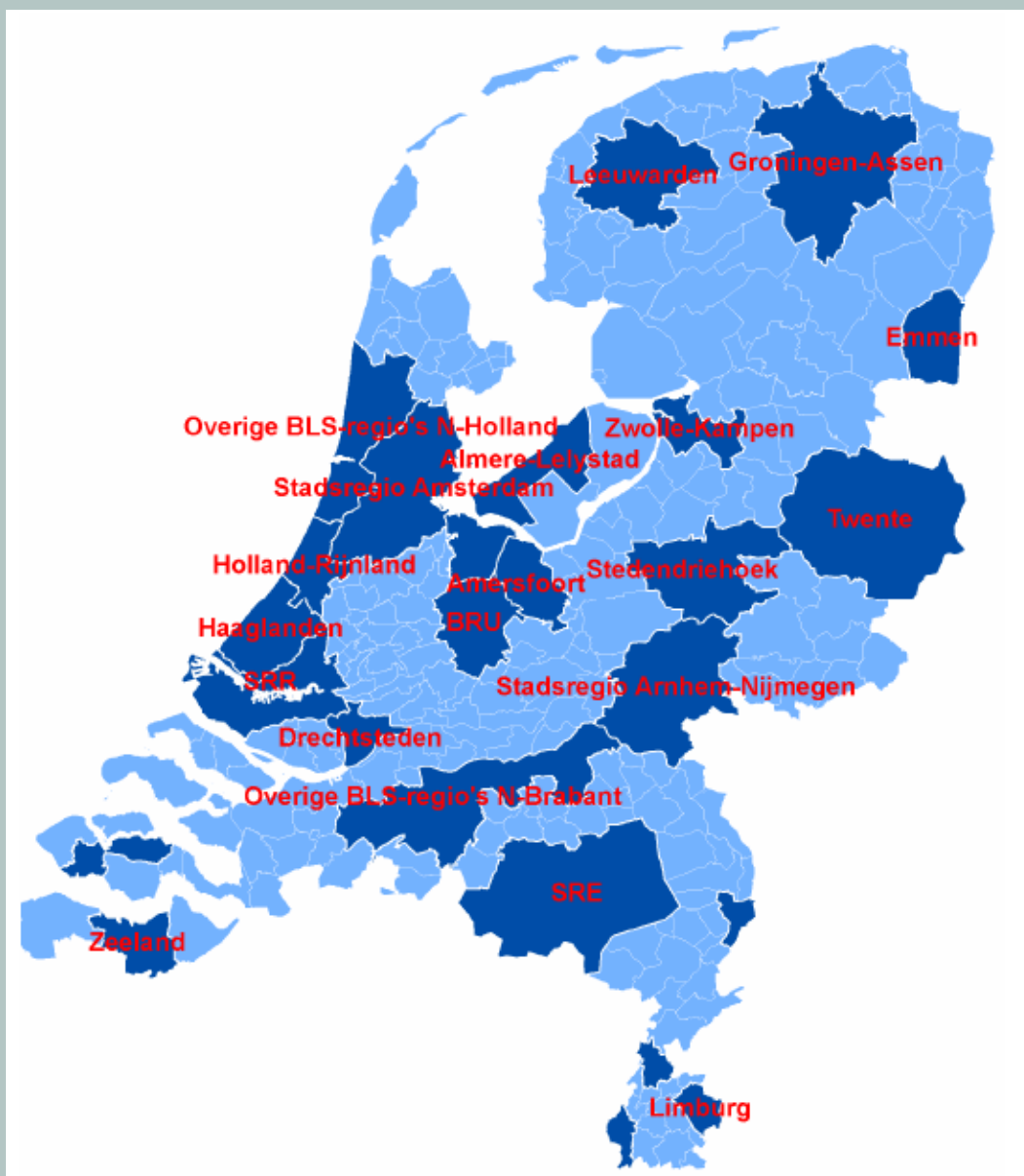


Evaluatie woningbouwafspraken 2005 - 2009

Realisatie en werking van het instrument woningbouwafspraken met BLS-subsidies



De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO Research en Advies. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van RIGO Research en Advies. RIGO Research en Advies aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Evaluatie woningbouwafspraken 2005 - 2009

Realisatie en werking van het instrument woningbouwafspraken met BLS-subsidies

Opdrachtgever

Ministerie VROM, Directoraat-Generaal Wonen, Wijken en Integratie

Auteurs

Thijs Luijkx

Jan Scheele-Goedhart

Geurt Keers

Uitgave

oktober 2010

Rapportnummer

P 16670

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	1
1.1	Onderzoeksvragen	1
1.2	Werkwijze	2
1.3	Begeleiding	2
1.4	Leeswijzer	2
Hoofdstuk 2	Realisatie van de woningbouwafspraken	3
2.1	De BLS-afspraken	3
2.2	De BLS-afspraken en de gerealiseerde nieuwbouw 2005 – 2009	5
2.3	Particulier opdrachtgeverschap	6
2.4	Overige aspecten woningbouw	7
2.5	Conclusie: realisatie woningbouwafspraken 2005 – 2009	12
Hoofdstuk 3	Antwoorden op de onderzoeksvragen	14
3.1	Woningbouwafspraken	14
3.2	Flankerende instrumenten en de doorwerking op binnenstedelijk bouwen	17
3.3	Aanknopingspunten voor instrumentarium gericht op woningproductie	18
Hoofdstuk 4	Werking per type regio	21
4.1	Hoge en lage realisatie van de woningbouwopgave	21
4.2	Hoge en lage druk op de woningmarkt	22
4.3	Hoge en lage toename van de woningproductie	22
4.4	Regio's met beperkt effect afspraken en regio's met extra ambitie	23
4.5	Conclusie	23
Hoofdstuk 5	Conclusies en aanbevelingen	25
5.1	Realisatie	25
5.2	Werking van het instrument afspraken en de BLS-subsidies	25
5.3	Flankerende instrumenten en binnenstedelijk bouwen	26
5.4	Aanknopingspunten voor toekomstig beleid	27
Bijlage 1	Lijst met geïnterviewden	31

Hoofdstuk 1

Inleiding

Aan de Tweede Kamer is toegezegd de woningbouwafspraken 2005-2009 medio 2010 te evalueren. De centrale vraag in dit onderzoek is in hoeverre de woningbouwafspraken en bijbehorende subsidies bij hebben gedragen aan de feitelijke woningproductie.

1.1 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die centraal staan in het onderzoek zijn:

1. In hoeverre hebben de gemaakte woningbouwafspraken 2005-2009 bijgedragen aan de realisering van de afgesproken woningproductie?
2. Welke rol heeft het beschikbaar gestelde budget voor grondkostensubsidie (BLS) gespeeld bij de woningproductie?
3. Hoe is de subsidie verdeeld in de regio en wat is het effect op de realisering van de woningproductie geweest van het systeem van – deels – voorschotfinanciering en – deels – prestatiegerichte inzet van het BLS-budget?
4. Is er onderscheid te maken tussen de werking van de afspraken en subsidie op uitleglocaties en binnen bebouwd gebied?
5. Wat is het effect geweest van het aanjaagteam / de woningbouwregisseur?
6. Welke rol heeft het beschikbaar gestelde BLS-deelbudget voor eigenbouw gespeeld bij de realisatie van particulier opdrachtgeverschap? Wat is het effect geweest van de aanvullende subsidie vanaf 2007?¹
7. Heeft het Rijks- en provinciaal budget voor collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO) stimulerend gewerkt naar CPO-burgerinitiatieven?²
8. Wat zijn de oorzaken geweest van het feit dat de afgesproken aantallen woningen wel/niet zijn gehaald?
9. Wat is de betekenis geweest van de jaarlijks voortschrijdende inventarisatie door het IPO van de harde bestemmingsplancapaciteit voor de woningbouw in de stedelijke regio's?
10. Wat zijn succes- en faalfactoren van het instrument woningbouwafspraken en de BLS-subsidie?
11. Welke leerpunten voor het instrumentarium zijn er voor toekomstig beleid gericht op woningproductie?

¹ In 2007 is de extra bijdrage voor eigenbouw verdubbeld.

² Regeling ingevoerd in 2008.

1.2 Werkwijze

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn eerst de afspraken en realisaties op een rij gezet. Vervolgens zijn de vragen voorgelegd aan twee bestuurders, of hun ambtelijke vervangers en één of twee ontwikkelaars of corporaties per regio. Er zijn 64 telefonische interviews gehouden voor het onderzoek. Daarvan zijn 59 interviews gehouden gericht op één van de 20 regio's en 5 interviews met specialisten op een bepaald thema (particulier opdrachtgeverschap, monitor plancapaciteit) of met specifieke achtergrond (overkoepelende organisaties van ontwikkelaars en corporaties).

Onder de 59 geïnterviewden in de regio's zijn er 36 bestuurders en ambtelijke vertegenwoordigers. Deze vertegenwoordigen provincies, regio's en gemeenten. Daarnaast zijn 4 externe woningbouwregisseurs, 12 corporaties en 6 ontwikkelaars geïnterviewd. De geïnterviewden hebben ruim voor de interviews de cijfers over de afspraken en realisatie en de onderzoeksvragen ontvangen. De lijst met geïnterviewden is bijgevoegd als bijlage.

1.3 Begeleiding

Het onderzoek is begeleid door:

- Kees de Haan, Directoraat-Generaal Wonen, Wijken en Integratie
- Hubert de Graaff, Directoraat-Generaal Wonen, Wijken en Integratie
- Aad Romberg, Directoraat-Generaal Wonen, Wijken en Integratie

1.4 Leeswijzer

De rapportage start met een overzicht van de afspraken en realisaties van de regio's in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksvragen beantwoord aan de hand van de interviews. In hoofdstuk 4 wordt nader ingezoomd op regio's die op bepaalde kenmerken vergelijkbaar zijn, zoals de drie regio's die de afspraken het ruimst gehaald hebben. Het rapport sluit af met conclusies in hoofdstuk 5.

Hoofdstuk 2

Realisatie van de woningbouwafspraken

In deze evaluatie staat het resultaat van de woningbouwafspraken die het Rijk voor de periode 2005 – 2009 heeft gemaakt met de stedelijke regio's centraal. Dit hoofdstuk schetst daartoe allereerst een cijfermatig beeld van de gerealiseerde woningbouw in de afgelopen jaren, afgezet tegen de afspraken. Daarbij komen ook aspecten zoals binnenstedelijk bouwen en gerealiseerde woningtypen aan bod. Hierover zijn geen afspraken gemaakt in de convenanten met de regio's, maar deze thema's zijn vanuit ander beleid wel van belang voor het Rijk.

2.1 De BLS-afspraken

Met 20 stedelijke regio's heeft het Rijk afspraken gemaakt over de woningproductie in de periode 2005 – 2009. Het doel van die afspraken was om:

- a) In alle stedelijke regio's het aantal woningen te bouwen dat nodig was voor de uitbreidings- en vervangingsbehoefte in periode 2005-2009;
- b) Regio-specifiek de achterstand in te halen uit de voorgaande periode 2000-2004.

Met de afgesproken woningbouwaantallen werd het geraamde woningtekort per 2010 op het niveau van de stedelijke regio's gezamenlijk teruggebracht tot 1,5% van de woningvoorraad. Daarnaast heeft het Rijk particulier opdrachtgeverschap willen stimuleren met de afspraken.

Als tegenprestatie stelde het Rijk BLS-middelen beschikbaar voor de regio's. In de gemaakte afspraken werden twee 'typen' BLS onderscheiden: BLS voor de realisatie van een overeengekomen aantal woningen en BLS voor de realisatie van woningen in particulier opdrachtgeverschap (PO). Het laatstgenoemde deel, de rijksbijdrage voor particulier opdrachtgeverschap, is gedurende de periode verhoogd.

Het streven van het Rijk was om in de stedelijke regio's het woningtekort zoveel mogelijk terug te dringen tot 1,5%. Het aantal te produceren woningen komt dan ook in beginsel overeen met het aantal dat volgens de toenmalige vooruitzichten zou leiden tot een woningtekort per regio van maximaal 1,5%. In een aantal gevallen was het niet haalbaar om voldoende woningen te bouwen binnen de regio zelf en is daarom een deel van de opgave overgenomen door andere in de nabijheid gelegen regio's. Onderdeel van de afspraken vormen ook de trendmatig aan de voorraad te onttrekken en nieuw te bouwen woningen (sloop en vervanging).

