen komt naar voren dat alleen volgens de provincie Groningen, provincie Noord Holland en VROM sprake is van doorwerking. Dit komt natuurlijk doordat zij ook de enige partijen zijn die een aantal aanbevelingen hebben uitgevoerd of er mee bezig zijn. Daarnaast is VROM de initiatiefnemer en "verplicht" om de adviezen waar mogelijk op te volgen. Provincie Noord Holland en Groningen hebben beide een aanjaagteam ingesteld. Opmerkelijk is dat de overige partijen niets met de aanbevelingen hebben gedaan. Deze partijen weten ongeveer wat in het rapport staat, ze zijn van mening dat het een te algemeen, wetenschappelijk en dik rapport is. Deze partijen hebben daardoor het adviesrapport vluchtig doorgelezen en niets met de adviezen gedaan. Dit is waarschijnlijk ook toe te schrijven doordat er geen concrete afspraken zijn gemaakt over eventuele consequenties. Meest opvallende is dat Minister Dekker van VROM van mening is dat er juist wel aanbevelingen ten uitvoer zijn gebracht. Sinds de verschijning van het rapport is er volgens de minister het nodige gebeurd om de aanbevelingen van de Taskforce ten uitvoer te brengen. Hieronder worden enkele punten genoemd:

- Het belang van de woningproductie staat zowel landelijk als lokaal duidelijk hoger op de agenda. In tal van gemeenten hebben wethouders initiatieven genomen om

(bijvoorbeeld door het schrappen van eigen kwaliteitseisen) de productie te verhogen

- VROM – aanjaagteams hebben een aantal locatieprocessen kunnen versnellen
- De meeste actiepunten voor VROM liggen op het terrein van wet – en regelgeving. Ook op dat punt zijn de nodige vorderingen gemaakt, maar nu moeten op basis van het verrichte voorwerk op korte termijn politieke keuzes gemaakt worden.
- Zowel gemeenten als marktpartijen hebben een aantal acties ondernomen om personele capaciteitstekorten terug te dringen

Het belang van de woningbouwproductie is volgens de geïnterviewde partijen door het adviesrapport zeker hoger op de politieke agenda gekomen. In de gemeente Amsterdam is door een actieve wethouder de woningbouwproductie enorm gestegen. En ook een aantal aanjaagteams (Provincie Groningen en Noord Holland) hebben succesvol geopereerd. De geïnterviewde partijen verschillen met de minister van mening over de capaciteitstekorten bij gemeenten en over de verbeterde regelgeving.

#### 6.8.4 Afspraken gemaakt?

De Taskforce heeft een adviesrapport opgesteld voor alle betrokken partijen. Doordat het een adviesrapport is zijn de deelnemers vrij in de beslissing er wel of niet wat mee te doen. De enige afspraken die zijn gemaakt over de woningbouwproductie zijn de woningbouwafspraken, dat wil zeggen woningbouwafspraken zijn leidend (vanwege financiële consequenties) en bij dit adviesrapport is dat niet aan de orde. De afspraken staan los van de Taskforce.

#### 6.9 Adviezen van de Taskforce

Per hoofdcategorie worden aanbevelingen gegeven. Worden deze aanbevelingen ook erkend door de partijen? En in hoeverre hebben de geïnterviewden de aanbevelingen toegepast in de praktijk?

##### 6.9.1 Erkende adviezen?

###### Nationaal

Partij	Erkende aanbevelingen?
VROM	ja, en sta achter de adviezen. Het zijn goede aanbevelingen die in samenhang de productie op verschillende niveaus kunnen aantrekken
Aedes	ja, en sta achter de adviezen
Amvest	erken ze wel, maar niets mee gedaan en omzetten in de praktijk gebeurt te weinig
Vesteda	erken ze wel, maar sommigen zijn te complex, zelf niets mee gedaan
Neprom	erken ze wel, maar sommigen zijn te complex, zelf niets mee gedaan
Ballast Nedam	erken ze wel, maar heb er zelf niets mee gedaan

