

PROSPER
DE DISO

Bouwen aan vertrouwen: woningbouw- programmering aan de vooravond van de omgevingswet

Eindrapport PROSPER-onderzoek

Lars Wichard, Leonie Janssen-Jansen & Tejo Spit

Bouwen aan vertrouwen: woningbouw- programmering aan de vooravond van de omgevingswet

Eindrapport PROSPER-onderzoek

Lars Wichard, Leonie Janssen-Jansen & Tejo Spit

Wageningen Universiteit, Land Use Planning

Wageningen, maart 2018

ISBN 978-94-6343-269-6

Lars Wichard, Leonie Janssen-Jansen & Tejo Spit, 2018. *Bouwen aan vertrouwen: woningbouwprogrammering aan de vooravond van de omgevingswet; Eindrapport PROSPER-onderzoek*. Wageningen 80 blz.

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/445324> of op www.wur.nl

Het onderzoeksproject PROSPER (PROgrammeren als Sturingsvraagstuk: Provinciaal En Regionaal) richtte. Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe binnen gemeenten en tussen gemeenten onderling wordt omgegaan met het programmeren van woningbouw en hoe het afstemmen van vraag en aanbod wordt opgelost. De provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Gelderland en Noord-Brabant zijn opdrachtgevers en hebben het onderzoek begeleid. In elk van deze provincies zijn twee regio's onderzocht.

In dit rapport zal antwoord worden gegeven op de onderzoeksvragen die zijn gesteld. Hiermee wordt er inzicht gegeven in de robuustheid en verandering in het instrument van programmering. Op basis van dit inzicht wordt advies verschaft over de toekomst van het instrument.

Onderzoeksproject PROSPER is uitgevoerd door de leerstoelgroep Land Use Planning van Wageningen University & Research, in opdracht van de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Gelderland en Noord-Brabant. Een begeleidingscommissie van beleidsmedewerkers uit de verschillende provincies heeft de onderzoekers ondersteund. Nick Smit heeft in de beginfase een belangrijke bijdrage geleverd aan het project.

Foto omslag: Prosper in stoepstenen in Chicago, 2017 (Leonie Janssen-Jansen)

Inhoud

	Definities	5
1	Samenvatting	7
	1.1 Aandacht voor programmeren	7
	1.2 Vraaggericht programmeren	8
	1.3 Programmeren en regionale afstemming	9
	1.4 Consequenties voor programmeren	10
2	Introductie	11
	2.1 Inleiding	11
	2.2 Structuur	11
3	Onderzoeksopzet	13
	3.1 Structuur van het onderzoek	13
	3.2 Thema's	13
	3.3 Methoden van onderzoek	14
	3.4 De regio's	15
	3.4.1 Provincie Noord-Holland	15
	3.4.2 Provincie Zuid-Holland	15
	3.4.3 Provincie Noord-Brabant	16
	3.4.4 Provincie Gelderland	16
4	Programmeren in historische context	18
	4.1 Inleiding	18
	4.2 Het ontstaan van programmeren en de verandering ervan	18
	4.3 Beleidsdoelen van Programmeren	18
	4.4 'Huidige problematiek'	19
	4.5 Tussenconclusie	19
5	Programmeren en pijplijneffecten	20
	5.1 Inleiding	20
	5.2 Het ontstaan van plancapaciteit: de basis	20
	5.3 Het ontstaan van overcapaciteit	21
	5.3.1 Knelpunt 1	22
	5.3.2 Knelpunt 2	24
	5.3.3 Knelpunt 3	24
	5.3.4 Knelpunten als leermomenten	25
	5.4 Oplossingsgericht	25
	5.4.1 De duo-ontstop methode	26
	5.4.2 De pollepel-methode	26
	5.4.3 Het ophogen van de grens	26
	5.5 Toekomstgericht	28
	5.5.1 Microniveau: flexibiliteit	28
	5.5.2 Microniveau: projectmatigheid	28
	5.5.3 Microniveau: adaptievermogen	29
	5.5.4 Macroniveau: vraaggericht programmeren	29
	5.5.5 Macroniveau: regionale afstemming	30
	5.6 Tussenconclusie	30

6	Vraaggericht programmeren	32
6.1	Inleiding	32
6.2	Wat is vraaggericht?	32
6.2.1	Woongedrag versus woonwensen	32
6.2.2	Onzekerheid als basis	33
6.3	Overheids-geleid vraaggericht	34
6.3.1	Kwetsbaarheden	35
6.4	Markt-geleid vraaggericht	36
6.4.1	Kwetsbaarheden	37
6.5	Hybride geleid vraaggericht	38
6.5.1	Kwetsbaarheden	39
6.6	De sturingskracht van vraaggericht programmeren	41
6.7	Tussenconclusie	41
7	Programmeren en regionale afstemming	43
7.1	Inleiding	43
7.2	Wat is regionale afstemming?	43
7.2.1	Introductie driehoekmodel	44
7.3	Alternatief model 1: Gemeente --> Provincie	45
7.4	Alternatief model 2: Provincie --> Gemeente	46
7.5	Alternatief model 3: Gemeente --> Regio --> Provincie	47
7.6	Alternatief model 4: Provincie --> Regio --> Gemeente	48
7.7	Richting de regio als startpunt	50
7.8	De juiste keuze?	51
7.9	Tussenconclusie	54
8	Conclusie	55
8.1	Programmeren in historische context	55
8.2	Programmeren en pijplijneffecten	56
8.3	Vraaggericht programmeren	56
8.4	Programmeren en regionale afstemming	58
8.5	Beantwoording hoofdvraag	59
9	Discussie	60
9.1	Inleiding	60
9.2	Adaptief programmeren en de Omgevingswet	60
9.3	Programmeren in verschillende regio's	60
9.4	Van Kwantitatief naar Kwalitatief en urgent programmeren	61
9.5	Programmeren in een aantrekkende markt versus crisistijd	61
9.6	Tot slot	61
10	Geraadpleegde bronnen	62
11	Geraadpleegde personen en samenstelling begeleidingscommissie	63
	Bijlage 1 Uitgebreide versies samenwerkingsmodellen	65

Definities

Aanbodgerichte programmering

Het vanuit het aanbod geredeneerd opstellen van woningbouwprogramma's.

Formele regionale afstemming

Bij formele regionale afstemming van woningbouwprogramma's is de noodzaak tot afstemming formeel vastgesteld en hiermee verplicht gemaakt.

Harde plancapaciteit

Harde plancapaciteit duidt op een plan waar een vigerend bestemmingsplan aanwezig is met al dan niet afgesloten uitvoeringscontracten met ontwikkelaars, of op een plan dat in uitvoering is (Plabeka, 2011).

Informele regionale afstemming

Bij informele afstemming wordt er informeel – uit eigen initiatief - tussen gemeenten overleg gepleegd over gemeentelijke woningbouwprogramma's.

Kwalitatieve overcapaciteit

Kwalitatieve overcapaciteit duidt op een situatie waarin als gevolg van kwantitatieve overcapaciteit een kwalitatieve mismatch ontstaat tussen bestaande plannen en de realiteit van vraag naar woningen.

Kwantitatieve overcapaciteit

Kwantitatieve overcapaciteit duidt op een situatie waarin de som van woningbouwplannen de kwantitatieve grens die is gesteld door de provincie overstijgt.

Programmeren

Het zorgen voor voldoende plancapaciteit voor een te ontwikkelen vastgoedprogramma (bijvoorbeeld woningen) op de korte, middellange en lange termijn

Programmering

Een te ontwikkelen vastgoedprogramma dat aansluit bij de huidige en toekomstige behoeften aan woningen, kantoren, bedrijventerreinen, detailhandel en maatschappelijk vastgoed (scholen, buurthuizen etc.). In dit onderzoek: woningen.

Vraaggericht programmeren

Het vanuit de vraag geredeneerd opstellen van woningbouwprogramma's.

Zachte plancapaciteit

Zachte plancapaciteit duidt op een plan waar geen bestemmingsplan voor aanwezig is, maar waarbij de locatie eventueel wel is opgenomen in een streekplan, omgevingsplan of structuurplan of waar contractuele en/of financiële afspraken zijn gemaakt met bedrijven en/of ontwikkelaars (Plabeka, 2011).

1 Samenvatting

PROSPER staat voor PROgrammeren als Sturingsvraagstuk: Provinciaal En Regionaal. Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe binnen gemeenten en tussen gemeenten onderling wordt omgegaan met het programmeren van woningbouw en hoe het afstemmen van vraag en aanbod wordt opgelost. Hiertoe is onderzoek gedaan in vier landelijke en vier stedelijke regio's in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Gelderland en Noord-Brabant. Het doel van PROSPER is om te komen tot nieuwe inzichten in het proces, de werking en de uitwerking van programmeren. De focus ligt hierbij op woningbouwprogrammering. De volgende onderzoeksvraag is beantwoord:

Waarom en hoe wordt er op het gebied van vastgoed regionaal afgestemd, wat zijn daar de beleidsdoelen achter en welke alternatieve modellen zijn er mogelijk?

In deze samenvatting wordt ingegaan op de belangrijkste bevindingen die naar voren zijn gekomen bij het beantwoorden van deze vraag. Deze bevindingen zijn bruikbaar voor zowel gemeenten, provincies als het Rijk bij het evalueren en het eventueel herschikken van het instrument van vastgoedprogrammering.

De samenvatting is als volgt opgebouwd. In de eerste paragraaf (1.1) zal worden ingegaan op waarom aandacht voor programmeren zo belangrijk is en hoe dit zich verhoudt tot bestaande kwetsbaarheden. Vervolgens wordt in de volgende paragraaf (1.2) ingegaan op vraaggericht programmeren. In de derde paragraaf komt programmeren en regionale afstemming aan bod (1.3). In de laatste paragraaf (1.4) wordt ingegaan op de consequenties van de bevindingen voor de werking van het instrument van programmeren.

1.1 Aandacht voor programmeren

De crisis op de vastgoedmarkten in de 2010s, maakte duidelijk dat veel gemeenten kampen met een overcapaciteit aan harde plannen voor woningbouw en daardoor vaak in financiële problemen kwamen. Hiervoor zijn drie belangrijke oorzaken. Allereerst zijn er in het verleden te veel plannen ontwikkeld als gevolg van gemeentelijk over-optimisme, groeiwensen, onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen, financiële baten bij woningbouw en een missend inzicht in de hoeveelheid bestaande vastgestelde plannen. Hierdoor was de aanvoer van plannen voor woningbouw in veel gemeenten te hoog ten opzichte van de realiteit.

Ten tweede zijn veel van deze plannen lastig te schrappen. Dit heeft te maken met de verhouding publiek-privaat. Veel van de contracten die zijn afgesloten met projectontwikkelaars zijn oneindig. Dit betekent dat projectontwikkelaars een sterke rechtspositie kennen en niet zomaar meewerken aan plannen voor het schrappen van hun project. Dit leidt ertoe dat gemeenten veelal voor de keuze staan plannen te schrappen met alle financiële consequenties van dien, of te wachten tot projectontwikkelaars actie ondernemen. Dit wachten impliceert dat de vorming van nieuwe plancapaciteit wordt dwarsgezet.

De derde oorzaak is te vinden in de realisatiefase van plancapaciteit. Als gevolg van vraaguitval door de financiële crisis van 2008 zijn veel plannen niet gerealiseerd. Ondertussen is de kwalitatieve vraag naar woningen vaak wel veranderd. Dit leidt tot een opstapeling van plancapaciteit.

Hoewel momenteel (2017) in een aantal gemeenten de woningmarkt weer overspannen is, waarbij al snel wordt geconcludeerd dat er een tekort aan bouwplannen zou zijn, is dat niet waar. Vaak is er op korte termijn (1-3 jaar) meer plancapaciteit beschikbaar als ontwikkeld wordt. Bij een oververhitte markt kan er tegelijkertijd een teveel aan plannen zijn, die ten koste gaat van de vaak gevraagde flexibiliteit.

De stelling van de nieuwe minister van BZK op 26-10 dat er een flinke bouwimpuls nodig is en dat zij ervoor wil zorgen dat alle belemmeringen van overheidszijde daarvoor worden weggenomen (in PAUW, BNNVARA, 26-10-17I), onderstreept de relevantie van dit rapport nog eens te meer. Hoewel het rapport zich focust op overprogrammering beogen de gestelde oplossingsrichtingen vooral een gezonde en flexibele programmering te bewerkstelligen; zonder problematische over- of onderprogrammering.

Op basis van de identificatie van bovenstaande knelpunten bij overprogrammering zijn diverse oplossingen voorgesteld. De volgende oplossingen richten zich allereerst op het reduceren van de bestaande knelpunten:

- Het samenbrengen van publieke en private belangen om zo plancapaciteit te schrappen.
- Het samenbrengen van publieke en private belangen om zo bestaande plannen kwalitatief te veranderen naar meer geschikte plannen.
- Het ophogen van de grens aan maximale plancapaciteit om zo (tijdelijk) meer ruimte te creëren om te voorzien in bestaande woningbehoefte, of juist dit te verlagen om zo makkelijker te kunnen inspringen op urgente vraag.

Deze oplossingen zijn gericht op het aanpakken van bestaande problematiek. Aan de hand van de probleemanalyse en empirische bevindingen zijn echter ook oplossingen geformuleerd gericht op de toekomst van vastgoedprogrammering. Hierbij is onderscheid te maken tussen veranderingen op microniveau en veranderingen op macroniveau. Veranderingen op microniveau zijn kleinschalige veranderingen die toepasbaar zijn op de huidige manier van programmeren. Dit betreft veranderingen waarbij gemeenten kunnen blijven programmeren op de eigen manier, maar waarbij meer flexibiliteit wordt nagestreefd door middel van kleine aanpassingen. De 'knoppen' waaraan gedraaid wordt blijven hiermee hoofdzakelijk hetzelfde. Bij veranderingen op macroniveau verandert het instrument van programmeren substantieel. De manier waarop gemeenten programmeren wijzigt en hiermee veranderen ook de 'knoppen' waaraan gedraaid wordt.

Op microniveau betreft het de volgende veranderingen:

- Meer flexibiliteit in contractvorming. Uitwerking: het makkelijker kunnen aanpassen en/of schrappen van contractuele overeenkomsten met marktpartijen.
- Projectmatigheid in vastgoedprogrammering. Uitwerking: minder risico door meer op het moment in te kunnen spelen op vraag naar woningen.
- Adaptatievermogen. Uitwerking: ruimte houden in het programma om op onvoorziene ontwikkelingen in vraag in te kunnen spelen.

Deze veranderingen worden in de praktijk vaak al geïmplementeerd zonder hierbij daadwerkelijk de kern van het instrument van programmeren te veranderen. Op macroniveau betreft het de volgende twee veranderingen:

- Vraaggericht programmeren.
- Programmeren en regionale afstemming.

Vanwege de complexiteit van deze macroveranderingen is ervoor gekozen om deze veranderingen als aparte thema's te behandelen. De volgende paragrafen gaan hier verder op in.

1.2 Vraaggericht programmeren

Vraaggericht programmeren behelst het vanuit de vraag geredeneerd ontwikkelen van woningbouwprogramma's. Dit wordt door gemeenten beschouwd als verandering ten opzichte van voorheen, toen vooral vanuit het aanbod werd geredeneerd. Alvorens nieuwe woningbouwprogramma's worden vastgesteld wordt dus onderzocht wat de vraag naar woningen is. Het idee achter deze vraaggerichte programmering is dat eventuele knelpunten die ontstaan in de frictie tussen de vorming van woningbouwprogramma's en de uitvoering van woningbouwprogramma's worden gereduceerd.

Vraaggericht programmeren kent echter veel onzekerheden. Deze doen zich hoofdzakelijk voor op twee punten:

- De manier waarop vraag wordt vastgesteld en de rol van diverse partijen hierin.
- De mate waarin er uniform binnen een regio vraaggericht wordt geprogrammeerd.

Er zijn verschillende manieren om vraag vast te stellen. In het algemeen kan onderscheid worden gemaakt naar vier manieren: bevolkingsprognoses gekoppeld aan woningtypen, gemeentelijke onderzoeken, onderzoek door externe marktonderzoeksbureaus en vraag op basis van marktsentiment. Dit leidt uiteindelijk tot drie ideaaltypen in het programmeren van woningbouw:

1. Marktgeleide vraaggerichte programmering
2. Overheidsgeleide vraaggerichte programmering
3. Hybridegeleide vraaggerichte programmering

Bij marktgeleide vraaggerichte programmering wordt op basis van marktsentiment van projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties een woningbouwprogramma opgesteld. Bij overheidsgeleide vraaggerichte programmering gebeurt dit door gemeenten op basis van bevolkingsprognoses, gemeentelijke onderzoeken en/of op basis van extern marktonderzoek. Bij hybridegeleide vraaggerichte programmering worden alle vier de manieren toegepast.

Deze keuzemogelijkheden impliceren dat vraaggericht programmeren open staat voor eigen interpretatie wat kan leiden tot intergemeentelijke discrepanties in het opstellen van programma's. Dit is tegelijkertijd de tweede onzekerheid van vraaggericht programmeren. Door de brede interpretatiemogelijkheden van het begrip vraaggericht programmeren zijn er vaak binnen regio's en provincies discrepanties te vinden in de kwalitatieve afstemming van woningbouwprogramma's. Kwantitatief houdt de provincie altijd een stok achter de deur. Daarnaast blijft de mate waarin vastgoedprogramma's uiteindelijk worden uitgevoerd afhankelijk van marktpartijen. Dit is een algemene kwetsbaarheid van vastgoedprogrammering. Vraaggericht programmeren kent dus veel eigen kwetsbaarheden. Programmeren en regionale afstemming sluit in enige zin aan op deze onzekerheden.

1.3 Programmeren en regionale afstemming

Ook het in regionaal verband programmeren van woningbouw wordt beschouwd als oplossing voor veel van de problematiek. Dit gebeurt in de praktijk al, hetzij vooral gericht op kwantitatieve aspecten. Veel kwetsbaarheden relateren zich tot de kwalitatieve aspecten van regionale afstemming. Hoewel er in kwantiteit van woningbouwprogramma's (verplicht) wordt afgestemd, komt het hierdoor veelvuldig voor dat discrepanties in de woningbouwprogramma's van regiogemeenten toch ontstaan. Om adequaat inzicht te krijgen in regionale afstemming zijn allereerst verschillende vormen van regionale afstemming geïdentificeerd en geanalyseerd. De rol van de gemeente, regio en provincie verschilt hierin. Het betreft de volgende vormen:

1. Gemeente --> Provincie: Vanuit een gemeente wordt een woningbouwprogramma ontwikkeld dat binnen een provinciaal kwantitatief kader valt. Er is hier geen regio om afstemming tussen gemeenten te bevorderen.
2. Provincie --> Gemeente: De provincie stuurt zowel kwantitatief als kwalitatief op gemeentelijke woningbouwprogramma's. Er is hier geen regio om afstemming tussen gemeenten te bevorderen.
3. Gemeente --> Regio --> Provincie: Vanuit regiogemeenten wordt een gemeentelijk woningbouwprogramma opgesteld welke vervolgens binnen de regio kwalitatief wordt afgestemd door gemeenten. Het gemeentelijke kwantitatieve kader wordt door de provincie opgelegd.
4. Provincie --> Regio --> Gemeente: De provincie legt aan de regio een kwantiteit aan plancapaciteit op. Binnen de regio mogen gemeenten dit zowel kwalitatief als kwantitatief zelf afstemmen.

Opvallend is dat er vrijwel nooit vanuit de regio als startpunt wordt geredeneerd (uitzonderingen daargelaten). Een vijfde model dat kan worden toegevoegd aan dit lijstje is daarom:

5. De regio als startpunt: De regio vormt het startpunt van regionale afstemming. Dit betekent dat er voorbij wordt gegaan aan gemeentelijke en provinciale belangen, maar dat wordt gehandeld naar het regionale belang.

Door de drie manieren van vraaggerichte programmering te combineren met de vijf modellen van regionale afstemming zijn er vijftien alternatieve modellen van vraaggericht en regionaal afgestemd programmeren ontwikkeld (tabel 1). Deze modellen spelen in meer of mindere mate in op de vastgestelde knelpunten in programmeren. De al genoemde micro-oplossingen zijn te combineren met deze modellen.

Tabel 1 Een overzicht van 15 programmeringsmodellen

15 alternatieve modellen	Overheidsgeleid vraaggericht	Marktgeleid vraaggericht	Hybride geleid vraaggericht
Gemeente --> Provincie	1. Overheid: gemeente --> provincie	2. Markt: gemeente --> provincie	3. Hybride: gemeente --> provincie
Provincie --> Gemeente	4. Overheid: provincie --> gemeente	5. Markt: provincie --> gemeente	6. Hybride: provincie --> gemeente
Gemeente --> Regio --> Provincie	7. Overheid: gem --> regio --> prov	8. Markt: gem --> regio --> prov	9. Hybride: gem --> regio --> prov
Provincie --> Regio --> Gemeente	10. Overheid: prov --> regio --> gem	11. Markt: prov --> regio --> gem	12. Hybride: prov --> regio --> gem
De regio als startpunt	13. Overheid: regio	14. Markt: regio	15. Hybride: regio

1.4 Consequenties voor programmeren

Er zijn twee belangrijke consequenties verbonden aan de resultaten. Hiermee wordt tegelijkertijd de hoofdvraag beantwoord. Huidige vormen van regionale afstemming zijn vooral kwantitatief van aard. Kwalitatieve afstemming is in de meeste gevallen afhankelijk van de vrijblijvendheid van gemeenten om af te stemmen. Voor gemeenten staat echter vaak het eigen gemeentelijke belang bij woningbouw voorop. Dit zorgt voor kwalitatieve afstemmingsvraagstukken. Vraaggericht programmeren is een potentieel antwoord op deze kwetsbaarheid. Immers, hierbij wordt bepaald wat de vraag is en dit zou in essentie onafhankelijk moeten gebeuren. Zodoende worden hiermee regionale afstemmingsvraagstukken gereduceerd. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat vraaggerichte programmering zeer gevoelig is voor eigen interpretatie. Hier zijn ook veel mogelijkheden toe. Meer uniformiteit in het vaststellen van de vraag kan deze kwetsbaarheid reduceren. De toekomst van programmeren zou zich daarom moeten richten op de pijlers regionale afstemming en vraaggerichtheid. Uniformiteit in het vaststellen van vraag en de regio als startpunt in het vormen van regionaal afgestemde woningbouwprogramma's zouden hierin centraal moeten staan.

2 Introductie

2.1 Inleiding

Vraaggericht, flexibel en kwalitatief programmeren. Drie termen die in veel gemeentelijke woonvisies van de afgelopen jaren worden benoemd als vernieuwing ten opzichte van 'het oude denken', wat zich kenmerkt als aanbodgericht, rigide en kwantitatief. Tegelijkertijd is intussen juist de roep om het oude model weer op te pakken in de praktijk nu sterk. Programmeren lijkt hiermee als beleidsinstrument aan verandering onderhevig te zijn. Maar hoe werken deze veranderingen uit in de beleidspraktijk? Is het instrument van programmeren daadwerkelijk veranderd? En hoe verhoudt programmeren zich tot het regionale en provinciale schaalniveau? Zomaar een aantal vragen die kunnen worden gesteld maar waar een antwoord ontbreekt. Antwoorden op deze en andere vragen zijn echter noodzakelijk om meer inzicht te krijgen in het instrument van programmeren, de regionale component hierin en de rollen van verschillende overheden hierbij.

In dit beleidsrapport staat programmeren als beleidsinstrument daarom centraal. Het doel van dit rapport is om te komen tot nieuwe inzichten in het proces, de werking en de uitwerking van programmeren. De focus ligt hierbij op woningbouwprogrammering. Om tot deze inzichten te komen is onderzoek gedaan naar programmering in acht regio's in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Gelderland en Noord-Brabant. Hierdoor kan een vergelijking worden gemaakt tussen de verschillen en/of overeenkomsten in programmeren in verschillende beleidsmatige, sociaaleconomische en demografische contexten. De hoofdvraag die hierbij is gesteld is:

'Waarom en hoe wordt er op het gebied van vastgoed regionaal afgestemd, wat zijn daar de beleidsdoelen achter en welke alternatieve modellen zijn er mogelijk?'

Door antwoord te geven op deze vraag wordt er voor provincies inzicht verschaft over de systematiek van programmeren en de hierbij behorende gemeentelijke afstemmingsvraagstukken die het instrument teweeg brengt. Met behulp van de verkregen inzichten worden handvaten geboden voor de 'huidige' realiteit van programmeren; een realiteit die snel aan het veranderen is en die over Nederland heen verschilt. In sommige regio's is er nog steeds sprake van onderprogrammering terwijl op andere plekken alweer onderprogrammering ervaren wordt. De belangrijkste meerwaarde die dit onderzoek biedt ten opzichte van wat de provincies al doen zit in de theoretische vernieuwing en verdieping in relatie met programmeren. Met dit onderzoek zullen nieuwe inzichten over programmeren uiteen worden gezet. Dit biedt mogelijkheden voor provincies om programmeren vanuit een ander perspectief te bekijken. Nieuwe inzichten in de 'knoppen' waaraan gedraaid kan worden, inzicht in oplossingsrichtingen voor problematiek van overprogrammering (die ook voor onderprogrammering interessant zijn) en de orde van grootte van oplossingsrichtingen staan hierbij centraal.

2.2 Structuur

Het rapport kent een chronologische structuur welke wordt aangehouden aan de hand van verschillende thema's. In hoofdstuk drie wordt allereerst een overzicht worden gegeven van de onderzoeksvragen die centraal staan en de hierbij gebruikte methoden van onderzoek. Daarnaast zullen de onderzochte regio's in dit hoofdstuk worden beschreven. Deze regio's vormen het startpunt voor de onderzoeksresultaten. In hoofdstuk vier wordt vervolgens gestart met het eerste thema: programmeren in historische context. Hiermee wordt inzicht gegeven in de ontstaansgeschiedenis van programmeren, de beleidsdoelen die hiermee samenhangen en de ontwikkelingen die het instrument heeft doorgemaakt. Vanuit hier wordt de stap gemaakt naar hoofdstuk vijf en thema twee: programmeren en pijplijneffecten. De laatste jaren zijn veel problemen naar voren gekomen die zijn

gerelateerd aan keuzes gemaakt in het verleden met betrekking tot programmeren. In dit hoofdstuk wordt een probleemanalyse gegeven van waaruit wordt gekeken naar oplossingsrichtingen, zowel voor het bestrijden van huidige problematiek als het voorkomen van toekomstige problemen. Twee thema's vloeien hier uit voort: vraaggericht programmeren en programmeren en regionale afstemming. In hoofdstuk zes wordt allereerst ingegaan op vraaggericht programmeren: wat kan er onder vraaggericht programmeren worden verstaan en in hoeverre hanteert men eenzelfde definitie van het begrip 'vraaggericht'? Het wordt duidelijk dat hier verschillen in waarneembaar zijn. In hoofdstuk zeven wordt vervolgens ingegaan op programmeren en regionale afstemming. Ook hier wordt duidelijk dat regionale afstemming op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd wat verschillende uitwerkingen heeft op programmeren. In hoofdstuk acht worden de onderzoeksresultaten samengevat in de conclusie. In hoofdstuk negen wordt vervolgens in de discussie ingegaan op deze resultaten en wat deze resultaten betekenen voor de toekomst van programmeren.

3 Onderzoekopzet

3.1 Structuur van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om de hoofdvraag te beantwoorden. De hoofdvraag van het onderzoek is:

'Hoe wordt er op het gebied van vastgoed regionaal afgestemd, wat zijn daar de beleidsdoelen achter en welke alternatieve modellen zijn er mogelijk?'

Bij het beantwoorden van deze vraag ligt de focus op woningbouw. Er is voor gekozen om het onderzoek verder te structureren aan de hand van vier verschillende thema's. Elk van deze thema's vormt een afzonderlijk hoofdstuk. Binnen deze thema's worden deelvragen gesteld die bijdragen aan de beantwoording van de hoofdvraag. Sommige deelvragen worden in meerdere thema's behandeld vanwege de relevantie voor het thema. Belangrijk is dat de thema's een chronologische structuur kennen. Dat wil zeggen dat de thema's op chronologische wijze op elkaar aansluiten. Het eerste thema gaat in op de historie van programmeren. Thema twee sluit hier vervolgens op aan door in te gaan op de huidige problematiek van programmeren, in het specifiek gericht op pijplijneffecten. Door deze probleemanalyse wordt vervolgens ingegaan op veronderstelde oplossingsrichtingen in programmeren: vraaggericht programmeren en programmeren en regionale afstemming.

3.2 Thema's

Thema 1 : Programmeren in historische context

Bij dit thema staat de ontwikkeling van programmeren als beleidsinstrument centraal. Programmeren gebeurt al decennialang. Het is belangrijk om goed inzicht te krijgen in de ontstaansgeschiedenis en de ontwikkeling van het instrument over de tijd. Immers, hierdoor kunnen vergelijkingen worden getrokken tussen de historie van het instrument, hoe dit zich relateert tot huidige problematiek en in hoeverre de later aan bod komende oplossingsrichtingen vernieuwend zijn. Er wordt daarom ingegaan op het ontstaan van programmeren en de veranderingen over de tijd. Een belangrijke ontwikkeling die hierin centraal staat is de opkomst van regionale afstemming in het instrument van programmeren.

- *Hoe en in welke mate werden met programmeren beleidsdoelen nagestreefd?*
- *Welke beleidsdoelen staan bij programmeren- en herprogrammeren centraal?*
- *Wat is robuust in programmeren en waarom?*
- *Wat is veranderlijk in programmeren en waarom?*

Thema 2: Programmeren en pijplijneffecten

Het opstellen van vastgoedprogramma's gaat vaak gepaard met (on)eindige contracten, bouwrechten en bestemmingsplannen. Als gevolg van keuzes gemaakt in het verleden zitten veel gemeenten vast aan deze zogeheten harde plancapaciteit. Dit gaat vaak gepaard met over-programmering waarin het gemeentelijke vastgoedprogramma een kwantitatief provinciaal kader overstijgt. Dit komt veelvuldig voor en beperkt vaak de mogelijkheden om nieuwe programma's te ontwikkelen. Het is daarom belangrijk om inzicht te krijgen in de systematiek achter deze pijplijneffecten. Met dit inzicht kunnen toekomstige kwetsbaarheden worden voorkomen. Bij dit thema staan deze 'pijplijneffecten' en de beleidsmatige mogelijkheden om hier iets aan te doen daarom centraal.

- *Aan welke knoppen is altijd gedraaid en met welk doel?*
- *Welke knoppen werken niet meer en welke juist wel?*
- *Welke knoppen zijn onvoldoende in beeld?*

Thema 3: Vraaggericht programmeren

De voorgaande thema's gaan in op de historie van programmeren en de resulterende pijplineffecten die nog steeds invloed hebben op de huidige staat van programmeren. Het is echter ook belangrijk om in te gaan op de toekomst van programmeren. Een van de belangrijke transities die naar voren komt in veel beleidsdocumenten is de opkomst van het vraaggericht programmeren. Bij dit thema staat daarom centraal wat onder vraaggericht programmeren wordt verstaan en welke verschillende mogelijkheden van vraaggericht programmeren bestaan.

- *Hoe zou een alternatief programmeringsmodel (vraaggericht) eruit zien?*
- *Wat is de sturingskracht van programmeren?*
- *Is programmeren nodig?*
- *Hoe verhouden de politieke wereld, beleidswereld en de markt zich tot elkaar?*

Thema 4: Programmeren en regionale afstemming

Net als vraaggericht programmeren wordt veelal gesteld dat regionale afstemming een vernieuwing biedt ten opzichte van het verleden. Het is echter onduidelijk wat precies kan worden verstaan onder regionale afstemming en in hoeverre dit de kwetsbaarheden van vastgoedprogrammering reduceert. Thema 4 omvat daarom programmeren en regionale afstemming. Door inzicht te verschaffen in regionale afstemming kan worden ingegaan op de potentie hiervan voor het instrument van programmeren.

- *Op welke manieren wordt er regionaal afgestemd?*
- *Is regionale afstemming nodig?*
- *Hoe zou een alternatief programmeringsmodel (vraaggericht) eruit zien?*

3.3 Methoden van onderzoek

De thema's en deelvragen omvatten verschillende soorten achterliggende methoden van onderzoek. Bij het eerste thema, programmeren in historische context, staat literatuuronderzoek centraal. In dit onderzoek wordt de basis gelegd voor de daarop volgende thema's en de focus hiervan. Bij deze thema's is de data verzameld via zowel beleidsonderzoek als via interviews. Dit spitst zich toe op de onderzochte regio's. Hier zijn verantwoordelijke ambtenaren van gemeenten en regio's geïnterviewd aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst. Na afloop hiervan zijn interviews gehouden met marktpartijen. Daarnaast zijn relevante beleidsdocumenten geanalyseerd. Deze combinatie leidt tot adequaat inzicht in de realiteit van vastgoedprogrammering, in het specifiek woningbouwprogrammering. Naast beleid zijn ook enkele marktpartijen geïnterviewd om meer inzicht te krijgen in de perceptie van marktactoren jegens programmeren. Deze marktpartijen staan immers aan de basis van de uitvoering van vastgoedprogramma's. Citaten uit de interviews zijn terug te vinden in de thematische hoofdstukken. Deze citaten verduidelijken de relatie tussen empirische bevindingen en lessen die uit deze empirie zijn getrokken.

Belangrijk is dat het rapport zowel een theoretische als empirische inslag heeft. Empirisch in de zin dat in de thema's wordt ingegaan op de specifieke empirische resultaten uit het onderzoek. Theoretisch in de zin dat met behulp van deze resultaten ook inzicht wordt verschaft in alternatieve mogelijkheden van programmeren die niet empirisch zijn vastgesteld maar voortkomen uit empirisch vastgestelde kwetsbaarheden. Dit maakt dat – vooral bij thema 3 en 4 – de resultaten ook toepasbaar zijn op het grotere schaalniveau van Nederland als geheel. Desalniettemin zal ook worden ingegaan op casus-specifieke resultaten. Dit wordt gedaan door middel van citaten, maar ook met intermezzo's waar voorbeelden worden gegeven van de wijze van voorkomen van de thema's in de realiteit.