Naast deze afspraken met het Rijk over het terugdringen van het woningtekort – in dit hoofdstuk verder de BLS-afpraak genoemd – kan de opgave voor de woningproductie nog uit twee andere onderdelen bestaan. Er is, ten eerste, een aantal regio's dat in de voorafgaande periode (VINEX, 1995 – 2004) niet heeft voldaan aan de gemaakte afspraken met het Rijk. Deze opgelopen achterstand is onderdeel van de woningbouwafspraken 2005 – 2009, maar voor deze woningen wordt geen BLS uitgekeerd. Ten tweede zijn er meerdere regio's die bovenop de voor het realiseren van het gewenste woningtekort benodigde productie een eigen, regionale ambitie in het convenant hebben opgenomen. Ook voor deze extra regionale ambitie heeft het Rijk geen BLS-budget beschikbaar gesteld.

Voor wat betreft particulier opdrachtgeverschap ontvangt de regio ieder jaar, bij een hoger aandeel eigenbouwproductie dan gemiddeld in de periode 2000 – 2004, voor elke extra gerealiseerde PO-woning een BLS-bijdrage.

De afspraken zijn gemaakt op basis van het aantal bruto toegevoegde zelfstandige woningen. Er worden dus niet alleen woningen gerealiseerd door nieuwbouw (uitbreidingsnieuwbouw + sloop / vervangende nieuwbouw) meegeteld, maar ook de zogenoemde 'overige toevoegingen'. Deze overige toevoegingen kunnen bestaan uit tot woningen getransformeerde bedrijfspanden of gesplitste woningen, maar ook uit woningen die weer in gebruik worden genomen nadat ze eerder voor onderhoud aan de voorraad 'onttrokken' zijn. Een woning die in 2006 in verband met een grootschalige verbouwing door een corporatie aan de voorraad is onttrokken en in 2008 weer in gebruik genomen wordt, telt voor de BLS-afspraken dus mee als een in 2008 gerealiseerde woning.

Definities

In deze rapportage worden de volgende begrippen gebruikt:

BLS-afspraken: het deel van de woningbouwafspraken waarvoor BLS-middelen beschikbaar worden gesteld.

Woningbouwafspraken: het geheel van afspraken over de woningbouw voor de periode 2005 – 2009 tussen het Rijk en de stedelijke regio's.

Nieuwbouw: het aantal toegevoegde woningen door nieuwbouw, zowel 'uitbreidingsnieuwbouw' als 'vervangende nieuwbouw'.

Brutotoevoeging: het totaal aantal toegevoegde woningen inclusief de toevoegingen anderszins.

Nettotoevoeging: het aantal bruto toegevoegde woningen minus het aantal woningen dat om welke reden dan ook – brand, sloop, samenvoeging etc. – aan de woningvoorraad onttrokken is.

Toevoeging anderszins: het aantal woningen dat is toegevoegd aan de woningvoorraad door woonruimtesplitsing, bestemmingswijziging en andere oorzaken, zoals woningen die administratief aan de woningvoorraad onttrokken zijn geweest ten behoeve van ingrijpende renovatie.

BLS-regio: een regio waarmee een convenant is gesloten in het kader van de woningbouwafspraken 2005 – 2009.

Stedelijke regio: een samenwerkingsverband van gemeenten met een bepaalde opgave in het kader van de woningbouwafspraken 2005 – 2009. Een BLS-regio kan uit meerdere stedelijke regio's bestaan: de BLS-regio 'Noord-Holland overig' bestaat uit de stedelijke regio's Alkmaar, Haarlem en Hilversum.

De woningbouwafspraken per BLS-regio

In tabel 2-1 is het totaal aantal woningen waarover afspraken gemaakt zijn, opgenomen. Ook is aangegeven hoe dat totale aantal is verdeeld over de BLS-afpraak, eventuele resterende opgaven uit voorgaande perioden en extra regionale ambitie. Daarnaast is aangegeven welk aandeel eigenbouw als drempel is opgenomen.

Niet alle afspraken gaan uit van het terugdringen van het woningtekort tot 1,5% van de woningvoorraad.

Tabel 2-1 De woningbouwafspraken per stedelijke regio (brutoaantallen woningen)

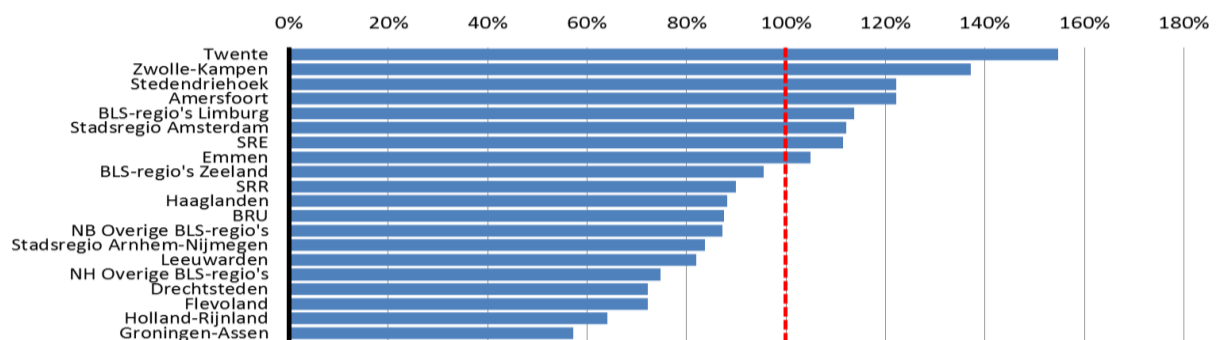
Regio	BLS	Vorige afspraken	Eigen ambitie	Totaal	Drempelpercentage PO
Groningen-Assen	22.113	0	0	22.113	16,3%
Leeuwarden	5.300	0	0	5.300	21,8%
Emmen	1.721	0	1.979	3.700	31,1%
Zwolle-Kampen	4.690	400	1.280	6.370	4%
Twente	9.515	225	0	9.740	25,9%
Stedendriehoek	7.107	0	5.443	12.550	12,3%
KAN	24.591	0	0	24.591	15,3%
Flevoland	10.982	0	2.000	12.982	5,4%
BRU	23.695	0	0	23.695	2,6%
Amersfoort	5.858	600	3.242	9.700	6,9%
SR Amsterdam	43.000	0	0	43.000	4,2%
Overige BLS NH	26.000	0	0	26.000	Alkmaar: 10,2% Haarlem: 8,8% Hilversum: 8,3%
Haaglanden	34.000	0	0	34.000	2,6%
SRR	36.450	1.550	0	38.000	5,3%
Holland Rijnland	14.620	0	0	14.620	7,5%
Drechtsteden	5.476	3.524	0	9.000	3,2%
Zeeland	4.670	0	0	4.670	14%
SRE	15.735	0	8.085	23.820	22,9%
Overige BLS NB	23.230	6.400	0	29.630	12%
Limburg	5.910	2.400	0	8.310	12%
Totaal BLS-regio's	324.663	15.099	22.029	361.791	nvt

2.2 De BLS-afspraken en de gerealiseerde nieuwbouw 2005 – 2009

De afspraak tussen het Rijk en de BLS-regio's om de opgave verband houdende met de BLS-subsidie en de nog in te lopen achterstand uit de vorige (VINEX-)afspraken te kunnen accommoderen bedroeg bijna 340.000 woningen (324.663 + 15.099). In totaal hebben de regio's bijna 312.000 woningen gerealiseerd. Dat betekent dat gemiddeld over alle BLS-regio's de opgave voor 92% gerealiseerd is (tabel 2-2).

In figuur 2-1 is de totale brutowoningproductie (inclusief overige toevoegingen) per BLS-regio vergeleken met de gemaakte BLS-afspraken. De figuur beeldt uit hoeveel procent van de BLS-afspraken plus de resterende opgaven uit de voorgaande periode gerealiseerd is. Uit deze figuur blijkt dat de verhouding tussen realisatie en gemaakte afspraken verschilt per regio. Er zijn meerdere regio's die (ruim) aan de gemaakte afspraken hebben voldaan; dat geldt voor 8 van de 20 BLS-regio's. In meer dan de helft van de regio's zijn er te weinig woningen opgeleverd om aan de afgesproken aantallen te voldoen.

Figuur 2-1 BLS-afspraken en gerealiseerde woningproductie (bruto) 2005 – 2009



Bron: Ministerie van VROM; bewerking RIGO.

Ten opzichte van de totale afspraken, dus inclusief extra regionale ambitie van 22.000 woningen, is het aantal regio's dat de afspraken gerealiseerd heeft veel kleiner (zie tabel 2-2). Van de 20 BLS-regio's hebben 16 niet het aantal woningen gerealiseerd dat het convenant in totaal als doel stelde. Opvallend is dat er daarbij maar één regio is – de regio Zwolle-Kampen – die de eigen extra regionale ambitie heeft kunnen waarmaken. In alle andere regio's waar sprake was van een extra regionale ambitie is deze niet gerealiseerd. Meestal – behalve in de Stadsregio Rotterdam – is aan de BLS-opgave wel voldaan in deze regio's.

Tabel 2-2 Woningbouwopgave en realisatie per regio (brutoaantallen woningen)

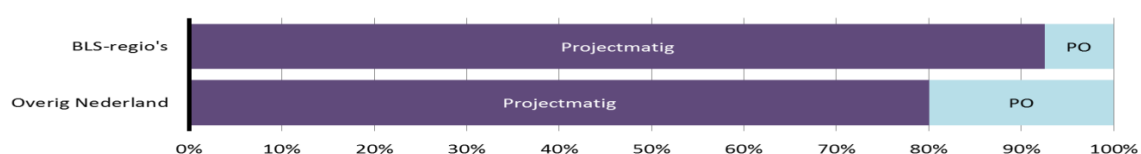
Regio	BLS	BLS + rest vorige afspr.	Totaal incl. extra ambitie	Gerealiseerd	Gerealiseerd tov BLS + rest
Groningen-Assen	22.113	22.113	22.113	12.632	57%
Leeuwarden	5.300	5.300	5.300	4.339	82%
Emmen	1.721	1.721	3.700	1.805	105%
Zwolle-Kampen	4.690	5.090	6.370	6.983	137%
Twente	9.515	9.740	9.740	15.077	155%
Stedendriehoek	7.107	7.107	12.550	8.677	122%
KAN	24.591	24.591	24.591	20.564	84%
Flevoland	10.982	10.982	12.982	7.922	72%
BRU	23.695	23.695	23.695	20.723	87%
Amersfoort	5.858	6.458	9.700	7.884	122%
Stadsregio Amsterdam	43.000	43.000	43.000	48.225	112%
Overige BLS-regio's NH	26.000	26.000	26.000	19.453	75%
Haaglanden	34.000	34.000	34.000	29.969	88%
SRR	36.450	38.000	38.000	34.142	90%
Holland Rijnland	14.620	14.620	14.620	9.361	64%
Drechtsteden	5.476	9.000	9.000	6.503	72%
Zeeland	4.670	4.670	4.670	4.463	96%
SRE	15.735	15.735	23.820	17.539	111%
Overige BLS-regio's NB	23.230	29.630	29.630	25.852	87%
Limburg	5.910	8.310	8.310	9.455	114%
TOTAAL BLS-regio's	324.663	339.762	361.791	311.568	92%

De regio's waar de woningproductie ten opzichte van de BLS-afspraken het meest is achtergebleven zijn Groningen-Assen, Flevoland, Holland-Rijnland en de overige BLS-regio's in Noord-Holland (Alkmaar, Haarlem en Hilversum). Voor Noord-Holland is het beeld hier echter vertekend. De opgave van 26.000 woningen betreft 19.916 voor Noord-Holland zelf en 6.084 woningen voor woningzoekenden in de Stadsregio Amsterdam (SRA). Voor overig Noord-Holland geldt derhalve dat ze wel haar eigen opgave heeft gerealiseerd, maar niet het aandeel voor SRA.

2.3 Particulier opdrachtgeverschap

In de afspraken met de verschillende stedelijke regio's zijn ook bepalingen opgenomen over het aandeel toe te voegen woningen van particuliere opdrachtgevers. Het gerealiseerde percentage PO is opgenomen in figuur 2-2 (de lichte balken), onderscheiden naar de BLS-regio's en het gebied daarbuiten. Binnen de BLS-regio's is gemiddeld ruim 10% PO gerealiseerd.