###### Provinciaal

Partij	Erkende aanbevelingen?
Provincie Groningen	ja, en sta achter de adviezen. Er is een aanjaagteam opgericht
Provincie Noord Holland	ja, en sta achter de adviezen. Er is een aanjaagteam opgericht
Provincie Flevoland	geen idee

###### Lokaal

Partij	Erkende aanbevelingen?
Gemeente Amsterdam	erken ze wel, maar hebben er niets mee gedaan
Gemeente Almere	geen idee

Het voornaamste is dat alle partijen de juistheid van de aanbevelingen erkennen. Daarnaast lopen de meningen met betrekking tot wat ze ermee gedaan hebben nogal uiteen. Provincie Flevoland is weinig bekend met het adviesrapport en zo ook met de aanbevelingen. Opmerkelijk is dat bijna alle partijen de aanbevelingen erkennen maar er



niets mee doen. Dit is waarschijnlijk toe te schrijven doordat er geen druk en verantwoordelijkheid ligt bij de geïnterviewde partijen. Daarnaast zijn er geen afspraken gemaakt en hebben de partijen geen verplichtingen met betrekking tot het uitvoeren van de aanbevelingen. De beleggers vinden enkele aanbevelingen te complex. In dit geval gaat het om het verkorten van de voorbereidingsfase van besluiten en het wettelijk kader voor gemeentelijke beleid ten aanzien van kwaliteit, zij zijn van mening dat deze aanbevelingen te gecompliceerd zijn om toe te passen.

### 6.10 Effect van de Taskforce in de afgelopen vier jaar

De woningbouwproductie in Nederland is al meerdere jaren reden tot zorg. Het ziet er naar uit dat we niet te maken hebben met een tijdelijke dip in de productie, maar dat de productiedaling een langdurig karakter heeft die de laatste tijd verder verscherpt is. De Taskforce Woningbouwproductie hoopt, in haar voorstellen en aanbevelingen, bouwstenen voor alle betrokken partijen te hebben aangeleverd om de productie komende jaren aanzienlijk te verhogen. Zijn de adviezen uit het rapport, de afgelopen vier jaar, van invloed is geweest op de productie en de bouwvergunningen?

#### 6.10.1 Stijging en of daling toe te schrijven aan Taskforce?

Op dit moment is er sprake van een kleine stijging bij de nationale woningbouwproductie. Is deze stijging veroorzaakt door de aanbevelingen uit het adviesrapport?

#### Nationaal

Partij	Stijging en of daling toe te schrijven aan Taskforce?
VROM	nu kleine stijging in Nederland, maar klein beetje door het adviesrapport
Aedes	nu kleine stijging in Nederland, maar klein beetje door het adviesrapport
Amvest	nu kleine stijging in Nederland, maar niet door het adviesrapport
Vesteda	nu kleine stijging in Nederland, maar niet door het adviesrapport
Neprom	nu kleine stijging in Nederland, maar niet door het adviesrapport
Ballast Nedam	nu kleine stijging in Nederland, maar niet door het adviesrapport

#### Provinciaal

Partij	Stijging en of daling toe te schrijven aan Taskforce?
Provincie Groningen	daling, niets te maken met het adviesrapport
Provincie Noord Holland	stijging, niet alleen door het adviesrapport, maar door combinatie van factoren
Provincie Flevoland	op dit moment daling, niets met Taskforce te maken, gebruiken wij namelijk niet

#### Lokaal

Partij	Stijging en of daling toe te schrijven aan Taskforce?
Gemeente Amsterdam	stijging, niets te maken met het adviesrapport
Gemeente Almere	daling, niets te maken met het adviesrapport