3.4 De regio's

Per provincie zijn twee regio's onderzocht. Dit betreft een stedelijke en een minder stedelijke/landelijke regio. In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste bevindingen per regio worden benoemd. De bevindingen worden in de volgende drie hoofdstukken vervolgens geanalyseerd en gestructureerd naar verschillende thema's.

3.4.1 Provincie Noord-Holland

Op 1 januari 2016 telde de provincie Noord-Holland 2.784.854 inwoners. Betreffende de woningmarkt zijn een zestal woningmarktregio's te onderscheiden waarbinnen de provincie en gemeenten afspraken maken over het aantal te bouwen woningen, de kwaliteit, duurzaamheid en voorzieningen. In dit onderzoek is gekozen voor een stedelijke en een minder stedelijke/landelijke regio. Voor de provincie Noord-Holland betreft dit de regio Alkmaar en de regio Kop van Noord-Holland.

Regio Alkmaar

De regio Alkmaar omvat de gemeenten Alkmaar, Bergen, Castricum, Heiloo, Heerhugowaard, Langedijk en Uitgeest. Op 1 januari 2016 telde deze regio 289.585 inwoners. Afstemming van wonen binnen de regio vindt plaats in het zogeheten PORA Wonen (Portefeuillehouders Overleg Regio Alkmaar). Deze bestuurlijke samenwerking omvat een overleg tussen vertegenwoordigende wethouders van de zeven gemeenten over een gezamenlijke aanpak en het eventuele vormen van regionale afspraken omtrent wonen. Besluitvorming vindt echter plaats binnen de eigen gemeente. De twee belangrijkste instrumenten van het PORA zijn de Woonvisie en de Huisvestingsverordening. Met betrekking tot de vorming van een regionale woonagenda wordt er binnen het PORA ook een Regionaal Actie Programma (RAP) opgesteld waarin de woningbehoefte per gemeente is opgenomen.

Regio Kop van Noord-Holland

De regio Kop van Noord-Holland omvat de gemeente Den Helder, Hollands Kroon, Schagen en Texel. Op 1 januari 2016 telde deze regio 163.554 inwoners. Ook in de regio Kop van Noord-Holland heeft de provincie samen met de gemeenten een regionaal actieprogramma (RAP) opgesteld betreffende wonen. Op 28 oktober 2015 is daarnaast als eerste regio in Noord-Holland overeenstemming bereikt tussen de vier gemeenten over het zogeheten Regionaal Kwalitatief Woningbouwprogramma (KWK). Centraal hierin is de actieve regionale samenwerking ten behoeve van een optimale ruimtelijke ontwikkeling van de woningmarkt. Afspraken zijn gemaakt over de aantallen te bouwen woningen tot 2020 en de kwalitatieve afstemming van deze woningen.

3.4.2 Provincie Zuid-Holland

Op 1 januari 2016 telde de provincie Zuid-Holland 3.622.303 inwoners. Ten tijde van dit onderzoek bevonden de bestuurlijke tafels betreffende woningmarktregio's zich in een proces waarin deze anders zijn samengesteld en georganiseerd. Desalniettemin worden er op regionaal schaalniveau – op vrijwillige basis – afspraken gemaakt tussen gemeenten betreffende woningbouwprogrammering. Het provinciaal beleid is erop gericht dat gemeente in regionaal verband tot regionale woonvisies komen met kwantitatieve én (steeds nadrukkelijker) kwalitatieve afspraken. In de provincie Zuid-Holland is onderzoek gedaan in het voormalige stadsgewest Haaglanden en in de regio Holland-Rijnland Oost.

Stadsgewest Haaglanden

Het voormalig stadsgewest Haaglanden omvat de gemeenten Den Haag, Zoetermeer, Westland, Delft, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar en Midden-Delfland. Op 1 januari 2015 is de regio formeel opgegaan in de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag (MRDH). Op 1 januari 2016 telde het voormalige stadsgewest Haaglanden 1.070.292 inwoners. De MRDH houdt zich niet bezig met het onderwerp wonen. De negen gemeenten van het voormalige stadsgewest werken echter wel samen op het gebied van wonen in de bestuurlijke tafel wonen en vormen één woningmarktregio met een gezamenlijk woonruimteverdelingssysteem voor (sociale) woningzoekenden. Betreffende verdere regionale afstemming wordt momenteel door de negen gemeenten gewerkt aan een regionale

woonvisie die regionale kaders biedt voor gemeentelijke woonvisies en woonagenda's¹. Deze regionale woonvisie vervangt geenszins de gemeentelijke woonvisies en woonagenda's. Afstemming blijft hiermee afhankelijk van de vrijwillige keuze van gemeenten om samen te werken.

Regio Holland Rijnland-Oost

De regio Holland Rijnland-Oost maakt onderdeel uit van de grotere regio Holland Rijnland en omvat de gemeenten Alphen aan den Rijn, Kaag en Braassem, Nieuwkoop en Zoeterwoude. Op 1 januari 2016 telde de regio 169.620 inwoners. Net als het stadsgewest Haaglanden kent de regio Holland Rijnland een gezamenlijk woonruimteverdelingssysteem voor (sociale) woningzoekenden. Betreffende verdere regionale afstemming bestaat sinds 2014 een regionale woonagenda voor Holland Rijnland als geheel. Deze agenda biedt een kader voor gemeentelijke woonvisies en woonagenda's².

3.4.3 Provincie Noord-Brabant

Op 1 januari 2016 telde de provincie Noord-Brabant 2.498.749 inwoners. De provincie is opgedeeld in een viertal regio's waarbinnen afspraken worden gemaakt over de afstemming van woningbouwprogramma's. Deze regio's omvatten West-Brabant, Midden-Brabant (Hart van Brabant), Noordoost-Brabant (Agrifood Capital) en Zuidoost-Brabant (Metropool Regio Eindhoven). In dit onderzoek is gekozen voor twee subregio's die binnen de grotere regionale samenwerkingsverbanden vallen. Dit zijn de regio Breda en de regio Land van Cuijk.

Regio Breda

De regio Breda valt onder de regio West-Brabant en omvat de gemeenten Breda, Oosterhout en Etten-Leur (BOEL-regio). Op 1 januari 2016 telde deze regio 278.461 inwoners. Voor de BOEL-regio in het specifiek bestaat geen formeel woonbeleid. In de regio West-Brabant – waar de BOEL-regio onder valt – gelden kwantitatieve normen betreffende plancapaciteit welke zijn opgelegd door de provincie Noord-Brabant. Daarnaast vinden in de regio West-Brabant Regionaal Ruimtelijke Overleggen (RRO's) plaats waarbinnen de provincie en gemeenten afspraken maken over de ontwikkeling van woningbouw. Leidend hierin zijn provinciale demografische prognoses.

Regio Land van Cuijk

De regio Land van Cuijk valt onder de regio Noordoost-Brabant en omvat de gemeenten Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert, Boxmeer en Sint Anthonis. Op 1 januari 2016 telde de regio 88.111 inwoners. In de overkoepelende regio Noordoost-Brabant vinden net als in de regio West-Brabant regionaal ruimtelijke overleggen plaats waarin afspraken worden gemaakt over woningbouw. Deze afspraken zijn vooral gestoeld op kwantitatieve afstemming. In de regio Land van Cuijk is aanvullend – vanuit de gemeenten – een strategische visie en een bijbehorende uitvoeringsagenda ontwikkeld waarin ook wordt ingegaan op het thema wonen en de kwalitatieve aspecten hiervan. Deze visie zet de koers voor samenwerking tussen de gemeenten en vindt plaats op basis van vrijwillige medewerking.

3.4.4 Provincie Gelderland³

Op 1 januari 2016 telde de provincie Gelderland 2.035.351 inwoners. Betreffende woningbouwprogrammering is de provincie opgedeeld in 6 regio's. Deze regio's omvatten de regio Achterhoek, Food Valley, de regio Noord-Veluwe, Rivierenland, de regio Arnhem-Nijmegen en de Stedendriehoek. In dit onderzoek is gekozen voor de regio's Arnhem-Nijmegen en de Stedendriehoek.

Regio Arnhem-Nijmegen

Sinds 1 januari 2016 is de WGR-plus – en daarmee de stadsregio als organisatie opgeheven. De gemeenten hebben gekozen voor een lichte vorm van samenwerking in een gemeenschappelijk orgaan regio Arnhem-Nijmegen. De regio omvatte de volgende 20 gemeenten: Arnhem, Beuningen,

¹ Inmiddels is in 2017 de Regionale woonvisie Haaglanden afgerond.

² Er is een ontwerp van de geactualiseerde Regionale WoonAgenda. Deze wordt naar verwachting in eerste kwartaal 2018 bestuurlijk vastgesteld.

³ De gekozen stedelijke en landelijke regio in Gelderland wijkt qua inwoneraantal nogal af van de andere provincies. Voor het onderzoek maakt dit niets uit omdat het geen vergelijkende studie betreft, en de problematiek niet samenhangt met inwoneraantal.

Duiven, Doesburg, Groesbeek, Heumen, Lingewaard, Millingen aan de Rijn, Montferland, Mook en Middelaar, Nijmegen, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rijnwaarden, Rozendaal, Ubbergen, Westervoort, Wijchen en Zevenaar. Op 1 januari 2016 telde de regio 725.856 inwoners. Met het vervallen van de Wgr+ status is het woonbeleid van de stadsregio opgedeeld in drie subregio's. Er ligt een regionale woonagenda. Per subregio zijn afspraken gemaakt over de kwantitatieve opgaven. Verdere kwalitatieve afstemming is afhankelijk van de besluitvorming van gemeenteraden binnen de regio.

Regio Stedendriehoek

De regio Stedendriehoek omvat zeven gemeenten, te weten de gemeenten Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Lochem, Voorst en Zutphen. Op 1 januari 2016 telde de regio 415.428 inwoners. Bestuurlijk gezien is samenwerking tussen de gemeentes binnen de stedendriehoek afhankelijk van vrijwilligheid. De besluitvorming is hiermee in handen van de gemeenteraden. De provincie heeft in de omgevingsvisie wel een kwantitatief behoeftekader opgesteld met de opdracht voor de regio Stedendriehoek om een onderlinge (kwantitatieve) verdeling te maken van woningbouwplannen en tot afspraken te komen over kwaliteit. Dit moet leiden tot een regionale woonagenda als opvolger van het bestaande Kwalitatief Woon Programma 3. Dit beschrijft de programmatische opgave op basis van een geprognostiseerde woningbehoefte.

4 Programmeren in historische context

4.1 Inleiding

Programmeren voor woningbouw is niet iets nieuws. Over de jaren heen is het echter wel veranderd. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het ontstaan van programmeren en de veranderingen over de tijd. Een belangrijke ontwikkeling die hierin centraal staat is de opkomst van regionale afstemming in het instrument van programmeren.

4.2 Het ontstaan van programmeren en de verandering ervan

Programmeren van woningbouw is ontstaan in de jaren 60, na de wederopbouwperiode, toen het kwantificeren van planologiemodellen een enorme opmars maakte. In die tijd bestond er in het ruimtelijke orderingsveld een sterke rijksturing, al dan niet via de provincie. Gemeenten kregen zogenaamde woningbouwcontingenten toegewezen (maximaal jaarlijks te bouwen woningen); terwijl er tegelijkertijd sprake was van subsidies waarin strikte eisen werden gesteld. De spreidingsgedachte klonk hier sterk door. De woningbouwontwikkeling zelf was in handen van de gemeenten.

De grote veranderingen in de woningbouw gedurende de afgelopen decennia (zoals een verschuiving van overheid naar markt, de andere bruting bij woningcorporaties) hebben geleid tot veranderingen in programmeren. De financiële crisis maakte duidelijk dat er in veel gemeenten sprake was van overprogrammering: er waren veel te veel plannen met grote negatieve financiële gevolgen voor zowel overheid als markt. Gemeenten bleken vaak overoptimistisch te zijn geweest en ingezet hebben op zoveel mogelijk bouwen. Door eisen die aan de gemeentelijke boekhouding gesteld werden moest er 'afgeboekt' worden en zijn veel onhaalbare en/of onrealistische plannen geschrapt, terwijl tegelijkertijd is geprobeerd om meer aandacht voor kwalitatieve programmering te hebben. Daarbij gaat het niet alleen om de hoeveelheid woningen, maar ook wat voor soort woningen. Ook is er aandacht gekomen voor een meer regionale afstemming (zie ook thema 3).

De rol van provincies is intussen gekanteld. In het verleden werd vaak gestuurd met contingenten, en overprogrammering werd 'gedoogd'. Vanuit hun financiële systeemverantwoordelijkheid moeten provincie enerzijds steviger gaan sturen, terwijl ze tegelijkertijd de verantwoordelijkheid bij de lokale overheden willen laten liggen. Er is veel energie gestopt in regionale afstemming, bijvoorbeeld door regionale maxima te geven. Afstemming tussen gemeenten blijft lastig, omdat soms het niet eens lukt om lokaal te herprogrammeren en/of er ingezet wordt op nieuwe ontwikkelingen en daardoor ontbreekt het vertrouwen voor samenwerking.

"In alle leden-gemeenten speelt dat er grondeigendommen zijn van de gemeente en dat die ontwikkeld moeten worden nog wat de gemeente betreft, om dat het anders gewoon veel geld gaat kosten."

4.3 Beleidsdoelen van Programmeren

Programmeren is voortgekomen uit een sterke sturingsbehoefte, en ontstaan in een heel andere context. Het was sterk gebaseerd op het geloof in voorspelbaarheid, of zelfs maakbaarheid van woningbouw. Vanuit de nationale volkshuisvestingsdoelen werden contingenten vaak gezien als: zoveel moeten we bouwen (de woningbouwopgave), terwijl het bedoeld was als maximum aantal te bouwen woningen. Met deze sturing van hogere overheden, kon – in een groeisituatie – gestuurd

worden op waar die groei plaats zou vinden. In eerste instantie is duidelijk de spreidingsgedachte als nationaal te herkennen, later de gebundelde deconcentratie en weer later de focus op groei nabij de grote steden (VINEX). Intussen speelt het beleidsdoel dat er voldoende woningen voor de toekomstige bevolking van een provincie centraal staat en is er intussen een beweging om dit niet alleen kwantitatief maar ook kwalitatief te benaderen. Beleidsdoelen op gemeenteniveau waren in eerste instantie vooral het bouwen van woningen, maar al snel kwam de groeigedachte om de hoek kijken en – helemaal als via actief grondbeleid beoogd werd opbrengsten uit grondbeleid in te zetten om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren.

De beleidsdoelen van programmeren is dit samen te vatten als 'zorgen voor voldoende woningen, zowel kwantitatief als steeds meer ook kwalitatief'. Bij herprogrammeren gaat het vaak om 'financieel gezond worden', 'minder risico', maar ook het vinden van ruimte voor flexibiliteit.

4.4 'Huidige problematiek'

Bij de aanvang van dit onderzoeksproject was de 'huidige problematiek' vooral het probleem van overprogrammering. In het onderzoek bleek ook dat veel gemeenten en regio's daar mee kampen. Intussen, eind 2017, wordt in een aantal regio's de 'huidige problematiek' *geframed* als te weinig plannen en programma, terwijl andere regio's nog steeds met overprogrammering kampen. Dat is – zelfs in overspannen woningmarkten als Amsterdam – niet per se het geval. Er is nu meer planologische ruimte voor de komende jaren, dan er gebouwd zal worden. Het is dus niet dat er te weinig aanbod is, zoals vaak gesteld wordt. Het zorgen voor meer planologische ruimte leidt ook niet tot de bouw van meer huizen; heel andere factoren (financieel, economisch) spelen daar een rol bij.

Waar in tijden van overprogrammering soms geroepen werd dat programmeren maar moest worden afgeschaft, is dat idee nu weer helemaal van tafel. Het idee van regionale afstemming blijft nog wel overeind. Meer inzicht in hoe het systeem werkt en wat programmeren is, is belangrijk, om te komen tot een zoveel mogelijk evenwichtige programmering. Zeker nu verschillende 'huidige problematieken' bestaan in verschillende regio's is weten hoe het werkt belangrijk om tot een goede programmering te komen, in plaats dat overal het 'oude model van programmeren' weer ingezet wordt en bijvoorbeeld ook het kwalitatief programmeren weer verlaten wordt. Het kwalitatief programmeren wordt wel sterk afhankelijk van de politiek gevonden.

"Het is ook net een beetje welke politieke wind er waait en wat belangrijk is of waar er aandacht voor is. Dus dat je daar ja.. af en toe komen de senioren in het nieuws, dan weer de starters."

4.5 Tussenconclusie

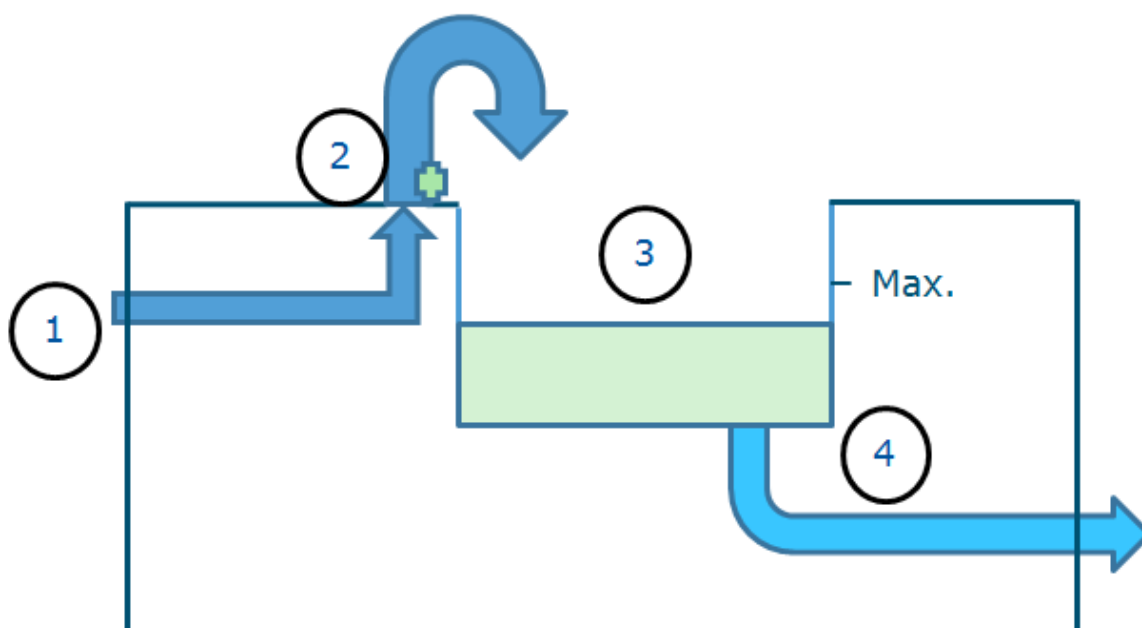
De sterke overtuiging dat met programmeren voldoende aanbod voor woningen gerealiseerd kan worden en de aanbodgedachte blijft sterk aanwezig. Het denken over programmeren verandert, ook door verandering in de context. De aantrekkelijke woningmarkt is zo'n contextuele verandering. Echter niet overal is sprake van gunstige marktomstandigheden.

5 Programmeren en pijplijneffecten

5.1 Inleiding

Als gevolg van in het verleden gemaakte keuzes hebben veel gemeenten te maken met een capaciteit aan woningbouwplannen die het kwantitatieve kader overstijgt. Daarnaast is er vaak een kwalitatieve mismatch tussen deze plannen en de huidige realiteit van de woningmarkt. Deze problematiek relateert zich vooral tot het samenspel tussen privaat en publiek en de hiermee samenhangende belangen en heeft nog veel invloed op de huidige staat van programmeren. In dit hoofdstuk staan daarom pijplijneffecten centraal. Met behulp van het zogeheten 'wasbakmodel' geven we een uitgebreide probleemanalyse. Deze probleemanalyse geeft inzicht in de problematiek die zich relateert tot pijplijneffecten, maar geeft bovenal inzicht in alternatieve vormen van programmeren. Het hoofdstuk begint met de uitleg van het ontstaan van plancapaciteit. Vervolgens wordt in het specifiek ingegaan op overcapaciteit en hoe dit zich tot het model van het ontstaan van plancapaciteit relateert.

5.2 Het ontstaan van plancapaciteit: de basis



Figuur 1 Basismodel wasbakmodel

Figuur 1 laat een basismodel zien van het 'wasbakmodel'. Dit model representeert de verschillende fases in het proces van programmeren. Bij programmeren worden woningbouwplannen gemaakt. Deze plannen komen vaak voort uit een geconstateerde verwachte afzet. Punt 1 – de aanvoer – representeert deze planfase. Het programma wordt hier dus bepaald. Er zijn verschillende manieren waarop een programma tot stand komt. Enerzijds komt dit vaak voort uit provinciale demografische prognoses en/of gemeentelijk onderzoek. Anderzijds wordt het programma vaak ook bepaald aan de hand van extern marktonderzoek of input van private partijen zoals makelaars, projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties. Uiteindelijk is het resultaat in hoofdlijnen hetzelfde: een programma van woningen voor een bepaalde tijdsperiode. In hoeverre er uiting wordt gegeven aan het programma is afhankelijk van de interactie tussen gemeenten en woningbouwcorporaties/projectontwikkelaars.

Programma's worden uiteindelijk definitief gemaakt in de zin van contractuele en financiële afspraken tussen ontwikkelaars/corporaties en gemeenten. Ook hier is een verschil te vinden welke wordt gerepresenteerd door punt 2, de kraan. Dit benadrukt het verschil tussen zachte en harde plancapaciteit. Als definitie voor harde of zachte planvoorraad wordt in dit onderzoek de definitie van Plabeka (2011) gehanteerd. Zachte planvoorraad duidt hier op een plan waar geen bestemmingsplan voor aanwezig is, maar waarbij de locatie eventueel wel is opgenomen in een streekplan, omgevingsplan of structuurplan of waar contractuele en/of financiële afspraken zijn gemaakt met bedrijven en/of ontwikkelaars. Harde planvoorraad duidt op een plan waar een vigerend bestemmingsplan aanwezig is met al dan niet afgesloten uitvoeringscontracten met ontwikkelaars, of op een plan dat in uitvoering is. Het zijn vaak deze harde plannen die voor problemen zorgen voor de huidige staat van programmeren. Zachte plancapaciteit wordt door gemeenten in de praktijk ervaren als relatief makkelijk te schrappen. Er is hier immers nog geen bestemmingsplan aanwezig. Daarnaast zijn de contractuele en/of financiële afspraken met bedrijven en/of ontwikkelaars vaak nog in een beginstadium. Gemeenten kunnen dus relatief makkelijk onder deze plannen uitkomen. Dit is een ander verhaal bij harde plancapaciteit. Hier zijn immers vigerende bestemmingsplannen aanwezig met al dan niet uitvoeringscontracten met ontwikkelaars. In sommige gevallen is een plan zelfs als in uitvoering. Schrappen van harde plancapaciteit wordt hiermee een moeilijk verhaal en is in de basis afhankelijk van de vrijwilligheid van de planeigenaar om het plan te schrappen/aan te passen of van een gemeente om het plan af te kopen. Deze mogelijkheden zijn niet altijd aanwezig, wat kan zorgen voor problematiek in de verdere uitvoering van woningbouwprogramma's.

Punt 3 – de wasbak - representeert de som van harde plancapaciteit in een gemeente. Zoals te zien is in figuur 1 kent de wasbak een maximum aantal plannen dat mag worden uitgevoerd. Dit maximum is vaak opgelegd door de provincie, in de meeste gevallen direct aan een gemeente. In sommige gevallen mogen gemeenten binnen een regio de kwantitatieve maximale plancapaciteit per gemeente verdelen. De harde plancapaciteit dient onder deze grens te worden gehouden. De sturing van provincies in woningbouwprogrammering spitst zich dan ook vooral toe op het bepalen van dit maximum aan plancapaciteit. De wasbak kenmerkt zich door de verhouding tussen de grootte van de wasbak, het maximum opgelegde aantal plannen en de mate waarin de wasbak gevuld is. In de 'ideale' situatie bestaat er een evenwicht tussen deze drie factoren. Dat wil zeggen dat het aantal woningbouwplannen in een gemeente niet overstroomt, er genoeg ruimte is voor nieuwe woningbouwplannen en tegelijkertijd woningbouwplannen tot uitvoering worden gebracht waar vraag naar is. In de realiteit is dit vaak niet het geval, zoals zal blijken uit de volgende paragrafen.

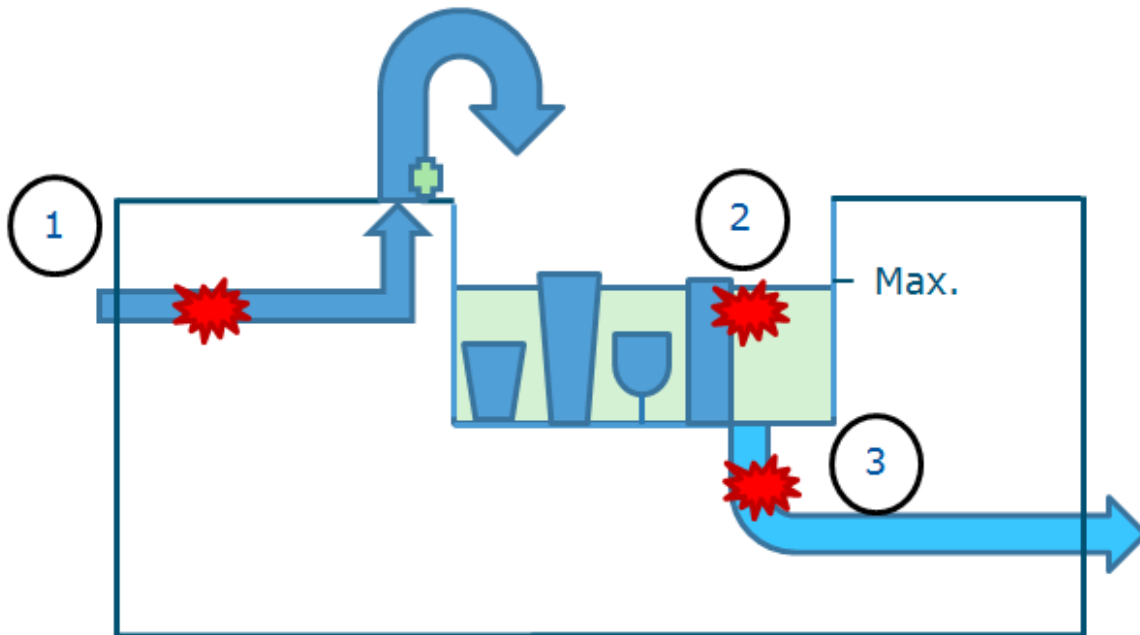
Punt 4 – de afvoer – representeert het aantal plannen dat daadwerkelijk wordt gerealiseerd of wordt geschrapt. Dit betreft de reductie van de plancapaciteit uit de wasbak. Hiermee wordt ruimte gecreëerd in de wasbak voor de vorming van andere plannen, mits er geen sprake is van overcapaciteit. Overcapaciteit duidt op een situatie waarbij de bestaande capaciteit aan harde en/of zachte woningbouwplannen de kwantitatieve en/of kwalitatieve gestelde grens overstijgt. Kwantitatief gezien wordt er door elke provincie, hetzij op gemeentelijk schaalniveau hetzij op regionaal schaalniveau, een bovengrens gesteld van een maximum aantal te realiseren woningen voor een bepaalde tijdsperiode. Deze bovengrens komt voort uit bevolkingsprognoses die zijn vertaald naar een bepaalde woningbehoefte. Regio's en/of gemeenten binnen regio's hebben zich te houden aan deze grens. Zolang gemeenten hun woningbouwplannen onder de grens houden blijft de mogelijkheid bestaan om nieuwe plannen te ontwikkelen. Bij overcapaciteit is er echter sprake van een situatie waarin de capaciteit aan bestaande plannen de grens van het maximum aantal te realiseren woningen overstijgt. Hiermee wordt de vorming van nieuwe plancapaciteit verhinderd.

5.3 Het ontstaan van overcapaciteit

Er zijn vier hoofdpunten waar keuzes worden gemaakt die leiden tot het ontstaan van plancapaciteit. In een ideale situatie is er een evenwicht in de wasbak. Dit houdt in dat de gemeentelijk vastgestelde plancapaciteit aansluit op de capaciteit van de wasbak en in het specifiek op het door de provincie opgelegde maximum aantal plancapaciteit. De praktijk is echter weerbarstiger. In veel van de onderzochte regiogemeenten is er namelijk sprake van een overcapaciteit aan plannen.

Overcapaciteit duidt op een situatie waar de capaciteit aan bestaande plannen de grens van het maximum aantal te realiseren woningen overstijgt. Hierbij is een onderscheid te maken tussen harde en zachte plancapaciteit. Zachte plancapaciteit is relatief makkelijk te schrappen. Bij harde plancapaciteit is dit een stuk lastiger gezien de vigerende bestemmingsplannen en/of al vergevorderde contractuele overeenkomsten met projectontwikkelaars. De vorming van nieuwe plancapaciteit wordt hierdoor belemmerd.

Oorzaken kunnen worden gezocht in verschillende fasen van het wasbakmodel. In de volgende subparagrafen zal worden ingegaan op deze fasen. Vaak is het echter een samenspel van fasen die leiden tot het ontstaan van overcapaciteit. Figuur 2 laat de verschillende knelpunten die naar voren komen uit het onderzoek zien.



Figuur 2 Knelpunten die leiden tot overcapaciteit

5.3.1 Knelpunt 1

Knelpunt 1 relateert zich tot het proces waarin (harde) plancapaciteit wordt ontwikkeld. Dit is vanuit gemeentelijk perspectief. Immers, op gemeentelijk schaalniveau wordt plancapaciteit vastgesteld. In veel gevallen is dit het begin geweest van een wasbak aan plannen die overstromde en hiermee een overcapaciteit aan plannen. Verschillende partijen hebben hierbij dus een verschillende rol. Enerzijds hebben gemeenten teveel plannen toegestaan met als resultaat contractuele verplichtingen. Anderzijds zijn deze contractuele verplichtingen afgesloten met private partijen zoals projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties. Ook deze partijen hebben gehandeld vanuit een bepaalde verwachting, namelijk de verwachting om een plan te kunnen realiseren. Er zijn uiteindelijk vijf redenen die zich relateren tot een teveel aan gemaakte plannen ten opzichte van het maximum aantal realiseerbare plannen vanuit gemeentelijk perspectief.

- Over-optimisme in planvorming
- Groeiwens van gemeenten
- Onzekerheid over de toekomstige ontwikkelingen
- Financiële baten
- Missend inzicht in de hoeveelheid bestaande vastgestelde plannen

Over-optimisme uit zich in het té optimistisch vaststellen van plannen. De toekomst wordt rooskleuriger voorgesteld dan het uiteindelijk blijkt te zijn, wat zich uit in plannen waarvan wordt verwacht dat ze zullen worden gerealiseerd, terwijl de daadwerkelijke realisatie van deze plannen

tegenvalt. Gevolg is dat plancapaciteit zich ophoopt en hiermee de vorming van nieuwe plancapaciteit wordt dwarsgezeten.

'De overeenkomsten die ik zie tussen detailhandel, wonen, bedrijventerreinen en kantoren is dat we ons met zijn allen almaar gek hebben laten maken en op alle fronten dachten: the sky is the limit. En dat betekent dat we op alle fronten nu teveel hebben' (Middelgrote gemeente, 2016).

Over-optimisme relateert zich sterk aan de groeiwens die vele gemeenten hebben of hebben gehad. Het belangrijke verschil tussen overoptimistisch programmeren en programmeren met een groeiwens is dat bij programmeren met een groeiwens de groei van de gemeente centraal staat als doel, terwijl overoptimistisch programmeren ook voort kan komen uit een onzekerheid over wat de toekomst zal brengen. Vooral ten tijde van voor de financiële crisis, waarin de woningmarkt 'groeide en bloeide' zijn keuzes gemaakt gebaseerd op de wens om als gemeente nog verder te groeien, al dan niet samenhangend met over-optimisme. Opvallend is dat deze groeiwens in de praktijk nog vaak wordt geconstateerd, zich uitend in de politieke ambitie om als gemeente bepaalde huishoudens aan te trekken door middel van de bouw van woningen. Het idee hierbij is dat het aantrekken van bepaalde huishoudens leidt tot behoud of zelfs de groei van het inwoneraantal van een gemeente. De politieke doeleinden achter deze ambities verschillen, maar worden vaak geuit als het belang van de gemeente om vitaal te blijven. Over-optimisme en de groeiwens van gemeenten gaan dus vaak hand in hand.

**Persoon A: 'Nou wij hebben helemaal geen groeiwens'*

**Persoon B: 'Ja maar het salaris van de burgemeester hangt er vanaf, ik denk dat wij een groeiwens hebben hoor...'* (Middelgrote gemeente, 2016).

Het derde aspect is een onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen. Gemeenten ervaren veel onzekerheid over de toekomstige ontwikkelingen in de vraag naar woningen. In samenhang met een groeiwens en/of over optimisme kan dit leiden tot een teveel aan vastgestelde plancapaciteit. Het is immers onduidelijk of de plannen die worden vastgesteld wel of niet aansluiten op toekomstige ontwikkeling in de vraag.

'Want ik heb zelfs een keer een wethouder hier horen roepen zelfs: 'ja die cijfertjes van de provincie en die demografische ontwikkelingen, ja dat klopt allemaal niet, is allemaal fout, is niet goed, dat klopt niet, ze hebben het allemaal niet goed opgeschreven, het is niet zo (...)' (Middelgrote gemeente, 2016).