Figuur 2-2 Verdeling woningbouw naar projectmatige of particuliere opdrachtgever



Bron: Ministerie van VROM; bewerking RIGO.

Binnen de BLS-regio's ligt het percentage PO over het algemeen (veel) lager dan daarbuiten; alleen de BLS-regio's Emmen, Twente en Zeeland hebben in de periode 2005 – 2009 relatief gezien net zo veel PO-woningen gerealiseerd als de gemeenten buiten de BLS-regio's. Lage percentages PO worden vooral gevonden in de BLS-regio's rond de vier grote steden: BRU (2,7%), SRR (3,0%), Haaglanden (3,2%) en de Stadsregio Amsterdam (3,1%).

Tabel 2-3 Verdeling woningbouw naar opdrachtgever en regio

	totaal	Drempelpercentage PO	Drempel gehaald?
Groningen-Assen	10,9%	16,3%	Nee
Leeuwarden	12,5%	21,8%	Nee
Emmen	28,6%	31,1%	Nee
Zwolle-Kampen	13,9%	4%	Ja
Twente	20,1%	25,9%	Nee
Stedendriehoek	11,6%	12,3%	Nee
SR Arnhem-Nijmegen	8,6%	15,3%	Nee
Flevoland	9,0%	5,4%	Ja
BRU	2,7%	2,6%	Ja
Amersfoort	4,4%	6,9%	Nee
Stadsregio Amsterdam	3,1%	4,2%	Nee
Overige BLS-regio's NH	5,0%	Alkmaar: 10,2% Haarlem: 8,8% Hilversum: 8,3%	Nee
Haaglanden	3,2%	2,6%	Ja
SRR	3,0%	5,3%	Nee
Holland-Rijnland	3,7%	7,5%	Nee
Drechtsteden	5,1%	3,2%	Ja
BLS-regio's Zeeland	19,8%	14%	Ja
SRE	17,2%	22,9%	Nee
Overige BLS-regio's NB	8,3%	12%	Nee
BLS-regio's Limburg	7,8%	12%	Nee
BLS-regio's totaal	7,4%		
Buiten BLS-regio's	20,0%		

Van de 20 BLS-regio's hebben maar 6 regio's een groter aandeel eigenbouw gerealiseerd dan de in het convenant opgenomen drempel (zie tabel 2-3).

2.4 Overige aspecten woningbouw

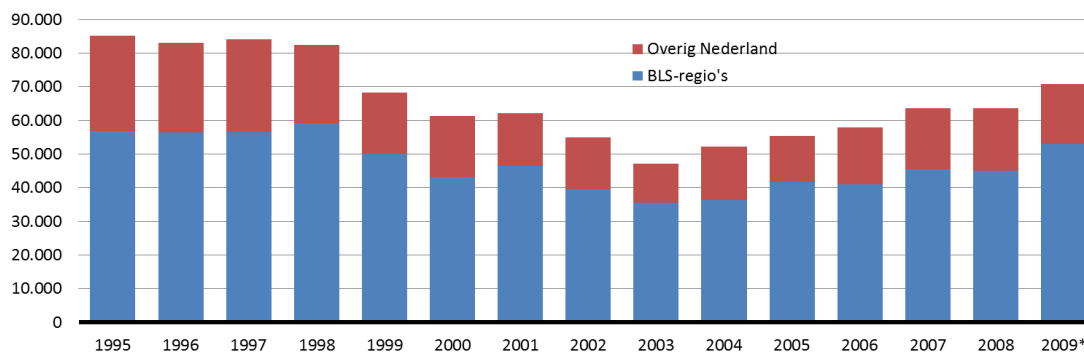
In de convenanten met de BLS-regio's zijn alleen afspraken gemaakt over het te realiseren aantal woningen en over het aandeel woningen particulier opdrachtgeverschap. Het Rijk heeft daarnaast ook andere belangen, zoals het bundelen van verstedelijking. De navolgende paragrafen schetsen kort een beeld van enkele andere aspecten van de woningbouw in de jaren 2005 tot en met 2009, hoewel deze aspecten niet zijn opgenomen in de woningbouwafspraken.

Ontwikkeling netto- en brutoproductie in de tijd

In figuur 2-3 is de ontwikkeling van de nettoproductie in de tijd in 1995 – 2009 weergegeven. Vooral in de eerste vier jaar worden veel woningen opgeleverd: een productie van tussen de 90.000 en 100.000 woningen per jaar in 1995 – 1998, bij een sloop van iets meer dan 10.000 woningen, zodat er netto per jaar ruim 80.000 woningen werden toegevoegd. Daarna volgt een periode met een fors lagere productie, die duurt van 1999 tot en met 2003. In de VINEX-afspraken was dat ook zo opgenomen: 2/3 van het totaal aantal woningen in de VINEX-convenanten moest in de periode tot 2000 gebouwd worden, 1/3 in de periode daarna. Na 2003

klimt de productie weer op van het dieptepunt van minder dan 50.000 woningen netto toevoeging, tot een productie van ruim 60.000 woningen netto toegevoegd gemiddeld per jaar in de jaren 2007 – 2009.

Figuur 2-3 Nettotoevoegingen per jaar 1995 – 2009 naar BLS-regio's en rest Nederland



Bron: CBS Statline (<http://statline.cbs.nl>); bewerking RIGO. *voorlopige CBS-cijfers.

Interessant is in hoeverre er een verschil is te zien tussen de toename van de productie buiten de BLS-regio's en de toename in de regio's waarvoor woningbouwafspraken zijn gemaakt. Uit tabel 2-4 blijkt dat de brutotoevoegingen aan de woningvoorraad in de BLS-regio's in de periode van de woningbouwafspraken gemiddeld 18% hoger lagen dan in de voorafgaande vijfjaarsperiode; buiten deze regio's was het verschil 10%. Het relatieve aandeel brutotoevoegingen in de gezamenlijke BLS-regio's is toegenomen van 70% van het totaal aantal brutotoevoegingen in Nederland in de periode 1995-1999 tot 75% in de periode 2005-2009.

Tabel 2-4 Brutogroei woningvoorraad per periode binnen en buiten de BLS-regio's en de toename van deze groei in de periode 2005-2009 t.o.v. 2000-2004

	gemiddeld '95 - '99	gemiddeld '00 - '04	gemiddeld '05 - '09	toename tov 2000 - 2004
BLS-regio's	65.784 (70%)	52.813 (73%)	62.313 (75%)	18%
Overig Nederland	27.824 (30%)	19.209 (27%)	21.197 (25%)	10%
Totaal	93.608 (100%)	72.022 (100%)	83.510 (100%)	16%

In nettotoevoegingen uitgedrukt, dus na aftrek van gesloopte en anderszins onttrokken woningen, bedraagt de toename in de BLS-regio's 13% en daarbuiten 11% (tabel 2-5). De woningproductie in de stedelijke regio's in de periode van de woningbouwafspraken is relatief sterker toegenomen binnen de BLS-regio's dan daarbuiten. Dit verschil wordt deels verklaard door een toename van de vervangende nieuwbouw in de BLS-regio's. Daarom is het verschil uitgedrukt in nettotoevoegingen aan de woningvoorraad tussen binnen en buiten de BLS-regio's kleiner. Het aandeel nettotoevoegingen in BLS-regio's is toegenomen van 69% in de periode 1995-1999 tot 73% in de periode 2005-2009.

Tabel 2-5 Nettogroei woningvoorraad per periode binnen en buiten de BLS-regio's en de toename van deze groei in de periode 2005-2009 t.o.v. 2000-2004

	gemiddeld '95 - '99	gemiddeld '00 - '04	gemiddeld '05 - '09	toename tov 2000 - 2004
BLS-regio's	55.789 (69%)	40.180 (72%)	45.263 (73%)	13%
Overig Nederland	24.783 (31%)	15.327 (28%)	17.062 (27%)	11%
Totaal	80.572 (100%)	55.507 (100%)	62.325 (100%)	12%

De verschillen tussen regio's zijn fors. In brutotoevoegingen uitgedrukt is de woningbouw het sterkst toegenomen in de regio Arnhem-Nijmegen, met een productie in 2005 – 2009 die 79%

hoger ligt dan het niveau in 2000 – 2004 (zie tabel 2-6). Uitgedrukt in nettotoevoegingen aan de woningvoorraad wordt het beeld zelfs nog sterker: een toename van 88%. Netto is ook de groei van de woningvoorraad in Zeeland sterk gestegen (+69% ten opzichte van de groei in de voorgaande periode). De brutoproductie is, naast in de regio Arnhem – Nijmegen, sterk gestegen in de regio's Zwolle-Kampen (+54%), Holland-Rijnland (+50%) en Drechtsteden (+41%).

Enkele andere regio's hebben in de periode 2005 – 2009 juist minder gebouwd dan in de jaren daarvoor. Het duidelijkst is dit in Flevoland, waar de productie met bijna de helft is gedaald. Ook in de regio's Haaglanden en Emmen is de productie afgenomen. In de Limburgse BLS-regio's is de brutoproductie toegenomen, maar is de nettoproductie afgenomen. In de Stedendriehoek is de nettogroei van de woningvoorraad teruggelopen bij een ongeveer gelijkblijvende brutowoningproductie.

Tabel 2-6 Toevoegingen per regio in de periode 2005-2009 t.o.v. 2000-2004

	Toename brutotoevoegingen tov 2000 – 2004	Toename nettotoevoegingen tov 2000 - 2004
Amersfoort	28%	33%
BLS-regio's Limburg	10%	-10%
BLS-regio's Zeeland	24%	69%
BRU	13%	14%
Drechtsteden	41%	40%
Emmen	-27%	-20%
Flevoland	-49%	-46%
Groningen-Assen	38%	59%
Haaglanden	-7%	-16%
Holland-Rijnland	50%	35%
SR Arnhem-Nijmegen	79%	88%
Leeuwarden	25%	28%
NB Overige BLS-regio's	31%	29%
NH Overige BLS-regio's	28%	22%
Stadsregio Amsterdam	35%	7%
SRE	5%	-1%
SRR	13%	22%
Stedendriehoek	0%	-15%
Twente	33%	37%
Zwolle-Kampen	54%	32%
BLS-regio's	18%	13%
Overig Nederland	10%	11%

Bron: Ministerie van VROM; bewerking RIGO.

Concentratie van woningbouw in de BLS-regio's

Buiten de BLS-regio's, in het landelijk gebied, mag gebouwd worden voor de eigen, autonome bevolkingsgroei. De resterende opgave moet gerealiseerd worden in de stedelijke regio's. Bij de verdeling van de woningbouwopgave over de stedelijke regio's en de rest van de provincies is het uitgangspunt dat bestaande bundelingspercentages niet mogen afnemen. Een volgende vraag is of dit bundelingsbeleid succesvol is geweest. Om die vraag te kunnen beantwoorden is per provincie inzichtelijk gemaakt hoeveel de woningvoorraad binnen en buiten de BLS-regio's is toegenomen ten opzichte van de voorraad op 1 januari 2005 (tabel 2-7). In die tabel is dus met de nettoproductie gerekend, inclusief de overige toevoegingen en na aftrek van de gesloopte of anderszins onttrokken woningen.

In tabel 2-7 is per provincie aangegeven welk deel van de woningvoorraad zich per 1 januari 2005 en 1 januari 2010 binnen de BLS-regio's bevond. Gezien het beleid van het Rijk om de

verstedelijking te concentreren binnen de BLS-regio's is het te verwachten dat het aandeel woningen binnen deze regio's is toegenomen. Het beleid van het Rijk is er dus op gericht de woningvoorraad binnen de BLS-regio's procentueel sterker te laten toenemen dan daarbuiten (de laatste twee kolommen). Voor het totaal van de BLS-regio's is dat gelukt; de voorraad binnen deze regio's is sterker gegroeid dan de voorraad buiten de BLS-regio's in de provincie. Het concentreren blijkt evenwel niet in alle afzonderlijke provincies te zijn gelukt; in Drenthe, Flevoland, Limburg, Noord-Holland en Overijssel is de voorraad buiten de BLS-regio's sterker gegroeid dan daarbinnen. Andersom is vooral in Groningen het verschil tussen de groei van de woningvoorraad in de regio Groningen-Assen en daarbuiten erg groot; een mogelijke verklaring hiervoor is de bevolkingskrimp die zich de laatste jaren in de overige Groningse gemeenten voordoet. Maar ook het restrictief ruimtelijk beleid kan hiervan de oorzaak zijn.