In de provincies Groningen en Flevoland is op dit moment sprake van een kleine daling. Provincie Flevoland heeft het adviesrapport niet toegepast en kan daardoor ook weinig verwijten aan het rapport. Bij de provincie Groningen is er een daling opgetreden dit wordt onder andere veroorzaakt door de slechte samenwerking tussen de partijen. Bij alle andere partijen is er sprake van een stijging, maar geen van allen schrijft dit toe aan het adviesrapport. Het zou kunnen zijn dat er net een groot woningbouwproject is opgeleverd en de partijen beweren dat het vooral te danken is aan een combinatie van verschillende factoren. Bij de gemeente Amsterdam is de stijging toe te schrijven aan ontstaan van de afdeling woningbouwregie. Door een klein team is er grote druk uitgeoefend op de verschillende betrokken partijen. De wethouder was er nauw bij betrokken. Door het goede netwerk, de grote druk en financiële voordelen was er in Amsterdam sprake van een stijgende woningbouwproductie. De gemeente Almere zit niet in over de dalende woningbouwproductie. Naar haar mening wordt er op dit moment

gebouwd voor de vraag van de consument. Door de slechte bereikbaarheid en weinig voorzieningen in onder andere Almere is er geen grote vraag naar woningen. Daardoor zien zij die daling ook niet als probleem. Daarnaast is de situatie in Almere een unieke op de Nederlandse schaal.

### 6.10.2 Meer/minder bouwvergunningen effect van Taskforce?

Behalve de woningbouwproductie is de stijging en of daling van de afgifte van bouwvergunningen ook van belang. Heeft de Taskforce effect gehad op de afgifte van de bouwvergunningen?

#### Nationaal

Partij	Meer en of minder bouwvergunningen door Taskforce?
VROM	nee niet toe te schrijven aan de Taskforce
Aedes	stijging deels door de maatregelen
Amvest	nee niet toe te schrijven aan de Taskforce
Vesteda	nee niet toe te schrijven aan de Taskforce
Neprom	ja is onder andere toe te schrijven aan de Taskforce
Ballast Nedam	nee niet toe te schrijven aan de Taskforce

#### Provinciaal

Partij	Meer en of minder bouwvergunningen door Taskforce?
Provincie Groningen	stijging deels door de maatregelen
Provincie Noord Holland	stijging deels door de maatregelen
Provincie Flevoland	daling, niet toe te schrijven aan de Taskforce, het wordt ook niet als probleem gezien

#### Lokaal

Partij	Meer en of minder bouwvergunningen door Taskforce?
Gemeente Amsterdam	stijging, niet toe te schrijven aan de Taskforce
Gemeente Almere	daling, niet toe te schrijven aan de Taskforce

Zoals in bovenstaande tabellen is weergegeven is over het algemeen de uitgifte van de bouwvergunningen toegenomen. De meningen of dit een effect is van de Taskforce lopen uiteen. In paragraaf 6.7.1 zijn het Aedes en Neprom die aangeven dat de regelgeving in de afgelopen vier jaar iets verbeterd is. Hierdoor zijn zij waarschijnlijk ook de enigen die vinden dat door de Taskforce de afgifte van de bouwvergunningen is toegenomen. De gemeente Amsterdam is van mening dat er te weinig mensen werkzaam zijn om de bouwvergunningen te behandelen. In de provincie Groningen en Noord Holland trad in het jaar 2004 een daling op in de afgifte van bouwvergunningen (hoofdstuk 5). Hierdoor is het besef groter geworden en is er meer druk uitgeoefend op het afgifteproces. Dit is ook waar te nemen. De afgifte van de bouwvergunningen is in beide provincies in het jaar 2005 toegenomen (hoofdstuk 5).

### 6.10.3 Uiteindelijke effect Taskforce in vier jaar

Heeft het adviesrapport uiteindelijk in de afgelopen vier jaar effect gehad op de woningbouwproductie? Het doel was om de woningbouwproductie te verhogen, maar is dit hier wel het geval of is er sprake van een doelverschuiving?