Het bouwen van woningen heeft voor gemeenten ook diverse eventuele financiële baten. Dit hangt vooral samen met grondposities die al dan niet verworven zijn om geld mee te verdienen. De verkoop van grond ten behoeve van de bouw van woningen zorgt veelal voor een toename in gemeentelijke inkomsten. Dit geldt met name voor uitleglocaties waar de kosten voor verwerving, sloop, sanering en bouw- en woonrijp maken lager zijn (EIB/Decisio, 2013). Dit actieve grondbeleid heeft daarmee vaak invloed (gehad) op woningbouwprogrammering. Woningbouwprogrammering werd immers indirect een lucratief middel om gemeentelijke inkomsten te vergroten. Hiermee wordt ook het vierde aspect, namelijk de hiermee samenhangende financiële baten, duidelijk.

'In alle leden-gemeenten speelt dat er grondeigendommen zijn van de gemeente en dat die ontwikkeld moet worden nog wat de gemeente betreft, omdat het anders gewoon veel geld gaat kosten' (Kleine gemeente, 2016).

De laatste geïdentificeerde reden hangt samen met een missend inzicht in de hoeveelheid vastgestelde plannen. Gemeenten stellen dat zij simpelweg het overzicht kwijt zijn geraakt van alle plannen die zij hebben gemaakt of die zijn gemaakt in de regio. In veel van zulke gevallen blijkt dat gemeenten ook niet de noodzaak hiervan hebben ervaren en dit pas realiseerden op het moment dat de plancapaciteit zich opstapelde en provincies strikter het kwantitatieve aspect van woningbouwprogrammering gingen reguleren. Uit overzichten van gemeentelijke projecten blijkt in veel van zulke gevallen dat er een grotere plancapaciteit was dan werd aangenomen.

5.3.2 Knelpunt 2

Gevolg van knelpunt 1 is dat er veel contractuele en/of financiële afspraken zijn gesloten met ontwikkelaars betreffende woningbouw. Dit betreft veelal oneindige afspraken. Plannen zijn dus vaak contractueel vastgelegd tussen publiek en privaat. Hier ontstaat knelpunt 2. In de som hebben veel gemeenten een teveel aan plannen ten opzichte van hetgeen zij mogen uitvoeren volgens de provincie. Van groot belang voor de huidige staat van programmeren is dat hierdoor geen ruimte is voor nieuwe plannen die kwalitatief wellicht beter aansluiten op de huidige realiteit. Hiermee wordt ook gelijk het verschil tussen kwantitatieve en kwalitatieve overcapaciteit verduidelijkt. Kwantitatieve overcapaciteit duidt op een situatie waarin de som van woningbouwplannen de kwantitatieve grens die is gesteld door de provincie overstijgt. Kwalitatieve overcapaciteit – of in dit geval ondercapaciteit – duidt op een situatie waarin als gevolg van kwantitatieve overcapaciteit een kwalitatieve mismatch ontstaat tussen bestaande plannen en de realiteit van vraag naar woningen. Het kan dus voorkomen dat een gemeente een tekort heeft aan een bepaald type woning, terwijl tegelijkertijd kwantitatieve overcapaciteit bestaat. Dit belemmert vervolgens de vorming van nieuwe plancapaciteit. Zelfs in het geval van een gemeente die voldoet aan de provinciale kwantitatieve normen komt het dan voor dat er over- en/of ondercapaciteit is.

'We hebben een prijsklasse afgesproken. Nou de prijzen zijn gedaald. Nou destijds was er gewoon vraag naar veel woningen dus er zijn een x aantal woningen geprogrammeerd. Op het moment dat ik nu eenzijdig tegen een ontwikkelaar zeg: minder woningen, ander type. Dan zegt ie: is goed, dat scheelt mij zoveel miljoen..' (Middelgrote gemeente, 2016).

Bij het volstromen van de wasbak moet in acht worden genomen dat de (harde) plancapaciteit impliceert dat er van bepaalde typen woningen – die vaak voor projectontwikkelaars financieel aantrekkelijk zijn – veel plannen zijn gemaakt. In figuur 2 uit deze typen woningen zich als glazen. Doordat van bepaalde type woningen een teveel aan plannen is gerealiseerd komt het dus vaak voor dat het door de provincie gestelde maximum aan plancapaciteit per regio of per gemeente wordt overschreden, terwijl tegelijkertijd van andere type woningen minder is gerealiseerd. Het knelpunt dat hieruit ontstaat relateert zich dus tot de verhouding publiek-privaat. De sturingsmogelijkheden van programmeren worden beperkt op het moment dat er een teveel aan harde plancapaciteit is, maar projectontwikkelaars zien vaak niet zomaar van hun plan af zonder enige financiële tegendienst. Tegelijkertijd betekent deprogrammeren voor gemeenten veelal dat zij financiële middelen moeten inzetten om bestaande harde plancapaciteit te schrappen. De vraag voor gemeenten is hierbij in hoeverre dit wenselijk en mogelijk is. Dit is een knelpunt waar veel gemeenten dan ook mee te maken hebben.

5.3.3 Knelpunt 3

Een derde knelpunt met betrekking tot overcapaciteit relateert zich tot de verhouding vraag/aanbod in de woningmarkt. Waar knelpunt 1 en 2 zich vooral relateren tot de interne systemische kenmerken van programmeren, uit dit knelpunt zich als externe invloed op het systeem van programmeren. Ten tijde van afnemende vraag naar woningen als gevolg van bijvoorbeeld een financiële crisis worden er minder woningen afgezet die wel in de pijplijn zaten. Deze vraaguitval leidt tot een opstapeling van plannen.

'(...)we hebben natuurlijk de crisis gehad op de woningmarkt dus daarom is het allemaal wat in de vertraging gekomen, is de gemeente ook financieel in de problemen geraakt. Dus eh.. nou ja.. ons gemeentebestuur heeft nu gezegd van: we moeten nu echt, nu de markt weer aantrekt, de ruimte is er, dus we moeten nu echt met volle kracht vooruit en ook echt werk gaan maken van die woningen' (Grote gemeente, 2016).

Anderzijds kan juist een onvoorziene ontwikkeling in het type woning dat nodig wordt geacht leiden tot frictie. Een recent voorbeeld hiervan zijn statushouders. In veel gemeenten ligt hier een volkshuisvestelijke opgave. De vraag naar bepaalde typen woningen wordt hiermee vergroot, terwijl tegelijkertijd de bestaande capaciteit aan plannen niet aansluit op deze vraag. In het geval van

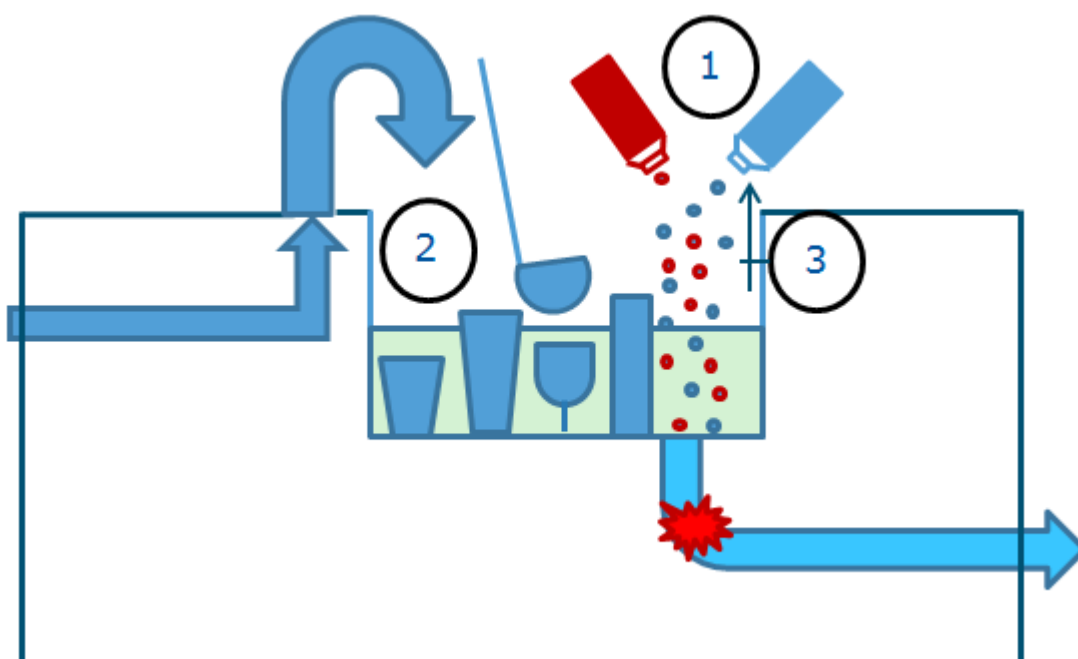
statushouders wordt overigens vaak door provincies extra programmaruimte gecreëerd. In die zin kan deze kwetsbaarheid worden gereduceerd. Dit voorbeeld maakt wel duidelijk dat een verandering in de afzetmogelijkheden van plannen – een zogeheten externe verandering – zich op twee manieren kan uiten die beide invloed hebben op uiteindelijk woningbouwrealisatie.

Dit relateert zich enigszins tot knelpunt 1 en 2. Het geeft vooral aan dat externe factoren invloed kunnen hebben op de mate waarin knelpunten zich uiten. Dit betekent natuurlijk niet dat deze externe factoren als oorzaak van overcapaciteit naar voren moeten worden geschoven. Het is vaak de combinatie van interne en externe factoren die een belangrijke invloed heeft op het ontstaan van overcapaciteit.

5.3.4 Knelpunten als leermomenten

De les die kan worden getrokken uit deze knelpunten is dat knelpunten vaak het gevolg zijn van een samenspel tussen meerdere factoren en actoren die leiden tot problematiek met betrekking tot overcapaciteit. Oplossingen moeten daarom worden gezocht in dit samenspel van factoren en actoren. Dit is geen simpele opgave. Er komen immers veel belangen bij kijken, die in veel gevallen verschillen tussen publiek en privaat. Dit verklaart ook waarom veel gemeenten momenteel nog steeds moeite hebben met het terugdringen van overcapaciteit. Anderzijds kunnen er belangrijke lessen uit de geïdentificeerde knelpunten worden getrokken die kunnen worden toegepast in de toekomst bij het vormen van nieuwe woningbouwprogramma's. De volgende paragrafen gaan daarom in op alternatieve vormen van programmeren die zowel oplossingsgericht als toekomstgericht zijn. Oplossingsgericht in de zin dat de focus enerzijds ligt op de reductie van overcapaciteit. Toekomstgericht in de zin dat de focus anderzijds ligt op alternatieve wijzen van programmeren die de problematiek van overcapaciteit in de toekomst kunnen voorkomen. Belangrijk om in acht te nemen bij het lezen van deze alternatieve vormen van programmeren is dat ze voortkomen uit de geïdentificeerde knelpunten, maar niet perse in de praktijk voorkomen. Het betreft hier dan ook een mix van empirisch ondervonden manieren om knelpunten te reduceren en op basis van empirische bevindingen ontwikkelde manieren om knelpunten te reduceren. Deze worden uitgewerkt op twee manieren. Allereerst oplossingsgericht in de zin dat er wordt gekeken naar de reductie van bestaande knelpunten. Daarnaast toekomstgericht in de zin dat wordt gekeken naar het voorkomen van de ontwikkelingen van knelpunten in de toekomst.

5.4 Oplossingsgericht



Figuur 3 Oplossingsgerichte methoden

Oplossingsgerichte vormen van programmeren richten zich vooral op het samenspel tussen publiek en privaat en de relatie met kwalitatieve onder- en overcapaciteit. Immers, deze oplossingen richten zich op bestaande overcapaciteit en hier is altijd sprake van overeenkomsten tussen publiek en privaat die een reductie van plannen belemmeren. De vraag die hierbij daarom centraal staat in de praktijk is: Wie neemt de financiële schade van het schrappen van plannen? Gemeenten beschouwen deprogrammeren als kostbaar proces vanwege de afkoopkosten van contractuele en financiële overeenkomsten met projectontwikkelaars. Projectontwikkelaars zullen niet zomaar hun plannen schrappen. Zij hebben vaak nog hoop op de uiteindelijke realisatie van een plan of geven erkenning aan hun sterke rechtspositie door niet van een plan af te stappen. De volgende oplossingen houden hier rekening mee en komen terug in figuur 3. Er zijn ook oplossingen denkbaar tussen gemeenten zoals het onderling uitwisselen van (te veel of te weinig) aan kwantiteit en/of kwaliteit. Hoofdstuk 7 gaat hier dieper op in.

5.4.1 De duo-ontstop methode

Allereerst kan worden gekozen voor een duaal proces waarin privaat en publiek elkaar proberen te vinden in het reduceren van bestaande plancapaciteit, de zogeheten duo-ontstop methode. Dit betekent dat er tezamen tussen de gemeente, provincie en planeigenaren wordt besloten tot de reductie van plannen. Centraal voor de planeigenaren staat hierbij de planschade die wordt ervaren als gevolg van het schrappen van het plan. Onderhandelingen spitsen zich hier dus vooral toe op de verdeling van deze planschade. Anderzijds kunnen er ook situaties zijn waarin planeigenaren makkelijker meewerken aan het schrappen van plannen. Dit impliceert dat er minder of geen planschade wordt geëist.

De praktijk laat zien dat dit vaak lastig is, projectontwikkelaars houden vaak voet bij stuk gezien hun rechtspositie. De vraag is in hoeverre publiek en privaat hier elkaar tegemoet willen komen. Dit is ook afhankelijk van de specifieke context. Immers, een locatie met meer druk op de woningmarkt maar waarbij het bestaande plan niet goed aansluit op de nieuwe vraag zal voor projectontwikkelaars een gunstigere uitgangspositie bieden dan een locatie waarbij er minder tot geen vraag is naar woningen.

5.4.2 De pollepel-methode

Manier twee, de pollepel-methode, is ook afhankelijk van het duale proces tussen publiek en privaat maar heeft hierbij een ander uitgangspunt. In plaats van capaciteit volledig te schrappen kan ook worden gekozen voor het kwalitatief aanpassen van plannen. In feite betekent dit dat ervoor wordt gekozen om in plaats van het type woning dat ooit is vastgesteld te realiseren waar nu een overcapaciteit van is, er voor wordt gekozen dit aan te passen naar een ander type woning dat onder gerepresenteerd is en waar vraag naar wordt geconstateerd. Dit betekent dus niet dat er perse wordt geschrapt in de hoeveelheid plancapaciteit, maar dat er veranderingen worden getroffen in het type woning dat onder de plancapaciteit valt. De vraag is hierbij wel in hoeverre projectontwikkelaars bereid zijn om mee te werken, aangezien een ander type woning kan impliceren dat de ingecalculerde kosten en opbrengsten – in negatief opzicht – veranderen.

'Nou zo zijn wij met die partijen in gesprek gegaan van nou, vertel het maar. En ja, wat heb jij nodig met jouw plan dat op dit moment gewoon voor geen meter verkoopt om dat alsnog in de markt te zetten. Nou dat heeft tot heel veel omgekapte plannen geleid'
(Middelgrote gemeente, 2016).

Deze methode komt in de praktijk niet vaak voor, omdat het vaak een langdurig proces is en gezien wordt als een korte termijn oplossing. Het biedt echter wel mogelijkheden voor projectontwikkelaars om toch nog woningen af te zetten, hetzij een ander type. Dit is een belangrijk verschil met de duo-ontstop methode, waar een plan volledig wordt geschrapt.

5.4.3 Het ophogen van de grens

Mogelijkheid een en twee richten zich op het samenspel tussen private partijen en gemeenten. De derde mogelijkheid heeft echter te maken met de rol van de provincie in het bepalen van de maximale plancapaciteit. Het (tijdelijk) ophogen van deze grens impliceert dat er meer speelruimte is voor gemeenten om in te spelen op de vraag van de korte termijn. Hoewel dit niet betekent dat er wordt

geschrapt in bestaande plancapaciteit, biedt dit dus wel mogelijkheden om te voorzien in een bestaande behoefte aan woningen. Dit vergt vanuit de provincie een bepaald vertrouwen in gemeenten.

In de praktijk kan worden gesteld dat deze methode enigszins voorkomt. Veel gemeenten hebben als gevolg van een toename in statushouders in Nederland een verplichte volkshuisvestelijke opgave om een deel van deze statushouders op te vangen. Dit kan wringen met bestaande woningbouwprogramma's. In zulke gevallen kan vaak worden geconstateerd dat provincies flexibel zijn in de zin dat er meer ruimte kan worden geboden om deze volkshuisvestelijke opgaven op te pakken. De vraag is in hoeverre deze methode ook toepasbaar is bij 'normale' volkshuisvestelijke opgaven. Immers, het ophogen van de capaciteitsgrens kan voor gemeenten ook het gevoel creëren dat de provincie uiteindelijk altijd ruimte zal bieden indien nodig. Deze methode lijkt daarom vooral geschikt voor onvoorziene omstandigheden, zoals de toename in statushouders.

Er zijn ook discussie voor juist het verlagen van de grens - met opzet onderprogrammeren - om zo ruimte te houden om voor kwalitatief goede plannen, die nu nog niet bekend zijn of om andere redenen niet mogelijk zijn. Dit heeft neveneffecten, die afhankelijk vanuit welke actor je kijkt, positief of negatief zijn. De oplossingsrichtingen in dit rapport zijn erop gericht om tot een evenwichtige programmering te komen.

Intermezzo 1: Reflectie oplossingsgericht in de praktijk

In theorie zijn de drie genoemde oplossingsgerichte methoden voor de hand liggende keuzes om plancapaciteit te reduceren. Immers, er wordt uitgegaan van het samenbrengen van de belangen van meerdere actoren ten behoeve van het voorzien in volkshuisvestelijke opgaven. En deze volkshuisvestelijke opgaven zouden in de basis centraal moeten staan bij woningbouwprogrammering: de juiste woning koppelen aan de juiste huishoudens. Overcapaciteit beperkt deze mogelijkheden en zou in die zin gereduceerd moeten worden. De praktijk is echter weerbarstiger.

In de praktijk wordt door gemeenten vooral ingezet op het schrappen van plancapaciteit. Het algemeen heersende idee bij gemeenten is dat marktpartijen en in het specifiek projectontwikkelaars niet zomaar van een plan afstappen. Immers, zij staan in hun recht. Opvallend is dat dit vanuit gemeentelijk perspectief vaak een veronderstelling is die niet perse is getoetst in de praktijk. Juridisch zijn er voor gemeenten bij harde plancapaciteit weinig mogelijkheden om deze plancapaciteit te reduceren. Dit leidt vaak tot de gemeentelijke keuze om plannen te schrappen. De vraag is hiermee of de genoemde oplossingsgerichte methoden niet vooral theoretisch van aard zijn.

Uit gesprekken met projectontwikkelaars valt echter op dat deze positief staan tegenover het aangaan van een dialoog met gemeenten omtrent het zoeken van een oplossing voor bestaande plannen die niet van de grond komen. De gemeentelijke veronderstelling dat projectontwikkelaars geen baat hebben bij het zoeken naar een oplossing klopt dus niet altijd. Hierbij is echter wel een belangrijk verschil te maken tussen woningmarktgebieden waar de druk op de markt hoog is, en woningmarktgebieden waar de druk op de markt laag is. Dit behelst direct vaak het verschil tussen stedelijke en landelijke/minder stedelijke regio's.

In woningmarktregio's waar de druk op woningmarkt hoog is heerst in toenemende mate het idee bij projectontwikkelaars dat plannen toch wel van de grond komen. Immers, er is minder aanbod dan vraag naar woningen. In die zin kan ook worden gesteld dat projectontwikkelaars een gunstige uitgangspositie hebben. In feite kan zelfs worden gesteld dat gemeenten het hier relatief makkelijk hebben. Immers, veel plannen worden vaak toch wel gerealiseerd. Projectontwikkelaars zijn hier vaak ook meer afhankelijk van gemeenten dan andersom in het geval van het maken van nieuwe plannen. Voor gemeenten is hier dus relatief veel sturingskracht aanwezig betreffende nieuwe plannen. Ook liggende plancapaciteit komt vaak van de grond en levert in die zin minder problemen op.

Moeilijkheden doen zich echter vooral voor in gebieden waar weinig tot geen vraag is naar woningen en waar wel nog veel plancapaciteit is. Dit zijn gebieden waar plannen moeilijk kunnen worden gerealiseerd. Tegelijkertijd hebben projectontwikkelaars hier een sterke juridische uitgangspositie. Zij hoeven niet zomaar van hun plan af te stappen. Gemeenten zijn hier vaak geneigd om plancapaciteit te schrappen, met alle financiële consequenties van dien. Enerzijds kan worden gesteld dat dit een juiste keuze is. Immers, nieuwe plannen worden vaak belemmerd doordat het plafond van maximale plancapaciteit al is bereikt. Anderzijds is het opvallend dat er vanuit de provincie geen mogelijkheden tot tijdelijke ophoging van plancapaciteit voor bepaalde projecten wordt aangeboden (met uitzondering van statushouders). Dit biedt voor gemeenten meer ruimte en een gunstigere uitgangspositie jegens projectontwikkelaars op bestaande plannen. Tevens stimuleert dit projectontwikkelaars op bestaande plannen om na te denken over hun plan. Immers, de realisatie van nieuwe projecten zorgt voor een minder gunstige uitgangspositie voor de realisatie van de liggende projecten. In die zin kan dit dan ook de dialoog tussen een gemeente en projectontwikkelaars stimuleren. De vraag is wel hoe dit organisatorisch kan worden aangepakt zonder dat er een nieuwe overcapaciteit aan plannen ontstaat.

5.5 Toekomstgericht

In de praktijk kiezen veel gemeenten voor de mogelijkheid om plancapaciteit te schrappen. De tientallen – en soms zelfs honderden – miljoenen euro's schade die hierop zijn geleden maken duidelijk dat er behoefte is aan alternatieve vormen van programmeren voor de toekomst. Hiertoe zijn verschillende vormen geïdentificeerd die met elkaar kunnen overlappen. Er is hierbij een belangrijk onderscheid te maken tussen veranderingen op microniveau en veranderingen op macroniveau. Veranderingen op microniveau zijn kleinschalige veranderingen die toepasbaar zijn op de huidige manier van programmeren. Dit betreft veranderingen waarbij gemeenten kunnen blijven programmeren op de eigen manier, maar waarbij meer flexibiliteit wordt nagestreefd door kleine aanpassingen. De 'knoppen' waaraan gedraaid wordt blijven hiermee hoofdzakelijk hetzelfde. Bij veranderingen op macroniveau verandert het instrument van programmeren substantieel. De manier waarop gemeenten programmeren verandert hiermee en hiermee veranderen ook de 'knoppen' waaraan gedraaid wordt.

5.5.1 Microniveau: flexibiliteit

De eerste vorm van een kleinschalige verandering relateert zich tot een van de kernen van de huidige problematiek: het type overeenkomst dat wordt gesloten. Veel van de huidige pijlijneffect problematiek is het gevolg van contractuele en financiële overeenkomsten die oneindig zijn afgesloten en hiermee lastig te ontbinden zijn. Een les die hieruit kan worden getrokken is dat een ander type overeenkomstvorming nodig is waarbij voor gemeenten meer mogelijkheden zijn om contracten te ontbinden als plannen niet tijdig worden uitgevoerd of niet meer aansluiten op de geconstateerde vraag. In veel van de onderzochte gemeenten is deze les al getrokken. Dit betreft dus een alternatieve vorm die zich vooral uitwerkt in de aanvoer van plannen, maar ook in de afvoer van plannen in de zin dat er meer mogelijkheden worden geboden om plannen te schrappen indien plannen niet meer aansluiten op de vraag naar woningen en de markt dit niet corrigeert.

'Er worden geen contracten gesloten met ontwikkelaars voor 10 jaar of meer. Dit houdt het wat flexibeler voor een gemeente om op tijd te wijzigen' (Middelgrote gemeente, 2016)

Zoals gesteld komt dit in sommige gemeenten al voor. Hoewel het meer flexibiliteit biedt, is er echter wel een kanttekening te maken. Er wordt vaak gewerkt met een tijdsperiode van bijvoorbeeld vijf of tien jaar. Indien alle overeenkomsten deze tijdsperiode omvatten en tegelijkertijd allemaal niet meer aansluiten op de vraag, hebben gemeenten nog steeds te maken met een overcapaciteit die niet zomaar kan worden geschrapt. In zulke gevallen betekent dit dus nog steeds dat zal moeten worden gewacht tot de tijdsperiode is verstreken, tot de markt haar plan heeft gecorrigeerd of tot er meer ruimte wordt geboden vanuit de provincie om een ander plan door te zetten. Toch is dit een verschil ten opzichte van de huidige problematiek met overcapaciteit, waar contracten in sommige gevallen al meer dan 20 jaar vastliggen. Dit kan worden voorkomen met flexibelere contractvorming.

5.5.2 Microniveau: projectmatigheid

Een tweede vorm relateert zich tot de grootte en fasering van programma's. Veel woningbouwprogramma's zijn dermate opgezet dat er geen tot weinig rekening is gehouden met tussentijdse tegenslagen die de uitvoering van het programma kunnen belemmeren. Kleinschaligere projectmatige woningbouwprogrammering biedt mogelijkheden om in te spelen op deze onzekerheden. Dit komt in sommige gemeenten al voor en wordt vaak gezien als natuurlijk gevolg van de stagnatie op de woningmarkt rond de financiële crisis van 2008, aangezien minder grote risico's worden genomen door projectontwikkelaars wat zich uit in kleinere projecten. Veranderingen vinden hier dus vooral plaats in de mate waarin de kraan van plannen wordt opgedraaid.

'En maar goed, dus die vraag is echt heel moeilijk, maar dat lossen we op door in kleine happen, kleine brokken plannen te maken' (Kleine gemeente, 2016).

Het karakter van programmering waarin ex-ante de behoefte aan verschillende typen woningen wordt vastgesteld verandert hiermee wel substantieel. Dit betekent dat een bepaalde zekere verdeling van woningtypen die van tevoren is geprogrammeerd ook minder wordt. Alhoewel deze zekerheid zich in de realiteit vaak omzet in onzekerheid doordat bepaalde typen woningen die wel in het programma zijn opgenomen niet worden gerealiseerd, wordt hiermee nog meer ruimte geboden aan de markt om bepaalde typen woningen te realiseren. Het is daarnaast de vraag of hiermee altijd wordt voorzien in de volledige vraag vanuit de bevolking, of dat de markt enkel projecten oppakt die financieel aantrekkelijk zijn. Echter, deze onzekerheid speelt zich ook al af bij de huidige vorm van programmering. Voor gemeenten impliceert deze vorm van programmeren een sterk vertrouwen in marktpartijen. Vaak is dit afhankelijk van het politieke klimaat in een gemeente.

5.5.3 Microniveau: adaptievermogen

Een derde vorm – adaptievermogen in programmeren – uit zich in het houden van strategische reserves in plancapaciteit. Dit houdt in dat het opgelegde kwantitatieve kader van de provincie niet wordt volgepland. Hiermee wordt ruimte gehouden om in te spelen op vraagstukken die zich onverwachts kunnen voordoen. Dit speelt zich dus vooral af in de mate waarin de kraan van plannen wordt opgedraaid en in de mate waarin wordt omgegaan met het vullen van de wasbak. Kanttekening is dat de mate waarin adaptievermogen na te streven is afhankelijk is van de kwantitatieve kaders van de provincie en hoe deze zich verhouden tot al dan niet ontstane plancapaciteit uit het verleden.

'Strategische reserve? (...) Dat wil zeggen dat je daardoor adaptief kunt programmeren, dat is een term die zeg maar bij de vorige governance periode is bedacht. Om flexibel in te kunnen spelen op kansen in de praktijk.' (Kleine gemeente, 2016).

In de praktijk wordt het houden van een strategische reserve in plancapaciteit door sommige gemeenten al toegepast. Een ervaren voordeel is dat er op korte termijn tijdig kan worden ingespeeld op vraagstukken die zich 'spontaan' voordoen. Toch is ook hier een kanttekening te maken betreffende de toepasbaarheid. Indien de strategische reserve volledig is benut en het overige programma is volgepland, zijn de mogelijkheden net als in het geval van normale programma's beperkt. Immers, het kwantitatieve kader van de provincie mag niet worden overschreden. De uitwerking van een strategische reserve wordt hiermee beperkt.

5.5.4 Macroniveau: vraaggericht programmeren

Een veel gehoorde verandering op macroniveau is de omslag naar vraaggericht programmeren. Gemeenten spreken hier vaak over een transitie van aanbodgerichte naar vraaggerichte programmering. Het idee is dat door beter in te spelen op de vraag naar woningen, programma's ten uitvoering worden gebracht die ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Vraaggerichte programmering kan in die zin worden beschouwd als alternatieve manier van programmeren. Dit is te combineren met de al genoemde micro veranderingen. Opvallend is wel dat het begrip vraag op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd. Daarnaast worden verschillende middelen ingezet om de vraag naar woningen te vast te stellen. Dit roept vragen op over vraaggerichte programmering: wat kan men hieronder verstaan en welke gevolgen hebben de verschillen in interpretatie voor programmeren?

'(...) waar je vroeger eigenlijk alles kon bouwen en alles eigenlijk werd afgezet. Dat is niet meer aan de orde. Mensen zijn wat kritischer dus je moet zeer goed weten wat die actuele en ook die latente vraag is' (Kleine gemeente, 2016).

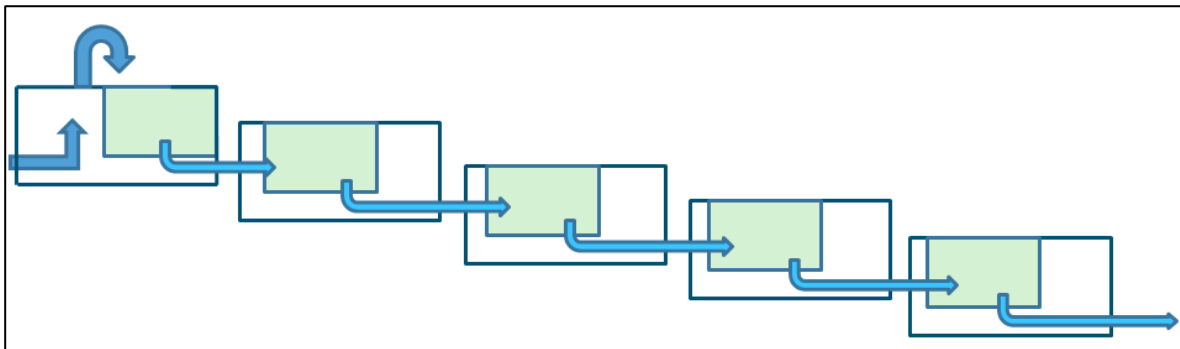
Hoewel enerzijds kan worden gesteld dat vraaggerichte programmering een substantiële verandering impliceert ten opzichte van het 'oude' programmeren, bestaat dus veel onzekerheid over wat er precies kan worden verstaan onder vraaggericht programmeren. Vraaggericht programmeren is hiermee een thema op zichzelf. In hoofdstuk zes zal daarom verder worden ingegaan op wat er wordt verstaan onder vraaggericht programmeren en hoe de verschillende interpretaties van vraaggericht programmeren leiden tot nieuwe uitdagingen.

5.5.5 Macroniveau: regionale afstemming

Opvallend is dat programmeringsstrategieën van gemeenten zich vaak louter verhouden tot de lokale context. Op lokale schaal worden er oplossingen gezocht in flexibiliteit, adaptatievermogen en contractvormen. De vraag is echter of de woningmarkt zich beperkt tot de lokale schaal, of dat in sommige gevallen programmering meer op regionale schaal moet gaan plaatsvinden. Dit resulteert in het wasbakmodel van figuur 4. Dit alternatieve model impliceert een kwalitatief programmeringsideaal waarin programmeren niet op de lokale maar op de regionale schaal wordt bekeken. Elke wasbak representeert hierbij een gemeente, waarbij duidelijk een relatie tussen verschillende wasbakken te vinden is. Dit heeft diverse implicaties voor de huidige staat van programmeren. In veel provincies wordt al gewerkt in woningmarktregio's.

'Daar hebben we, nou ik denk dat we wel 10 a 12 keer bij elkaar zijn geweest om de behoefte zeg maar voor het totaal ook onderling op de goede manier te verdelen. Dus die regionale afstemming is er zeker' (Kleine gemeente, 2016)

Toch blijkt dat hetgeen men verstaat onder regionale afstemming en de manier waarop hier uiting tot wordt gegeven vaak verschilt. Provincie, regio en gemeente spelen verschillende rollen bij het regionaal afstemmen van woningbouwprogramma's. Daarnaast komt naar voren uit de empirische bevindingen dat het verschilt het per regio welke rol zij spelen. Dit heeft verschillende uitwerkingen op de manier waarop men tot bepaalde programma's komt. Ook regionale afstemming is hiermee een thema op zichzelf. In hoofdstuk zeven zal daarom uitvoerig worden ingegaan op programmeren en regionale afstemming.



Figuur 4 Naar regionale afstemming in programmering

5.6 Tussenconclusie

Uit dit hoofdstuk is gebleken dat veel van de huidige problematiek samenhangt met keuzes uit het verleden, zogeheten pijplijneffecten. Veel gemeenten zijn op zoek naar manieren om problematiek zoals overcapaciteit te reduceren, maar hebben hier te maken met contractuele en financiële overeenkomsten die niet zomaar kunnen worden ontbonden. Kwetsbaarheden doen zich dan ook vooral voor in de relatie tussen publiek en privaat. We kunnen hiermee concluderen dat oplossingen voor huidige problematiek zich hier op moeten richten. Hoewel veel gemeenten dit beseffen, blijkt dat uiteindelijk vaak toch dat wordt gekozen voor het schrappen van plancapaciteit. De vraag is dan in hoeverre publieke en private belangen kunnen worden samengebracht.

De identificatie van de knelpunten biedt echter ook mogelijkheden voor de toekomst van programmeren. Immers, kwetsbaarheden kunnen hiermee worden voorkomen of worden gereduceerd. Hiertoe zijn dan ook verschillende alternatieve manieren van programmeren voor de toekomst geïdentificeerd, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen oplossingen op microniveau en oplossingen op macroniveau.