Tabel 2-7 Toename van de woningvoorraad per provincie binnen en buiten de BLS-regio's

	voorraad 2005	waarvan binnen BLS	voorraad 2010	waarvan binnen BLS	toename voorraad 2005 – 2010	
					binnen BLS	buiten BLS
Drenthe	199.076	49,40%	208.548	49,66%	5,56%	5,59%
Flevoland	139.841	69,18%	151.259	69,17%	8,15%	8,25%
Friesland	271.500	28,95%	281.825	29,18%	4,76%	3,85%
Gelderland	779.218	52,81%	819.418	52,90%	5,42%	5,29%
Groningen	247.483	56,23%	253.321	56,66%	6,95%	1,44%
Limburg	482.942	50,13%	498.781	49,65%	2,43%	4,51%
Noord-Brabant	977.896	69,42%	1.025.833	69,62%	5,28%	4,35%
Noord-Holland	1.166.013	87,19%	1.216.565	87,10%	4,46%	5,24%
Overijssel	442.319	80,22%	465.048	80,18%	5,23%	5,54%
Utrecht	476.026	74,97%	506.194	75,67%	7,48%	3,50%
Zeeland	168.002	48,97%	175.300	49,11%	4,85%	4,53%
Zuid-Holland	1.508.403	83,64%	1.568.250	83,73%	4,06%	3,57%
Nederland totaal	6.858.719	70,24%	7.170.342	70,34%	4,70%	4,18%

Bron: Ministerie van VROM; bewerking RIGO.

Naast de concentraties van woningen binnen en buiten de BLS-regio's is ook een verwachting opgenomen in de convenanten ten aanzien van het aantal nieuwe woningen buiten de BLS-regio's, te weten 86.500 woningen. Buiten de stedelijke regio's was de totale productie bijna 106.000 woningen in de periode 2005-2009. Dat is dus bijna 20.000 woningen meer dan het Rijk had voorzien.

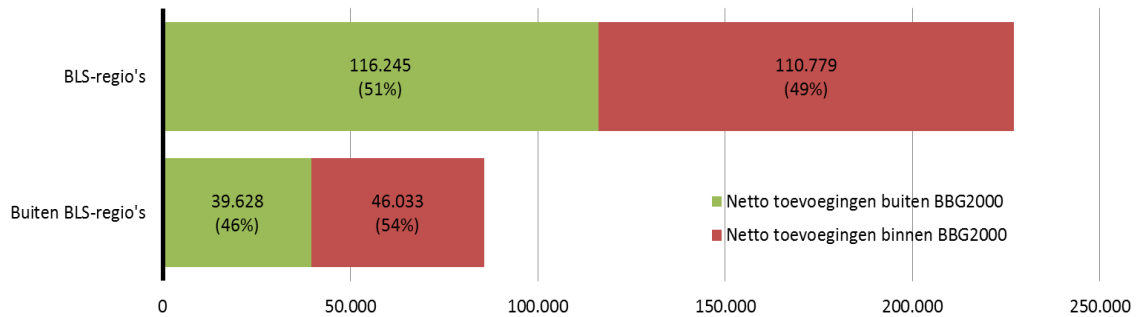
Binnen de BLS-regio's (inclusief extra ambities) is juist minder geproduceerd (310.000) dan de opgave (ruim 360.000 woningen). Per saldo heft de hogere productie in de niet-BLS-regio's het tekort in de BLS-regio's niet op. Er is sprake van concentratie van woningen in de BLS-regio's in de periode 2005-2009. Maar de concentratie is minder dan verwacht. Dit ondanks de toename van het aandeel toevoegingen in de BLS-regio's die naar voren is gekomen in de tabellen 2-4 en 2-5.

Binnenstedelijk bouwen

In de Nota Ruimte heeft het Rijk zich ten doel gesteld om ten minste 25%, maar bij voorkeur 40% van de netto toegevoegde woningen te realiseren binnen de grenzen van het bestaand bebouwd gebied in 2000 (BBG 2000). In figuur 2-4 is de nieuwbouwproductie opgesplitst naar nieuwbouwwoningen binnen BBG 2000 en woningen daarbuiten (uitleglocaties). Ook is onderscheid gemaakt tussen de BLS-regio's en de rest van Nederland. Uit de figuur blijkt dat zowel in als buiten de BLS-regio's bijna 50% van de nettotoevoegingen in 2005 – 2009 binnen de grenzen

van het BBG 2000 heeft plaatsgevonden. Grofweg eveneens de helft van de nettotoevoegingen is dus gebouwd buiten de grens BBG 2000, zowel in als buiten de BLS-regio's.

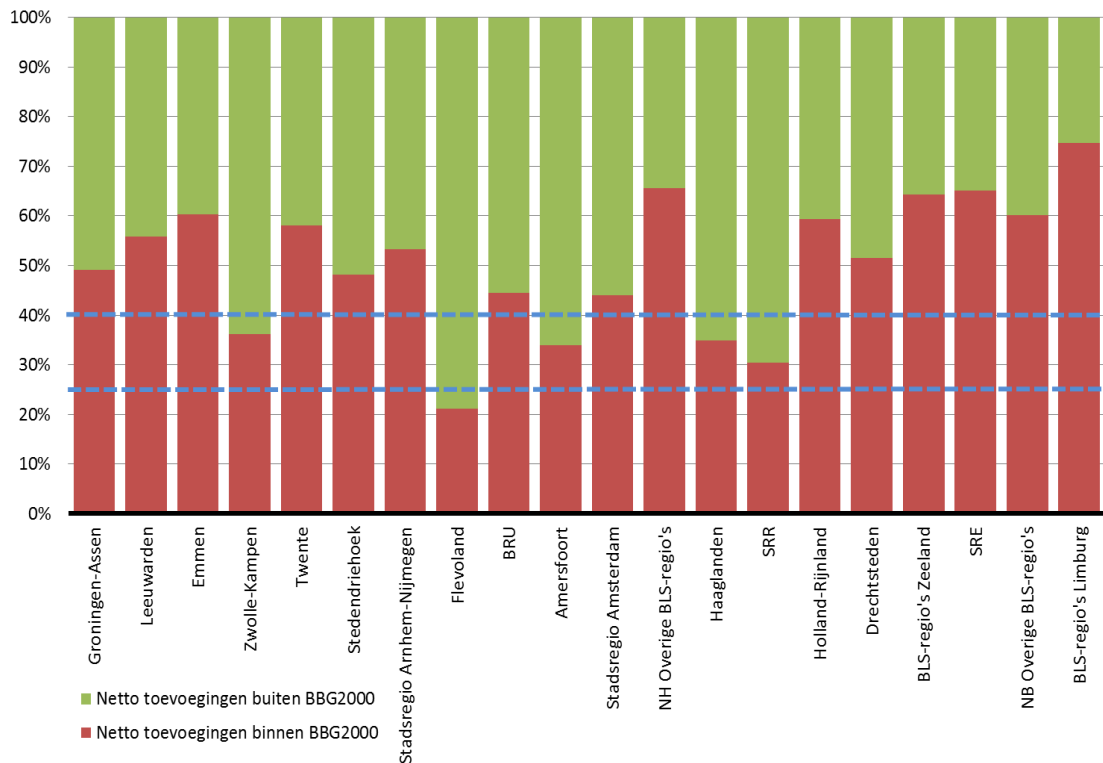
Figuur 2-4 Nieuwbouw binnen en buiten BBG2000 naar BLS-regio's en overig Nederland



Bron: Ministerie van VROM; bewerking RIGO.

Het merendeel van de regio's (15 van de 20) heeft meer dan de gewenste 40% van de uitbreidingsproductie binnen BBG gerealiseerd (figuur 2-5). Alleen in de regio's Zwolle-Kampen, Amersfoort, Haaglanden en Stadsregio Rotterdam ligt het percentage van de nettotoevoegingen niet boven de 40%. Flevoland is – begrijpelijkerwijs – de enige regio die ook 25% binnen BBG 2000 niet haalt.

Figuur 2-5 Nettotoevoeging (%) per regio onderscheiden naar binnen en buiten BBG 2000



Bron: Ministerie van VROM; bewerking RIGO.

Voor particulier opdrachtgeverschap geldt dat dit binnen BBG minder gerealiseerd wordt dan erbuiten, maar dat het aandeel ook binnen BBG significant is. In de gezamenlijke stedelijke regio's is 5,3% van de nieuwbouw binnen BBG in particulier opdrachtgeverschap gerealiseerd.

Buiten BBG is dit aandeel met 10,3% bijna twee keer zo groot. Het blijkt dat buiten het bestaand bebouwd gebied buiten de BLS-regio's er ongeveer 30% PO gerealiseerd wordt. Binnenstedelijk realiseren de niet-BLS-gemeenten bijna 15% PO.

Woningtypen

Met behulp van de beschikbare gegevens kan ook een aantal kwalitatieve aspecten van de gerealiseerde woningen in beeld worden gebracht. In deze paragraaf worden twee daarvan in beeld gebracht: het aandeel appartementen en het aandeel huurwoningen. In beide gevallen wordt onderscheid gemaakt tussen de productie binnen BBG2000 (uitleg) en de productie daarbuiten.

Van de netto toegevoegde woningen in de BLS-regio's binnen BBG2000 is 53% een appartement: bijna 60.000 van de in totaal bijna 114.000 (53.880 + 59.797) op deze locatie gerealiseerde woningen (tabel 2-8). Buiten de BLS-regio's en buiten de contouren van het bestaand bebouwd gebied is dat percentage veel lager (11%, 4.355 van de 4.355 + 35.299 = 39.654 woningen).

Tabel 2-8 Nettotoevoegingen onderscheiden naar woningtype en locatie

	Binnen BBG			Uitleg			Totaal EGW	Totaal MGW
	EGW	MGW	Totaal	EGW	MGW	Totaal		
BLS-regio's	53.880	59.797	113.677	89.420	27.026	116.446	143.300	86.823
Buiten BLS-regio's	28.206	17.863	46.069	35.299	4.355	39.654	63.505	22.218
Totaal	82.086	77.660	159.746	124.719	31.381	156.100	206.805	109.041

Bron: Ministerie van VROM; bewerking RIGO.

Ook op de uitleglocaties in de BLS-regio's worden met een aandeel meergezinswoningen van 23% (27.026 van de 27.026 + 89.420 = 116.446 woningen) aanzienlijk minder appartementen toegevoegd. Op binnenstedelijke locaties buiten de BLS-regio's is dat 39% (17.863 van de 17.863 + 28.206 = 46.069 woningen).

Zowel binnen als buiten BBG en zowel binnen als buiten de BLS-regio's worden meer koopwoningen dan huurwoningen gebouwd. Dat geldt vooral in gebieden buiten BBG2000 (uitleg) en buiten de BLS-regio's. Het aandeel toegevoegde huurwoningen daar bedraagt slechts 14%. In de binnenstedelijke delen van de BLS-regio's is dat aandeel nagenoeg vergelijkbaar.

Tabel 2-9 Nettotoevoegingen onderscheiden naar huur- en koopwoningen en locatie

	Binnen BBG			Uitleg			Totaal koop	Totaal huur
	Koop	Huur	Totaal	Koop	Huur	Totaal		
BLS-regio's	100.844	12.833	113.677	91.597	24.849	116.446	192.441	37.682
Buiten BLS-regio's	38.637	7.432	46.069	34.030	5.624	39.654	72.667	13.056
Totaal	139.481	20.265	159.746	125.627	30.473	156.100	265.108	50.738

Bron: Ministerie van VROM; bewerking RIGO.

2.5 Conclusie: realisatie woningbouwafspraken 2005 – 2009

Tabel 2-10 vat de resultaten van de BLS-regio's in de periode 2005 – 2009 samen. In totaal blijkt 92% van de opgave in relatie tot het BLS (inclusief de inhaalbehoefte uit de voorgaande periode) gerealiseerd te zijn. Regio's die daaraan veel bijgedragen hebben door meer te bouwen dan de regionale BLS-afpraak zijn onder andere de Stadsregio Amsterdam, Twente en het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven. SRA heeft weliswaar meer gebouwd dan afgesproken, echter, deze afspraak lag ver beneden de feitelijk benodigde productie om het woningtekort terug te dringen. Met andere woorden: de door SRA verwachte productie is bij het aangaan van de

woningbouwafpraak door de regio voorzichtig ingeschat. Uiteindelijk bleek SRA meer woningen te kunnen realiseren dan afgesproken, echter, het uiteindelijk gerealiseerde aantal is nog steeds onvoldoende om in de behoefte te voorzien. Andere regio's (in totaal twaalf regio's) hebben juist beduidend minder woningen gerealiseerd, zoals Groningen-Assen, Holland-Rijnland, Flevoland en Drechtsteden.