#### Nationaal

Partij	Effect Taskforce in vier jaar?
VROM	thema "woningbouwproductie" hoog op de politieke agenda
Aedes	de productie bij de woningcorporaties groeit het hardst.
Amvest	we weten nu de problemen, nu <b>echt</b> omzetten in de praktijk
Vesteda	op dit moment is er weinig effect waar te nemen
Neprom	meer aandacht voor woningbouwproductie bij overheid, woningbouwproductie

	hoog op politiek agenda
Ballast Nedam	meer druk bij provincies en gemeenten met betrekking tot de productie

**Provinciaal**

Partij	Effect Taskforce in vier jaar?
Provincie Groningen	thema "woningbouwproductie" hoog op de politieke agenda
Provincie Noord Holland	ontstaan van aanjaagteam waar deel van de stijging aan te danken is
Provincie Flevoland	geen idee

**Lokaal**

Partij	Effect Taskforce in vier jaar?
Gemeente Amsterdam	thema "woningbouwproductie" hoog op de politieke agenda
Gemeente Almere	geen merkbaar effect

Op dit moment valt op nationaal niveau een kleine stijging van woningbouwproductie waar te nemen. Het uitgangspunt van 80.000 woningen is in 2004 en 2005 niet gehaald. De Taskforce wilde graag de komende jaren een verhoging van de woningbouwproductie bereiken. Enigszins is dit wel gerealiseerd, maar de geïnterviewden zijn van mening dat dit niet het effect is van het adviesrapport. Volgens de geïnterviewden zijn er andere effecten beoogd. Een voorbeeld hiervan is dat door het rapport meer druk gelegd is bij de provincies en gemeenten, er zijn aanjaagteams met succes ingesteld en de problemen zijn duidelijk weergegeven zodat er gericht gewerkt kan worden. Volgens de ondervraagden is er door de Taskforce meer aandacht besteed aan het thema woningbouwproductie. Hierdoor staat de woningbouwproductie op dit moment hoog op de politieke agenda.

**6.11 Conclusie over het rapport**

Hoe denken de geïnterviewde partijen over het rapport? In onderstaande tabellen komt duidelijk naar voren of de partijen positief of negatief tegen het adviesrapport aankijken.

**Nationaal**

Partij	Conclusie/ mening adviesrapport
VROM	prima rapport, goed dat verschillende partijen samenwerkten
Aedes	goed rapport, maar nu maar eens bewijzen in de praktijk
Amvest	een academisch rapport, nu maar eens in de praktijk waarmaken
Vesteda	het is een steuntje in de rug, voor iedere partij is er wel een leerproces
Neprom	een prima rapport
Ballast Nedam	prima rapport, maar te algemeen en geen invloed op de productie

**Provinciaal**

Partij	Conclusie/ mening adviesrapport
Provincie Groningen	prima rapport, vooral goed voor de samenwerking tussen de betrokken partijen
Provincie Noord Holland	een goed rapport, het is een begin en er moet nog heel veel gebeuren
Provincie Flevoland	het is een goed initiatief, maar weet er te weinig vanaf om conclusie te geven

**Lokaal**

Partij	Conclusie/ mening adviesrapport
Gemeente Amsterdam	goed dat er aandacht aan wordt besteed, maar er wordt te weinig mee gedaan
Gemeente Almere	goed dat er aandacht aan wordt besteed

Alle partijen zijn het erover eens dat het adviesrapport een goed initiatief is geweest. Op deze manier wordt er namelijk meer aandacht besteed aan de urgentie van een hogere woningbouwproductie. Voor iedereen was het duidelijk dat de woningbouwproductie omhoog moet. Over de betekenis van het rapport zijn de partijen minder te spreken. Het

is een academisch en te algemeen rapport dat weinig effect heeft gehad en zal hebben op de woningbouwproductie. Er moet nog veel aandacht worden besteed aan een adequaat ruimtelijk beleid en grondbeleid. De meeste betrokken partijen hebben ook niets met de adviezen gedaan. De Taskforce had geen politieke daadkracht, het gaat hierbij om adviseurs. Alle geïnterviewden zijn ermee eens dat er te veel gepraat wordt over de knelpunten/ problemen, men moet juist nu eens de zaken omzetten in de praktijk!

## Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zullen conclusies getrokken worden en aanbevelingen geformuleerd worden naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek. Dit zal gebeuren aan de hand van de hoofdvraag die in hoofdstuk één geformuleerd is. In paragraaf 7.1 zullen de conclusies weergegeven worden. Vervolgens in paragraaf 7.2 zullen de aanbevelingen geformuleerd worden.

### 7.1 Conclusies

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

***Wat zijn de resultaten van de aanbevelingen; op nationaal, provinciaal en lokaal niveau, van de Taskforce woningbouwproductie met betrekking tot de stagnerende woningbouwproductie in de afgelopen vier jaar?***

In hoofdstuk vier zijn de verwachtingen van de effecten van de Taskforce weergegeven. Aan de hand hiervan zal het antwoord op de hoofdvraag behandeld worden.

- **Beperkte doelbereiking**

Op nationaal niveau is op dit moment sprake van een stijgende woningbouwproductie. De stijging of daling bij de provinciale en lokale partijen variëren behoorlijk. Zo is de voorspelling van het NVB positief en verwacht zij dat de circa 80.000 woningen in 2006 gerealiseerd kunnen worden. Wel geeft zij aan dat het geen zekerheid is dat deze trend zal doorzetten. Zolang het ministerie geen antwoord vindt op de knelpunten en problemen, ligt productiedaling op de loer en zou er weer een enorme daling op kunnen treden. De bouwprognoses van VROM zijn redelijk positief en zij ziet een stijgende lijn in de woningbouwproductie voor de komende jaren. De woningmarkt is erg gevoelig voor tal van factoren dus blijft het altijd lastig om voorspelling te maken. De geïnterviewde partijen geven aan dat de stijging van dit moment niets met de Taskforce heeft te maken. Door de te algemene en complexe aanbevelingen in het rapport is de verhoogde woningbouwproductie niet toe te schrijven aan de Taskforce. De partijen zijn het er over eens dat de aandacht voor het thema woningbouwproductie het meest duidelijke effect is van de afgelopen vier jaar. De betrokken partijen zijn wakker geschud met als gevolg dat de woningbouwproductie bij alle partijen hoog op de agenda staat. In dit geval is er sprake van doelverschuiving. De productie is niet toegenomen door de Taskforce, maar alleen het onderwerp heeft meer prioriteit gekregen bij alle drie overheidsniveaus. Er is dus een beperkte doelbereiking met betrekking tot de woningbouwproductie.

- **Gedeeltelijke gerichte doorwerking naar lagere bestuurs – en operationele niveaus**

De betrokken partijen zijn op de hoogte gesteld van het rapport. Dit is onder andere gebeurd door de overkoepelende organisaties, maar ook de media hebben hierin een grote rol gespeeld. Belangrijker is of er doorwerking heeft plaats gevonden. In hoeverre zijn de geïnterviewde partijen bekend met het adviesrapport en wat hebben ze met de adviezen gedaan? De deelnemers aan de Taskforce (VROM, Aedes en Neprom) zijn alle bekend met de inhoud van het rapport. Dit is toe te schrijven aan het feit dat ze in de Taskforce zaten. Bij de initiatiefnemer, VROM, is er ook daadwerkelijk sprake van doorwerking. Aedes kan het niet goed overzien en ook niet beoordelen of er sprake is van doorwerking en de Neprom is van mening dat er geen doorwerking heeft plaatsgevonden. Doordat het een te algemeen rapport is, is er niets met de aanbevelingen gedaan. Opmerkelijk zijn twee provincies, Groningen en Noord Holland, die wel degelijk de aanbevelingen hebben opgevolgd. Met succes hebben zij een aanjaagteam opgericht. Teleurstellend is dat de meerderheid van de geïnterviewde partijen van mening is dat er geen doorwerking heeft plaats gevonden. Zij vinden het een te algemeen, te academische en te ingewikkeld rapport en

daardoor hebben ze het vluchtig doorgelezen en niets met de aanbevelingen gedaan. Daarnaast is het een adviesrapport en zijn er geen concrete bindende afspraken over gemaakt. Concluderend kan gezegd worden dat er in beperkte mate sprake is van doorwerking naar de lagere bestuurs – en operationele niveaus.