Op microniveau zijn oplossingen vaak toepasbaar op de huidige manier van programmeren. Dit betreft kleinschaligere veranderingen zoals flexibiliteit in contractvorming, projectmatig programmeren en adaptief programmeren. Op macroniveau vinden veranderingen plaats in het gehele instrument van programmeren. De twee veranderingen op macroniveau die centraal staan zijn vraaggericht programmeren en programmeren en regionale afstemming. Vanwege de complexiteit van deze macroveranderingen zal in de volgende hoofdstukken dieper worden ingegaan op wat eronder kan worden verstaan, hoe het wordt toegepast, hoe het kan worden toegepast en welke implicaties dit heeft voor programmering.

6 Vraaggericht programmeren

6.1 Inleiding

In de zoektocht naar programmeringsmogelijkheden wordt vraaggericht programmeren veelal genoemd als nieuwe realiteit. Toch blijkt dat er nog veel onduidelijkheid is over wat kan worden verstaan onder vraaggericht programmeren. Het begrip 'vraag' kent in de kern veel onzekerheid, wat diverse uitwerkingen heeft op programmeren. Verschillen zijn vooral te vinden in de manier waarop de vraag wordt vastgesteld, de termijn waarop deze vraag wordt vastgesteld en de rol van publiek en privaat in het vaststellen van deze vraag. Hierin onderscheiden we drie ideaaltypen: overheids-geleid, markt-geleid en hybride-geleid. In dit hoofdstuk staan deze ideaaltypen centraal.

6.2 Wat is vraaggericht?

Vraaggericht programmeren wordt vaak genoemd als vervanging ten opzichte van aanbodgericht programmeren. Het achterliggende idee is dat in plaats van geredeneerd vanuit het aanbod te kijken naar de vraag naar woningen, geredeneerd vanuit de vraag wordt gekeken naar het benodigde aanbod aan woningen. Gemeentes ontwikkelen dus niet zomaar een woningbouwprogramma om vervolgens te kijken naar in hoeverre er vraag is naar deze woningen, maar kijken eerst naar wat er voor vraag is naar woningen alvorens ze een woningbouwprogramma bepalen dat hierop aansluit. Dit is duidelijk. Er is echter een belangrijk verschil waar te nemen in de manier waarop het begrip 'vraag' wordt geïnterpreteerd. Dit verschil beïnvloedt de manier waarop gemeenten tot woningbouwprogramma's komen en leidt hiermee tot verschillende knelpunten en kwetsbaarheden in 'vraaggerichte programmering'.

6.2.1 Woongedrag versus woonwensen

Vraag wordt allereerst vaak gekoppeld aan verwachtingen over huishoudensontwikkeling op basis van demografische prognoses, de zogenaamde indicatieve vraag. Hierbij wordt voornamelijk gekeken naar het inkomen, de levensfase en de huishoudenssamenstelling. Op basis van bepaalde verwachtingen over de ontwikkeling van deze huishoudens wordt vervolgens geconstateerd dat er een bepaald type woning nodig is om te kunnen voorzien in de huishoudensontwikkeling. Dit is waar het belangrijke verschil ontstaat in de manier waarop vraag wordt vastgesteld. Er is namelijk een verschil waargenomen tussen vraag geredeneerd vanuit woonwensen en vraag geredeneerd vanuit woongedrag.

Vraag geredeneerd vanuit woongedrag behelst de verwachting over de toekomstige behoefte aan woningen op basis van huishoudensontwikkelingen gekoppeld aan aannames over woongedrag van deze huishoudens. De aannamen hierbij zijn dat bepaalde huishoudens zich relateren tot bepaalde typen woningen. Vraag behelst hier dus de modelmatig constateerde huishoudensontwikkeling welke wordt gekoppeld aan woningtypen op basis van aannames over woongedrag. Woningbouwprogramma's worden vervolgens aangepast aan deze vraag.

Vraag wordt daarnaast veelal gekoppeld aan woonwensen. Hierbij wordt – op basis van bepaalde verwachtingen over huishoudensontwikkeling – een koppeling gemaakt met een geconstateerde woonwens van deze huishoudens die veelal is vastgesteld met behulp van gemeentelijke enquêtes. Het verschil met woongedrag is dat woonwensen worden gezien als hetgeen huishoudens willen bereiken in hun wooncarrière, terwijl bij woongedrag wordt geredeneerd vanuit constatering uit het verleden met betrekking tot woongedrag. Bij het vaststellen van vraag op basis van woonwensen wordt daarom vaak een hogere vraag geconstateerd dan bij het vaststellen van vraag op basis van woongedrag. Het idee is dat de wensen van huishoudens de daden overtreffen.

Het verschil tussen woonwensen en woongedrag is een eerste belangrijke factor die bijdraagt aan discrepanties in het vaststellen van woningbouwprogramma's. Immers, op basis van woonwensen ontstaat vaak een ander beeld van het benodigde type woning dan op basis van woongedrag. Verschillende gemeenten gebruiken vaak echter verschillende methoden om de vraag vast te stellen, waarbij zowel woonwensen als woongedrag als basis wordt gebruikt. Binnen een regio ontstaat hierdoor veelal een discrepantie in afstemming van woningbouwprogramma's. Gemeenten stellen hierbij vraaggericht te werk te gaan en onderbouwen op die manier de vraag die is vastgesteld. Zij kunnen dus aantonen vraaggericht te werk te gaan. Hierbij gaan zij echter voorbij aan de verschillen in het vaststellen van vraag tussen gemeenten. Dit geeft een eerste kwetsbaarheid van vraaggericht programmeren weer, welke zich verder uitwerkt in de verschillende ideaaltypen van vraaggericht programmeren die later aan bod komen.

6.2.2 Onzekerheid als basis

Naast het verschil tussen woonwensen en woongedrag is er een belangrijke overeenkomst. Beide manieren zijn gebaseerd op verwachtingen. Hoewel de aannames achter deze verwachtingen verschillen, wordt in principe bij beide manieren geprobeerd om inzicht te krijgen in een onzekere toekomst. Opvallend is dat de basis hiervan gebaseerd is op onzekerheid. Immers, de keuzemogelijkheden voor het vaststellen van vraag verduidelijken het bestaan van een zekere onzekerheid over wat überhaupt de manier is om vraag vast te stellen. Dit werkt zich in de praktijk vervolgens uit op twee vlakken.

Allereerst is er onzekerheid over de ontwikkeling van huishoudens en de termijn waarop ontwikkelingen plaatsvinden. Hoewel er vaak inzicht bestaat over demografische ontwikkelingen met betrekking tot aspecten zoals vergrijzing en ontgroening op de lange termijn, mist vaak het inzicht in hoe dit zich specifiek voordoet in een gemeente en op welke snelheid. Ook aspecten zoals verhuisgedrag tussen gemeenten - welke hun invloed hebben op de demografische situatie - zijn moeilijk te omvatten in een model. Dit is een algemene onzekerheid en kwetsbaarheid bij programmeren, ongeacht de manier waarop vraag wordt bepaald.

Een tweede onzekerheid uit zich in het type woning dat wordt gerelateerd aan huishoudens. Er bestaat veel onzekerheid over welk type woning nodig is voor welk type huishouden. De vraag die hierbij centraal staat is: wat moet er worden gebouwd voor de toekomstige huishoudens? Ook dit blijkt lastig te zijn. Immers, naast de vraag of huishoudens zich überhaupt ontwikkelen zoals wordt verwacht, kunnen ook de mogelijkheden en/of wensen van deze huishoudens veranderen. Op korte termijn bestaat hierover meer zekerheid. Maar vooral op lange termijn is de vraag in hoeverre huishoudensontwikkeling en de wensen en/of mogelijkheden van deze huishoudens betreffende bepaalde typen woningen op elkaar aansluiten.

Programmeren kan daarom worden gezien als een poging tot het creëren van zekerheid over een onzekere toekomst, gebaseerd op onzekerheid. Dit onzekere karakter kan niet worden geëlimineerd. Er is geen glazen bol om de toekomst te voorspellen. Anderzijds zijn er wel verschillende vraaggerichte strategieën om met onzekerheid om te gaan. Dit resulteert in drie ideaaltypen van vraaggerichte programmering die in de volgende paragrafen worden uitgewerkt: overheids-geleid vraaggericht, markt-geleid vraaggericht en hybride-geleid vraaggericht. De verschillende belangen die actoren in dit proces van het vaststellen van de vraag hebben kunnen leiden tot verschillende uitkomsten. Dit is meegenomen in de uitwerkingen van het model. De drie ideaaltypen zijn empirisch vastgesteld. Ze komen in de praktijk voor. Er zijn dus verschillende manieren waarop vraag tot stand komt en waarop wordt gepoogd zekerheid te creëren over de toekomst. Dit is te omvatten in het kleurplaatmodel.

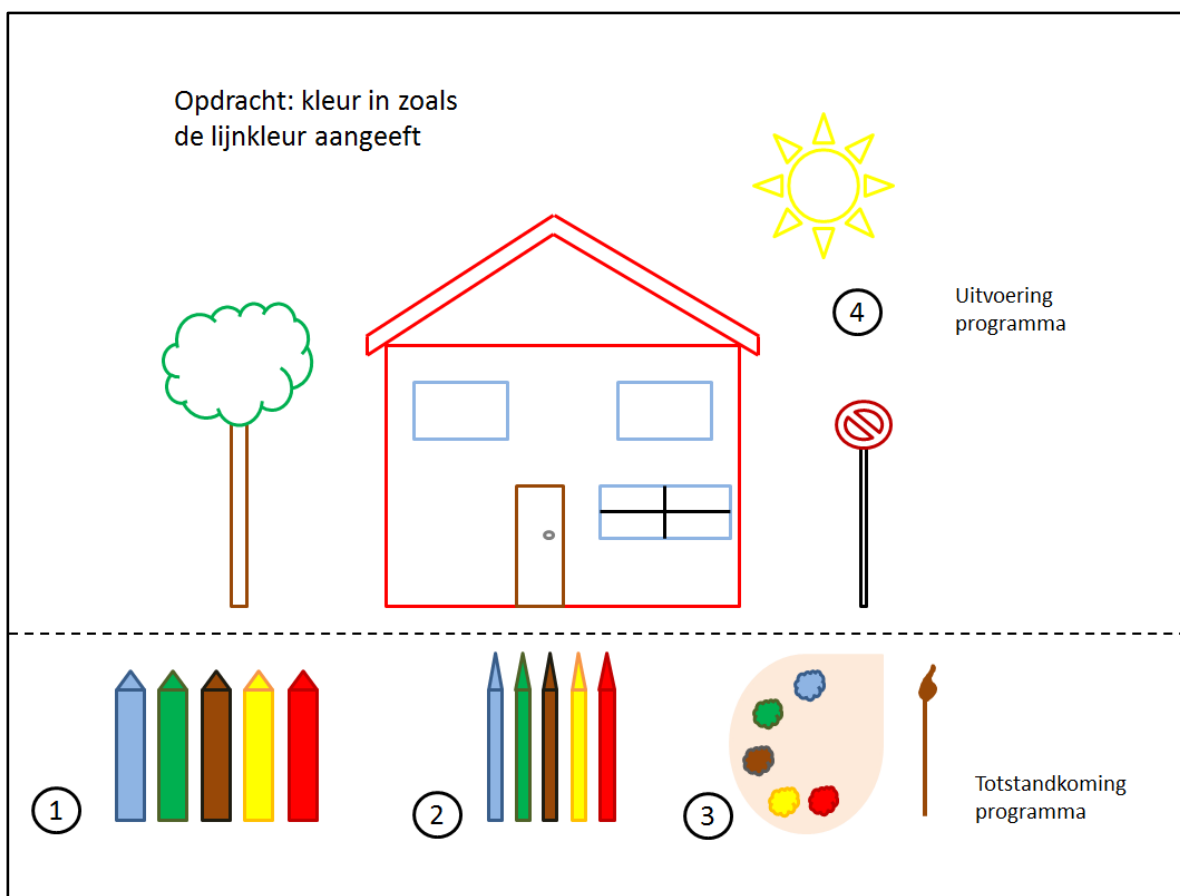
6.3 Overheids-geleid vraaggericht

Bij overheidsgeleide vraaggerichte programmering stelt de gemeente de benodigde kwalitatieve vraag naar woningen vast. In feite kan dit worden gezien als kadervorming van het type en het aantal woningen dat nodig wordt geacht. Binnen dit kader dienen projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties te opereren.

'We hebben een visiedocument, hebben zelf onze onderzoeken, we hebben onze afspraken, we zien zelf welke ontwikkelingen en tendensen er zijn en wat dat voor ons wonen betekent. En daar mag je op inspelen' (Middelgrote gemeente, 2016)

Belangrijk is dat de vraag hoofdzakelijk wordt vastgesteld op basis van drie soorten onderzoek die al dan niet overlappen. Allereerst wordt in veel gemeenten die een overheids-geleid model hanteren de vraag vastgesteld op basis van demografische prognoses gekoppeld aan woningtypen. Deze demografische prognoses zijn vaak ontleend aan bestaande provinciale prognoses maar worden ook door gemeenten zelf gekozen. Woningtypen worden hier bepaald via gemeentelijke onderzoek onder de bevolking betreffende woonwensen. Dit gebeurt in de regel via gemeentelijke enquêtes. Bevolkingsprognoses en gemeentelijk onderzoek vinden vaak gecombineerd plaats. Vraag wordt daarnaast vaak bepaald via externe marktonderzoeken. Dit komt veelvuldig voor. Een extern marktonderzoeksbureau krijgt hierbij de opdracht van een gemeente om onderzoek te doen naar de vraag van woningen en in het specifiek het type woning.

Uiteindelijk kan dit worden omvat in het kleurplaatmodel van figuur 5. De stiften, potloden en het verpalet staan hier centraal voor de manieren waarop vraag kan worden vastgesteld, namelijk via gemeentelijk onderzoek, bevolkingsprognoses en/of extern marktonderzoek. Dit deel van de kleurplaat richt zich dus op de manier waarop een vraaggericht programma tot stand komt. De lijnen van de tekening worden hiermee – in kleur – neergezet, zoals te zien is bij punt 4.



Figuur 5 Kleurplaatmodel: overheidsgeleid vraaggericht

Deel twee van de kleurplaat omvat de uitvoering van het woningbouwprogramma. De lijnen staan synoniem voor de invulling van het woningbouwprogramma. De uiteindelijke uitvoering van het programma is afhankelijk van private partijen. Deze partijen moeten echter wel handelen naar de kaders die zijn voortgekomen uit een van de manieren waarop vraag is vastgesteld. De kleurplaat moet dus worden ingekleurd zoals van tevoren publiek is bepaald. Dit geeft ook direct de kwetsbaarheid aan in de uitvoering van woningbouwprogrammering in zijn algemeenheid. Indien partijen geen heil zien in een bepaald vastgesteld programma, kunnen zij ook besluiten dit deel niet in te kleuren en te kiezen voor een ander in te kleuren deel.

6.3.1 Kwetsbaarheden

Overheidsgeleide vraaggerichte programmering kent diverse kwetsbaarheden. De eerste kwetsbaarheid uit zich in de keuze voor een prognose als leidraad. Er worden door gemeenten over het algemeen twee verschillende bevolkingsprognoses gebruikt: Pearl (PBL/CBS) en Primos (ABF Research). De uitkomsten van deze prognoses verschillen. Dit wordt veroorzaakt door verschillende aannames over de ontwikkeling van de bevolking en huishoudens en de woningvoorraad op gemeentelijk schaalniveau (De Beer et al., 2016). Zonder verder in te gaan op de inhoudelijke verschillen van deze modellen kan worden vastgesteld dat dit gevolgen heeft voor de realiteit van programmeren. Dit uit zich allereerst in uiteenlopende voorspellingen over de bevolkings- en huishoudensontwikkeling. De vraag die hierbij centraal staat is: wat is de juiste prognose? Missend inzicht in de werking van de modellen in samenhang met een blijvende onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen leidt ertoe dat gemeenten veel onzekerheid ervaren bij het gebruik van bevolkingsprognoses. Consequentie voor de regionale afstemming van programmeren is dat buurgemeenten verschillende prognoses kunnen hanteren met verschillende (conflicterende) uitkomsten. Dit leidt er toe dat discrepanties tussen woningbouwprogramma's kunnen ontstaan. Gemeenten kunnen echter altijd onderbouwen waarom zij tot een programma zijn gekomen en dat dit vraaggericht is. Het wordt dan de vraag welke prognose de waarheid verkondigt, maar vanwege het onzekere karakter van prognoses is dit lastig te bepalen.

'Het is vrij makkelijk om aan te tonen dat die behoefte er is. Het is ook vrij makkelijk om aan te tonen dat die behoefte er niet is' (Middelgrote gemeente, 2016)

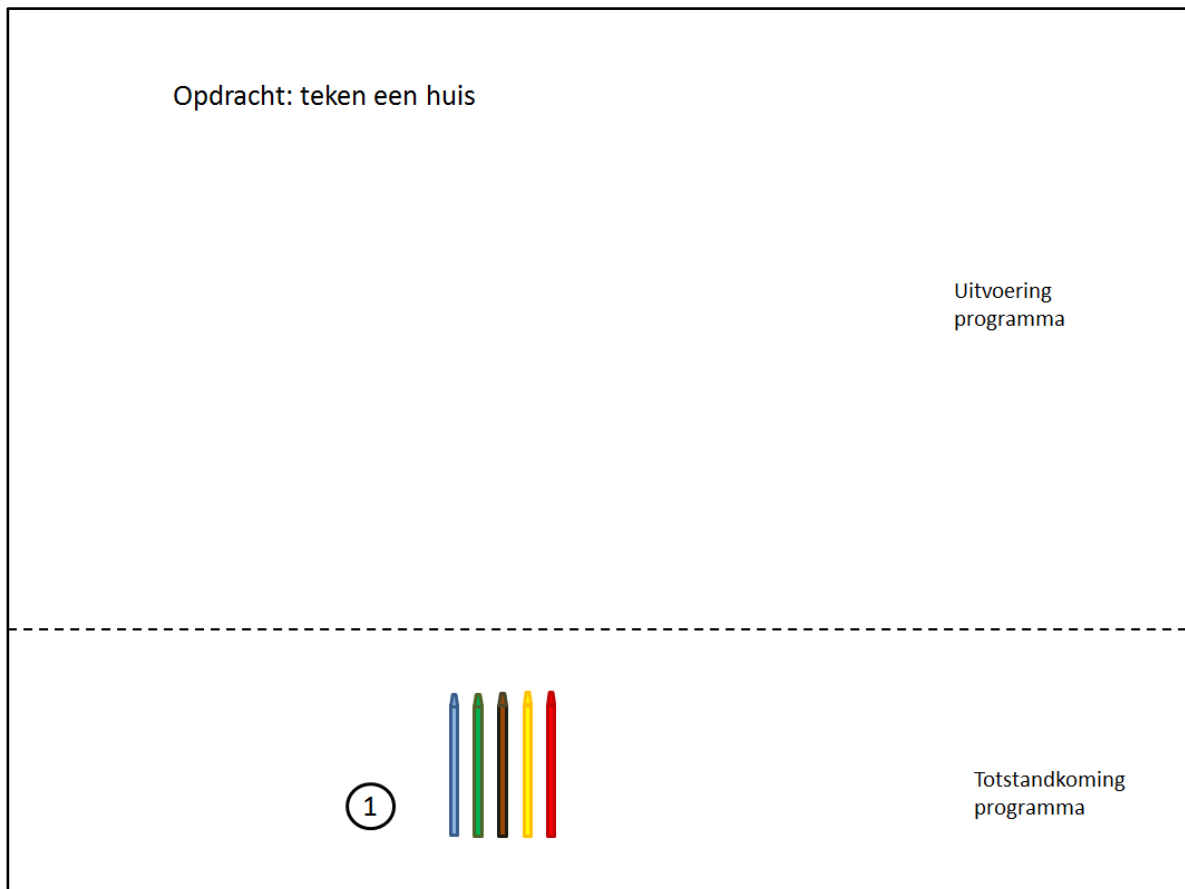
Net als in het geval van de keuze voor een bepaalde prognose kiezen gemeenten veelal ook zelf voor een bepaald marktonderzoek. Dit kan er toe leiden dat gemeenten binnen één regio verschillende onderzoeksbureaus inhuren die komen tot verschillende – conflicterende – conclusies op basis van verschillende aannames in het onderzoek. Hoewel er in steeds meer regio's sprake is van een regionaal kwalitatief onderzoek naar de vraag van woningen, mist in alle onderzochte regio's het mandaat vanuit de regio om kwalitatieve programma's vast te leggen per gemeente. Gemeenten kunnen dus zelf hun eigen invulling geven aan het kwalitatieve programma en de manier waarop zij tot deze invulling komen. Tegelijkertijd zijn zij in staat te beargumenteren dat het ontwikkelde programma de waarheid omvat. Immers, het is gebaseerd op een bepaalde vraag die is vastgesteld door een externe partij. Dit zorgt voor mogelijke discrepanties in de kwalitatieve afstemming van woningbouwprogramma's.

De derde kwetsbaarheid is gerelateerd aan de termijn waarover uitspraken worden gedaan over demografische ontwikkelingen. In de praktijk worden bevolkingsprognoses op de korte termijn door gemeenten over het algemeen meer geaccepteerd als 'de waarheid' dan prognoses op de lange termijn. Immers, hoe verder weg in de tijd, hoe groter de onzekerheid over interne en externe ontwikkelingen die de bevolkings- en huishoudensontwikkeling beïnvloeden. Het recente vraagstuk van statushouders is hier een goed voorbeeld van een externe op lange termijn niet voorspelbare ontwikkeling. Opvallend is dat de verschillen in de uitkomsten tussen Primos en Pearl toenemen naarmate de termijn wordt vergroot (De Beer et al., 2016). Woningbouwprogramma's worden vaak vastgesteld voor een tijdsperiode van 5 tot 10 jaar. Hoe groter deze tijdsperiode, hoe groter de onzekerheid over of het woningbouwprogramma dat wordt gebaseerd op deze prognoses in de toekomst nog aansluit op de dan ontstane vraag naar woningen. Dit is overigens een algemene kwetsbaarheid welke zich voordoet bij het programmeren van vastgoed. De in hoofdstuk vier genoemde toekomstgerichte oplossingen op microniveau spelen op deze kwetsbaarheid in door meer flexibiliteit te bieden.

De vierde kwetsbaarheid is gerelateerd aan de koppeling van woningtypen met huishoudens. Ook deze koppeling berust op aannames. Er wordt vanuit gegaan dat typen huishoudens kunnen worden gerelateerd aan een type woning. Dit uit zich in de prijsklasse van woningen, maar ook in de grootte en/of indeling van woningen. Het eerder gemaakte onderscheid tussen woongedrag en woonwensen speelt hier een belangrijke rol. Immers, modelmatig kan op basis van de bestaande kennis omtrent de relatie tussen woningtype en huishoudens worden geconstateerd in welk segment en/of prijsklasse behoefte is aan woningen (Motivaction, SmartAgent en Mosaic2016 zijn welbekende voorbeelden). De kwetsbaarheid doet zich hier voor in de aanname dat woongedrag uit het verleden kan worden geëxtrapoleerd naar de toekomst. Door sommige gemeenten wordt er voor gekozen om bevolkings- en huishoudensprognoses te koppelen aan woonwensen. Woonwensen overstijgen echter vaak daadwerkelijk verhuisgedrag. Daarnaast zullen huishoudens zich niet altijd relateren tot veronderstelde typen woningen.

Een vijfde kwetsbaarheid doet zich voor in de interne systematiek waar via externe onderzoeksbureaus komen tot bepaalde uitkomsten. Een veel gehoord argument van gemeenten is dat marktonderzoeken niet altijd als waarheid worden beschouwd vanwege de aannames in de marktonderzoeken zelf. Zo worden er in veel marktonderzoeken uitspraken gedaan over ontwikkelingen welke – gedeeltelijk – zijn gebaseerd op bevolkingsprognoses. Bij gemeenten is vaak weinig inzicht in de systematiek waar via deze onderzoeksbureaus tot uitkomsten komen. Tegelijkertijd wordt wel vaak door gemeenten gesteld dat de vraag is vastgesteld door een externe partij en dat het dus de waarheid is. De vraag is echter in hoeverre dit kan worden beschouwd als dé waarheid. Immers, programmeren is uiteindelijk een spel waarbij de toekomst wordt voorspeld en in die zin is er geen waarheid vast te stellen.

6.4 Markt-geleid vraaggericht



Figuur 6 Kleurplaatmodel: marktgeleid vraaggericht

Markt-geleid vraaggericht programmeren behelst het tegenovergestelde van overheids-geleid vraaggericht programmeren. Waar bij overheids-geleid vraaggericht programmeren kaders worden gesteld op gemeentelijk niveau van typen woningen en de kwantiteit hiervan, staat bij markt-geleid vraaggericht programmeren het type woning dat een projectontwikkelaar en/of woningbouwcorporatie vaststelt centraal. Gemeenten gaan er vanuit dat het type woning dat wordt vastgesteld door een projectontwikkelaar en/of woningbouwcorporatie correct is, gezien het bestaansrecht van deze partijen om woningen te verkopen en de visie die deze partijen op de vastgoedmarkt hebben. Dit betekent dat er niet wordt gehandeld naar kaders die door de gemeente zijn opgesteld, maar dat er wordt gehandeld naar de plannen van projectontwikkelaars en/of woningbouwcorporaties. Een belangrijk verschil met overheids-geleid vraaggericht programmeren is het zogeheten projectmatige programmeren. Dat wil zeggen dat er niet perse een woningbouwprogramma is opgesteld voor een bepaalde tijdsperiode, maar dat de gemeente op korte termijn plannen honoreert met de gedachte: als de markt het af kan zetten accepteren wij het plan. Keuzes worden dus gebaseerd op basis van marktsentiment en er worden hier geen gemeentelijke doelstellingen verbonden aan programma's.

'Dus we houden ons als overheid zeg maar, beperken we ons tot een minimale noodzakelijke regisseursrol als goede ruimtelijke ordenaar zeg ik maar even. En de rest ligt bij de markt. Dus als de markt bijvoorbeeld 2 onder 1 kappers wil, dan realiseert de markt 2 onder 1 kap' (Middelgrote gemeente, 2016)

Markt-geleid vraaggerichte programmering kan worden omvat in het kleurplaatmodel van figuur 6. Twee belangrijke verschillen ten opzichte van figuur 5 worden hiermee direct duidelijk. Allereerst is er maar een kernmanier waarvia vraag wordt vastgesteld, namelijk via marktsentiment. Vraag komt dus voort uit de koker van marktpartijen. Als er wordt gekeken naar de uitvoering van het programma valt op dat er geen kaders zijn gesteld. Waar bij figuur 5 netjes moet worden ingekleurd naar gelang van de publieke kaders, is hier veel vrijheid om zelf te komen met plannen, het zogeheten projectmatige programmeren. Gemeenten hebben hiermee van tevoren ook geen duidelijk programma en gaan vooral af op het marktsentiment van private partijen.

6.4.1 Kwetsbaarheden

Ook marktgeleide vraaggerichte programmering kent kwetsbaarheden. Een eerste kwetsbaarheid uit zich in de frictie tussen korte termijn en lange termijn bij het maken van plannen door marktpartijen en de hieraan gerelateerde belangen. Over het algemeen zijn projectontwikkelaars gericht op het afzetten van woningen op de korte termijn. Alhoewel hiermee op de korte termijn kan worden voldaan aan een bestaande vraag naar woningen, is het de vraag in hoeverre hiermee wordt ingespeeld op bevolkings- en huishoudensontwikkelingen op de lange termijn. Enerzijds kan worden gesteld dat de vraag die in het heden kan worden afgezet al aansluit op de benodigde woningen. Anderzijds kunnen zich in een tijdsperiode van tien jaar ontwikkelingen voordoen waar via programma's al rekening mee kan worden gehouden, maar waarbij projectontwikkelaars de tijd niet hebben om op te wachten. Het is dan afhankelijk van de toekomstige keuzes van deze partijen of uiteindelijk ook wordt ingezet op deze vraag. Dit vergt een basis van vertrouwen.

Een tweede kwetsbaarheid komt voort uit de focus op winstmaximalisatie van projectontwikkelaars. Projectontwikkelaars richten zich over het algemeen op het afzetten van een product waarmee zij maximale winst kunnen behalen. Dit uit zich ook in de ontwikkeling van een bepaald type woning. De vraag is of dit type woning aansluit op de wensen en mogelijkheden van de gehele bevolking, of in sommige gevallen kan leiden tot de beperking van mogelijkheden voor bepaalde inkomensgroepen. In gemeenten waar projecten moeilijk van de grond komen wordt dit risico vaak versterkt doordat gemeenten een belang hebben bij de ontwikkeling van woningen. Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan sociale huurwoningen of sociale koopwoningen – waarbij het idee is dat woningbouwcorporaties dit oppakken - maar ook aan woningen voor bijvoorbeeld de lage middenklasse. Het is de vraag of de markt altijd dit segment op zal pakken of in zulke gevallen liever niets doet en op een andere plek een ander type woning bouwt.

Een derde kwetsbaarheid is de mogelijkheid van projectontwikkelaars om gemeenten tegen elkaar uit te spelen. In sommige regio's komen woningbouwprojecten lastig van de grond. Een projectontwikkelaar staat in zulke gevallen relatief sterk in haar schoenen ten opzichte van de gemeenten. Immers, gemeenten hebben over het algemeen een belang bij woningbouw en zijn gebonden aan hun gemeentegrenzen, terwijl een projectontwikkelaar de mogelijkheid heeft om gemeentegrens-overschrijdend te opereren. Dit biedt projectontwikkelaars de optie om in het geval van een gemeente die niet meewerkt aan een plan, de keuze te maken voor een buurgemeente waar dit wel het geval is. Hoewel dit niet expliciet het doel van een projectontwikkelaar hoeft te zijn, kan enkel het sentiment dat bij gemeenten heerst dat de projectontwikkelaar met gemak naar de buurgemeente stapt er al voor zorgen dat plannen eerder worden gehonoreerd.

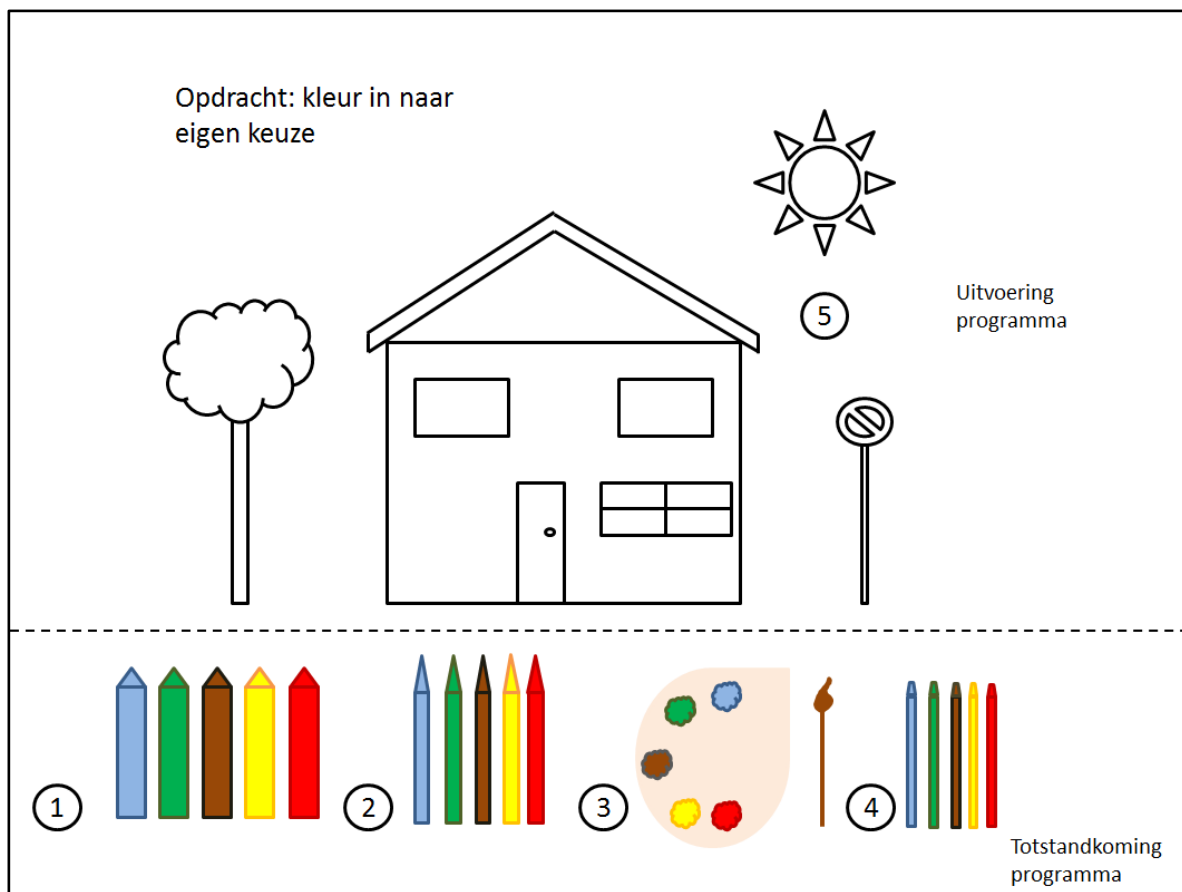
6.5 Hybride geleid vraaggericht

Hybride geleid vraaggerichte programmering omvat een combinatie van markt-geleid en overheids-geleid. Bij deze vorm van programmering zit de gemeente aan tafel met projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties, makelaars en andersoortige partijen om tezamen te komen tot het vaststellen van de vraag naar woningen. Op basis van deze vraag wordt vervolgens een woningbouwprogramma ontwikkeld. Dit programma biedt de kaders voor toekomstige woningbouwplannen. Het belangrijkste verschil met overheids-geleid en markt-geleid programmeren is de rol van de verschillende partijen in het creëren van een woningbouwprogramma. Bij hybride-geleid vraaggerichte programmering wordt tezamen -publiek-privaat - besloten welk type woning aansluit op de toekomstige vraag.