Het drempelpercentage PO is slechts in 6 van de 20 regio's gehaald. De meeste BLS-regio's hebben een lager aandeel PO-woningen gerealiseerd dan in de convenanten als doel gesteld was.

Het volgende hoofdstuk gaat nader in op de manier waarop de afspraken de woningproductie per regio hebben beïnvloed en op de vraag of de afspraken in het licht van de gerealiseerde woningbouwaantallen effectief genoemd kunnen worden.

Tabel 2-10 Realisatie woningbouwafspraken en woningbehoefte (brutoaantallen)

Regio	BLS	Vorige afspraken (rest)	Eigen ambitie	Totaal	Gerealiseerd	Gerealiseerd tov BLS + rest ³	Gerealiseerd % PO	Drempel % PO
Groningen-Assen	22.113	0	0	22.113	12.632	57%	10,9%	16,3%
Leeuwarden	5.300	0	0	5.300	4.339	82%	12,5%	21,8%
Emmen	1.721	0	1.979	3.700	1.805	105%	28,6%	31,1%
Zwolle-Kampen	4.690	400	1.280	6.370	6.983	137%	13,9%	4%
Twente	9.515	225	0	9.740	15.077	155%	20,1%	25,9%
Stedendriehoek	7.107	0	5.443	12.550	8.677	122%	11,6%	12,3%
KAN	24.591	0	0	24.591	20.564	84%	8,6%	15,3%
Flevoland	10.982	0	2.000	12.982	7.922	72%	9,0%	5,4%
BRU	23.695	0	0	23.695	20.723	87%	2,7%	2,6%
Amersfoort	5.858	600	3.242	9.700	7.884	122%	4,4%	6,9%
SR Amsterdam	43.000	0	0	43.000	48.225	112%	3,1%	4,2%
Overige BLS-regio's Noord-Holland	26.000	0	0	26.000	19.453	75%	5,0%	Alkmaar: 10,2% Haarlem: 8,8% Hilversum: 8,3%
Haaglanden	34.000	0	0	34.000	29.969	88%	3,2%	2,6%
SRR	36.450	1.550	0	38.000	34.142	90%	3,0%	5,3%
Holland Rijnland	14.620	0	0	14.620	9.361	64%	3,7%	7,5%
Drechtsteden	5.476	3.524	0	9.000	6.503	72%	5,1%	3,2%
Zeeland	4.670	0	0	4.670	4.463	96%	19,8%	14%
SRE	15.735	0	8.085	23.820	17.539	111%	17,2%	22,9%
Overige BLS-regio's Noord-Brabant	23.230	6.400	0	29.630	25.852	87%	8,3%	12%
Limburg	5.910	2.400	0	8.310	9.455	114%	7,8%	12%
TOTAAL BLS-regio's	324.663	15.099	22.029	361.791	311.568	92%	7,4%	

³ Het aandeel gerealiseerde woningen t.o.v. BLS+rest is het aandeel bruto toegevoegde woningen ten opzichte van de BLS-afspraken plus de resterende opgave uit de voorgaande afspraken. Het aandeel gerealiseerde woningen in alle BLS-regio's bijvoorbeeld is 92%. De 311.568 gerealiseerde woningen zijn 92% van het aantal afgesproken woningen (BLS), 324.663 woningen, plus de resterende opgave uit de vorige afspraken van 15.099 woningen. Er is daarbij dus geen rekening gehouden met de eigen ambitie van de regio's.

Hoofdstuk 3

Antwoorden op de onderzoeksvragen

Hoofdstuk 2 heeft laten zien dat de woningbouwafspraken gemiddeld voor alle BLS-regio's voor 92% gerealiseerd zijn. In dit hoofdstuk staat centraal hoe de afspraken en de bijbehorende subsidie een rol hebben gespeeld bij de woningproductie volgens geïnterviewden bij provincies, regio's, gemeenten, ontwikkelaars en corporaties. In paragraaf 3.1 worden de vragen behandeld die direct slaan op de woningbouwafspraken. In paragraaf 3.2 komen de vragen over de woningbouwproductie in bredere zin aan de orde.

Werkwijze

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn vertegenwoordigers van de contractpartners van het Rijk (de gemeenten, regio's en provincies), ontwikkelende partijen (ontwikkelaars en corporaties) en een aantal specialisten op specifieke onderwerpen geïnterviewd. De namen van de geïnterviewden zijn opgenomen in bijlage 1. Een groot aantal benaderde ontwikkelaars en in mindere mate corporaties geeft aan weinig te kunnen zeggen over de woningbouwafspraken en de werking hiervan. Zij gaven aan weinig zicht te hebben op publiek-publieke afspraken tussen het Rijk en stedelijke regio's.

Naast de interviews is gebruikgemaakt van andere bronnen, zoals lokale en regionale evaluaties van de uitvoering van de woningbouwafspraken.

3.1 Woningbouwafspraken

De bijdrage van de woningbouwafspraken aan de woningproductie

De woningbouwafspraken hebben een belangrijke rol gespeeld bij het creëren van een gevoel van urgentie en daarmee indirect aan de realisering van de woningbouwopgave. De afspraken hebben volgens twee derde van de geïnterviewden direct of indirect bijgedragen aan de woningproductie. Een deel van de overige respondenten – vooral ontwikkelaars en corporaties – heeft geen zicht op de afspraken en het effect ervan.

De werking van de afspraken is vooral agenderend geweest. Ruim de helft van de geïnterviewden die de afspraken een positief effect toedichten geeft aan dat de afspraken geleid hebben tot meer aandacht voor woningproductie. De concrete aantallen woningen die opgenomen zijn in de afspraken hebben geleid tot focus en konden worden gemonitord. Doordat de voortgang steeds besproken werd in bestuurlijke overleggen of aan de orde werd gesteld door woningbouwregisseurs bleef de woningproductie hoog op de agenda staan.

In de meeste regio's zijn de afspraken vertaald naar regionale afspraken met gemeenten. Uit verschillende regio's komt naar voren dat de afstemming tussen gemeenten, regio's en soms met andere partijen heeft geleid tot beter zicht op de regionale woningmarkt (Leeuwarden, KAN, Drechtsteden, SRE). De regio's Holland Rijnland, Noord Brabant Overig en Twente zijn volgens enkele geïnterviewden niet tot goede afstemming gekomen.

De woningbouwafspraken met het Rijk waren niet de enige motivatie voor woningbouw. De noodzaak voor woningproductie werd breed gevoeld in de sector na de lage productiecijfers van voorgaande jaren. De afspraken hebben dit gevoel van urgentie versterkt en concreet gemaakt.

De mate waarin de afspraken hebben bijgedragen aan de woningproductie is niet in aantallen woningen uit te drukken, noch in verhouding te plaatsen met andere factoren. De werking is vooral indirect geweest via agendering.

Bestuurlijke drukte

Uit een aantal interviews komen fricties naar boven tussen provincies en regio's. Het beleid van de provincie en het regionale beleid sluiten niet bij elkaar aan. Regio's geven aan dat de woningmarkt regionaal is en de regio is daarmee het meest voor de hand liggende schaalniveau voor sturing. Zij missen echter instrumenten om te sturen als gemeenten niet mee willen werken.

Uit interviews met provincies komt naar voren dat regio's niet altijd hebben gezorgd voor een gezamenlijk regionaal beleid van gemeenten. De provincie heeft het ruimtelijkeordeningsinstrumentarium om te sturen op de woningproductie. Daarbij zijn de regio's een onwenselijke extra bestuurslaag. De provincie is daarom de aangewezen bestuurlijke laag om de regionale woningmarkt aan te sturen volgens hen.

De grondkostensubsidie (BLS)

De BLS-subsidies hebben een versterkende rol gespeeld bij het agenderen van de afspraken. Driekwart van de geïnterviewde bestuurders en ambtenaren geeft aan dat BLS een positief effect heeft gehad op de woningproductie. Door de totaalbedragen was het op bestuurlijk niveau zinvol om afspraken na te komen. Het bedrag geeft bestuurders de mogelijkheid, een argument om te sturen op woningproductie. "Hoewel de bedragen per woning geen zoden aan de dijk zetten zijn de totaalbedragen wel een reden voor de bestuurder om te sturen op de afspraken." Uit verschillende interviews komt naar voren dat afspraken zonder tegenprestatie niet werken.

Gemeenten en regio's hebben de BLS-subsidies op verschillende manieren ingezet. De subsidie is verdeeld over projecten, ingezet als knelpuntenpot voor projecten die stagneerden en bij projecten met grote tekorten, vooral binnenstedelijk. De subsidies zijn ook gebruikt voor extra personele capaciteit bij gemeenten en regio's, zoals de woningbouwregisseur en voor het doen van marktonderzoek en het opzetten van monitors. De beleidsvrijheid bij de inzet van de subsidie wordt positief gewaardeerd door veel respondenten.

Verdeling in de regio en het effect van de prestatiegerichte subsidie

De BON-regio's hebben zelf de subsidie verdeeld en in de andere regio's waren de provincies budgethouder. Regio's en provincies hebben de afspraken en de subsidies vertaald in afspraken per gemeente. In de meeste gevallen zijn de afspraken verrijkt met regionale doelen zoals de productie van sociale woningen en binnenstedelijk bouwen. In sommige regio's zijn de subsidies 1-op-1 doorgegaan naar gemeenten; in andere regio's zijn de bedragen achteraf uitbetaald per gerealiseerde woning.

De prestatiegerichte inzet heeft bijgedragen aan het gevoel van urgentie voor bestuurders. Dit was een belangrijke reden om de afspraken na te komen binnen de gestelde termijn. In deze gemeenten heeft de prestatiegerichte inzet geleid tot een hoger tempo. Een aantal geïnter-

viewden geeft aan dat de subsidie niet vooraf werd ingezet bij projecten, maar meer werd gezien als bonus voor gerealiseerde projecten.

Het deelbudget voor particulier opdrachtgeverschap⁴

Het effect van het budget voor particulier opdrachtgeverschap is in de meeste regio's te verwaarlozen. Dit wordt bevestigd door de geïnterviewde expert op dit vlak en dit blijkt ook uit het feit dat het beschikbare budget in beperkte mate uitgegeven is. Redenen waarom de regeling niet heeft gewerkt zijn:

- Er is te weinig vraag naar particulier opdrachtgeverschap. Aanbod creëren heeft weinig zin.
- Particulier opdrachtgeverschap heeft geen prioriteit bij gemeenten en regio's. Dit heeft ook tijd gekost en begint nu wel door te dringen, ook omdat gemeenten beginnen in te zien dat particulier opdrachtgeverschap kan bijdragen aan de afstemming van kwaliteit op de vraag.
- Ontwikkelaars bouwen liever zelf. Als de grond in handen is van ontwikkelaars dan komen er vaak geen kavels voor particulier opdrachtgeverschap.
- Het minimumaantal voor drempel was te hoog, zeker in combinatie met afhankelijkheid van regionale productie.
- Het subsidiebedrag is te laag om echt wat mee te kunnen.

De aanvullende subsidie heeft geen effect gehad volgens de geïnterviewden. Zij geven aan dat het in 2007 te laat was om nog effect te kunnen hebben op de productie voor 1 januari 2010, omdat de doorlooptijd van particulier opdrachtgeverschapprojecten langer is dan drie jaar.

Oorzaken voor het niet halen van de afspraken

De meest genoemde oorzaken voor het niet halen van de afspraken zijn: te hoge ambities, markt en crisis, vertragingen door onderhandelingen en verwerving, milieu- en bestemmingsplanprocedures, te weinig tijd om productie op gang te krijgen en tekort aan plancapaciteit.

De hoge ambities hebben er vaak toe geleid dat de afgesproken aantallen woningen niet gebouwd zijn. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de hoge ambities wel hebben bijgedragen aan het opvoeren van het tempo. In andere gevallen heeft de hoge ambitie ertoe geleid dat het halen van de afspraken al snel niet als reëel werd gezien en daarom niet meer werd nagestreefd.