- **Knelpunten opgelost?**

Per categorie knelpunten worden de conclusies getrokken. In dit geval gaat het om een verbetering, verslechtering of gelijkblijven van knelpunten.

- *Beleid en regelgeving*

Het knelpunt beleid en regelgeving is in de afgelopen vier jaar niet veranderd. Met de "complexiteit van het bouwproces" wordt door alle drie de niveaus gedoeld op de uitgebreide en ingewikkelde regelgeving en procedures waarmee de partijen te maken hebben en die hen het zicht op de relevante regels en procedures doen verliezen. Daarnaast ligt de oorzaak van het probleem niet alleen in de regels en procedures zelf, maar ook bij de invulling van bepaalde werkzaamheden door gemeenten en provincies. Maar de nadruk ligt vooral op de langdurige wettelijke procedures voor bestemmingsplannen en de bezwaarprocedures van burgers en belanghebbenden. Vaak door capaciteitstekorten bij gemeenten laten bepaalde vergunningen wel eens op zich wachten. Zo zijn de geïnterviewde partijen het er over eens dat de tijd tussen het aanvragen van een vergunning en het afgeven ervan onnodig lang is. Tot slot is het niet realistisch om in vier jaar tijd de regelgeving versoepeld te hebben. Men kan niet zomaar regels afschaffen, omdat het veel verschillende partijen en verantwoordelijkheden raakt.

- *Procedures en procesgang*

Het ontwikkelingsproces voor bouwlocaties dat doorlopen wordt om de woningbouwproductie te realiseren, duurt circa zeven à acht jaar. Circa vier jaar voor de planologische voorbereiding en bestuurlijk goedkeuring van de plannen. De resterende jaren zijn voor het bouwrijp maken de grond, vergunningen en bouw en oplevering van de woningen. Onderstaande punten geven een vereenvoudigde voorstelling van het proces. De stappen kunnen in andere volgorde doorlopen worden of deels samenvallen.

1. woonbestemming toekennen aan de grond
2. grondverwerving
3. planvorming en ontwerp
4. grond bouwrijp maken
5. verkoop woningen
6. woningbouw en inrichting van de bouwrijpe grond
7. oplevering van de woning aan kopers/ verhuurders

Uit bovenstaande punten blijkt dat bij het ontwikkelingsproces op verschillende niveaus met elkaar samengewerkt moet worden om het proces in zijn geheel goed en op verantwoorde wijze af te ronden. Op dit moment verlopen deze procedures te langzaam. Door het ontbreken van deskundigheid bij de medewerkers blijven de werkzaamheden te lang liggen. Door slechte samenwerking en communicatie tussen de betrokken partijen kunnen procedures langer duren. Dit knelpunt is in de afgelopen vier jaar ook niet verbeterd!

- *Personele capaciteit gemeenten*

In de afgelopen vier jaar is bij gemeenten dit knelpunt niet verbeterd. Het is voor gemeentelijke organisaties moeilijk om gekwalificeerde medewerkers te vinden en te behouden. Vaak zijn het starters op de arbeidsmarkt die daar aan de slag gaan en is het niet uitdagend genoeg voor de ervaren medewerkers.

Als gevolg hiervan blijven werkzaamheden van woningbouwprojecten liggen en stagneert de woningbouwproductie nog meer.

- *Capaciteitstekorten bij marktpartijen*

Ook bij de marktpartijen zijn capaciteitstekorten aanwezig, maar zijn geen rede tot onbezorgdheid. De marktpartijen die aan het onderzoek hebben deelgenomen gaven aan dat er incidenteel wel eens tekorten zijn, maar die zijn altijd nog opgelost. De organisaties bieden hun werknemers trainingen en opleidingen aan zodat er meer specialistische kennis aanwezig is waardoor de kans op vertraging bij bepaalde woningbouwprojecten beperkt is.