In de praktijk werkt dit zich vaak uit in de vorm van een menging waarin de overheid kaders stelt betreffende volkshuisvestelijke doelen en marktpartijen die kennis geven van hun visie op de vraag naar woningen buiten het sociale segment. Resultaat is een woningbouwprogramma die zowel kenmerken van marktgeleide en overheidsgeleide vraaggerichte programmering omvat.

'Nou wij leggen wel het aantonen van de behoefte bij de ontwikkelaar neer ook: toon aan waar dat er behoefte naar is. Wij hebben de ontwikkelaars meegenomen in de woonvisie. We hebben ontwikkelaars gevraagd waarom zij denken in het dure segment te kunnen slagen met hun woningbouw. En zij denken dat daar voldoende markt voor is.'
(Middelgrote gemeente, 2016).

Hybride-geleid vraaggerichte programmering is samen te vatten in het kleurplaatmodel van figuur 7. Er zijn hier vier manieren te onderscheiden waarvia vraag tot stand komt. Dit is in feite een samenvoeging van kleurplaatmodel 1 en 2. Daarnaast valt bij de uitvoering van het programma op dat er wel kaders zijn gesteld, maar dat deze kaders zelf mogen worden ingekleurd naar eigen keuze. Er is hiermee sprake van een publiek-private vorm van vraaggericht programmeren, waarbij zowel rekening wordt gehouden met publieke als met private partijen.



Figuur 7 Hybride geleid vraaggericht

6.5.1 Kwetsbaarheden

Een eerste kwetsbaarheid uit zich in de verschillende belangen van de partijen. Vanuit hun bestaansrecht hebben publieke en private partijen andersoortige belangen. Waar private partijen uiteindelijk hun bestaansrecht halen uit het maximaliseren van de winst, dienen publieke partijen een publiek doel: zorgen dat de juiste woningen beschikbaar zijn voor de juiste huishoudens. Dit leidt ertoe dat bij het vaststellen van de vraag en het programma fricties kunnen ontstaan tussen publiek en privaat. Immers, private partijen helpen mee bij het vaststellen van het programma terwijl zij tegelijkertijd partijen zijn die baat hebben bij een bepaald programma om zo hun eigen winstmaximalisatie te kunnen bereiken. Hoewel gemeenten de mogelijkheid hebben om te sturen naar gelang hun eigen publieke doelen, kunnen situaties ontstaan waarin gemeenten dusdanig afhankelijk zijn van bepaalde woningbouwontwikkelingen dat de belangen van private partijen de overhand krijgen. De vraag is dan in hoeverre nog kan worden gesproken van hybride-geleide programmering of van markt-geleide programmering. Hiermee wordt niet geïmpliceerd dat markt-geleide programmering slecht is. Het stelt echter wel ten vraag wat de invloed van gemeenten is in het bepalen van woningbouwprogramma's in samenhang met private partijen waarbij de basisgedachte is dat beide partijen invloed hebben op het programma.

Een tweede kwetsbaarheid komt voort uit ontwikkelingen in vraag. Programma's worden vaak opgesteld met een bepaalde tijdshorizon. Binnen deze tijdshorizon kunnen zich ontwikkelingen voordoen in de groei of stagnatie in de vraag naar woningen. Deze algemene kwetsbaarheid van programmering impliceert dat een mismatch kan ontstaan tussen bestaande programma's en de vraag naar woningen. Deze kwetsbaarheid komt ook voor bij de andere vormen van programmering.

Een derde algemeen voorkomende kwetsbaarheid is dat ook hier discrepanties kunnen ontstaan tussen gemeenten binnen een regio. Immers, buurgemeenten kunnen de vraag op een andere manier vaststellen. Tegelijkertijd kan in zulke gevallen wel worden aangetoond dat er vraaggericht te werk is gegaan. Ook hier is de vraag dan weer: welke vorm van het vaststellen van vraag is de waarheid? Hier zijn geen uitspraken over te doen vanwege het onzekere karakter van de toekomst.

Intermezzo 2: Reflectie verhouding politiek, beleid en markt

In de essentie gaat woningbouwprogrammering om het realiseren en afzetten van woningen. Een woningbouwprogramma wordt ontwikkeld, marktpartijen spelen in op dit programma door woningen te bouwen en vervolgens worden de woningen verhuurd of verkocht zodat mensen een woonplek hebben. Voorzien in adequate huisvesting wordt traditioneel dan ook gezien als belangrijkste doel van woningbouwprogramma's. De praktijk is echter weerbarstiger.

De laatste jaren is er veel geschreven over over-optimisme en groei-denken in vastgoedprogrammering (Janssen-Jansen & Mulders, 2012). Aangetoond is dat veel van de problematiek van een teveel aan plancapaciteit binnen woningbouwprogramma's zich niet perse relateert tot de financiële crisis en vraaguitval, maar vaak het gevolg is geweest aanbodgericht programmeren. Verklaringen zijn dus niet perse externe factoren, maar vaak interne systemische kenmerken van programmeren. Deze les is dan ook vaak getrokken door gemeenten en heeft ervoor gezorgd dat er vaak wordt gesproken over de transitie van aanbodgerichte naar vraaggerichte programmering waarbij groeiwensen achterwege worden gelaten. Het idee is dat er een positieve omslag heeft plaatsgevonden waarbij niet geld verdienen of groeien in inwonersaantallen, maar het voorzien in de vraag die er is vanuit de bevolking centraal staat. Maar is dit ook zo? Staan andere belangen centraal?

De beleidsdoelen die worden nagestreefd en de mate waarin dit plaatsvindt verschilt per gemeente. Gemeenten stellen allereerst vaak dat zij willen voorzien in adequate huisvesting voor de bevolking en dat zij vooral willen bijdragen aan de vitaliteit van hun gemeente ten behoeve van hun bevolking. Volkshuisvestelijke beleidsdoelen staan dus centraal, is de gedachte. In die zin zou men zelfs kunnen spreken van een transitie ten opzichte van een aantal jaren geleden. Het blijkt echter dat de vraag naar woningen – welke centraal staat in het kunnen voldoen aan deze volkshuisvestelijke doelen – ruim wordt geïnterpreteerd. En juist deze ruime interpretatie heeft diverse implicaties voor woningbouwprogrammering waardoor het 'oude denken' doorsijpelt in de huidige beleidsdoelen. Hetzij op een verkapt manier. De ruime interpretatie van vraag heeft belangrijke implicaties voor woningbouwprogrammering. Centraal staat de onzekerheid bij vaststellen van de vraag. Niemand weet precies wat de vraag is. Waar in het verleden simpelweg aanbodgericht werd geprogrammeerd, wordt dus wel gesproken over een transitie naar vraaggericht programmeren. Maar juist doordat vraag op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd en op verschillende manieren kan worden vastgesteld, geeft dit vrij spel om keuzes voor bepaalde programma's te onderbouwen onder het mom van 'voorzien in de behoefte naar woningen'. Groeiwensen en over-optimisme krijgen hiermee vrij spel om verkapt plaats te vinden. Dit hangt samen met verschillende factoren. Opvallend is dat dit verhaal zich vooral relateert tot het bestuurlijke aspect van programmeren. Vaak verschilt dit namelijk van de ambtelijke visie op woningbouwprogrammering. En juist dit verschil tussen politiek en beleid is opvallend. Gevolg is dat er vaak wordt gehandeld vanuit de bestuurlijke wens om op korte termijn iets te bereiken.

Aan de andere kant vindt dit verkapt plaats. Het containerbegrip 'vraaggerichte programmering' biedt hier ook ruimte voor. De behandelde hoofdvormen van vraaggericht programmeren verduidelijken dit. Naast de al geïdentificeerde kwetsbaarheden bij ieder van deze vormen van vraaggericht programmeren zorgt de ruime interpretatie van het begrip vraaggericht dus ook voor moeilijkheden met betrekking tot politieke belangen binnen gemeenten die kunnen doorsijpelen in het programma. Dit stelt ten vraag of vraaggericht programmeren in de huidige staat van doen kan worden beschouwd als oplossing ten opzichte van aanbodgerichte programmering. Dezelfde problematiek lijkt zich immers door te zetten, hetzij onder een andere noemer.

6.6 De sturingskracht van vraaggericht programmeren

De 'transitie' naar vraaggericht programmeren uit zich dus vooral in de mate waarin wordt gepoogd de vraag naar woningen vast te stellen alvorens wordt overgegaan tot de realisatie van plannen voor deze woningen. De drie beschreven ideaaltypen verschillen hier vooral in de manier waarop vraag wordt vastgesteld en hoe verschillende partijen hierbij betrokken zijn. Maar wat heeft dit voor consequenties voor de sturingskracht van programmeren?

In de essentie is de sturingskracht van vraaggericht programmeren niet anders dan de sturingskracht van aanbodgericht programmeren. Dit heeft te maken met de uiteindelijke mogelijkheden tot uitvoering van woningbouwprogramma's. Projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties nemen hierbij een centrale rol in. Immers, zij maken uiteindelijk de keuze om wel of niet te gaan ontwikkelen. Woningbouwprogrammering is in die zin een zeer afhankelijk instrument. Programma's kunnen worden opgesteld zonder dat hier uitvoering aan wordt gegeven. Dit is dan ook niet veranderd ten opzichte van voorheen. Veranderingen doen zich echter wel voor in de betrokkenheid van private partijen bij het opstellen van woningbouwprogramma's. Aangezien het vaak ook deze partijen zijn die uiteindelijk uiting moeten geven aan een programma, zijn de mogelijkheden om ex-ante te sturen groter. Er is hier in bepaalde zin een grotere kans tot een match tussen woningbouwprogramma en uitvoeringswensen van projectontwikkelaar en/of woningbouwcorporatie. In die zin zijn vooral hybridegeleide vraaggerichte modellen en marktgeleide vraaggerichte modellen interessant. Immers, hierbij is een grotere kans op aansluiting tussen het programma en de uiteindelijke uitvoering van een programma. Anderzijds is de uiteindelijke uitvoering nog steeds afhankelijk van de keuze van deze partijen om te gaan ontwikkelen. Dit verandert dan ook niet.

Er is wel een belangrijk verschil te vinden tussen woningmarktgebieden waar de druk op de woningmarkt hoger is, en woningmarktgebieden waar de druk op de woningmarkt lager is. Dit is in principe een spel van vraag en aanbod. Een hoge vraag naar woningen en weinig aanbod betekent dat het interessant is om woningen te ontwikkelen. Gemeenten hebben hier een relatief gunstige uitgangspositie ten aanzien van sturingsmogelijkheden. Zij kunnen immers 'kiezen' tussen projecten. Met name in gebieden waar de druk op de woningmarkt hoger is kan dus worden gesteld dat er meer sturingsmogelijkheden zijn voor gemeenten.

Minder tot geen druk op de woningmarkt impliceert dat de vraag naar woningen relatief laag is en het aanbod relatief groot. Dit hoeft niet te betekenen dat de sturingsmogelijkheden van gemeenten worden beperkt. Echter, vaak hebben gemeenten dusdanige belangen (Intermezzo 2) bij woningbouw dat zij zich in zekere mate afhankelijk voelen van nieuwe woningbouwontwikkelingen. Het aantrekken van nieuwe ontwikkelingen wordt hiermee vaak op de agenda gezet. En de verhouding tussen gemeenten en de markt verandert hiermee ook ten opzichte van gebieden waar de druk op de woningmarkt hoger is. Het kan daarom worden gesteld dat de sturingskracht van vraaggericht programmeren in woningmarktgebieden waar de druk hoog is relatief groter is dan de sturingskracht van programmeren in gebieden met minder druk. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat de uiteindelijke uitvoering afhankelijk blijft van private partijen. In die zin verandert er niets.

6.7 Tussenconclusie

Elk van de drie beschreven ideaaltypen kent haar kwetsbaarheden. Deze kwetsbaarheden relateren zich vooral tot het thema onzekerheid. Men kan de toekomst niet voorspellen en hiermee ook niet de vraag. De drie beschreven modellen waar via vraag wordt vastgesteld zijn hiermee niet goed of fout te benoemen. Het betreft verschillen in de manier waarop men vraag vaststelt en verklaart hiermee ook de onduidelijkheid rond het begrip 'vraaggericht programmeren'. Vraaggericht programmeren kan daarom enerzijds worden gezien als indirecte oplossing voor de huidige problematiek in het programmeren maar roept anderzijds de vraag op in hoeverre het een antwoord is bestaande vraagstukken rondom het instrument programmeren.

Ook de sturingskracht van programmeren verandert in de essentie niet met vraaggericht programmeren. Immers, uitvoering van programma's blijft afhankelijk van private partijen. Wel kan worden gesteld dat het betrekken van private partijen bij het opstellen van de vraag de mogelijkheid tot een match tussen woningbouwprogramma en de uiteindelijke uitvoering van dit programma vergroot. In die zin zijn hybridegeleide vraaggerichte programmering en marktgeleide vraaggericht programmering interessant. Echter, dit doet niks af aan de afhankelijkheid van private partijen betreffende uiteindelijke uitvoering.

Opvallend is dat de in hoofdstuk vijf genoemde toekomstgerichte micro-oplossingen veelal aansluiten op de geïdentificeerde kwetsbaarheden van de modellen. Dit kan mogelijkheden bieden voor de toekomst van programmeren, waarbij zowel op macro als micro niveau veranderingen worden doorgezet. Anderzijds betekent de keuzevrijheid voor gemeenten dat de kwetsbaarheid met betrekking tot afstemmingsvraagstukken in het vaststellen van vraag en programma's hiermee niet wordt gereduceerd. Er zijn daarom meer inzichten nodig in programmering en regionale afstemming.

In het volgende hoofdstuk gaan we in het specifiek in op programmeren en regionale afstemming. Verschillen manieren van regionale afstemming worden geïdentificeerd. Tevens wordt ingegaan op de kwetsbaarheden die zich relateren tot deze vormen. Op het eind van dit hoofdstuk wordt een koppeling gemaakt met de ideaaltypen van vraaggerichte programmering.

7 Programmeren en regionale afstemming

7.1 Inleiding

Er zijn verschillende manieren om regionaal af te stemmen bij woningbouwprogrammering. Deze verschillen uit zich vooral in het proces bij de totstandkoming van woningbouwprogramma's. Het proces van programmeren is hiermee niet eenduidig. Programma's kunnen op verschillende manieren tot stand komen en relateren zich hiermee vaak ook verschillend tot regionale afstemming. Daarnaast zijn er ook verschillen te vinden in de manier waarop partijen een rol spelen in dit proces.

In dit hoofdstuk staat daarom het proces van programmeren en regionale afstemming centraal. We onderscheiden verschillende procesmatige aspecten van programmeren betreffende regionale afstemming en komen hiermee tot modellen die deze aspecten omvatten. Het wordt duidelijk dat verschillen in het proces van programmeren tussen regio's ook binnen regio's verschillend worden ervaren als gevolg van de lokale beleidscontext. Programmeren vergt maatwerk.

7.2 Wat is regionale afstemming?

Regionale afstemming omvat de formele en/of informele afstemming van gemeentelijke woningbouwprogrammering op een regionaal schaalniveau. Woningbouwprogramma's worden hierbij gemeentegrens overschrijdend op elkaar afgestemd. Er zijn twee belangrijke verschillen in wat er onder afstemming wordt verstaan. Een eerste verschil welke zich ook uitwerkt in de rest van dit hoofdstuk is het verschil tussen formele en informele afstemming.

Bij formele regionale afstemming van woningbouwprogramma's is de noodzaak tot afstemming formeel vastgesteld en hiermee verplicht gemaakt, vaak door een provincie. Deze verplichting betekent dat gemeenten in regionaal verband verplicht zijn overleg te plegen over de kwalitatieve invulling van hun woningbouwprogramma. Dit betekent in de praktijk niet perse dat er ook daadwerkelijk op elkaar wordt afgestemd. Gemeenten geven elkaar weet van de kwalitatieve invulling van hun programma. Kwantitatief wordt door een provincie vaak aan gemeenten of een regio een maximum aan plancapaciteit vastgelegd. Dit kan ook worden beschouwd als een vorm van afstemming, alhoewel de kwalitatieve invulling van het programma en hiermee ook de kwalitatieve afstemming vaak over wordt gedragen aan gemeenten.

Bij informele afstemming wordt er informeel – uit eigen initiatief - tussen gemeenten overleg gepleegd over gemeentelijke woningbouwprogramma's. Dit kan zich tussen bijvoorbeeld buurgemeenten afspelen, maar ook in een grotere regio tussen regiogemeenten. Dit eigen initiatief betekent dat deze samenwerking volledig vrijwillig verloopt tussen gemeenten, vaak met het besef van de noodzaak om met buurgemeenten programma's af te stemmen. Binnen formele regio's is er in sommige gevallen sprake van kleinere informele regionale samenwerkingsverbanden.

'Dat is eigenlijk een soort van traditie dat die vijf gemeenten hier elkaar weten te vinden. Maar wel meer in de overdracht- en kennisdeling en niet zozeer in het maken van afspraken' (Kleine gemeente, 2016)

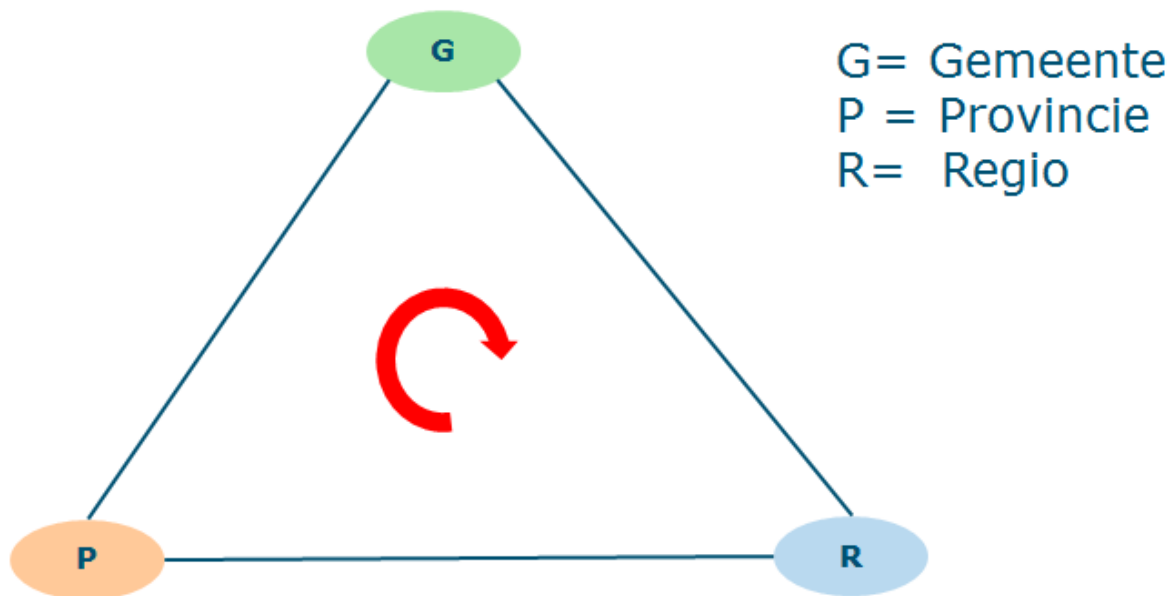
Een ander belangrijk verschil is het al benoemde verschil tussen kwantitatieve en kwalitatieve afstemming. Kwantitatieve afstemming omvat de cijfermatige afstemming van woningbouwprogramma's. Elke gemeente heeft hierbij een in cijfers uitgedrukt woningbouwprogramma dat kwantitatief is afgestemd met andere regiogemeenten. Deze kwantitatieve afstemming komt hiermee neer op een bepaald aantal woningen dat maximaal mag worden gerealiseerd in een bepaalde tijdsperiode.

Kwalitatieve afstemming behelst de in typen woningen uitgedrukte afstemming van gemeentelijke woningbouwprogramma's. De invulling hiervan is relatief vrij. Dit impliceert dat typen woningen kunnen worden uitgedrukt in percentages sociaal en privaat, maar ook in percentages of aantallen eengezinswoningen, twee-onder-een kappers, vrijstaande woningen en dergelijke. De praktijk leert dan ook dat kwalitatieve afstemming vrij soepel wordt geïnterpreteerd. Deze twee verschillen maken duidelijk dat net als in het geval van vraaggericht programmeren geen eenduidig beeld is te geven van wat kan worden verstaan onder regionale afstemming van woningbouwprogramma's. De invulling van het begrip regionale afstemming is hiermee vanuit het beginsel al relatief vrij te interpreteren.

7.2.1 Introductie driehoekmodel

Ook in het proces van regionale afstemming zijn verschillen te vinden. In de praktijk is dit vooral waarneembaar in de manier waarop er regionaal wordt afgestemd tussen gemeenten en de rol die partijen hierin spelen. Dit is te omvatten in het driehoekmodel. Centraal in het driehoekmodel staat de interactie tussen gemeenten, de regio waar deze gemeenten toe behoren en de betreffende provincie. Het idee is dat de interactie tussen deze partijen leidt tot de afstemming van woningbouwprogramma's binnen een regio. In dit basismodel hebben de drie partijen een gelijke rol in het proces om te komen tot regionale afstemming. Dit betekent dat gemeenten, de regio en de provincie gezamenlijk aan tafel zitten om woningbouwprogramma's te bepalen voor iedere afzonderlijke gemeente binnen de regio. Hierbij kan het zowel gaan over kwalitatieve als kwantitatieve afstemming.

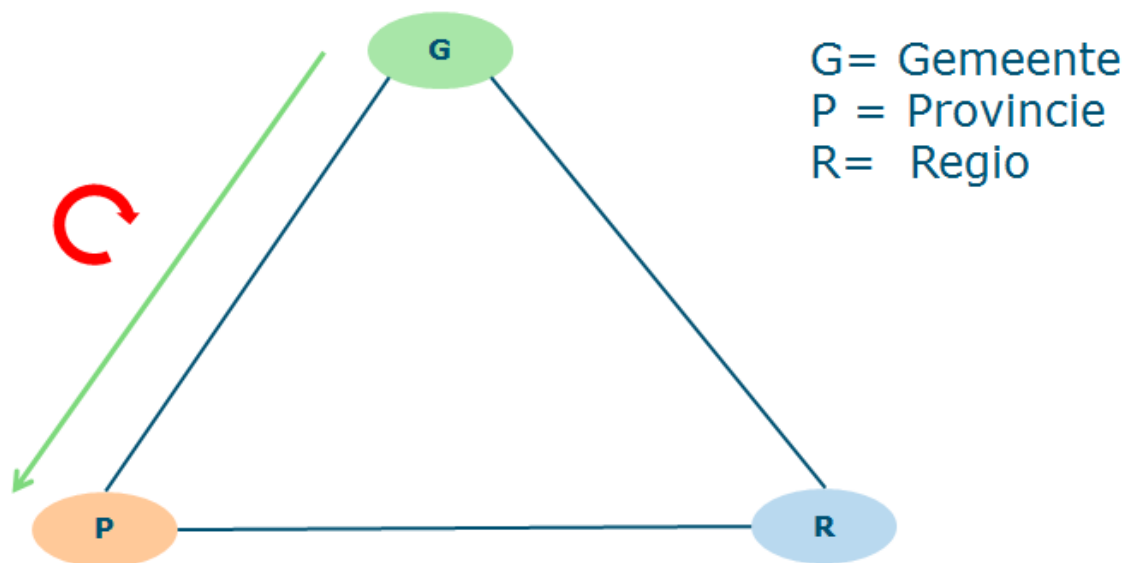
De verbindende lijn tussen de drie partijen staat hier synoniem voor de interactie die plaatsvindt betreffende afstemming. Het basismodel impliceert een gelijkwaardige rol voor elk van de partijen. De praktijk laat echter zien dat dit vaak niet het geval is. De verschillende partijen hebben vaak een verschillende rol in het proces van regionale afstemming. Hierbij zijn ook duidelijk verschillen waar te nemen tussen regio's. In de volgende paragrafen zal daarom worden ingegaan op de verschillende alternatieve modellen die te vinden zijn betreffende (regionale) afstemming van woningbouwprogramma's.



Figuur 8 Basis driehoekmodel; de pijl weerspiegelt het startpunt

7.3 Alternatief model 1: Gemeente --> Provincie

Het basismodel impliceert een gelijkwaardige relatie tussen gemeenten, de regio en de provincie. Het eerste alternatieve model gaat echter voorbij aan het idee van een regio. Vanuit een gemeente wordt hier een programma gemaakt dat binnen een provinciaal kader valt. Er is hier geen regio om de afstemming tussen gemeenten te bevorderen. Afstemming van woningbouwprogramma's gebeurt hier dus puur kwantitatief: de provincie geeft de kaders – vroeger contingenten genoemd – aan van het maximum te bouwen aantal woningen in een bepaalde tijdsperiode. De kwalitatieve invulling van het type woning wordt vrijgelaten aan de gemeenten. Formeel gezien is er dus geen regio die fungeert als tussenliggende partij om de kwalitatieve invulling van gemeentelijke woningbouwprogramma's op elkaar af te stemmen. De belangrijkste vraag die hierbij ontstaat is: Is er sprake van afstemming?



Figuur 9 Alternatief model 1

Vanuit kwantitatief oogpunt kan worden gesteld dat de provincie toeziet op de afstemming van woningbouwprogramma's. Immers, de provincie bepaalt - aan de hand van demografische prognoses - het maximum aantal te bouwen woningen per gemeente voor een bepaalde tijdsperiode. Belangrijk is wel dat gemeenten ook de keuze kunnen maken om een programma te ontwikkelen dat onder dit maximum valt. Ook kan de uiteindelijke uitvoering van een programma tegenvallen. Op deze manier kan nog steeds een discrepantie tussen gemeenten ontstaan betreffende kwantitatieve afstemming waar provincies geen invloed op hebben. Afstemming in het vastgestelde woningbouwprogramma betekent dus niet automatisch afstemming in de uitvoering van dit programma.

Ook vanuit kwalitatief oogpunt zijn er kwetsbaarheden te identificeren. Immers, gemeenten zijn bij dit model vrij om een programma te ontwikkelen naar gelang hun eigen gemeentelijke visie op wat de vraag naar woningen is. Dit kan leiden tot discrepanties tussen gemeenten betreffende de manier waarop tot de kwalitatieve invulling van programma's wordt gekomen. Doordat er ook geen (formeel) regionaal gesprek plaatsvindt tussen gemeenten vindt hier verder geen kwalitatieve afstemming van deze verschillende manieren van het vaststellen van vraag. Dit model laat daardoor veel ruimte over aan het ontstaan van intergemeentelijke discrepanties in woningbouwprogrammering, zowel vanuit kwantitatief als kwalitatief oogpunt.

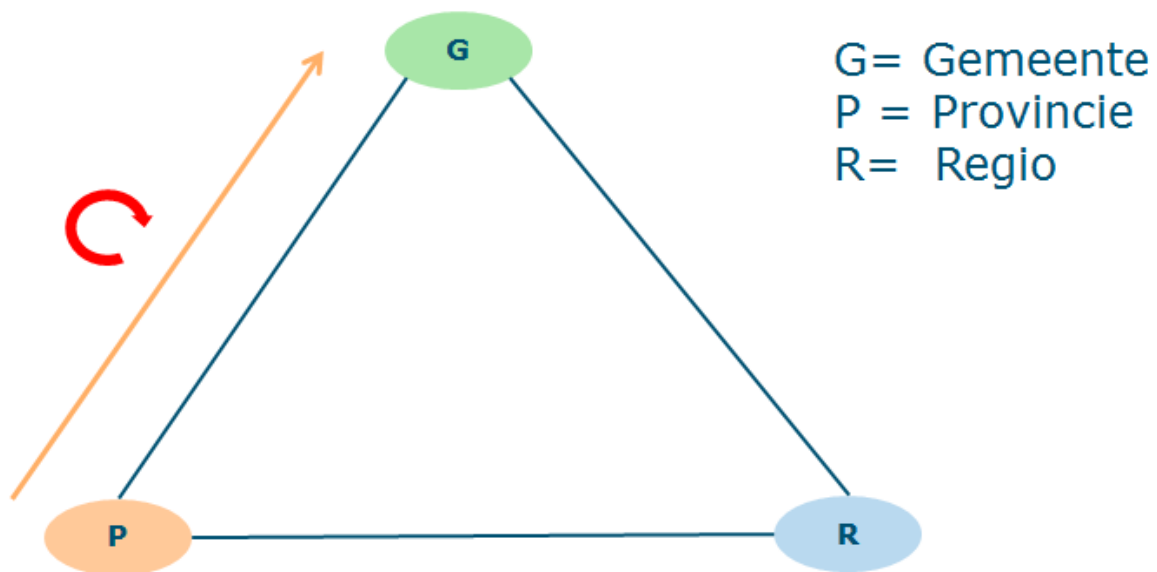
Een mogelijk gevolg hiervan op zowel gemeentelijk, regionaal als provinciaal schaalniveau is het ontstaan van een mismatch tussen vraag en aanbod, waarbij vraag het aantal afzetbare woningen behelst en aanbod de kwalitatieve invulling van een woningbouwprogramma. In de praktijk heeft dit in sommige gevallen zelfs geleid tot de co-existent van een kwantitatieve overcapaciteit en een

kwalitatieve ondercapaciteit van bepaalde typen woningen die niet zijn geprogrammeerd maar waar wel een actuele vraag naar is geconstateerd. Dit wil niet zeggen dat alternatief model 1 altijd leidt tot deze problematiek. Het kan echter wel worden gesteld dat het vrijblijvende karakter van kwalitatieve afstemming in dit model leidt tot meer mogelijkheden voor de problematiek om plaats te vinden. Anderzijds behoudt de provincie veel sturingsmogelijkheden die kwantitatieve problematiek in zekere mate kunnen voorkomen.

In de praktijk komt dit model in deze 'pure' vorm relatief weinig voor. Dit heeft er mee te maken dat vaak een regio is ingesteld waarbinnen ook kwalitatief het gesprek over afstemming plaatsvindt (zie model 3 en 4). Dit wil niet zeggen dat alternatief model 1 hiermee niet voorkomt. In sommige gevallen heeft de ingestelde regio namelijk verder geen invloed op het proces van woningbouwprogrammering. Gemeenten gaan in die zin voorbij aan de regio en houden zich enkel aan de afspraak dat er periodiek overleg moet worden gepleegd. Verder maken gemeenten in zulke gevallen vaak hun eigen plannen zonder hierbij rekening te houden met regiogemeenten.

7.4 Alternatief model 2: Provincie --> Gemeente

Het tweede alternatieve model behelst een eenzijdige relatie vanuit de provincie naar gemeenten. Een belangrijk verschil met alternatief model 1 is dat hierbij voor provincies meer ruimte is om ook kwalitatief te sturen op woningbouwprogramma's. De provincie stelt ofwel – zoals in het geval bij alternatief model 1 – kwantitatief vast wat per gemeente aan woningbouwprogramma ontwikkeld mag worden, ofwel kwalitatief vast wat voor type woning per gemeente in het woningbouwprogramma ontwikkeld mag worden. Ook hier is formeel geen regio die fungeert als tussenliggende partij voor kwantitatieve en/of kwalitatieve afstemming van woningbouwprogramma's.



Figuur 10 Alternatief model 2

Een belangrijk verschil met alternatief model 1 is het proces om te komen tot een programma. Bij alternatief model 1 biedt de provincie de kaders (contingenten) waarbinnen gemeenten hun woningbouwprogramma mogen ontwikkelen. De provincie fungeert hier in feite als kaderstellende partij en laat de ruimte om te komen tot een gemeentelijk kwalitatief woningbouwprogramma vrij aan gemeenten mits het binnen deze kwantitatieve kaders valt. Bij alternatief model 2 speelt de provincie al eerder in het proces een rol. De implicatie hiervan is dat de provincie alleen of tezamen met gemeenten kan bepalen welke kwalitatieve invulling van het woningbouwprogramma gewenst is. De provincie neemt hierbij de verantwoordelijkheid voor zowel kwalitatieve als kwantitatieve afstemming.

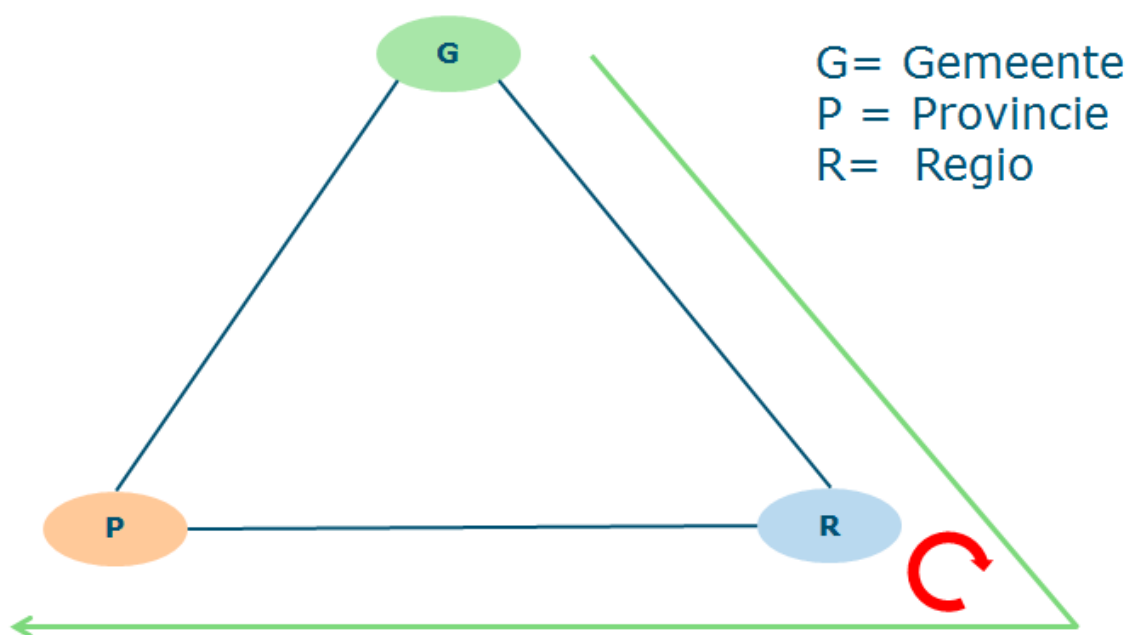
Net als in het geval van alternatief model 1 is een belangrijke kwetsbaarheid bij dit model dat de uitvoering van een programma tegen kan vallen. Immers, er is geen invloed op de mate waarin marktpartijen uiting willen geven aan een programma. Daarnaast kan de eenzijdige relatie vanuit provincies naar gemeenten betekenen dat provinciale kennis over de gemeentelijk specifieke context ontbreekt. De vraag is dan in hoeverre provincies in staat zijn deze specifieke context mee te nemen in het op te stellen woningbouwprogramma. Hierbij dient wel de kanttekening te worden gemaakt dat gemeenten wel kunnen worden betrokken in het proces tot het komen van een kwalitatief woningbouwprogramma. Het verschil is dan vooral de verantwoordelijkheid die de provincie draagt over kwalitatieve afstemming. Een verantwoordelijkheid die zich bij alternatief model 2 enkel toespitst op kwantitatieve afstemming.