De crisis heeft geleid tot het inzakken van de vraag naar woningen. In veel interviews is dit aangedragen als oorzaak van het niet halen van de productiedoelen in 2009. Andere geïnterviewden geven aan dat dit geen rol heeft gespeeld omdat de woningen die in 2009 zijn gebouwd vaak al in aanbouw zijn genomen in 2008.

Uit een aantal interviews komt naar voren dat de sturing op aantallen heeft geleid tot een kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod. Dit komt vooral tot uitdrukking in een groot aandeel appartementen. Zeker nu de markt tegenzit leidt dit tot problemen bij de afzet van woningen.

Veel plannen zijn vertraagd ten opzichte van de planning ten tijde van het maken van de afspraken. Plannen zijn niet volgens planning gerealiseerd doordat onderhandelingen langer geduurd hebben dan verwacht, het gemeentelijk apparaat en de plancapaciteit niet waren ingespeeld op de woningproductie en doordat procedures lang duren. Een tegengeluid over de vertragende werking van procedures komt uit het KAN. Hier is de productie bijna verdubbeld tus-

⁴ In 2007 is de extra bijdrage voor eigenbouw verdubbeld.

sen 2005 en 2009, terwijl er weinig veranderd is aan procedures. Doorlooptijden van planvorming zijn bekend, dus hier kan rekening mee worden gehouden bij de planning.⁵

Oorzaken voor het wel halen van de afspraken

De belangrijkste drie oorzaken voor het wel halen van afspraken die uit de interviews naar voren komen zijn: voldoende plancapaciteit, gespannen woningmarkt en de ambtelijke organisatie is ingespeeld op woningproductie.

3.2 Flankerende instrumenten en de doorwerking op binnenstedelijk bouwen

Het effect van de woningbouwregisseur⁶

Woningbouwregisseurs hebben indirect bijgedragen aan de woningproductie volgens de meeste geïnterviewden in de regio's waar een regisseur werkzaam was. Het positieve effect wordt vooral gesignaleerd door de provincies, regio's en gemeenten (60%). Opvallend is dat in twee regio's de externe regisseurs zelf twijfelen aan het effect. In beide gevallen bleek er geen draagvlak voor de afspraken bij de gemeenten.

In ieder geval in zes regio's (KAN, GRASS, Stedendriehoek, SRE, Leeuwarden en Noord Brabant Overig) is een externe regisseur ingeschakeld. De regisseurs zijn ingezet om de voortgang scherp te houden bij bestuurders en/of gericht op het vlottrekken van projecten. Beide methoden worden als positief ervaren. Op bestuurlijk niveau werd de voortgang besproken, die daarvoor op de agenda bleef staan. Op projectniveau konden knelpunten worden opgelost op initiatief van de regisseur.

De positieve werking van de regisseur wordt onderstreept doordat dit instrument in verschillende gemeenten is overgenomen om te sturen op voortgang op gemeentelijk niveau.

Het budget voor collectief particulier opdrachtgeverschap⁷

Het Rijks- en provinciaal budget voor collectief particulier opdrachtgeverschap heeft in de meeste regio's niet stimulerend gewerkt voor CPO-initiatieven volgens veel gemeenten, regio's en ontwikkelende partijen. Vooral provincies zijn wel positief over de werking van het budget. De budgetten hebben effect omdat hiermee (een deel van) de kosten in de initiatieffase kunnen worden gedekt. Een deel van de budgetten wordt ingezet om CPO meer bekendheid te geven. Dit draagt bij aan het aantal CPO-initiatieven.

Een groot deel van de overige geïnterviewden is niet bekend met het budget. Verschillende geïnterviewden die het budget wel kennen geven aan dat het budget vooral gezien wordt als prettige bijkomstigheid voor initiatieven die toch wel van de grond kwamen. Gemeenten zijn zoekende naar manieren om CPO handen en voeten te geven en welke rol ze daarbij willen en kunnen spelen. Een belemmerende factor is volgens sommige gemeenten dat het begeleiden van CPO-projecten gemeenten veel tijd kost.

Volgens de geïnterviewde expert is de werking afhankelijk van de cultuur van zelf bouwen in de regio en de manier waarop de provincie het budget heeft ingezet. CPO is in de ene regio meer ingebed dan in de andere. Vandaar ook de grote verschillen in aantallen van de totale woningproductie. In Noord-Brabant is de cultuur van zelf bouwen bijvoorbeeld sterk. Het budget is daar voor 100% ingezet voor projecten en er worden veel projecten gerealiseerd. In regio's

⁵ Zie ook Custers, 2009, *Ondergaan en ondernemen: de versnelling van de woningbouw in de Stadsregio Arnhem Nijmegen*.

⁶ Andere benamingen voor woningbouwregisseur zijn: taskforce woningbouw en aanjaagteam.

⁷ Regeling ingevoerd in 2008.

waar een minder sterke cultuur van zelf bouwen is en waar het budget is ingezet voor het onder de aandacht brengen van CPO, valt een toename te zien van projecten. Utrecht is daar een voorbeeld van. In regio's waar CPO minder bekend is en waar initiatieven gebruik konden maken van het budget is dit weinig gebeurd, zoals in Noord-Holland.

De monitor plancapaciteit van het IPO

De inventarisatie van het IPO heeft weinig betekenis gehad volgens de meeste geïnterviewden. De meeste regio's en grotere gemeenten hebben namelijk een eigen monitoringssysteem met meer informatie over plannen dan de monitor van het IPO. De meeste geïnterviewden geven wel aan dat monitoring een belangrijke rol heeft gespeeld bij het onder de aandacht brengen en houden van de urgentie om woningen te bouwen en afspraken te realiseren. Dit heeft vooral gewerkt in combinatie met de (regionale) besprekingen over de voortgang en doordat de regisseurs konden wijzen op de monitor.

Uit het aanvullende interview met VROM komt naar voren dat de monitor gebruikt is bij de jaarlijkse bespreking van de voortgang tussen het Rijk en de provincies. De monitoring heeft vervolgens, als het goed is, alleen daar waar onvoldoende (of juist veel te veel) plancapaciteit was, effect gehad.

Daarnaast heeft het opzetten van de monitor geleid tot het opzetten van lokale monitors, waar deze nog niet bestonden. De monitor van het IPO is minder bekend in het veld, omdat op lokaal en regionaal niveau gebruik wordt gemaakt van deze lokale en regionale monitors. Deze kenmerken van de monitor verklaren waarom veel geïnterviewden weinig effect toedichten aan de monitor. Dit betekent niet dat de monitor geen effect heeft gehad.

Uitleglocaties en binnenstedelijk bouwen

Er is geen onderscheid te maken tussen de werking van de afspraken op uitleglocaties en binnen bestaand bebouwd gebied. Veel regio's hebben wel gestuurd op binnenstedelijk bouwen. Zij hebben aanvullende afspraken gemaakt over productie op verschillende typen locaties met gemeenten. In de doorvertaling van de afspraken werd in ieder geval in Drechtsteden, Holland Rijnland, Amersfoort, KAN en GRASS meer subsidie verstrekt aan locaties binnen bestaand bebouwd gebied dan aan uitleg. In sommige regio's is BLS alleen ingezet om knelpunten van binnenstedelijke locaties op te lossen.

3.3 Aanknopingspunten voor instrumentarium gericht op woningproductie

Succesfactoren

De meest genoemde succesfactoren van de woningbouwafspraken zijn:

- De eenvoud van de regeling met heldere doelen en aantallen woningen,
- De BLS subsidie,
- De (regionale) afstemming,
- De agendering.

Uit veel interviews komt naar voren dat de regeling helder is en daardoor werkt. Het is duidelijk welke prestaties moeten worden geleverd en wat de consequenties zijn van het wel en niet halen van de afspraken. "Afspraken zonder tegenprestaties werken niet motiverend."

De BLS-subsidie wordt vaak genoemd als succesfactor. Vooral de koppeling tussen de aantallen en de subsidie maakt dat de afspraken serieus worden genomen. De subsidie per woning is laag, maar het totaalbedrag is voor bestuurders wel een argument om te sturen op productie

en tempo. Uit verschillende interviews komt ook naar voren dat de vrije inzetbaarheid van de middelen maakt dat de subsidie goed werkbaar is.

De regionale afstemming tussen gemeenten als gevolg van de woningbouwafspraken wordt door verschillende geïnterviewden aangedragen als succesfactor. Hier ontbrak het nogal eens aan. De afstemming heeft volgens verschillende geïnterviewden geleid tot een regionale programmering die beter aansluit bij de regionale markt.

Agendering is ook een succesfactor van de woningbouwafspraken. De noodzaak van de woningproductie is door de afspraken onderstreept. Dit heeft bij verschillende bestuurders bijgedragen aan het gevoel van urgentie.

Faalfactoren

De meest genoemde faalfactoren zijn:

- Te hoge en te harde ambities;
- Focus op aantallen ten koste van kwaliteit;
- BLS te laag.

Het ambitieniveau van de woningbouwafspraken wordt het meest aangedragen als faalfactor. Het gaat niet alleen om de hoogte van de ambities, ook de hardheid van de afgesproken aantallen wordt ter discussie gesteld. Hierdoor kan geen rekening worden gehouden met marktontwikkelingen. De keerzijde is dat hoge ambities ook bijdragen aan het verhogen van de productie. "Reële ambities wil men graag halen." De top-down manier waarop de ambities tot stand zijn gekomen, zijn een ander genoemd aspect van deze faalfactor. De afgesproken aantallen zijn gebaseerd op landelijke prognoses op het schaalniveau van de BLS-regio's. Deze prognoses houden volgens sommige geïnterviewden te weinig rekening met de regionale woningmarkt en de kennis daarover bij regionale en lokale partijen. Sommige geïnterviewde ontwikkelaars en corporaties onderschrijven dit.

Een tweede faalfactor is de focus op aantallen. Dit heeft geleid tot mindere kwaliteit. Concreet zijn genoemd dat er te weinig betaalbare woningen en te veel appartementen zijn geprogrammeerd gezien de woningbehoefte. De focus op stimuleren van productie sluit niet aan op de actuele problematiek in krimpregio's.⁸

Het lage subsidiebedrag per woning wordt aangedragen als faalfactor. Hiermee kunnen financiële knelpunten van woningbouw niet worden opgelost.

Leerpunten voor het instrumentarium

De meest genoemde leerpunten zijn:

- Inspelen op marktontwikkelingen;
- (Regionale) afstemming tussen partijen;
- Reëler plannen;
- Tekorten;
- Maatwerk projecten.

Het meest genoemde leerpunt voor het instrumentarium is dat meer rekening moet worden gehouden met marktontwikkelingen. Het is de markt die de vraag bepaalt, niet de afspraken. De productie kan beter worden afgestemd op de vraag door te luisteren naar de markt. Dit geldt voor woningtypen en segmenten (minder appartementen), het aandeel betaalbare wo-

⁸ Krimp was in 2005 geen thema bij het maken van de woningbouwafspraken. Op het niveau van de stedelijke regio's is momenteel sprake van krimp in Limburg. Binnen een aantal andere regio's is sprake van krimp op lokaal niveau.

ningen (hoger) en – van een andere orde – binnenstedelijk bouwen, stedenbouwkundige kwaliteit en de gevolgen van krimp. Door flexibelere afspraken te maken kan ingespeeld worden op marktontwikkelingen. Een midterm review is genoemd als mogelijke invulling hiervan.

Afstemming is een ander veelgenoemd leerpunt, vooral op regioniveau. Afstemming in de regio tussen overheden en ontwikkelende partijen leidt tot een woningprogrammering die beter aansluit bij de behoefte.

Reëler plannen sluit aan bij de faalfactor van de hoge ambities. Met reëel wordt bedoeld op betere afstemming met de vraag, maar ook met de plancapaciteit. Het kost tijd om plancapaciteit te creëren. Als er bij aanvang van de afspraken onvoldoende harde plancapaciteit is, dan moet dit betrokken worden bij de vraag of het bouwen van de wenselijke aantallen reëel is. Hierbij speelt een (gebrek aan) personele capaciteit een rol, met name in kleinere gemeenten. Uit verschillende interviews is een roep om het wenselijke programma op regionaal niveau vast te stellen. “De rol van het Rijk is om te zorgen voor voldoende gevoel van urgentie.”