Naar het oordeel van de ondervraagden kan geconcludeerd worden dat de verhoogde woningbouwproductie in 2005 en 2006 niet is toe te schrijven aan de aanbevelingen uit het adviesrapport. Het doel van circa 80.000 woningen per jaar is niet gehaald. De geïnterviewde partijen op nationaal, provinciaal en lokaal niveau zijn van mening dat er weinig resultaten zijn geboekt met betrekking tot de aanbevelingen die in het adviesrapport zijn geformuleerd. Alle partijen waren wel op de hoogte van het rapport, maar hebben weinig met de adviezen gedaan. Eén van de weinige resultaten zijn de aanjaagteams die bij enkele gemeenten en provincies met succes zijn ingesteld. Hieruit blijkt dat er nauwelijks doorwerking heeft plaats gevonden bij dit adviesrapport. Dit is wel opmerkelijk, omdat de Minister van mening is dat er wel van een doorwerkingseffect gesproken wordt. Concluderend kan gezegd worden dat het adviesrapport een "papieren tijger" is gebleken.

## 7.2 Aanbevelingen

Aan de hand van de conclusies uit de vorige paragraaf worden enkele aanbevelingen geformuleerd om te laten zien hoe om te gaan met de problematiek rondom de achterblijvende woningbouwproductie. En hoe een betere doorwerking kan worden verkregen bij adviesrapporten.

- Er moet op nationaal, provinciaal en lokaal niveau een kwantificeerbare doelstelling per jaar gesteld worden. Hierdoor wordt per niveau meer druk gelegd op de versoepeling van de regelgeving en er zal sprake zijn van een snellere procedure en procesgang. Dit zal resulteren in een verhoogde woningbouwproductie. Daarnaast moet er wel rekening worden gehouden met een gevoelige woningmarkt. De woningmarkt is onder andere gevoelig voor factoren als de conjunctuur en de consument. Hierdoor is de jaarlijkse woningbouwproductie niet met elkaar te vergelijken en mag VROM de ambities bijstellen naar een realistischer aantal woningen. Dit is voor in de praktijk een goede basis.
- Eén keer per jaar dienen evaluatiemomenten plaats te vinden. Deze moeten getoetst worden aan de hand van prestatieafspraken die gemaakt zijn naar aanleiding van de aanbevelingen. De betrokken partijen moeten de gemaakte afspraken ondertekenen en aan het niet nakomen van deze prestatieafspraken zouden sancties verbonden moeten worden. Een voorbeeld hiervan zouden financiële consequenties kunnen zijn.
- De betrokken partijen op de verschillende niveaus moeten persoonlijk betrokken worden bij het opstellen van een adviesrapport. De deelnemers moeten er voor zorgen dat hun leden, gemeenten of provincies weten wat er in het rapport staat en de eventuele adviezen ook opvolgen. Zij moeten dit overtuigend overbrengen. De deelnemers hebben de verplichting om binnen korte tijd het rapport door de verantwoordelijke medewerkers getekend retour te krijgen. Hiervoor moeten zij verantwoording afleggen bij de initiatiefnemer van het adviesrapport.
- Betere rolverdeling begint bij een verplichte samenwerking op provinciaal en regionaal niveau. Hiervoor moet wel de rolverdeling, met betrekking tot het ontwikkelingsproces, bekend zijn op de verschillende niveaus. De partijen moeten

duidelijker afspraken maken wie waar verantwoordelijk voor is. Dit moet worden vastgelegd in de vorm van een contract. Met ook de consequenties dat er bij niet nakomen van de afspraken sancties worden opgelegd.

- Het Rijk dient afspraken te maken over de regelgeving inzake de versoepeling. Op dit moment is de ingewikkelde regelgeving de grootste oorzaak voor de achterblijvende woningbouwproductie. Daarom is het noodzakelijk dat op een fors aantal terreinen de regelgeving wordt geharmoniseerd, geüniformeerd, ingeperkt en dat waar mogelijk de normen worden versoepeld. Er dienen afspraken gemaakt te worden over de tijdseenheid van de versoepeling per regelgeving. Dit moet met daadkracht gebeuren door de overheid.