Dit model is in de praktijk niet in pure vorm geconstateerd. Het aspect van kwalitatieve afstemming wordt door provincies vaak overgelaten aan regio's. Alternatief model 2 is hiermee in zijn pure vorm vooral theoretisch van aard. De implementatie van dit model zou betekenen dat de directe sturingsmogelijkheden voor de provincie op woningbouwprogrammering zouden toenemen. Immers, naast kwantitatieve sturing is hier ook kwalitatief de mogelijkheid tot sturing. De vraag is echter in hoeverre dit realistisch is. Gemeenten staan immers dichterbij hun bevolking en woningbouwopgaven dan een provincie en hiermee wordt in feite voorbij gegaan aan het bestaansrecht van een gemeente betreffende woningbouw.

Gemeenten hebben vaak ook meer zicht op de vraag naar woningen die zich voordoet in de gemeente. Zij staan dichterbij de partijen die uiteindelijk uitvoering kunnen of willen geven aan woningbouwprogramma's. En juist deze uitvoering is uiteindelijk belangrijk voor de afstemming van woningbouw. Ook bij dit model ontstaat daardoor de kwetsbaarheid van intergemeentelijke discrepanties in de uitvoering van woningbouwprogramma's. De effectiviteit van alternatief model 2 kan dan ook worden betwijfeld.

7.5 Alternatief model 3: Gemeente --> Regio --> Provincie

Bij het derde alternatieve model speelt de regio een rol. Vanuit regiogemeenten wordt hier een gemeentelijk woningbouwprogramma opgesteld welke vervolgens binnen de regio wordt afgestemd door de regiogemeenten. Deze regio valt binnen een provinciaal kwantitatief kader. Binnen het model zijn weer meerdere alternatieven mogelijk.



Figuur 11 Alternatief model 3

Allereerst is er een belangrijk verschil tussen formele en informele regio's. Formele regio's omvatten door de provincie vastgestelde regio's waar gemeenten toe behoren. In dit geval vindt afstemming dus plaats tussen gemeenten in een door de provincie opgestelde regio, al dan niet op bovenregionaal of sub-regionaal schaalniveau. Het idee is dat gemeenten binnen deze regio tezamen komen tot afstemming van hun woningbouwprogramma. De regio fungeert als facilitator in dit proces en heeft al dan niet een aparte bestuurslaag. Opvallend is dat er geen harde eisen worden gesteld aan de kwalitatieve afstemming van gemeentelijke woningbouwprogramma's. Dit betekent dat gemeenten relatief vrij zijn in de keuzes betreffende de kwalitatieve invulling van het woningbouwprogramma. Anderzijds zijn gemeenten wel verplicht om op zijn minst met elkaar te overleggen. Dit model impliceert dus een bepaalde mate van vertrouwen in het gemeentelijke handelen om kwalitatief programma's af te stemmen.

Bij informele regio's vindt afstemming plaats op basis van vrijwilligheid tussen gemeenten die elkaar uit eigen initiatief kennis geven van hun woningbouwprogramma. In de praktijk blijkt dat deze informele regio's qua organisatiestructuur vaak opgaan in bestaande formele regio's. Dit betekent dat naast overleg uit eigen initiatief tussen een aantal gemeenten, ook op een hoger schaalniveau in de grotere regio overleg wordt gepleegd. Echter staat ook hier een basis van vrijblijvendheid centraal.

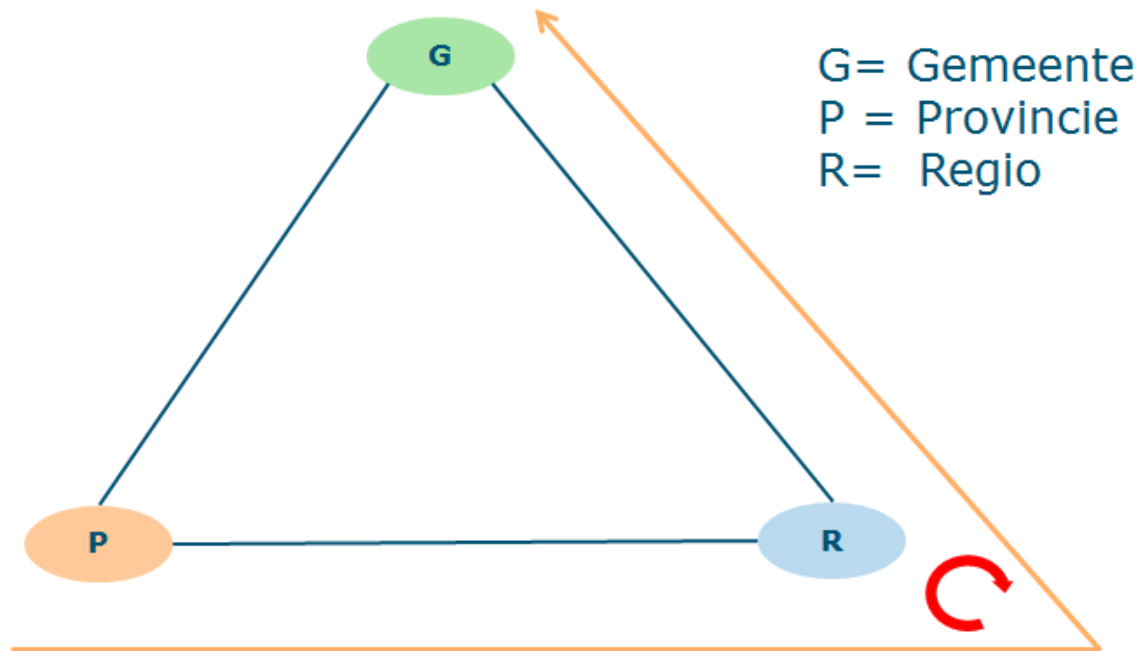
Ook in het proces waar via afstemming tot stand komt zijn verschillen te vinden. Afstemming kan immers kwalitatief en kwantitatief plaatsvinden. In de praktijk blijkt dat gemeenten vooral kwantitatief hun programma op elkaar afstemmen. Hoewel er wel overleggen plaatsvinden waarin men elkaar kennis laat deelnemen van de kwalitatieve aspecten van het woningbouwprogramma, staat de keuze vrij om zelf de invulling van de kwalitatieve aspecten van het woningbouwprogramma te bepalen. Kwantitatief gezien zorgt bij dit alternatief de invloed van de provincie ervoor dat gemeenten een bepaald aantal woningen mogen bouwen. De regio is in dit geval dus vooral opgesteld om het kwalitatieve gesprek op gang te brengen. Zoals gesteld hangt de daadwerkelijke regionale afstemming af van de vrijwillige medewerking van gemeenten. De vraag is in hoeverre dit plaatsvindt.

De belangrijkste kwetsbaarheid van dit alternatieve model is de vrijblijvendheid van daadwerkelijke kwalitatieve afstemming door gemeenten. Toch is er ook een belangrijk verschil ten opzichte van de voorgaande modellen. Gemeenten zijn bij dit model verplicht om op zijn minst met elkaar het gesprek aan te gaan. Dit leidt soms zelfs tot regionale woonagenda's. Hoewel uiteindelijk gemeenten zelf keuzes over de kwalitatieve invulling blijven maken, betekent dit wel dat er op zijn minst wordt nagedacht over de mate waarin programma's op elkaar aansluiten. Dit is een voordeel ten opzichte van model 1 en 2.

In de praktijk komt dit model in de meeste gevallen voor. Provincies behouden hiermee hun kwantitatieve sturing, terwijl gemeenten kwalitatief gezien vrij zijn hun programma te bepalen, mits ze regiogemeenten kennis geven van dit programma. Knelpunten ontstaan vooral in de kwalitatieve afstemming van woningbouwprogramma's. Immers, gemeenten mogen op hun eigen manier bepalen welk kwalitatief programma zij nastreven, en de manier waarop zij dit bepalen staat ook vrij. Gemeenten hebben bij dit model vaak wel meer kennis van het woningbouwprogramma van regiogemeenten.

7.6 Alternatief model 4: Provincie --> Regio --> Gemeente

Bij het vierde alternatieve model wordt door de provincie een cijfer van het aantal te bouwen woningen voor een bepaalde periode toebedeeld aan een regio. Binnen deze regio stemmen gemeenten vervolgens kwantitatief en in sommige gevallen ook kwalitatief hun woningbouwprogramma op elkaar af. Het belangrijke verschil met alternatief model 3 is dat provincies de directe kwantitatieve sturing op gemeenten loslaten. Gemeenten binnen de regio bepalen zelf de kwantitatieve afstemming van hun woningbouwprogramma binnen de regio. Er zijn wel verschillen te vinden in de mate waarin de provincie betrokken is in het proces van afstemming. In de praktijk blijkt dat provincies ofwel vanaf het begin betrokken zijn in dit proces om tezamen met regiogemeenten te komen tot een afgestemd bouwprogramma, ofwel in een later stadium zich mengen in het afstemmingsvraagstuk.



Figuur 12 Alternatief model 4

Hoe de provincie zich vervolgens in dit gesprek opstelt ten opzichte van de gemeente wordt door de gemeenten ervaren als belangrijk voor de uitkomst van regionale afstemming. Provincies die 'meedenken' vanaf het begin van het proces worden over het algemeen door gemeenten ervaren als positief zijnde. Kanttekening hierbij is dat dit wel afhankelijk is van de context waarin deze gemeenten zich bevinden. Deze context komt vaak voort uit de relatie met de provincie in het verleden. Het winnen van vertrouwen vergt in die zin vaak enige tijd. Toch kan worden geconstateerd dat een provincie die vanaf het begin meedenkt over regionale afstemmingsvraagstukken wordt ervaren als positief door gemeenten.

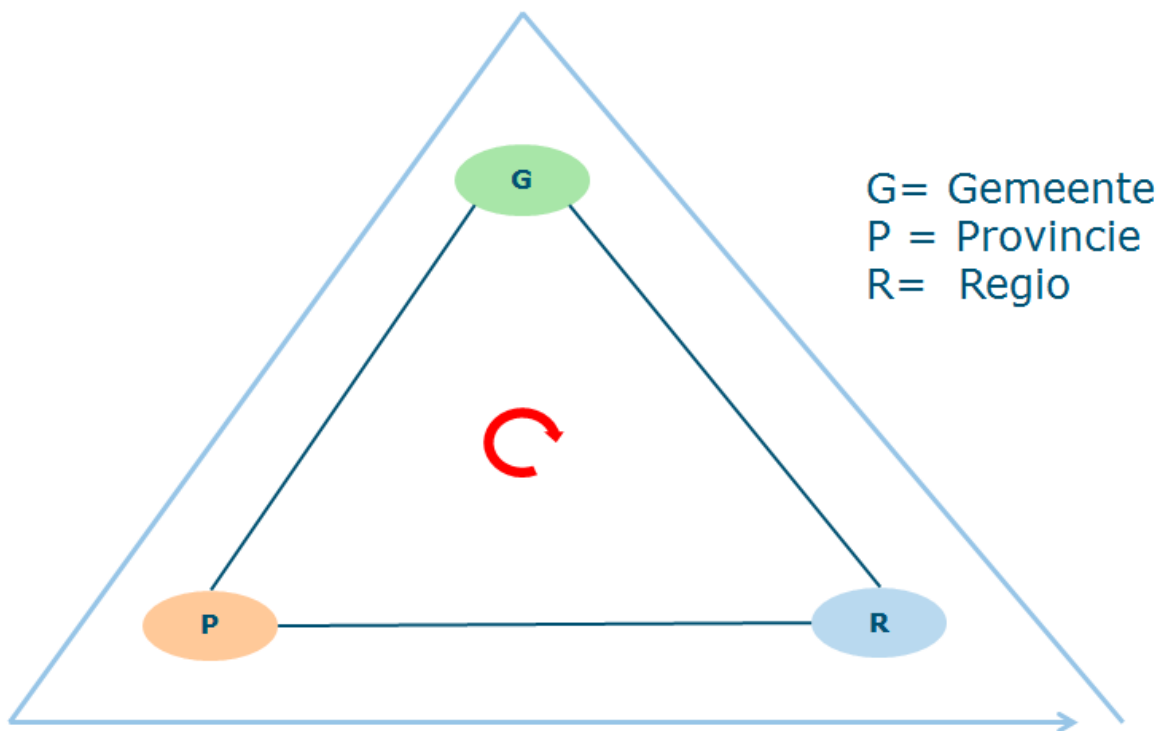
'En ik vind dat een heel fijne manier om met zo een onderzoek en met de gemeente samen zeg maar een koers te bepalen, dus niet dat de provincie zegt: zo gaan we het doen. En dat we daar gewoon als gemeente een even belangrijke rol in hebben en dat je gewoon gezamenlijk aan tafel daarover zit en vanaf het begin af aan daarin betrokken bent' (Kleine gemeente, 2016)

De mate waarin uiteindelijk wordt afgestemd is afhankelijk van de medewerking van regiogemeenten. In de praktijk stoelt dit zich vooral op kwantitatieve afstemming. Immers, gemeenten hebben nog steeds gezamenlijk in de regio een maximum aan plancapaciteit. In die zin is het verdelen van deze plancapaciteit noodzakelijk. Kwalitatief wordt vaak kennis gegeven van de invulling van elkaars programma en wordt al dan niet besloten tot het maken van een regionale woonagenda. De vraag is echter in hoeverre dit kan worden beschouwd als afstemming. Immers, deze kennisgeving omvat in de meeste gevallen geen harde afspraken omtrent kwalitatieve invulling van het woningbouwprogramma. Wel kan worden gesteld dat er bij dit model meer over kwalitatieve afstemming wordt nagedacht dan bij alternatief model 1 en 2. De zelf te verdelen kwantiteit aan plancapaciteit zorgt er daarnaast voor dat bij dit model nog meer wordt nagedacht over de kwalitatieve invulling en verdeling van woningbouwprogramma's. Ook hier doen de kwetsbaarheden zich vooral voor in de uitvoering van het woningbouwprogramma. Deze uitvoering blijft afhankelijk van private partijen. In die zin kunnen woningbouwprogramma's worden ontwikkeld die uiteindelijk niet worden uitgevoerd. Hierbij komt echter wel het vraagstuk naar voren wat de vraag precies is, en welke partij het bij het juiste eind heeft. Een combinatie met hybridegeleide vraaggerichte programmering kan hier meer duidelijkheid verschaffen over deze vraag. Hiermee kan deze kwetsbaarheid dan ook in enige mate worden gereduceerd.

In de praktijk komt dit model in toenemende mate voor. Voor provincies betekent dit enerzijds dat directe kwantitatieve sturing op gemeenten los wordt gelaten. Anderzijds valt dit mee, aangezien provincies wel betrokken kunnen zijn in het proces binnen een regio betreffende de verdeling. Provincies hebben daarnaast ook nog invloed op wat er per regio mag worden gebouwd. Voor gemeenten impliceert dit model een toename in – gevoel van – vrijheid bij het bepalen van het kwantitatief en kwalitatief woningbouwprogramma. Dit kan, zoals blijkt uit de praktijk, de relatie met de provincie versterken. De provincie wordt in zulke gevallen als partner gezien, in plaats van als dwarsliggende partij.

7.7 Richting de regio als startpunt

Verskillende zaken vallen op aan de tot nu toe gepresenteerde modellen. Deze modellen omvatten de realiteit en de kaders van waaruit wordt gedacht en gehandeld over regionale afstemming van woningbouwprogramma's. De regio wordt hierin nooit gezien als startpunt. Regionale afstemming start ofwel vanuit gemeenten ofwel vanuit provincies. Daarnaast is afstemming voornamelijk gefocust op kwantitatieve aspecten. Gemeenten zijn verplicht om zich te houden aan een bepaalde kwantiteit aan woningbouwplancapaciteit of moeten dit zelf verdelen binnen een regio. Kwalitatieve afstemming is afhankelijk van vrijwillige medewerking van gemeenten. Regionale kwalitatieve afstemming wordt vaak gezien als iets dat wordt gedaan omdat 'dat moet'. Dit uit zich ook in de terminologie die wordt gebruikt door gemeenten. Er wordt zelden gesproken over 'samenwerking'. We presenteren hier daarom een alternatief model waarin samenwerking centraal staat en de regio het startpunt vormt.



Figuur 13 Alternatief model 5

Een belangrijk verschil tussen alternatief model 5 en de voorgaande modellen is de omslag in denken over regionale afstemming: van monitoring naar samenwerking. De realiteit laat zien dat regionale afstemming vaak wordt ervaren als verplicht en als negatief. De regio fungeert hierbij vooral als middelpunt om botsende visies tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en de provincie op een lijn te brengen. Hierbij wordt zelden geredeneerd vanuit de regio, maar veelal vanuit de provincie of gemeenten. Bij alternatief model 5 vormt echter de regio het startpunt voor het gesprek, geredeneerd vanuit regionale belangen betreffende woningbouwprogrammering. Dit is een belangrijke

verandering ten opzichte van de voorgaande modellen, gezien het feit dat vaak de botsendelokale en/of provinciale belangen leiden tot problematiek betreffende regionale afstemming. Hoewel dit niet impliceert dat lokale en provinciale belangen verdwijnen, betekent dit wel dat kan worden aangezet tot een omslag in denken waarbij het regionale belang voorop wordt gezet. In die zin omvat alternatief model 5 aspecten van de voorgaande modellen maar wordt hierbij aangezet tot een transitie in denkwijze. Belangrijk om te erkennen is dat deze transitie afhankelijk is van de mogelijkheid tot veranderingen in bestuurlijke en ambtelijke context. Opvallend is dat het grootste voordeel van dit model tevens de grootste kwetsbaarheid vormt.

De implementatie van dit model betekent dat gemeenten en provincie op zoek moeten naar een nieuwe rol in het programmeren van woningbouw. Woningbouwprogramma's en aspecten van kwantitatieve en kwalitatieve afstemming komen hiermee allereerst voort uit de koker van de regio. Dit betekent dat er niet wordt gehandeld naar gemeentegrenzen. Oftewel: de regio kent geen interne grenzen bij het bepalen van woningbouwprogramma's. Hiermee kan ook voorbij worden gegaan aan gemeentelijke belangen. En dit is waar een belangrijke kwetsbaarheid bij de implementatie van dit model zich bevindt: hoe kan voorbij worden gegaan aan deze belangen bij het implementeren van het model? Hierover bestaat onzekerheid.

Ook het is onduidelijk welke positie de provincie precies inneemt bij dit model. De regio kan hier namelijk worden beschouwd als regio binnen een provincie die ook is opgesteld door een provincie, of als provinciegrens-overschrijdende regio. Deze verschillende mogelijkheden hebben verschillende uitwerkingen op de implementatie van het model en de rol van de provincie hierin. Bij regio's binnen een provincie spitst de rol van de provincie zich toe op haar eigen gemeenten. Bij provinciegrens-overschrijdende regio's heeft een provincie ook te maken met andere provincies en de rol die zij hier inneemt. In deze realiteit blijven afstemmingsmogelijkheden in zekere zin afhankelijk van de medewerking van gemeenten, regio en provincie. In de praktijk komt dit model overigens niet voor. De regio vormt altijd een middelpunt om provinciale en gemeentelijke visies en belangen op elkaar af te stemmen. Introductie van dit model zou betekenen dat deze partijen op zoek moeten gaan naar een nieuwe rol in het proces van vastgoedprogrammering.

7.8 De juiste keuze?

Elk van de driehoekmodellen verschilt in de mate van betrokkenheid en invloed van de verschillende actoren in het proces van regionale afstemming. Vanuit verschillende perspectieven bestaat daarom ook verschillend inzicht over de beste keuze met betrekking tot regionale afstemming en de rol van verschillende actoren hierin. Opvallend is dat regionale afstemming vaak wel tezamen met vraaggericht programmeren wordt genoemd als nieuwe realiteit. Vraaggericht programmeren is immers ook een potentieel antwoord op bestaande onzekerheden betreffende woningbouwprogrammering. Dit hoofdstuk sluit daarom af met het leveren van nieuwe inzichten door de alternatieve modellen van regionale afstemming te combineren met de verschillende manieren van vraaggericht programmeren. Dit leidt tot de 15 alternatieve modellen van tabel 1.

Tabel 2 Overzicht vijftien alternatieve modellen

15 alternatieve modellen	Overheidsgeleid vraaggericht	Marktgeleid vraaggericht	Hybride geleid vraaggericht
Gemeente --> Provincie	1. Overheid: gemeente --> provincie	2. Markt: gemeente --> provincie	3. Hybride: gemeente --> provincie
Provincie --> Gemeente	4. Overheid: provincie --> gemeente	5. Markt: provincie --> gemeente	6. Hybride: provincie --> gemeente
Gemeente --> Regio --> Provincie	7. Overheid: gem --> regio --> prov	8. Markt: gem --> regio --> prov	9. Hybride: gem --> regio --> prov
Provincie --> Regio --> Gemeente	10. Overheid: prov --> regio --> gem	11. Markt: prov --> regio --> gem	12. Hybride: prov --> regio --> gem
De regio als startpunt	13. Overheid: regio	14. Markt: regio	15. Hybride: regio

Door een koppeling te maken tussen de drie ideaaltypen van vraaggericht programmeren en de vijf alternatieve modellen van regionale afstemming zijn vijftien alternatieve modellen van programmeren te onderscheiden. De essentie van deze typen is gelijk: vraaggerichte en regionaal afgestemde woningbouwprogrammering. Verschillen zitten echter in de uitvoering en de rol van verschillende

partijen in deze uitvoering. Bij het uitwerken van de modellen worden de in hoofdstuk 5 aangehaalde indirecte oplossingen meegenomen. Deze zijn immers algemeen toepasbaar bij elke vorm van programmering. Bij het uitwerken van de modellen zijn de drie typen vraaggerichte modellen aangehouden om structuur te geven aan het geheel. Daarnaast zijn de modellen gegroepeerd naar de mate waarin ze in de realiteit voorkomen.

Intermezzo 3: Reflectie op regionale afstemming in de praktijk

In de praktijk vallen twee algemene kwetsbaarheden op met betrekking tot regionale afstemming. Een eerste algemene kwetsbaarheid is het vaststellen van de schaal van een woningmarkt en hiermee het creëren van grenzen waarbinnen beleid en bestuur opereert. Er bestaat op verschillende vlakken veel onzekerheid over dit schaalniveau. Allereerst uit deze onzekerheid zich op lokaal schaalniveau. Bij gemeenten bestaat veel onzekerheid over de grootte van een woningmarkt. Sommige gemeenten stellen dat hun woningmarkt louter op lokaal schaalniveau opereert. Dit impliceert dat zij geen relatie erkennen met de verdere woningmarktregio. Andere gemeenten erkennen juist wel een relatie met de verdere woningmarktregio. Dit zorgt voor uitdagingen met betrekking tot zowel de vorming van een woningmarktregio, als met betrekking tot de uitvoering van een regionaal woningmarktprogramma.

'Als ik bij mijn eigen vakgebied woningbouw kijk, dan kun je van alles met elkaar in een visie wegzetten, maar de afstemming tussen deze gemeente en gemeente x of gemeente y, ik denk: wat bindt ons op het gebied van wonen nu? Helemaal niets.' (Middelgrote gemeente, 2016)

Discrepancies tussen de gemeenten binnen een regio vormen hier dus de belemmering en worden gefundeerd door onzekerheid over het schaalniveau van de woningmarkt. In sommige gevallen hangt dit samen met belangen. Vooral op bestuurlijk vlak wordt veel waarde gehecht aan woningbouw. Dit relateert zich vaak tot de wens om te groeien als gemeente of tot de mogelijkheid om meer inkomsten te genereren. Binnen een al dan niet te vormen regio leidt dit tot kwetsbaarheden. Immers, vanuit gemeenten wordt in zulke gevallen vaak geredeneerd dat de woningmarkt – of een bepaald segment van de woningmarkt – zich op lokale schaal afspeelt en niet op regionale schaal. Dit belemmert de potentie van regionale afstemming, maar stelt echter ook ten vraag of je grenzen kan toedienen aan een woningmarktregio.

Een tweede algemene kwetsbaarheid met betrekking tot regionale afstemming van woningbouwprogramma's relateert zich ook tot deze regiogrenzen. In het specifiek gaat het hier om regiogrensoverschrijdende afstemming. In de praktijk blijkt dat in het geval van bestaande woningmarktregio's vaak weinig tot geen afstemming plaats vindt tussen regio's en zelfs provinciegrensoverschrijdend. Het toedienen van een grens leidt in die zin tot kwetsbaarheden met betrekking tot de verdere – nationale – uitvoering van woningbouwprogrammering. Hoewel de provincie een rol kan spelen in het vraagstuk van regiogrensoverschrijdende afstemming, is het de vraag in hoeverre dit het aspect van kwalitatieve afstemming omvat. Immers, kwalitatief gezien zijn momenteel ook veel kwetsbaarheden te ontdekken in de manier waarop het programma wordt vastgesteld binnen een regio.

Provinciegrensoverschrijdende afstemming ontbreekt zelfs in de meeste gevallen. Beleid is gericht op de eigen provincie en het Rijk heeft zich gedistantieerd van woningbouwprogrammering. Gemeenten ervaren vaak ook geen afstemming met buurgemeenten uit omliggende provincies. Dit is opvallend. Hoewel er veel onzekerheid bestaat over de schaal van een woningmarkt, kan namelijk wel worden gesteld dat in veel gevallen relaties bestaan buurgemeenten uit verschillende provincies. Afstemming is in die zin hier afhankelijk van informele pogingen tot afstemming van de gemeenten zelf. De vraag is hierbij in hoeverre gemeenten hiertoe in staat zijn of willen zijn. Ook hierbij komt dus weer de vraag naar voren: kan je grenzen toedienen aan een woningmarktregio? Indien dit wordt gezien als mogelijk is het de vraag hoe dit organisatorisch kan worden aangepakt, vooral in combinatie met vraaggericht programmeren. Momenteel missen hier inzichten.

De koppeling van de typen vraaggerichte programmering en de typen regionale afstemming heeft geleid tot vijftien alternatieve samenwerkingsmodellen van programmering. Het is van belang te onderkennen dat de mate waarin modellen voorkomen of de mogelijkheid hebben om geïmplementeerd te worden verschillen. We hebben daarom allereerst een onderscheid gemaakt tussen modellen die mogelijk zijn gegeven de huidige overheidsstructuren, en modellen die lastig te implementeren zijn gegeven deze huidige overheidsstructuren. De mate van implementeerbaarheid op de korte termijn verschilt hiermee ook tussen deze twee groepen. Daarnaast kan binnen modellen die mogelijk zijn een onderscheid worden gemaakt naar modellen die al vaak voorkomend zijn, modellen die soms voorkomen en modellen die bijna niet voorkomend zijn.

Vaak voorkomende, en makkelijk implementeerbaar, zijn de volgende drie, waarbij bij alledrie de werking is: Vanuit regiogemeenten wordt een gemeenlijk woningbouwprogramma opgesteld welke vervolgens binnen de regio wordt afgestemd door de betreffende regiogemeenten. De gemeenten hebben een kwantitatief provinciaal kader toebedeeld gekregen waar de gemeentelijke woningbouwprogramma's binnen moeten vallen. Bij 1. Het marktgeleid, gemeente > regio > provincie model wordt de invulling van het programma bepaald op basis van marktsentiment. Bij 2. Het hybridegeleid, gemeente > regio > provincie model wordt de invulling van het programma bepaald op basis van marktsentiment, bevolkingsprognoses, gemeentelijk onderzoek en/of extern marktonderzoek. Bij 3. Wordt de invulling van het programma wordt bepaald op basis van bevolkingsprognoses, gemeentelijk onderzoek en/of extern marktonderzoek.

Er zijn 6 niet voorkomende, maar wel makkelijk implementeerbare modellen. Bij de eerste drie, stelt de provincie zowel een kwantitatief als kwalitatief kader vast voor de gemeentelijke woningbouwprogrammering. Dit gebeurt in samenspraak met de gemeente, de provincie is hier vanaf het begin bij het proces betrokken voor zowel de kwantitatieve als kwalitatieve invulling van het programma. Bij 1. Marktgeleid: provincie > gemeente wordt de invulling van het programma bepaald op basis van marktsentiment; bij 2. Hybridegeleid, provincie > gemeente wordt de invullen van het programma bepaald op basis van marktsentiment, bevolkingsprognoses, gemeentelijk onderzoek en/of extern marktonderzoek. Bij 3. Overheidsgeleid, provincie > gemeente wordt de invulling bepaald op basis van bevolkingsprognoses, gemeentelijk onderzoek en/of extern marktonderzoek. Drie andere modellen in deze categorie gaan ervan uit dat de provincie een cijfer toebedeeld aan regio van het maximum aantal te bouwen woningen voor een bepaalde tijdsperiode. Binnen deze regio stemmen gemeenten vervolgens kwantitatief en in sommige gevallen ook kwalitatief hun woningbouwprogramma op elkaar af. Bij 4. Marktgeleid, provincie > regio > gemeente wordt de invulling van het programma bepaald op basis van marktsentiment. Bij 5. Hybridegeleid, provincie > regio > gemeente wordt de invulling van het programma bepaald op basis van marktsentiment, bevolkingsprognoses, gemeentelijk onderzoek en/of extern marktonderzoek. Bij 6. Overheidsgeleid, provincie > regio > gemeente wordt de invulling van het programma bepaald op basis van bevolkingsprognoses, gemeentelijk onderzoek en/of extern marktonderzoek.

Soms voorkomende samenwerkingsmodellen zijn de volgende drie, waarbij Vanuit een gemeente wordt met een – kwalitatief - programma gekomen die binnen provinciale kwantitatieve kaders moet passen. Bij 1. Marktgeleid, gemeente > provincie is de kwalitatieve invulling hiervan afhankelijk van de invulling die door private partijen wordt bepaald. Dit gebeurt in de meeste gevallen op basis van marktsentiment. Bij 2. Hybridegeleid, gemeente > provincie is de kwalitatieve invulling hiervan afhankelijk van de invulling die door private partijen en de gemeente samen wordt bepaald. Dit gebeurt op basis van een combinatie van marktsentiment, gemeentelijk onderzoek, bevolkingsprognoses en/of extern marktonderzoek. Bij 3. overheidsgeleid, gemeente > provincie is de kwalitatieve invulling hiervan afhankelijk van de kwalitatieve kaders die de gemeente vaststelt. Bij Deze kaders worden bepaald op basis van bevolkingsprognoses, gemeentelijke onderzoeken en/of externe marktonderzoeken.

De drie lastig te implementeren samenwerkingsmodellen gaan uit van de regio als startpunt van regionale afstemming, geredeneerd vanuit regionale belangen. Dit betekent vooral dat er een omslag in denken plaatsvindt waarbij gemeentelijke en/of provinciale belangen niet meer voorop worden gezet. In 1. de marktgeleid variant wordt vanuit de regio wordt door een regionaal bestuur het regionale woningbouwprogramma bepaald op basis van marktsentiment in de regio. In 2. Hybridegeleid, wordt vanuit de regio door een regionaal bestuur het regionale woningbouwprogramma bepaald. Gemeentelijke en provinciale belangen worden meegewogen alsmede marktbelangen, maar de eindbeslissing voor het programma ligt bij de regio. Bij 3, de overheidsgeleide variant, wordt vanuit de regio wordt door een regionaal bestuur het regionale woningbouwprogramma bepaald. Gemeentelijke en provinciale belangen worden meegewogen, maar de eindbeslissing voor het programma ligt bij de regio.

In bijlage 1 zijn de uitgebreide versies van de samenwerkmodellen te vinden.

De modellen kunnen worden beschouwd als kader van keuzemogelijkheden met betrekking tot programmeren en regionale afstemming. Keuzemogelijkheden die zowel afgeleid zijn uit de empirische bevindingen als keuzemogelijkheden die zijn ontstaan uit de empirische bevindingen. Dit geeft inzicht in de toekomstmogelijkheden van programmeren vanuit het perspectief van vraaggericht programmeren en regionale afstemming.

7.9 Tussenconclusie

Het blijkt dat er verschillende organisatorische mogelijkheden zijn waar via regionale afstemming tot stand komt Net als in het geval van vraaggericht programmeren zorgt dit voor een breed mogelijke interpretatie van regionale afstemming. Verschillen zitten vooral in de rol die provincie, regio en gemeenten hierbij spelen. De 15 modellen kennen hiermee ook verschillende sturingsmogelijkheden voor de betrokken partijen. Daarnaast kent elke vorm haar eigen kwetsbaarheden die al dan niet overlappen met de kwetsbaarheden van de andere vormen. Vraaggericht programmeren relateert zich in sommige gevallen tot deze kwetsbaarheden. Vandaar dat de koppeling is gemaakt met vraaggericht programmeren.