De hoge tekorten zijn een bron van zorgen voor verschillende geïnterviewden. Dit geldt met name voor binnenstedelijke woningbouw. Het subsidiebedrag van BLS is te laag om deze tekorten te dekken. De overheid kan ook op een andere manier bijdragen aan het dekken van deze tekorten, bijvoorbeeld door bijdrage aan infrastructurele werken en het beperken van risico's voor ontwikkelaars.

De woningbouwafspraken waren gericht op de woningproductie op regionaal niveau. In verschillende interviews wordt aangegeven dat de inzet in de toekomst meer gericht moet zijn op projectniveau. Grote en complexe projecten kunnen sneller gerealiseerd worden met gericht beleid.

Een leerpunt dat bij de beantwoording van verschillende vragen naar voren is gekomen is dat afspraken zonder tegenprestatie niet werken (zie bijvoorbeeld paragraaf 3.1, grondkostensubsidie). In enkele gesprekken werd daarbij ook gerefereerd aan de nieuwe verstedelijkingsafspraken waarbij geen sprake is van een tegenprestatie. Een aantal geïnterviewden heeft aangegeven dat de afspraken hierdoor aan urgentie inboeten voor regionale bestuurders. Als één van de succesfactoren wordt genoemd dat: "Vooral de koppeling tussen aantallen en de subsidie maakt dat de afspraken serieus genomen worden."

Hoofdstuk 4

Werking per type regio

De werking van de afspraken en subsidies kan niet los gezien worden van de regionale context. Om beter in te zoomen op de werking van de afspraken is gekeken naar overeenkomsten tussen regio's waar de afspraken heel ruim of juist beperkt zijn gerealiseerd, de druk op de woningmarkt erg hoog of juist laag is, waar de productie het meest en het minst is toegenomen ten opzichte van de periode 2000-2004, waar het effect van de afspraken het minst naar voren is gekomen uit interviews en de regio's die zichzelf een extra ambitie hadden opgelegd.

4.1 Hoge en lage realisatie van de woningbouwopgave

Drie regio's met de hoogste realisatie

De woningproductie in Twente, Zwolle-Kampen en Amersfoort ligt hoger dan de afspraken (BLS plus resterende opgave uit de voorgaande periode), respectievelijk 155%, 137% en 122%. Alle geïnterviewden geven aan dat de afspraken hierbij een agenderende rol hebben gespeeld en bijna alle geïnterviewden geven aan dat de BLS-subsidie een factor van belang is geweest voor het realiseren van de afspraken. De meest genoemde succesfactoren in deze regio's zijn de BLS-subsidies, de eenvoud van de afspraken en het afspreken van aantallen.

De drie regio's hebben in 2010 een woningtekort dat lager ligt dan de 1,5% die het Rijk voor ogen had.⁹ Twente en Zwolle-Kampen hebben zelfs een klein overschot. Uit deze regio's komt het geluid dat de markt (woningbehoefte) meer leidend moet zijn bij het maken van afspraken.

Drie regio's met de laagste realisatie

De laagste woningproductie ten opzichte van de afspraken was in Groningen-Assen, Holland-Rijnland en Drechtsteden, respectievelijk 57%, 64% en 72%. In Drechtsteden zijn extra woningaantallen opgenomen om de stadsregio Rotterdam te ontlasten.

De meerderheid van de geïnterviewden geeft ook nu aan dat de woningbouwafspraken de woningproductie gestimuleerd hebben en dat BLS daarbij een belangrijke factor was. Een aantal geïnterviewden geeft echter aan dat de woningbouwafspraken geen effect hebben gehad. De hoge ambities waren een oorzaak voor het niet halen van de afspraken. De stagnerende markt (crisis) is een andere veelgenoemde oorzaak. Het stellen van te hoge ambities komt dan ook naar voren als de belangrijkste faalfactor. De belangrijkste leerpunten die uit deze regio's naar voren komen zijn het afstemmen van de productie op de markt naast betere regionale afstemming en reëler plannen.

⁹ Op basis van Primos 2007.

4.2 Hoge en lage druk op de woningmarkt

Drie regio's met de hoogste druk op de woningmarkt

De regio's met de hoogste druk op de woningmarkt zijn BRU, SRA en Holland Rijnland.¹⁰ SRA heeft de afspraken gehaald. In SRA komt uit de interviews naar voren dat de afspraken wel een bijdrage hebben geleverd in het halen van de afspraken. De druk op de markt wordt genoemd als gunstige randvoorwaarde. In BRU en Holland-Rijnland zijn de afspraken niet gerealiseerd. In BRU is gestreefd naar het woningbouwprogramma in het regionaal structuurplan met lagere aantallen, omdat het terugdringen van het woningtekort tot 1,5% niet aansluit bij de restrictieve ruimtelijke uitgangspunten in de regio. In Holland-Rijnland is een grote locatie die op de planning stond niet gerealiseerd.

In SRA wordt de markt genoemd als oorzaak voor het halen van de afspraken, terwijl in BRU de politieke keuze om minder te bouwen dan de afspraken wordt genoemd als oorzaak voor het niet halen van de afspraken. In Holland-Rijnland wordt het gebrek aan draagvlak genoemd als oorzaak voor het niet realiseren van de afspraken. Regionale afstemming wordt daarom ook als leerpunt aangedragen.

BRU en Holland-Rijnland laten zien dat een hoge druk op de woningmarkt geen garantie is voor een hoge woningproductie.

Drie regio's met laagste druk op de woningmarkt

De regio's met de laagste druk op de woningmarkt zijn Emmen, Zwolle-Kampen en Twente. Alle drie de regio's hebben de afspraken gerealiseerd. Zwolle-Kampen heeft zelfs de voorgenomen extra ambitie gerealiseerd. Ook als we verder kijken naar regio's met een lage druk (minder dan gemiddeld in alle regio's) dan valt op dat veel van deze regio's de afspraken gerealiseerd hebben (Stedendriehoek, Drechtsteden (exclusief de extra aantallen voor SRR) en Limburg). Gezien de actuele discussies over krimp is het maar zeer de vraag of het meer produceren dan volgens de afspraken een positief effect kan worden genoemd in Emmen, Twente, Stedendriehoek en Limburg.

De geïnterviewden in de drie regio's geven bijna allemaal aan dat de afspraken de woningproductie gestimuleerd hebben. BLS heeft hieraan bijgedragen volgens deze geïnterviewden. Leerpunten die nadrukkelijk naar voren komen zijn vooral een betere afstemming van de afspraken op marktontwikkelingen en de beschikbare plancapaciteit. De regio's met een lage druk op de woningmarkt wijken hierin niet af van andere regio's.

4.3 Hoge en lage toename van de woningproductie

Drie regio's met de grootste toename van de woningproductie

De woningproductie in de stadsregio Arnhem-Nijmegen, Zwolle-Kampen en Drechtsteden is het meest toegenomen in de periode 2005-2009 tot respectievelijk 179%, 154% en 141% van de productie in 2000-2004.¹¹ Bijna alle geïnterviewden geven aan dat de woningbouwafspraken daarbij een factor van belang zijn geweest in combinatie met de BLS-subsidies. De meest genoemde succesfactor is de BLS-subsidie.

Een overeenkomst tussen de regio's is de waardering voor de rol van de woningbouwregisseur. De helft van de geïnterviewden geeft aan dat monitoring effect heeft gehad op de woningproductie doordat dit heeft bijgedragen aan de agendering en het volgen van de woningproductie.

¹⁰ Woningtekorten in 2010 op basis van Primos 2007.

¹¹ Ten opzichte van 2000-2004, totaal toevoegingen, CBS.

Drie regio's met de laagste toename van de woningproductie

In Flevoland, Emmen en Haaglanden is de woningproductie afgenomen tot respectievelijk 51%, 73% en 93% van de productie in 2000-2004. In Flevoland waren geen afspraken gemaakt over het aantal te realiseren woningen. Emmen heeft met de lagere productie de BLS-afspraken wel gehaald.

De helft van de geïnterviewden geeft aan dat de woningbouwafspraken en BLS een positief effect hebben gehad op de woningproductie. De meest genoemde oorzaak voor het niet halen van de afspraken is de crisis. Bij de faalfactoren komen de hoge ambities nadrukkelijk naar voren. Meest opvallend is dat het rekening houden met de markt sterk naar voren komt als leerpunt voor instrumenten gericht op woningproductie.

4.4 Regio's met beperkt effect afspraken en regio's met extra ambitie

Regio's waarin de woningbouwafspraken weinig effect hadden

In de regio's BRU, Emmen, Friesland, Holland Rijnland en Noord-Brabant Overig hebben twee van de drie of vier geïnterviewden aangegeven dat de woningbouwafspraken niet of nauwelijks effect hebben gehad. Behalve Emmen hebben deze regio's de afspraken inclusief resterende opgave uit de voorgaande periode niet gehaald. In drie van de vier regio's komt naar voren dat er weinig politiek draagvlak was voor de woningbouwafspraken. De woningbouwregisseurs worden in twee van deze regio's niet als effectief instrument gezien.

Regio's met extra ambitie

De regio's Emmen, Stedendriehoek, SRE, Amersfoort en Zwolle-Kampen hebben een extra ambitie afgesproken bovenop de afspraken met het Rijk waarvoor BLS beschikbaar is gesteld. Alleen Zwolle-Kampen heeft deze extra ambitie ook gerealiseerd. De andere regio's hebben de afspraken met het Rijk waaraan BLS was verbonden wel gehaald. Voor alle regio's geldt dat het verwachte woningtekort in 2010 lager is dan de 1,5% waar het Rijk van uit is gegaan. Dit is een indicatie dat het stellen van hogere ambities bij heeft gedragen aan het realiseren van de woningbouwopgave. De hogere ambities hebben in vier van de vijf regio's niet geleid tot realisatie van deze extra opgave.

Uit de interviews komen geen andere specifieke factoren voor deze regio's naar voren die het halen van de BLS-afspraken verklaren.

4.5 Conclusie

Succesfactoren uit de regio's met een hoge realisatie zijn: de BLS-subsidie, de eenvoud van afspraken en het afspreken van woningbouwaantallen.

Oorzaken voor het niet halen van de afspraken in de regio's waar de afspraken het minst gerealiseerd zijn: de stagnerende markt en hoge ambities. Leerpunten zijn afstemming op de markt, regionale afstemming en reëler plannen.

Juist in regio's met een lage druk op de woningmarkt zijn meer woningen geproduceerd dan de opgave.

In de regio's met de grootste toename van de woningproductie ten opzichte van de periode 2000-2004 vinden geïnterviewden de afspraken erg effectief. De combinatie afspraken, BLS en het agenderen van de woningproductie middels monitoring en een woningbouwregisseur wordt in deze regio's hoog gewaardeerd.

In de regio's met een afname van de woningproductie ten opzichte van de periode 2000-2004 zijn de oorzaken: crisis en hoge ambities. Rekening houden met de markt is het belangrijkste leerpunt.

In vier van de vijf regio's waar de woningbouwafspraken niet effectief worden genoemd is de opgave niet gerealiseerd. Als oorzaken komen hier naar voren dat er weinig draagvlak is in de regio's voor de afspraken.

Het stellen van extra ambities leidt niet tot het realiseren van deze ambities. Wel leidt het tot een grote kans dat de woningbouwafspraken zonder ambitie gerealiseerd worden.

Hoofdstuk 5

Conclusies en aanbevelingen

Het doel van het onderzoek was om zicht te geven op de werking van de woningbouwafspraken (kwalitatief). In hoeverre hebben de afspraken bijgedragen aan de feitelijke woningproductie? De conclusies over de feitelijke productie zijn weergegeven in paragraaf 5.1. Paragraaf 5.2 bevat de conclusies over de werking van de afspraken. In paragraaf 5.3 wordt ingegaan op flankerende instrumenten en binnenstedelijk bouwen.

5.1 Realisatie

Het hoofddoel van de woningbouwafspraken was om in de periode 2005-2009 de woningproductie te stimuleren zodanig dat het woningtekort in de regio's terug zou worden gebracht tot 1,5%. Van de 340.000 woningen die daartoe moesten worden gebouwd is 92% gerealiseerd, 311.568 woningen. Het onderzoek geeft aan dat de afspraken in de meeste regio's hebben geleid tot een verhoging van de woningproductie.