Door de koppeling te maken met vraaggericht programmeren zijn we gekomen tot vijftien modellen waar via er vraaggericht en regionaal afgestemd kan worden geprogrammeerd. De mate waarin deze modellen voorkomen verschilt. Sommige van de alternatieven zijn al in gebruik, terwijl andere alternatieven momenteel nog niet voorkomen. Dit betekent niet dat de modellen wel of niet goed zijn. Het geeft een overzicht van mogelijkheden. En zoals duidelijk wordt bij de uitwerking van de modellen heeft iedere mogelijkheid kwetsbaarheden.

Het is wel belangrijk te onderkennen dat deze grote 'keuzevrijheid' kan leiden tot discrepanties tussen gemeenten, regio's en provincies in het programmeren. Dit kan een startpunt vormen voor nieuwe problematiek. Het moet daarom worden betwijfeld of de alternatieve modellen kunnen worden beschouwd als een palet aan vrije keuzemogelijkheden waar gemeenten op gemeentelijk schaalniveau zelf over mogen beslissen, of als palet aan keuzemogelijkheden waarin een bepaalde keuze uniform wordt nagestreefd. Dit kan immers problematiek met betrekking tot mogelijke discrepanties voorkomen.

8 Conclusie

In veel woonvisies wordt gesproken over een nieuwe realiteit in het programmeren van vastgoed. Vraaggericht, flexibel en kwalitatief programmeren staan centraal in deze nieuwe realiteit. Het was echter onduidelijk hoe deze veranderingen zich in de praktijk uiten. Het doel van dit beleidsrapport was daarom om inzicht te krijgen in het proces, de werking en de uitwerking van woningbouwprogrammering. Aan de hand van acht onderzochte regio's is dit inzicht verkregen. De volgende hoofdvraag stond hierbij centraal:

'Waarom en hoe wordt er op het gebied van vastgoed regionaal afgestemd, wat zijn daar de beleidsdoelen achter en welke alternatieve modellen zijn er mogelijk?'

In deze conclusie zullen de belangrijkste resultaten worden samengevat. Dit wordt gedaan aan de hand van de in de inleiding beschreven deelvragen. In ieder thema staan verschillende en soms overkoepelende deelvragen centraal. Door deze deelvragen te beantwoorden kan uiteindelijk antwoord worden gegeven op de hoofdvraag.

8.1 Programmeren in historische context

De eerste deelvraag was: Hoe en in welke mate werden met programmeren beleidsdoelen nagestreefd? Programmeren is voortgekomen uit een sterke sturingsbehoefte, en ontstaan in een heel andere context. Het was sterk gebaseerd op het geloof in voorspelbaarheid, of zelfs maakbaarheid van woningbouw. Vanuit de nationale volkshuisvestingsdoelen werden contingenten vaak gezien als: zoveel moeten we bouwen (de woningbouwopgave), terwijl het bedoeld was als maximum aantal te bouwen woningen. Met deze sturing van hogere overheden, kon – in een groeisituatie – gestuurd worden op waar die groei plaats zou vinden. In eerste instantie is duidelijk de spreidingsgedachte als nationaal te herkennen, later de gebundelde deconcentratie en weer later de focus op groei nabij de grote steden (VINEX). Intussen speelt het beleidsdoel dat er voldoende woningen voor de toekomstige bevolking van een provincie centraal staat en is er intussen een beweging om dit niet alleen kwantitatief maar ook kwalitatief te benaderen. Beleidsdoelen op gemeenteniveau waren in eerste instantie vooral het bouwen van woningen, maar al snel kwam de groeigedachte om de hoek kijken en – helemaal als via actief grondbeleid beoogd werd opbrengsten uit grondbeleid in te zetten om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren.

De tweede vraag luidde: Welke beleidsdoelen staan bij programmeren- en herprogrammeren centraal? Bij programmeren is dit samen te vatten als 'zorgen voor voldoende woningen, zowel kwantitatief als steeds meer ook kwalitatief'. Bij herprogrammeren gaat het vaak om 'financieel gezond worden', 'minder risico', maar ook het vinden van ruimte voor flexibiliteit.

Het antwoord op vraag drie - Wat is robuust in programmeren en waarom? – is vooral de sterke overtuiging dat op deze manier voldoende aanbod voor woningen gerealiseerd kan worden. De aanbodgedachte blijft sterk aanwezig. Vraag vier - Wat is veranderlijk in programmeren en waarom? – leverde op dat het denken over programmeren wel veranderd, en wat beweegt richting een meer kwalitatieve benadering, maar dat dit door gunstige marktomstandigheden weer snel kan omslaan naar de oude benadering.

8.2 Programmeren en pijplijneffecten

De eerste deelvraag bij het behandelen van het thema programmeren en pijplijneffecten was: Aan welke knoppen is altijd gedraaid en met welk doel? Het blijkt dat veel van de door gemeenten ervaren problematiek met betrekking tot overcapaciteit het gevolg is van in het verleden gemaakte afspraken. Deze zogeheten pijplijneffecten belemmeren de vorming van nieuwe plancapaciteit, doordat de kwantitatieve grens van maximale plancapaciteit hiermee vaak al is bereikt. De meeste overcapaciteit heeft te maken met het te optimistisch maken van plannen, kenmerkend door het aanbodgerichte karakter. Programmeren is hiermee een instrument geweest om groei te bewerkstelligen. Deze groei heeft vooral een financiële grondslag. Met actief grondbeleid dat werd gekoppeld aan woningbouwplannen werd gepoogd de gemeentelijke financiën te spekken. De uiteindelijke volkshuisvestelijke doelen werden hiermee ondergeschikt aan de mogelijkheid om geld te verdienen. En naar nu blijkt is dit waar veel knelpunten zijn ontstaan.

De koppeling naar de tweede deelvraag die bij dit thema centraal staat wordt hiermee direct gemaakt: Welke knoppen werken niet meer en welke juist wel? Het vanuit het aanbod redeneren bij het maken van woningbouwprogramma's werkt niet meer. Daarnaast ontstaan veel kwetsbaarheden in het rigide volplannen van woningbouwprogramma's. Ten derde is woningbouwprogrammering en in het specifiek kwalitatieve woningbouwprogrammering vaak gericht op de eigen gemeente. Dit zorgt voor diverse kwetsbaarheden met betrekking tot regionale afstemming. Het doorwerken van deze kwetsbaarheden in de vorm van pijplijneffecten leidt tot de constatering dat nieuwe knoppen dienen aan te sluiten op de genoemde kwetsbaarheden. Hierbij moet worden voorkomen dat er enkel binnen gemeentegrenzen worden gewerkt. De praktijk laat zien dat bepaalde knoppen wellicht werken, maar dat veel kwetsbaarheden ontstaan in de talloze interpretatiemogelijkheden van deze knoppen.

Dit leidt tot de derde deelvraag: Welke knoppen zijn onvoldoende in beeld? Op basis van de probleemanalyse en het empirische materiaal zijn diverse oplossingsrichtingen vastgesteld. Hierbij is een onderscheid te maken tussen toekomstgerichte oplossingsrichtingen op microniveau en toekomstgerichte oplossingsrichtingen op macroniveau. Op microniveau zijn oplossingen vooral te vinden in flexibiliteit in contractvorming, projectmatig programmeren en adaptief programmeren. Dit betreft kleinschalige veranderingen die toepasbaar zijn op de huidige manier van programmeren. Op macroniveau – en hier is vooral onvoldoende kennis over – zijn oplossingen te vinden in vraaggericht programmeren en regionale afstemming. Dit kan worden beschouwd als een verandering in de knoppen van programmeren. En hoewel veel gemeenten stellen deze vormen al geïmplementeerd te hebben, kan worden geconstateerd dat er onvoldoende kennis is over wat het precies inhoudt. De combinatie van dit gebrek aan kennis met een vrijblijvendheid om zelf in te vullen wat eronder kan worden verstaan leidt tot nieuwe kwetsbaarheden. Vraaggericht programmeren en programmeren en regionale afstemming zijn daarom als apart thematisch hoofdstuk behandeld.

8.3 Vraaggericht programmeren

De eerste deelvraag bij het thema vraaggericht programmeren was: Hoe zou een alternatief programmeringsmodel (vraaggericht) eruit zien? Hier is geen eenduidig antwoord op te geven is. Op basis van de onderzochte casussen zijn drie ideaaltypen in vraaggericht programmeren te onderscheiden: marktgeleide vraaggerichte programmering, overheidsgeleide vraaggerichte programmering en hybride geleide vraaggerichte programmering. Deze ideaaltypen verschillen hoofdzakelijk in de manier waarop vraag wordt vastgesteld. Bij marktgeleide vraaggerichte programmering wordt een woningbouwprogramma bepaald aan de hand van de visie van projectontwikkelaars en/of woningbouwcorporaties. Gemeenten gaan er hierbij vanuit dat het type woning dat wordt vastgesteld door een projectontwikkelaar en/of woningbouwcorporatie correct is, gezien het bestaansrecht van deze partijen om woningen te verkopen en de visie die deze partijen op de vastgoedmarkt hebben. Woningbouwprogramma's worden hier dus vastgesteld op basis van marktsentiment en er worden verder geen gemeentelijke doelstellingen verbonden aan programma's. Dit is een ander verhaal bij overheidsgeleide vraaggerichte programmering. Bij deze vorm van vraaggericht programmeren wordt de vraag vastgesteld op basis van bevolkingsprognoses,

gemeentelijke onderzoeken en/of extern marktonderzoek. Op basis van de uitkomsten van deze onderzoeken wordt een woningbouwprogramma ontwikkeld. Projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties dienen te handelen naar de kaders die hierbij worden vastgesteld. Hybridegeleide vraaggerichte programmering omvat een combinatie van marktgeleid en overheidsgeleid. Hierbij wordt een woningbouwprogramma bepaald aan de hand van marktsentiment, bevolkingsprognoses, gemeentelijk onderzoek en/of extern marktonderzoek. Publieke en private partijen zoeken elkaar hierbij dus al op in het proces van de totstandkoming van woningbouwprogramma's in plaats van pas bij de uitvoering van woningbouwprogramma's.

Dit leidt tot de tweede deelvraag: Wat is de sturingskracht van programmeren? Bij het beantwoorden van deze vraag is het onderscheid tussen de vorming en de uitvoering van woningbouwprogramma's belangrijk. Woningbouwprogramma's kunnen op diverse manieren worden vastgesteld maar de uitvoering blijft – bij welk model dan ook – afhankelijk van marktpartijen, met uitzondering van de zelfbouw (PO/CPO). Hiermee kan gelijk worden gesteld dat de sturingskracht in die zin zeer marktafhankelijk is. Tegelijkertijd verschillen de zojuist behandelde modellen in de mate waarin marktpartijen worden betrokken in het vormen van woningbouwprogramma's. Bij overheidsgeleide vraaggerichte programmering komen marktpartijen pas aan bod bij de uitvoering van woningbouwprogramma's. Implicatie hiervan is dat er snel discrepanties tussen het door de overheid gevormde woningbouwprogramma en de uiteindelijke uitvoering door marktpartijen kunnen ontstaan. Vooral in gebieden waar weinig druk op de woningmarkt is worden de mogelijkheden voor overheden beperkt. Immers, de vraag naar woningen is relatief laag en het aanbod relatief groot. De afhankelijkheid van overheden om woningbouwontwikkelingen aan te trekken leidt hier tot verminderde sturingskracht. Marktpartijen hebben het hier meer voor het zeggen. In gebieden waar de druk op de woningmarkt hoger is, is dit minder het geval. Gemeenten hebben hier een relatief gunstige uitgangspositie ten aanzien van sturingsmogelijkheden, aangezien zij hier vaak kunnen 'kiezen' tussen marktpartijen. Bij marktgeleide vraaggerichte programmering is de sturingskracht voor gemeenten echter nihil. Immers, marktpartijen worden vrijgelaten om het woningbouwprogramma te bepalen. Een belangrijk verschil is dus dat marktpartijen hierbij ook woningbouwprogramma's vaststellen. Dit leidt tot verminderde kwetsbaarheden met betrekking tot mogelijke discrepanties tussen woningbouwprogramma's en de uitvoering van deze programma's. Tegelijkertijd hebben gemeenten hier geen invloed op het woningbouwprogramma. Hybridegeleide vraaggerichte programmering omvat de genoemde kwetsbaarheden van de twee modellen. Een belangrijk verschil is echter wel dat publiek en privaat elkaar bij het vaststellen van het woningbouwprogramma al ontmoeten. De sturingskracht voor gemeenten is hiermee hoger dan in het geval van marktgeleide vraaggerichte programmering. Tegelijkertijd worden kwetsbaarheden met betrekking tot mogelijke discrepanties tussen het woningbouwprogramma en de uitvoering hiervan gereduceerd. Immers, marktpartijen hebben ook 'hun zegje kunnen doen' bij het bepalen van het woningbouwprogramma. Tegelijkertijd is de verhouding publiek-privaat en in het specifiek de invloed van de verschillende partijen in het vaststellen van het woningbouwprogramma afhankelijk van de context van de woningmarkt. Gesteld kan worden dat in woningmarkten met een hoge druk de invloed van overheden groter is. Bij woningmarkten met lage druk is dit andersom.

De derde deelvraag was: Is programmeren nodig? Dit is in de basis een normatieve vraag en hiermee zeer afhankelijk van het eigen perspectief. Op basis van de bevindingen kan worden gesteld dat programmeren in zekere mate nodig is om kaders te stellen om zo te kunnen voldoen aan volkshuisvestelijke doelen. Anderzijds moet hierbij worden voorkomen dat de overheid volledig bepaalt wat het programma is. De uitvoering blijft immers afhankelijk van marktpartijen. En het betrekken van deze marktpartijen bij de vorming van woningbouwprogramma's. voorkomt mogelijke discrepanties tussen de vorming van uitvoering van woningbouwprogramma's.

De laatste deelvraag was: Hoe verhouden de politieke wereld, beleidswereld en de markt zich tot elkaar? Er is veel ruimte voor politieke invloed op woningbouwprogramma's. Dit heeft te maken met de ruimte interpretatiemogelijkheden van het begrip vraaggericht programmeren. Doordat vraaggericht programmeren breed kan worden geïnterpreteerd stellen veel gemeenten vraaggericht bezig te zijn. In de praktijk blijkt dat deze vraag vaak van tevoren in enige mate al is bepaald, vaak vanuit de politiek. De politieke belangen bij een bepaalde invulling van woningbouwprogramma's betekent dat er bij het bepalen van de vraag wordt gehandeld naar deze belangen. Vraag is in die zin

altijd aan te tonen naar gelang van deze belangen. Beleid is in die zin vaak ondergeschikt aan de politiek. Gevolg is dat er vaak wordt gehandeld vanuit de bestuurlijke wens om op korte termijn iets te bereiken. De uitvoering van woningmarktprogramma's is zoals gesteld afhankelijk van marktpartijen. De bestuurlijke wens om op korte termijn iets te bereiken geeft hiermee meer mogelijkheden voor marktpartijen om bepaalde projecten uit te voeren. Natuurlijk wel zolang deze overeenkomen met politieke belangen.

8.4 Programmeren en regionale afstemming

De eerste deelvraag bij het thema programmeren en regionale afstemming was: Op welke manieren wordt er regionaal afgestemd? Er kunnen vier manieren van regionale afstemming die in de praktijk worden toegepast worden vastgesteld. Deze modellen verschillen in de mate waarin ze worden toegepast. Het eerste model omvat een eenzijdige relatie vanuit de gemeente naar een provincie. Dit impliceert dat gemeenten vrij zijn kwalitatief hun programma vast te stellen mits dit binnen provinciale kwantitatieve kaders valt. Een tussenliggende regio ontbreekt hierbij. Dit model komt in de praktijk soms voor. Een tweede vorm behelst een eenzijdige relatie vanuit de provincie naar gemeenten. Provincies hebben hierbij de mogelijkheid om zowel kwantitatief als kwalitatief de kaders voor gemeenten vast te stellen. Ook hierbij ontbreekt een tussenliggende regio. Dit model komt in de praktijk bijna niet voor. Bij het derde model wordt er vanuit regiogemeente een gemeentelijk woningbouwprogramma opgesteld welke vervolgens binnen de regio al dan niet kwalitatief wordt afgestemd. De provincie behoudt directe kwantitatieve sturing op gemeenten. Dit model komt in de praktijk in de meeste gevallen voor. Bij het vierde en laatste model wordt vanuit een provincie een maximale plancapaciteit aan een regio toebedeeld. Binnen deze regio dienen regiogemeenten zowel kwantitatief als kwalitatief het programma op elkaar af te stemmen. Dit model komt in de praktijk bijna niet voor. De verschillen tussen de manieren van regionale afstemming zijn dus vooral te vinden in de mate waarin de verschillende actoren betrokken zijn bij regionale afstemming.

De tweede deelvraag was: Is regionale afstemming nodig? Op basis van de resultaten stellen wij dat regionale afstemming nodig is. Veel kwetsbaarheden uit het verleden en het heden hebben te maken met kwalitatieve afstemmingsvraagstukken. Hoewel de provincie vaak voorziet in kwantitatieve afstemming, komt het hierdoor voor dat er binnen een regio kwalitatieve overcapaciteit en/of ondercapaciteit is van bepaalde typen woningen. Verdergaande regionale afstemming – met een focus op het kwalitatieve aspect hiervan – speelt in op deze kwetsbaarheden. Tegelijkertijd wordt hiermee de kwetsbaarheid van ruime interpretatiemogelijkheden gereduceerd. Een meer uniforme regionaal kwalitatief vastgestelde vraag voorkomt kwalitatieve afstemmingsproblematiek. Toch moet hierbij wel worden geconstateerd dat uitvoering afhankelijk blijft van marktpartijen. Dit is een kwetsbaarheid die niet kan worden gereduceerd en in die zin kan blijven leiden tot regionale afstemmingsproblematiek.

De derde deelvraag was: Hoe zou een alternatief programmeringsmodel (vraaggericht) eruit zien? Het blijkt dat in de praktijk de regio nooit als startpunt in het proces van regionale afstemming fungeert. Gemeentelijke en/of provinciale belangen staan altijd voorop, in plaats van regionale belangen. Een alternatief programmeringsmodel zou daarom allereerst kunnen inhouden dat de regio het startpunt van dit proces vormt. Dit vergt echter wel een nieuwe rol voor gemeenten en provincies in het programmeren van woningbouw. Tegelijkertijd kan ook een koppeling worden gemaakt tussen de verschillende manieren van vraaggericht programmeren en regionale afstemming. Dit leidt tot vijftien alternatieve modellen van vraaggericht regionaal afgestemde woningbouwprogrammering. Belangrijk hierbij is dat bij de uiteindelijke keuze voor een bepaald model het vooral belangrijk is dat deze uniform wordt toegepast. Dit voorkomt immers (kwalitatieve) afstemmingsvraagstukken.

8.5 Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag van het onderzoek was:

'Waarom en hoe wordt er op het gebied van vastgoed regionaal afgestemd, wat zijn daar de beleidsdoelen achter en welke alternatieve modellen zijn er mogelijk?'

Uit dit onderzoek blijkt dat er hoofdzakelijk op vier verschillende manieren regionaal wordt afgestemd. Deze afstemming is vaak vooral kwantitatief van aard. Voor gemeenten staat bij woningbouwprogrammering vaak echter het eigen belang nog voorop. Dit leidt ertoe dat kwalitatief gezien regionale afstemming vaak tekort schiet, met als gevolg kwalitatieve afstemmingsvraagstukken. Beleidsdoelen voor gemeenten zijn in veel gevallen nog steeds financieel van aard. Groeiwensen en over-optimisme zijn hierdoor verweven met het beleidsmatige karakter van woningbouwprogrammering. Regionale afstemming is in de huidige toegepaste vorm daarom zeer kwetsbaar.

Alternatieve modellen van regionale woningbouwprogrammering zouden zich moeten richten op twee pijlers. Allereerst moet de focus meer komen te liggen op kwalitatieve regionale afstemming. Hoewel er veel wordt gesproken over kwalitatieve afstemming, impliceert de vrijblijvendheid hiervan dat gemeenten uiteindelijk handelen naar hun eigen gemeentelijke belangen bij het maken van definitieve keuzes voor woningbouwprogramma's. Dit kan worden beschouwd als een belangrijke kwetsbaarheid in woningbouwprogrammering. Een alternatief waarbij de regio het startpunt vormt en waarbij vanuit het regionale belang wordt gehandeld speelt in op deze kwetsbaarheid. Daarbij moet wel bedacht worden dat veel gemeenten zich niet als een onderdeel van de regio beschouwen. Dit maakt het lastig om de regio als startpunt te zien. Ten tweede moet er meer uniformiteit komen in de mogelijkheden tot het vaststellen van vraag. Momenteel stellen veel gemeenten vraaggericht bezig te zijn. Tegelijkertijd verschilt de manier waarop gemeenten deze vraag vaststellen binnen een regio vaak substantieel. Door meer uniformiteit in vraaggericht programmeren te bewerkstelligen kan deze kwetsbaarheid worden gereduceerd. En hiermee is direct de combinatie te maken met regionaal kwalitatieve afstemming.

9 Discussie

9.1 Inleiding

De grote verandering in de 'huidige problematiek' tijdens de looptijd van het onderzoek en verschillen binnen en tussen regio's, en veranderingen van de institutionele kaders zoals de voorziene invoering van de Omgevingswet, leidt tot een aantal thema's waar verder over na moet worden gedacht.

9.2 Adaptief programmeren en de Omgevingswet

De omgevingswet zet sterk in op vertrouwen tussen overheden. Dit vertrouwen is van groot belang om tot regionale afstemming te komen: zowel bij een groeiopgave waarbij meer planologische ruimte moet worden gezocht, als in gevallen waarbij juist plancapaciteit geschrapt moet worden. In het werkveld, vooral bij provincies en in mindere mate bij gemeenten zien we dat op dit dossier veel personele wisselingen zijn, waardoor het bouwen aan vertrouwen voortdurend ondermijnd wordt. Expertise in teams verdwijnt, en het wiel wordt weer opnieuw uitgevonden.

Na de invoering van de omgevingswet krijgen gemeentebesturen meer ruimte voor hun eigen bestuurlijke afweging. In samenwerkingsverbanden kan dat een voordeel zijn, maar ook een nadeel. Vanuit het lokale niveau zijn er verder vaak legitieme redenen om je als gemeenten wel of niet aan afstemmingsafspraken te houden, maar dit zet wel de samenwerking onder druk.

Wij zien hier ook het gevaar, dat – zeker bij kleinere gemeenten – de expertise ontbreekt om op lokaal niveau integrale afwegingen te kunnen maken, en voorzien dat hiervoor veel adviesbureaus worden ingeschakeld, omdat daar wel de kennis is. Dit betekent wel dat publieke bevoegdheden in handen van adviesbureaus komen te liggen. In de debat over de omgevingswet is hier geen aandacht voor, terwijl het vergaande consequenties heeft. Dit leidt tot belangrijke vragen zoals hoe je bij de decentrale overheden zelfs kennis organiseert en zorgt voor goed opdrachtgeverschap. Een evenwichtige programmering vraagt immers op een goede visie, en er kleven bezwaren aan (bv legitimiteit) als die 'vermarkt' wordt.

Zo'n goede visie is ook nodig om adaptief te programmeren, en om te gaan met strategische reserves in plancapaciteit. De roep om flexibiliteit is niet nieuw, en er is altijd flexibiliteit geweest in programmeringen. Lange tijd gold dat een beetje overprogrammering 'goed' was, zeker in zachte plancapaciteit omdat sommige plannen sneuvelden. Het afgelopen decennium heeft laten zien dat juist overprogrammering tot starheid leidt, waardoor soms juist minder gebouwd wordt dan nodig en mogelijk is omdat het geplande programma niet aansluit bij de marktvrage.

9.3 Programmeren in verschillende regio's

Het woningbouwvraagstuk verschilt tussen regio's. In sommige regio's is inmiddels weer sprake van sterke groei, en moet er – zeker met het oog op de lange termijn – juist naar meer planologische ruimte gezocht worden. In andere regio's met minder groei, of zelfs krimp is juist overprogrammering nog een groot probleem. De huidige roep om te 'bouwen, bouwen, bouwen' wordt daar met enthousiasme ontvangen, met als gevolg dat het herprogrammeringsproces dat daar echt nodig blijft, stopt.

Kernen moeten groeien om de leefbaarheid in stand te houden. Programmering wordt daarbij vaak als inzetbaar instrument gezien, maar dat is niet zo. Krimpgemeenten zullen dat moeten erkennen. Programmering is nog vooral een kwantitatief instrument, en krimp is geen kwantitatief probleem

maar een sociaal-economisch probleem dat via sectoraal beleid (soms) kan worden aangepakt. Een evenwichtige programmering betekent voor elke regio iets anders.

9.4 Van Kwantitatief naar Kwalitatief en urgent programmeren

Tijdens de crisistijd is er een verandering geweest, waarbij de kwantitatief programmeren gezelschap kreeg van kwalitatief programmeren. De laatste maanden versterkt de roep om terug te gaan naar vooral kwantitatief programmeren, enerzijds omdat de discussie weer aantallen gaat ('bouwen, bouwen, bouwen'), anderzijds omdat er het gevoel is dat ideeën voor kwalitatieve programmering heel erg afhankelijk zijn van de politieke wind die waait (aandacht voor ouderen, of juist weer starters) waardoor het te weinig toevoegt) en vooral met de korte termijn rekening houdt. Dit is soms inderdaad het geval, en kwalitatief programmeren zou juist moeten helpen om ook langere termijn afwegingen in de besluitvorming over welkprogramma (aantal en kwaliteit) nodig is. Het onderzoek liet overigens ook zien dat urgent programmeren heel goed mogelijk is, bijvoorbeeld voor de statushouders, waarbij soms in no-time – in combinatie met studentenwoningen - extra programma kon worden toegevoegd, mede doordat er een interessante geldstroom aan verbonden is en er geen concurrentie was van vergelijkbare plannen, met allerlei daaraan verbonden belangen.

9.5 Programmeren in een aantrekkelijke markt versus crisistijd

Programmeren blijkt heel conjunctuurgevoelig te zijn. Het idee zelf natuurlijk niet, maar de 'uitkomst' wel. Door pijplijneffecten leidt dit soms tot overstromingen van de wasbak, terwijl er op ander momenten geen water is om iets te wassen. De actualiteit kan juist vragen om een rem op het zoeken naar nieuwe planologische ruimte, of dit juist aansporen. Het is heel belangrijk om lange termijn afwegingen in de korte termijnafwegingen op te nemen. Om bijvoorbeeld adaptief te kunnen programmeren is een strategische reserve nodig. Dat vraagt er om niet te veel harde plancapaciteit op de langere termijn, om juist nog te kunnen meebewegen voor de actualiteit. Ook in groeiregio's is het onverstandig om op basis van de korte termijn vraag voor de komende 10 jaar, of zelfs langer, harde plancapaciteit te creëren, omdat dit de gewenste en ook benodigde flexibiliteit om te kunnen schakelen laat verdampen. Ook bij sterke groei kan dan gewenste woningbouw niet plaatsvinden omdat het programma al vergeven is. Tegelijkertijd moet worden opgepast om de kortetermijnafwegingen bij beslissen 'wat nu kan en moet' de boventoon te laten voeren, omdat het niet de bedoeling de sloopopgave van de nabije toekomst te bouwen of op korte termijn op plekken te bouwen die op lange termijn problematisch zijn. Het zoeken naar een balans is belangrijk. Dat er nu juist een roep is om meer – in beide betekenissen - te programmeren is voor de ruimtelijke ordening een goed teken, omdat via programmeren het ook het planproces dat daarbij is, integrale afwegingen kunnen worden gemaakt. Helemaal stoppen met programmeren, zoals in de crisistijd wel eens gesteld wordt, geeft korte termijn afwegingen de overhand. Er valt dus weer te plannen, maar de lessen uit de overprogrammeringstijd moeten daarbij niet veronachtzaamd worden.

9.6 Tot slot

Het onderzoek laat zien dat bovenstaande vraagstukken voor veel partijen een worsteling zijn en dat de leereffecten, met door het weglekken van expertise van decentrale overheden gering zijn. Het is belangrijk dat decentrale overheden meer weten en van elkaar leren om problemen zoals die zijn geweest met de overprogrammering met alle financiële gevolgen van dien te voorkomen. Belangrijk vragen waar antwoord op gezocht moet worden zijn daarom 'Hoe krijg je langetermijn afwegingen in de korte termijnafwegingen? Welke beloningsimpuls zijn er om de lange termijn mee te nemen'. In het vervolg van het PROSPER onderzoek staan die vragen centraal.

10 Geraadpleegde bronnen

Literatuur

De Beer, J. Ekamper, P. & Van der Gaag, N. (2016). Vergelijking van de bevolkingsprognoses van Pearl en Primos voor de vier grote steden [online] <

<http://www.nidi.nl/nl/publications/webart/nidi-webart-2016-01>> (geconsulteerd op 10 – 08 – 2016).

BNN/VARA (2017). PAUW 26 oktober 2017, <https://www.youtube.com/watch?v=DnkZ97OKwts>.

EIB/Decisio (2013). Kostenverschil binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties in Noord-Holland. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.

Janssen-Jansen, L. & Mulders, M. (2012). Ontwikkelingsbubbles en planningsdromen. *Rooijlijn*, 45 (4): 244-251.

Plabeka (2011). Snoeien om te kunnen bloeien, Uitvoeringsstrategie Plabeka 2010 – 2040.

11 Geraadpleegde personen en samenstelling begeleidingscommissie

Regio Stedendriehoek

Gemeente Zutphen	- Bert Senneker
Gemeente Zutphen	- Fiona Meijer-Lapré
Gemeente Apeldoorn	- Harold van Ganzenwinkel
Gemeente Voorst	- Anouk ter Avest
Gemeente Voorst	- Geert Meijerink
Gemeente Lochem	- Miriam Peters
Gemeente Lochem	- Jop van der Wee

Regio Arnhem-Nijmegen

Stadsregio A-N	- Jan Provoost
Gemeente Zevenaar	- Michiel Huizing
Gemeente Lingewaard	- Ben Zweering
Gemeente Beuningen	- Elma van Heerden
Gemeente Overbetuwe	- Eefke Goossen
Gemeente Overbetuwe	- Stefan Tempelman
Gemeente Westervoort	- Hans Eikens
Gemeente Oost-Gelre	- Jos van Uem (Regio Achterhoek, maar relevant voor samenwerking regionaal)
Gemeente Oost-Gelre	- Gerard Evers (Regio Achterhoek, maar relevant voor samenwerking regionaal)
Gemeente Renkum	- Liseth Aries
Gemeente Arnhem	- Frans Mosterd
Gemeente Arnhem	- Popke Popkema
Gemeente Nijmegen	- Rietje Joosten
Gemeente Montferland	- Wander van Beek

Regio Breda

Gemeente Breda	- Frank Raaijmakers
Gemeente Breda	- Mayke van Haren
Gemeente Oosterhout	- Jan Knoop
Gemeente Dongen	- Leon Langenberg
Gemeente Etten-Leur	- Peter Boekelman
Gemeente Etten-Leur	- Jos Verbraaken
Gemeente Etten-Leur	- Willy Gommeren
Regio West-Brabant	- Martin van der Bijl
Regio West-Brabant	- Paul Vermeulen

Regio Land van Cuijk

Gemeente Boxmeer	- Bas Krebbers
Gemeente Sint Anthonis	- Susan Oppers-Selten
Gemeente Sint Anthonis	- Eefke Brands

Regio Alkmaar/Zaancorridor

Gemeente Heiloo	- Andre Fictoor
Gemeente Heiloo	- Corlien Moleman
Gemeente Uitgeest	- Dirk-Jan Wassenaar
Gemeente Langedijk	- Mirjam Peereboom
Gemeente Castricum	- Mirjam van der Horst
Gemeente Castricum	- Jeroen Drenth
Gemeente Heerhugowaard	- Stephan den Nijs

Regio Kop van Noord-Holland

Gemeente Hollands Kroon	- Grada van Deutekom
Gemeente Schagen	- Jan Paasman
Texel	- Eveline Lindenbergh

Regio Haaglanden

Gemeente Delft	- Norbert de Leeuw
Gemeente Delft	- Herman Wenveen
Gemeente Pijnacker-Nootdorp	- David Albregts
Gemeente Leidschendam-Voorburg	- Michel Grimbergen
Gemeente Westland	- Giel Vermeulen
Gemeente Westland	- Ernst Fidom
Gemeente Den Haag	- Rene Jansen
Gemeente Den Haag	- Jasper Schilling
Gemeente Zoetermeer	- Hans Slagboom

Regio Holland-Rijnland Oost

Gemeente Nieuwkoop	- Erik Strating
Gemeente Nieuwkoop	- Rahil Kouch
Gemeente Kaag en Braassem	- Joël Eichler
Gemeente Kaag en Braassem	- Irene Pathuis
Gemeente Zoeterwoude	- Koos Vennik
Gemeente Zoeterwoude	- Petros Ceelen
Gemeente Alphen ad Rijn	- Niels Portman

Marktpartijen

IVBN	- Frank van Blokland
BPD	- Desirée Uitzetter
BPD	- Sander Klaver
BPD	- Hans Hugo Smit
Rabobank Research	- Frits Oevering

Samenstelling begeleidingscommissie

Provincie Zuid-Holland	- Jeroen van Schaick
Provincie Zuid-Holland	- Esther Doon
Provincie Noord-Holland	- Lonneke Steensma-Nooij
Provincie Noord-Holland	- Silvia van der Meij
Provincie Noord-Holland	- Paul Chorus
Provincie Noord-Holland	- Ditte Valk
Provincie Noord-Brabant	- Mark Kemperman
Provincie Noord-Brabant	- Vester Munnecom
Provincie Gelderland	- Lucas van Eijsden
Provincie Gelderland	- Sonja Sprokkereef
Provincie Gelderland	- Henri Stakenburg
Provincie Gelderland	- Huibert Verdoold
Provincie Gelderland	- Peter Hendrixen
Provincie Gelderland	- Mirjam Koopman
Provincie Gelderland	- Anneke Henselmans

Bijlage 1 Uitgebreide versies samenwerkingsmodellen

Implementeerbare modellen: vaak voorkomend

1 Marktgeleid: gemeente --> regio --> provincie

Hoe werkt het?

Vanuit regiogemeenten wordt een gemeenlijk woningbouwprogramma opgesteld welke vervolgens binnen de regio wordt afgestemd door de betreffende regiogemeenten. De gemeenten hebben een kwantitatief provinciaal kader toebedeeld gekregen waar de gemeentelijke woningbouwprogramma's binnen moeten vallen. De invulling van het programma wordt bepaald op basis van marktsentiment.

Welke partijen spelen een rol?

De gemeenten bepalen de kwalitatieve invulling van het programma. Dit stemmen zij al dan niet af in de regio, hetzij formeel, hetzij informeel geregeld. De kwalitatieve invulling van het programma wordt bepaald op basis van marktsentiment. Hierbij spelen woningbouwcorporaties, makelaars en ontwikkelaars een rol.

Hoe verhouden deze partijen zich tot elkaar?

De gemeenten stellen het kwalitatieve programma vast. Binnen een formele of informele regio wordt dit afgestemd met regiogemeenten. Invulling van het programma is gebaseerd op marktsentiment. Nieuwe initiatieven moeten hierbinnen vallen. De kwantitatieve invulling van het programma moet vallen binnen de provinciale kaders.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken?

- De provincie behoudt kwantitatieve sturingsmogelijkheden.
- Gemeente bepaalt de invulling van het programma op basis van marktsentiment. Dit wordt vervolgens binnen de regio 'afgestemd'.
- Marktpartijen opereren vervolgens binnen dit programma.

Kwetsbaarheden

- Het bepalen van de vraag blijft onzeker. De vraag kan fluctueren.
- De wijze waarop vraag wordt vastgesteld kan verschillen tussen gemeenten.
- Belangen van marktpartijen kunnen doorsijpelen naar het programma.
- Regionale afstemming is afhankelijk van vrijwillige medewerking. Dit kan botsen met gemeentelijke belangen.

Hoe sluiten al in h7 genoemde oplossingen aan op deze kwetsbaarheden?

- Flexibelere contractvorming: meer mogelijkheden om bij te sturen.
- Adaptief programmeren: ruimte om in te spelen op onvoorziene ontwikkelingen.
- Gefaseerde programmering: meer mogelijkheden tot maatwerk naar gelang van de huidige situatie.

2 Hybridegeleid: gemeente --> regio --> provincie

Hoe werkt het?

Vanuit regiogemeenten wordt een gemeenlijk woningbouwprogramma opgesteld welke vervolgens binnen de regio wordt afgestemd door de betreffende regiogemeenten. De gemeenten hebben een kwantitatief provinciaal kader toebedeeld gekregen waar de gemeentelijke woningbouwprogramma's binnen moeten vallen. De invulling van het programma wordt bepaald op basis van marktsentiment, bevolkingsprognoses, gemeentelijk onderzoek en/of extern marktonderzoek.

Welke partijen spelen een rol?

De gemeenten bepalen de kwalitatieve invulling van het programma. Dit stemmen zij al dan niet af in de regio, hetzij formeel, hetzij informeel geregeld. De kwalitatieve invulling van het programma wordt bepaald op basis van marktsentiment, bevolkingsprognoses, gemeentelijk onderzoek en/of extern marktonderzoek. Hierbij spelen gemeenten, externe marktonderzoekbureaus, woningbouwcorporaties, ontwikkelaars en makelaars een rol.

Hoe verhouden deze partijen zich tot elkaar?

De gemeenten stellen het kwalitatieve programma vast op basis van een publiek en privaat vastgestelde vraag. Binnen een formele of informele regio wordt dit afgestemd met regiogemeenten. De kwantiteit van het programma moet vallen binnen de provinciale kaders. Marktpartijen opereren onder deze kwantitatieve en kwalitatieve kaders.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken?

- De provincie behoudt kwantitatieve sturingsmogelijkheden
- Gemeente bepaalt de invulling van het programma op basis van een publiek en privaat vastgestelde vraag. Dit wordt vervolgens binnen de regio 'afgestemd'
- Marktpartijen opereren vervolgens binnen dit programma

Kwetsbaarheden

- Het bepalen van de vraag blijft onzeker. De vraag kan fluctueren.
- De wijze waarop vraag wordt vastgesteld kan verschillen tussen gemeenten.
- Belangen van marktpartijen kunnen doorsijpelen naar het programma.
- Regionale afstemming is afhankelijk van vrijwillige medewerking. Dit kan botsen met gemeentelijke belangen.

Hoe sluiten al in h7 genoemde oplossingen aan op deze kwetsbaarheden?

- Flexibelere contractvorming: meer mogelijkheden om bij te sturen
- Adaptief programmeren: ruimte om in te spelen op onvoorziene ontwikkelingen
- Gefaseerde programmering: meer mogelijkheden tot maatwerk naar gelang van de huidige situatie.

3 Overheidsgeleid: gemeente --> regio --> provincie

Hoe werkt het?

Vanuit regiogemeenten wordt een gemeenlijk woningbouwprogramma opgesteld welke vervolgens binnen de regio wordt afgestemd door de betreffende regiogemeenten. De gemeenten hebben een kwantitatief provinciaal kader toebedeeld gekregen waar de gemeentelijke woningbouwprogramma's binnen moeten vallen. De invulling van het programma wordt bepaald op basis van bevolkingsprognoses, gemeentelijk onderzoek en/of extern marktonderzoek.

Welke partijen spelen een rol?

De gemeenten bepalen de kwalitatieve invulling van het programma. Dit stemmen zij al dan niet af in de regio, hetzij formeel, hetzij informeel geregeld. De kwalitatieve invulling van het programma wordt bepaald op basis van bevolkingsprognoses, gemeentelijk onderzoek en/of extern marktonderzoek. Hierbij spelen gemeenten en/of externe marktonderzoekbureaus een rol.

Hoe verhouden deze partijen zich tot elkaar?

De gemeenten stellen het kwalitatieve programma vast. Binnen een formele of informele regio wordt dit afgestemd met regiogemeenten. Invulling van het programma is gebaseerd op bevolkingsprognoses, gemeentelijk onderzoek en/of extern marktonderzoek. De kwantitatieve invulling van het programma moet vallen binnen de provinciale kaders.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken?

- De provincie behoudt kwantitatieve sturingsmogelijkheden
- Gemeente bepaalt de invulling van het programma, dit wordt wel afgestemd in de regio. Let wel: afstemming is vaak afhankelijk van gemeentelijke wil om af te stemmen.
- Marktpartijen opereren vervolgens binnen dit programma

Kwetsbaarheden

- Het bepalen van de vraag blijft onzeker. De vraag kan fluctueren.
- Vaak spelen voor gemeenten belangen. Dit kan botsen met regionale afstemming, aangezien dit vaak plaatsvindt op basis van vrijwilligheid.
- De wijze waarop vraag wordt bepaald kan verschillen tussen gemeenten wat leidt tot moeilijkheden betreffende regionale afstemming.

Hoe sluiten al in h7 genoemde oplossingen aan op deze kwetsbaarheden?

- Flexibelere contractvorming: meer mogelijkheden om bij te sturen
- Adaptief programmeren: ruimte om in te spelen op onvoorziene ontwikkelingen
- Gefaseerde programmering: meer mogelijkheden tot maatwerk naar gelang van de huidige

Implementeerbare modellen: bijna niet voorkomend

1 Marktgeleid: provincie --> gemeente

Hoe werkt het?

De provincie stelt zowel een kwantitatief als kwalitatief kader vast voor de gemeentelijke woningbouwprogrammering. Dit gebeurt in samenspraak met de gemeente, de provincie is hier vanaf het begin bij het proces betrokken voor zowel de kwantitatieve als kwalitatieve invulling van het programma. De invulling van het programma wordt bepaald op basis van marktsentiment.

Welke partijen spelen een rol?

De provincie bepaalt in samenspraak met de gemeente de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van het programma. Dit gebeurt op basis van marktsentiment. Dit marktsentiment behelst hetgeen private partijen (projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties, makelaars) aan vraag constateren.

Hoe verhouden deze partijen zich tot elkaar?

De provincie en gemeente bepalen gezamenlijk het programma op basis van marktsentiment. Let wel: de provincie bepaalt uiteindelijk. Marktpartijen opereren vervolgens binnen deze gestelde grens. Nieuwe initiatieven worden dus getoetst aan de door private partijen vastgestelde vraag die is omgezet in een woningbouwprogramma.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken?

- De provincie behoudt kwantitatieve en kwalitatieve sturingsmogelijkheden
- Gemeente bepaalt samen met de provincie de invulling van het programma op basis van marktsentiment, provincie beslist uiteindelijk
- Marktpartijen opereren vervolgens binnen dit programma

Kwetsbaarheden

- Het bepalen van de vraag blijft onzeker. De vraag kan fluctueren.
- Ook voor de provincie kunnen belangen een rol spelen. Sluit dit aan op de daadwerkelijke vraag/behoefte?
- Belangen van marktpartijen kunnen doervloeiën naar het programma.

Hoe sluiten al in h7 genoemde oplossingen aan op deze kwetsbaarheden?

- Flexibelere contractvorming: meer mogelijkheden om bij te sturen
- Adaptief programmeren: ruimte om in te spelen op onvoorziene ontwikkelingen
- Gefaseerde programmering: meer mogelijkheden tot maatwerk naar gelang van de huidige situatie

2 Hybridegeleid: provincie --> gemeente

Hoe werkt het?

De provincie stelt zowel een kwantitatief als kwalitatief kader vast voor de gemeentelijke woningbouwprogrammering. Dit gebeurt in samenspraak met de gemeente, de provincie is hier vanaf het begin bij het proces betrokken voor zowel de kwantitatieve als kwalitatieve invulling van het programma. De invulling van het programma wordt bepaald op basis van marktsentiment, bevolkingsprognoses, gemeentelijk onderzoek en/of extern marktonderzoek.

Welke partijen spelen een rol?

De provincie bepaalt in samenspraak met de gemeente de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van het programma. Dit gebeurt op basis van zowel private als publieke geconstateerde vraag (gemeenten, woningbouwcorporaties, marktonderzoekbureaus, ontwikkelaars, makelaars).

Hoe verhouden deze partijen zich tot elkaar?

De provincie en gemeente bepalen gezamenlijk het programma op basis van vraag welke is vastgesteld op basis van marktsentiment, bevolkingsprognoses, gemeentelijk onderzoek en/of extern marktonderzoek. Let wel: de provincie bepaalt uiteindelijk. Marktpartijen opereren vervolgens binnen deze gestelde grens. Nieuwe initiatieven worden dus getoetst aan de door private partijen vastgestelde vraag die is omgezet in een woningbouwprogramma.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken?

- De provincie behoudt kwantitatieve en kwalitatieve sturingsmogelijkheden
- Gemeente bepaalt samen met de provincie de invulling van het programma op basis van marktsentiment, bevolkingsprognoses, gemeentelijk onderzoek en/of extern marktonderzoek. De provincie beslist uiteindelijk
- Marktpartijen opereren vervolgens binnen dit programma

Kwetsbaarheden

- Het bepalen van de vraag blijft onzeker. De vraag kan fluctueren.
- Ook voor de provincie kunnen belangen een rol spelen. Sluit dit aan op de daadwerkelijke vraag/behoefte?
- Belangen van marktpartijen kunnen doervloeien naar het programma.

Hoe sluiten al in h7 genoemde oplossingen aan op deze kwetsbaarheden?

- Flexibelere contractvorming: meer mogelijkheden om bij te sturen
- Adaptief programmeren: ruimte om in te spelen op onvoorziene ontwikkelingen
- Gefaseerde programmering: meer mogelijkheden tot maatwerk naar gelang van de huidige situatie

3 Overheidsgeleid: provincie --> gemeente

Hoe werkt het?

De provincie stelt zowel een kwantitatief als kwalitatief kader vast voor de gemeentelijke woningbouwprogrammering. Dit gebeurt in samenspraak met de gemeente, de provincie is hier vanaf het begin bij het proces betrokken voor zowel de kwantitatieve als kwalitatieve invulling van het programma. De invulling van het programma wordt bepaald op basis van bevolkingsprognoses, gemeentelijk onderzoek en/of extern marktonderzoek.

Welke partijen spelen een rol?

De provincie bepaalt in samenspraak met de gemeente de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van het programma. Dit gebeurt op basis van bevolkingsprognoses, gemeentelijk onderzoek en/of extern marktonderzoek.

Hoe verhouden deze partijen zich tot elkaar?

De provincie en gemeente bepalen gezamenlijk het programma. Let wel: de provincie bepaalt uiteindelijk. Marktpartijen opereren vervolgens binnen deze gestelde grens. Nieuwe initiatieven worden dus getoetst aan de door de provincie en gemeente vastgestelde vraag die is omgezet in een woningbouwprogramma.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken?

- De provincie behoudt kwantitatieve en kwalitatieve sturingsmogelijkheden
- Gemeente bepaalt samen met de provincie de invulling van het programma, provincie beslist uiteindelijk
- Marktpartijen opereren vervolgens binnen dit programma

Kwetsbaarheden

- Het bepalen van de vraag blijft onzeker. De vraag kan fluctueren.
- Ook voor de provincie kunnen belangen een rol spelen. Sluit dit aan op de daadwerkelijke vraag/behoefte?

Hoe sluiten al in h7 genoemde oplossingen aan op deze kwetsbaarheden?

- Flexibelere contractvorming: meer mogelijkheden om bij te sturen
- Adaptief programmeren: ruimte om in te spelen op onvoorziene ontwikkelingen
- Gefaseerde programmering: meer mogelijkheden tot maatwerk naar gelang van de huidige situatie

4 Marktgeleid: provincie --> regio --> gemeente

Hoe werkt het?

De provincie bedeeft een cijfer toe aan regio van het maximum aantal te bouwen woningen voor een bepaalde tijdsperiode. Binnen deze regio stemmen gemeenten vervolgens kwantitatief en in sommige gevallen ook kwalitatief hun woningbouwprogramma op elkaar af. De invulling van het programma wordt bepaald op basis van marktsentiment.

Welke partijen spelen een rol?

De provincie geeft per regio het kwantitatieve kader voor de gehele regio aan. Gemeenten binnen deze regio verdelen onderling het programma. Kwalitatieve afstemming vindt hierbij ook al dan niet plaats. Kwalitatieve invulling wordt bepaald op basis van marktsentiment door woningbouwcorporaties, ontwikkelaars en makelaars. Private partijen opereren vervolgens binnen deze kaders.

Hoe verhouden deze partijen zich tot elkaar?

Gemeenten opereren indirect binnen de regio onder een provinciaal kwantitatief kader. De invulling van het programma wordt bepaald op basis van vraag welke is geconstateerd door de private partijen. Privaat initiatief moet vervolgens binnen deze kaders vallen.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken?

- De provincie behoudt kwantitatieve sturingsmogelijkheden, hetzij niet meer direct per gemeente maar per regio
- Gemeenten stemmen onderling sowieso kwantitatief af
- Gemeente bepaalt de invulling van het programma op basis van een privaat vastgestelde vraag. Dit wordt vervolgens ook al dan niet binnen de regio 'afgestemd'
- Marktpartijen opereren vervolgens binnen dit programma

Kwetsbaarheden

- Het bepalen van de vraag blijft onzeker. De vraag kan fluctueren.
- De wijze waarop vraag wordt vastgesteld kan verschillen tussen gemeenten.
- Regionale kwalitatieve afstemming is afhankelijk van vrijwillige medewerking. Dit kan botsen met gemeentelijke belangen.
- Private belangen kunnen doorsijpelen naar het gemeentelijk woningbouwprogramma

Hoe sluiten al in h7 genoemde oplossingen aan op deze kwetsbaarheden?

- Flexibelere contractvorming: meer mogelijkheden om bij te sturen
- Adaptief programmeren: ruimte om in te spelen op onvoorziene ontwikkelingen
- Gefaseerde programmering: meer mogelijkheden tot maatwerk naar gelang van de huidige situatie.

5 Hybridegeleid: provincie --> regio --> gemeente

Hoe werkt het?

De provincie bedeeft een cijfer toe aan regio van het maximum aantal te bouwen woningen voor een bepaalde tijdsperiode. Binnen deze regio stemmen gemeenten vervolgens kwantitatief en in sommige gevallen ook kwalitatief hun woningbouwprogramma op elkaar af. De invulling van het programma wordt bepaald op basis van marktsentiment, bevolkingsprognoses, gemeentelijk onderzoek en/of extern marktonderzoek.

Welke partijen spelen een rol?

De provincie geeft per regio het kwantitatieve kader voor de gehele regio aan. Gemeenten binnen deze regio verdelen onderling het programma. Kwalitatieve afstemming vindt hierbij ook al dan niet plaats. Kwalitatieve invulling wordt bepaald op basis van marktsentiment door woningbouwcorporaties, ontwikkelaars en makelaars en door gemeentelijke onderzoeken, bevolkingsprognoses en/of extern marktonderzoek. Private partijen opereren vervolgens binnen deze kaders.

Hoe verhouden deze partijen zich tot elkaar?

Gemeenten opereren indirect binnen de regio onder een provinciaal kwantitatief kader. De invulling van het programma wordt bepaald op basis van welke vraag publiek en privaat is geconstateerd. Privaat initiatief moet vervolgens binnen deze kaders vallen.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken?

- De provincie behoudt kwantitatieve sturingsmogelijkheden, hetzij niet meer direct per gemeente maar per regio
- Gemeenten stemmen onderling sowieso kwantitatief af
- Gemeente bepaalt de invulling van het programma op basis van een privaat en publiek vastgestelde vraag. Dit wordt vervolgens ook al dan niet binnen de regio 'afgestemd'
- Marktpartijen opereren vervolgens binnen dit programma

Kwetsbaarheden

- Het bepalen van de vraag blijft onzeker. De vraag kan fluctueren.
- De wijze waarop vraag wordt vastgesteld kan verschillen tussen gemeenten.
- Regionale kwalitatieve afstemming is afhankelijk van vrijwillige medewerking. Dit kan botsen met gemeentelijke belangen.
- Private belangen kunnen doorsijpelen naar het gemeentelijk woningbouwprogramma

Hoe sluiten al in h7 genoemde oplossingen aan op deze kwetsbaarheden?

- Flexibelere contractvorming: meer mogelijkheden om bij te sturen
- Adaptief programmeren: ruimte om in te spelen op onvoorziene ontwikkelingen
- Gefaseerde programmering: meer mogelijkheden tot maatwerk naar gelang van de huidige situatie.

6 Overheidsgeleid: provincie --> regio --> gemeente

Hoe werkt het?

De provincie bedeeft een cijfer toe aan regio van het maximum aantal te bouwen woningen voor een bepaalde tijdsperiode. Binnen deze regio stemmen gemeenten vervolgens kwantitatief en in sommige gevallen ook kwalitatief hun woningbouwprogramma op elkaar af. De invulling van het programma wordt bepaald op basis van bevolkingsprognoses, gemeentelijk onderzoek en/of extern marktonderzoek.

Welke partijen spelen een rol?

De provincie geeft per regio het kwantitatieve kader voor de gehele regio aan. Gemeenten binnen deze regio verdelen onderling het programma. Kwalitatieve afstemming vindt hierbij ook al dan niet plaats. Kwalitatieve invulling wordt bepaald op basis van bevolkingsprognoses, gemeentelijk onderzoek en/of marktonderzoek door externe marktonderzoekbureaus. Private partijen opereren vervolgens binnen deze kaders.

Hoe verhouden deze partijen zich tot elkaar?

Gemeenten opereren indirect binnen de regio onder een provinciaal kwantitatief kader. De invulling van het programma wordt bepaald op basis van vraag welke is geconstateerd door de gemeenten/externe marktonderzoekbureaus. Privaat initiatief moet vervolgens binnen deze kaders vallen.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken?

- De provincie behoudt kwantitatieve sturingsmogelijkheden, hetzij niet meer direct per gemeente maar per regio
- Gemeenten stemmen onderling sowieso kwantitatief af
- Gemeente bepaalt de invulling van het programma op basis van een publiek vastgestelde vraag. Dit wordt vervolgens ook al dan niet binnen de regio 'afgestemd'
- Marktpartijen opereren vervolgens binnen dit programma

Kwetsbaarheden

- Het bepalen van de vraag blijft onzeker. De vraag kan fluctueren.
- De wijze waarop vraag wordt vastgesteld kan verschillen tussen gemeenten.
- Regionale kwalitatieve afstemming is afhankelijk van vrijwillige medewerking. Dit kan botsen met gemeentelijke belangen.

Hoe sluiten al in h7 genoemde oplossingen aan op deze kwetsbaarheden?

- Flexibelere contractvorming: meer mogelijkheden om bij te sturen
- Adaptief programmeren: ruimte om in te spelen op onvoorziene ontwikkelingen
- Gefaseerde programmering: meer mogelijkheden tot maatwerk naar gelang van de huidige situatie.

Implementeerbare modellen: soms voorkomend

1 Marktgeleid: gemeente --> provincie

Hoe werkt het?

Vanuit een gemeente wordt met een – kwalitatief - programma gekomen die binnen provinciale kwantitatieve kaders moet passen. De kwalitatieve invulling hiervan is afhankelijk van de invulling die door private partijen wordt bepaald. Dit gebeurt in de meeste gevallen op basis van marktsentiment.

Welke partijen spelen een rol?

De provincie stelt de kwantitatieve kaders vast per gemeente. De gemeente opereert binnen deze kwantitatieve kaders. Kwalitatieve invulling wordt bepaald op basis van hetgeen private partijen (projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties, makelaars) aan vraag constateren.

Hoe verhouden deze partijen zich tot elkaar?

Gemeente opereert binnen de kwantitatieve grens van de provincie. De vraag wordt vastgesteld op basis van hetgeen de markt constateert. Marktpartijen opereren vervolgens binnen deze gestelde grens. Nieuwe initiatieven worden dus getoetst aan de door de private partijen vastgestelde vraag die door de gemeente is omgezet in een programma.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken?

- De provincie behoudt kwantitatieve sturingsmogelijkheden
- Marktpartijen stellen de vraag vast, de gemeente zet dit om in een programma
- Marktpartijen opereren vervolgens binnen dit programma

Kwetsbaarheden

- Marktpartijen stellen vraag vast. Hier kunnen ook eigen belangen aan vastkleven.
- Het kan leiden tot discrepanties tussen gemeenten vanwege verschillende manieren om te komen tot een bepaalde vraag.
- Het bepalen van de vraag blijft onzeker. De vraag kan fluctueren.

Hoe sluiten al in h7 genoemde oplossingen aan op deze kwetsbaarheden?

- Flexibelere contractvorming: meer mogelijkheden om bij te sturen
- Adaptief programmeren: ruimte om in te spelen op onvoorziene ontwikkelingen
- Gefaseerde programmering: meer mogelijkheden tot maatwerk naar gelang van de huidige situatie

2 Hybridegeleid: gemeente --> provincie

Hoe werkt het?

Vanuit een gemeente wordt met een – kwalitatief - programma gekomen die binnen provinciale kwantitatieve kaders moet passen. De kwalitatieve invulling hiervan is afhankelijk van de invulling die door private partijen en de gemeente samen wordt bepaald. Dit gebeurt op basis van een combinatie van marktsentiment, gemeentelijk onderzoek, bevolkingsprognoses en/of extern marktonderzoek.

Welke partijen spelen een rol?

De provincie stelt de kwantitatieve kaders vast per gemeente. De gemeente opereert binnen deze kwantitatieve kaders. Kwalitatieve invulling wordt bepaald op basis van hetgeen private partijen (projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties, makelaars) en de gemeente aan vraag constateren.

Hoe verhouden deze partijen zich tot elkaar?

Gemeente opereert binnen de kwantitatieve grens van de provincie. De vraag wordt vastgesteld op basis van hetgeen de markt en de gemeente constateert. Marktpartijen opereren vervolgens binnen deze gestelde grens. Nieuwe initiatieven worden dus getoetst aan de door de private partijen en gemeente vastgestelde vraag die door de gemeente is omgezet in een programma.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken?

- De provincie behoudt kwantitatieve sturingsmogelijkheden
- Marktpartijen en de gemeente bepalen gezamenlijk de invulling van het programma
- Marktpartijen opereren vervolgens binnen dit programma

Kwetsbaarheden

- Markt heeft zelf belang bij een bepaald programma en gemeente is afhankelijk van de markt voor ontwikkelingen. Dit kan in sommige gevallen leiden tot programma's waarbij het marktbelang overheerst.
- Het kan leiden tot discrepanties tussen gemeenten vanwege verschillende manieren om te komen tot een bepaalde vraag.
- Het bepalen van de vraag blijft onzeker. De vraag kan fluctueren.

Hoe sluiten al in h7 genoemde oplossingen aan op deze kwetsbaarheden?

- Flexibelere contractvorming: meer mogelijkheden om bij te sturen
- Adaptief programmeren: ruimte om in te spelen op onvoorziene ontwikkelingen
- Gefaseerde programmering: meer mogelijkheden tot maatwerk naar gelang van de huidige situatie

3 Overheidsgeleid: gemeente --> provincie

Hoe werkt het?

Vanuit een gemeente wordt met een – kwalitatief - programma gekomen die binnen provinciale kwantitatieve kaders moet passen. De kwalitatieve invulling hiervan is afhankelijk van de kwalitatieve kaders die de gemeente vaststelt. Deze kaders worden bepaald op basis van bevolkingsprognoses, gemeentelijke onderzoeken en/of externe marktonderzoeken.

Welke partijen spelen een rol?

De provincie stelt de kwantitatieve kaders vast per gemeente. De gemeente opereert binnen deze kwantitatieve kaders. Kwalitatieve invulling wordt bepaald op basis van bevolkingsprognoses, gemeentelijk onderzoek en/of extern marktonderzoek door onderzoeksbureaus.

Hoe verhouden deze partijen zich tot elkaar?

Gemeente opereert binnen de kwantitatieve grens van de provincie. De vraag wordt geconstateerd op basis van eigen onderzoek en/of externe marktonderzoeken. Marktpartijen opereren binnen deze gestelde grens. Nieuwe initiatieven worden dus getoetst aan de door de gemeente gestelde kwalitatieve kaders.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken?

- De provincie behoudt kwantitatieve sturingsmogelijkheden
- Relatief veel directe sturingsmogelijkheden voor gemeenten betreffende kwalitatieve invulling programma
- Marktpartijen opereren binnen door de gemeente vastgestelde kwalitatieve kaders

Kwetsbaarheden

- Gemeenten kiezen zelf hoe ze de vraag bepalen. Kan leiden tot discrepanties tussen gemeenten.
- Het bepalen van de vraag blijft onzeker. De vraag kan fluctueren.
- Vaak spelen er voor een gemeente ook belangen. De vraag is in hoeverre de vastgestelde vraag overeenkomt met de realiteit.

Hoe sluiten al in h7 genoemde oplossingen aan op deze kwetsbaarheden?

- Flexibelere contractvorming: meer mogelijkheden om bij te sturen
- Adaptief programmeren: ruimte om in te spelen op onvoorziene ontwikkelingen
- Gefaseerde programmering: meer mogelijkheden tot maatwerk naar gelang van de huidige situatie

Lastig implementeerbare modellen

1 Marktgeleid: de regio als startpunt

Hoe werkt het?

De regio vormt het startpunt van regionale afstemming, geredeneerd vanuit regionale belangen. Dit betekent vooral dat er een omslag in denken plaatsvindt waarbij gemeentelijke en/of provinciale belangen niet meer voorop worden gezet. Vanuit de regio wordt door een regionaal bestuur het regionale woningbouwprogramma bepaald op basis van marktsentiment in de regio.

Welke partijen spelen een rol?

De regio staat centraal. Dit impliceert dat een regionaal woningbouwprogramma wordt gemaakt. Dit is gebaseerd op marktsentiment in de regio. De regio brengt dit op een lijn, vanuit het regionaal belang. Private partijen geven vervolgens al dan niet invulling aan het programma.

Hoe verhouden deze partijen zich tot elkaar?

De regio bepaalt zowel de kwantiteit als kwaliteit van het woningbouwprogramma. Dit wordt gedaan op basis van marktsentiment. Private partijen opereren vervolgens onder dit woningbouwprogramma.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken?

- De regio – en het regionaal belang – staat centraal
- De regio zorgt voor de afstemming binnen de regio
- Gemeentelijk en provinciaal perspectief wordt wel meegenomen, maar de regio bepaalt
- Programma komt voort uit marktsentiment
- Marktpartijen opereren vervolgens binnen het programma

Kwetsbaarheden

- Het bepalen van de vraag blijft onzeker. De vraag kan fluctueren.
- Er zal voorbij moeten worden gegaan aan de bestaande bestuurlijke en ambtelijke context
- Afstemming tussen regio's wordt normaliter door de provincie gedaan, de vraag is hoe dat nu plaats kan vinden gezien de regionale belangen
- Marktbelangen kunnen doorsijpelen naar het programma

Hoe sluiten al in h7 genoemde oplossingen aan op deze kwetsbaarheden?

- Flexibelere contractvorming: meer mogelijkheden om bij te sturen
- Adaptief programmeren: ruimte om in te spelen op onvoorziene ontwikkelingen
- Gefaseerde programmering: meer mogelijkheden tot maatwerk naar gelang van de huidige situatie.

2 Hybridegeleid: de regio als startpunt

Hoe werkt het?

De regio vormt het startpunt van regionale afstemming, geredeneerd vanuit regionale belangen. Dit betekent vooral dat er een omslag in denken plaatsvindt waarbij gemeentelijke en/of provinciale belangen niet meer voorop worden gezet. Vanuit de regio wordt door een regionaal bestuur het regionale woningbouwprogramma bepaald. Gemeentelijke en provinciale belangen worden meegewogen alsmede marktbelangen, maar de eindbeslissing voor het programma ligt bij de regio.

Welke partijen spelen een rol?

De regio staat centraal. Dit impliceert dat een regionaal woningbouwprogramma wordt gemaakt. Dit is gebaseerd op onderzoek door externe marktonderzoekbureaus, bevolkingsprognoses en gemeentelijke onderzoeken maar ook op marktsentiment. De regio brengt deze op een lijn vanuit het regionaal belang. Private partijen geven vervolgens al dan niet invulling aan het programma.

Hoe verhouden deze partijen zich tot elkaar?

De regio bepaalt zowel de kwantiteit als kwaliteit van het woningbouwprogramma. De provinciale en gemeentelijke visies worden hierin meegenomen alsmede marktsentiment. Private partijen opereren vervolgens onder dit woningbouwprogramma.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken?

- De regio – en het regionaal belang – staat centraal
- De regio zorgt voor de afstemming binnen de regio
- Gemeentelijk en provinciaal perspectief wordt wel meegenomen, maar de regio bepaalt
- Programma komt voort uit publiek onderzoek
- Marktpartijen opereren vervolgens binnen het programma

Kwetsbaarheden

- Het bepalen van de vraag blijft onzeker. De vraag kan fluctueren.
- Er zal voorbij moeten worden gegaan aan de bestaande bestuurlijke en ambtelijke context
- Afstemming tussen regio's wordt normaliter door de provincie gedaan, de vraag is hoe dat nu plaats kan vinden gezien de regionale belangen
- Marktbelangen kunnen doorsijpelen naar het programma

Hoe sluiten al in h7 genoemde oplossingen aan op deze kwetsbaarheden?

- Flexibelere contractvorming: meer mogelijkheden om bij te sturen
- Adaptief programmeren: ruimte om in te spelen op onvoorziene ontwikkelingen
- Gefaseerde programmering: meer mogelijkheden tot maatwerk naar gelang van de huidige situatie.

3 Overheidsgeleid: de regio als startpunt

Hoe werkt het?

De regio vormt het startpunt van regionale afstemming, geredeneerd vanuit regionale belangen. Dit betekent vooral dat er een omslag in denken plaatsvindt waarbij gemeentelijke en/of provinciale belangen niet meer voorop worden gezet. Vanuit de regio wordt door een regionaal bestuur het regionale woningbouwprogramma bepaald. Gemeentelijke en provinciale belangen worden meegewogen, maar de eindbeslissing voor het programma ligt bij de regio.

Welke partijen spelen een rol?

De regio staat centraal. Dit impliceert dat een regionaal woningbouwprogramma wordt gemaakt. Dit is gebaseerd op onderzoek door externe marktonderzoekbureaus, maar ook op bevolkingsprognoses en gemeentelijke onderzoeken. De regio brengt deze op een lijn, vanuit het regionaal belang. Private partijen geven vervolgens al dan niet invulling aan het programma.

Hoe verhouden deze partijen zich tot elkaar?

De regio bepaalt zowel de kwantiteit als kwaliteit van het woningbouwprogramma. De provinciale en gemeentelijke visies worden hierin meegenomen. Private partijen opereren vervolgens onder dit woningbouwprogramma.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken?

- De regio - en het regionaal belang - staat centraal
- De regio zorgt voor de afstemming binnen de regio
- Gemeentelijk en provinciaal perspectief wordt wel meegenomen, maar de regio bepaalt
- Programma komt voort uit publiek onderzoek
- Marktpartijen opereren vervolgens binnen het programma

Kwetsbaarheden

- Het bepalen van de vraag blijft onzeker. De vraag kan fluctueren.
- Er zal voorbij moeten worden gegaan aan de bestaande bestuurlijke en ambtelijke context
- Afstemming tussen regio's wordt normaliter door de provincie gedaan, de vraag is hoe dat nu plaats kan vinden gezien de regionale belangen

Hoe sluiten al in h7 genoemde oplossingen aan op deze kwetsbaarheden?

- Flexibelere contractvorming: meer mogelijkheden om bij te sturen
- Adaptief programmeren: ruimte om in te spelen op onvoorziene ontwikkelingen
- Gefaseerde programmering: meer mogelijkheden tot maatwerk naar gelang van de huidige situatie.

Correspondentie adres voor dit rapport:

Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 17 00
www.wur.nl

Eindrapport PROSPER-onderzoek

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Correspondentie adres voor dit rapport:
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 17 00
www.wur.nl

Eindrapport PROSPER-onderzoek
ISBN 978-94-6343-269-6

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