- De woningbouwafspraken zijn voor 92% gerealiseerd, inclusief de restopgave van de voorgaande periode. De afspraken (inclusief restopgave) zijn in 8 van de 20 regio's gehaald.
- De extra ambities die 6 regio's zichzelf gesteld hebben zijn alleen in Zwolle-Kampen gerealiseerd.
- De totale woningproductie in de regio's is met 18% omhooggegaan ten opzichte van de productie in de periode 2000-2004. Dat is meer dan de toename van 10% in overig Nederland.
- In 6 van de 20 regio's is de drempel voor particulier opdrachtgeverschap gehaald. Dat wil zeggen dat in 6 van de 20 regio's het aandeel woningen dat in particulier opdrachtgeverschap is gebouwd hoger was dan in de voorafgaande periode 2000-2004.

5.2 Werking van het instrument afspraken en de BLS-subsidies

Bijdrage van de woningbouwafspraken aan de woningproductie

De woningbouwafspraken hebben bijgedragen aan de woningproductie. De focus op de woningbouwopgave heeft er in veel regio's toe geleid dat gestuurd werd op productie. In veel regio's hebben de regio en gemeenten de gemeentelijke woningbouwplannen op elkaar afgestemd door de afspraken. Dit geldt zowel voor aantallen woningen als voor woningmarktsegmenten.

De grondkostensubsidie

De BLS-subsidies hebben de werking van de afspraken versterkt. Bestuurders kregen door de koppeling van BLS aan het aantal gerealiseerde woningen een instrument om te sturen op woningproductie richting corporaties en ontwikkelaars. Afspraken maken zonder tegenprestatie is weinig zinvol.

BLS is eenvoudig vormgegeven en biedt regio's en gemeenten veel beleidsvrijheid bij de inzet. Dit is bevorderlijk voor de effectiviteit van de subsidieregeling.

Particulier opdrachtgeverschap

Het effect van de afspraken en subsidie gericht op particulier opdrachtgeverschap (PO) is te verwaarlozen. Uit de interviews komt naar voren dat het ontbreken van de vraag naar PO de belangrijkste factor hiervoor is. Het ontbreken van gemeentelijke en regionale prioriteit voor PO is ook een belangrijke factor op lokaal niveau voor het achterblijven van de PO-projecten ten opzichte van de afspraken (en dus ten opzichte van de productie tussen 2000 en 2004).

Oorzaken voor het niet halen van de afspraken

De belangrijkste oorzaken voor het niet halen van de woningafspraken die uit de interviews naar voren komen zijn: te hoge ambities van de afspraken, de marktontwikkelingen en de crisis. Andere oorzaken die genoemd worden zijn: vertragingen door onderhandelingen en verwerking, milieu- en bestemmingsplanprocedures, te weinig tijd om de productie op gang te brengen en een tekort aan bestemmingsplancapaciteit.

Het ontbreken van politiek draagvlak voor de afspraken op lokaal en regionaal niveau is ook een belangrijke factor voor het niet halen van afspraken. Dit blijkt uit de analyse van de drie regio's waarin veel geïnterviewden aangaven dat de afspraken weinig effect hebben gehad op de woningproductie.

Oorzaken voor het wel halen van de afspraken

Oorzaken die genoemd worden voor het halen van de woningbouwafspraken zijn: voldoende plancapaciteit, druk op de woningmarkt en een ambtelijke organisatie die is ingericht op woningproductie. In regio's met een hoge druk op de woningmarkt zijn echter niet altijd de afspraken gerealiseerd. De aantallen om het woningtekort terug te dringen tot 1,5% zijn in deze regio's ook juist erg hoog. Ook hier lijkt voldoende plancapaciteit een belangrijke factor. Een hoge marktdruk draagt bij aan het mogelijk maken van een hoge productie, maar niet tot het halen van afspraken gericht op het terugdringen van het woningtekort tot 1,5%.

5.3 Flankerende instrumenten en binnenstedelijk bouwen

Woningbouwregisseur

De woningbouwregisseurs, die in menige regio of gemeente zijn ingezet, versterken de focus op de woningproductie in regio's met draagvlak voor de woningbouwafspraken. Op bestuurlijk niveau bespreken ze de voortgang (agendering). Op projectniveau grijpen regisseurs procesmatig in, zoeken naar extra financiële middelen en inbreng van kennis en kunde. Een regisseur heeft weinig zin in regio's waar draagvlak ontbreekt bij gemeentelijke bestuurders.

Budget voor collectief particulier opdrachtgeverschap

Het effect van subsidie voor collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO) is afhankelijk van de regionale cultuur ten aanzien van eigenbouw. In regio's waar zelf bouwen meer gebruikelijk is kan een subsidie initiële kosten dekken, die de initiatiefnemers anders zelf moeten voor-schieten. In regio's waar CPO minder gebruikelijk is werkt subsidie gericht op projecten niet, omdat er weinig initiatieven worden genomen.

Monitor plancapaciteit van het IPO

Monitoring is een belangrijk instrument bij het agenderen van woningproductie. Het geeft de mogelijkheid om te sturen op voortgang. De monitor van het IPO functioneert vooral op het

niveau tussen het Rijk en de provincies. Uit de interviews blijkt echter geen direct effect van de IPO-monitor bij gemeenten en regio's. Op dit niveau wordt veelal gewerkt met een eigen monitoringssysteem voor de bestemmingsplancapaciteit.

Niet alle regio's worden aangestuurd door provincies. Sommige regio's en gemeenten hebben zelf een monitor ontwikkeld met meer informatie dan de monitor van IPO. De monitor van het IPO zorgt er wel voor dat in alle gemeenten een minimum aan data beschikbaar is over de plan-capaciteit.

Uitleg en binnenstedelijk bouwen

Het Rijk heeft de ambitie om meer binnenstedelijk te gaan bouwen. Dit is niet vertaald in de woningbouwafspraken. Sommige regio's hebben dit wel gedaan in regionale afspraken met gemeenten. BLS is op regionaal niveau vaak door de regio of provincie ingezet voor binnenstedelijke projecten. Dit geeft aan dat Rijksbeleid niet altijd hoeft te worden afgedwongen om effect te sorteren.

5.4 Aanknopingspunten voor toekomstig beleid

Succesfactoren van de woningbouwafspraken

De meest genoemde succesfactoren van de woningbouwafspraken zijn:

- De eenvoud van de BLS-regeling met heldere doelen en aantallen woningen.
- De BLS- subsidie, vooral door de koppeling met de woningbouwopgave.
- De regionale afspraken dwingen tot afstemming van het woningbouwprogramma tussen gemeenten in een regio.
- De woningbouwafspraken dragen bij aan een blijvend gevoel van urgentie bij bestuurders.

Faalfactoren van de woningbouwafspraken

De meest genoemde faalfactoren zijn:

- Te hoge en te harde ambities in de woningbouwafspraken leiden ertoe dat de afspraken hun werking verliezen.
- De afspraken gericht op aantallen gaan soms ten koste van de kwaliteit van de geprogrammeerde woningen. Dit kan leiden tot te veel appartementen en te weinig betaalbare woningen.
- De BLS-subsidie is te laag om knelpunten op te kunnen lossen.

Leerpunten voor toekomstig beleid

De meest genoemde leerpunten zijn:

- Bij het sturen op woningproductie moet meer rekening worden gehouden met marktontwikkelingen. Het is de markt die de vraag bepaalt, niet de afspraken.
- (Regionale) afstemming tussen partijen leidt tot een betere aansluiting tussen vraag en aanbod.
- Reëler plannen door beter te kijken naar de plancapaciteit in relatie tot de woningbouwopgave.
- Uit enkele interviews komt naar voren dat vooral inzet van personele capaciteit en middelen bij specifieke (complexe) projecten effectief is.

Bijlagen

Bijlage 1

Lijst met geïnterviewden

Gemeenten

Dhr. Costongs	Maastricht	Wethouder Cultuur, wijken en wonen
Martijn Dee	Amersfoort	Coördinator ISV en BLS
Roel Folkersma	Emmen	Ambtelijk verantwoordelijk voor fysiek domein GSB
Remco Deelstra	Leeuwarden	Beleidsadviseur wonen en duurzaamheid, tevens voorzitter ambtelijke werkgroep wonen stadsregio
Dhr. De Vries	Groningen	Wethouder
Dhr. Popkema	Arnhem	Woningbouw coördinator
Dhr. Nieuwenburg	Haarlem	Wethouder
Dhr. Bezuijen	Haarlemmermeer	Wethouder
Dhr. Van Poelgeest	Amsterdam	Wethouder
Dhr. Van der Zande	Amsterdam	Woningbouwregisseur
Mevr. Fiers	Eindhoven	Wethouder
Dhr. Den Uyl	Lansingerland	Wethouder
Dhr. Versluijs	Vlaardingen	Wethouder
Harold van Gansewinkel	Apeldoorn	Teamleider Wonen
De Lange gemeente	Zutphen	Wethouder
Dhr. Hakstege	Borne	Beleidsmedewerker RO en VHV
Brenda de Paus	Zwolle	Programmamanager wonen en woningbouwregisseur
Frank Kramer	Almere	Strategisch beleidsmedewerker Wonen

Provincies

Dhr. Kuiper	Drenthe	Beleidsmedewerker
Karin IJssel	Flevoland	Beleidsmedewerker
Saskia van der Kamp	Friesland	Programma coördinator Wonen
Dhr. Calon	Groningen	Gedeputeerde
Dhr. Driessen	Limburg	Gedeputeerde
Dhr. Van Heugten	Noord-Brabant	Gedeputeerde
Dhr. De Jong	Utrecht	Gedeputeerde
Dhr. Gijsbers	Zuid-Holland	Beleidsmedewerker Wonen
Dhr. Van Hummel	Gelderland	Gedeputeerde
Dhr. Van Waveren	Zeeland	Gedeputeerde
Dhr. Rietkerk	Overijssel	Gedeputeerde

Regio's

Ralph Kohlman	BRU	Senior beleidsmedewerker regie en uitvoering
Dhr. Kamsteeg	Drechtsteden	Portefeuillehouder wonen
Be Emmens	Haaglanden	Portefeuillehouder Wonen
Dhr. Wiene	Holland Rijnland	Portefeuillehouder Ruimte
Dhr. Stoop	Drechtsteden	Voorzitter stuurgroep woningbouwafspraken
Dhr. Noordewier	KAN	Portefeuillehouder Wonen
Dhr. Wessels en dhr. Hensen	SRE	Beleidsadviseurs Wonen en Ruimte

Woningbouwregisseurs

Dhr. Goudriaan	Holland Rijnland
Dhr. Winsemius	GRASS
Dhr. Termaat	KAN
Dhr. Van Velden	Noord-Brabant

Corporaties

Marco Teuns	BRU	Manager Vastgoed, Provides
Dhr. Van der Veer	Drechtsteden	Ontwikkelaar Opteiland, Trivere
Erwin Bel	Emmen	Directeur Lefier Emmen
Dhr. Gooiaards	SRE	Projectleider Bosrijk, Trudo
Dhr. Weelink	Emmen	Manager vastgoed Domesta
Mevr. Geerdink	GRASS	Directeur Lefier Groningen
Jetske Tuimake	Leeuwarden	Teammanager Woonbeleid, Elkien
Dhr. Schuwer	ROA	Directeur projectontwikkeling Ymere
Dhr. Rode	SRR	Directeur Woonbron
Dhr. Versteijnen	SRR	Ontwikkelaar Estrade/Vestia
Dhr. Bos	Twente	Manager Vastgoed De Woonplaats
Dhr. Feenstra	Zwolle-Kampen	Directeur SWZ

Ontwikkelaars

Theodor Koenen	Friesland	Ontwikkelingsmanager Techum Bouwfonds
Dhr. Beuting	Zeeland	Ontwikkelaar Mortiere Middelburg Heijmans
Dhr. Kolstra	Amersfoort	Ontwikkelaar, Alliantie De Latei
Dhr. Elfring	Haaglanden	Directeur ONW, BNG Gebiedsontwikkeling
Dhr. Graus	Limburg	Projectleider park Hogevelde Nouville
Dhr. Schepers	Drechtsteden	Volgerlanden, Bouwfonds
Dhr. Schimmel	Zwolle-Kampen	Projectmanager Stadshagen, Bouwfonds NO

Specialisten

Hans van der Reijden	RIGO	Binnenstedelijk Bouwen
Marcel Kastein	De Regie	(Collectief) Particulier Opdrachtgeverschap
Cees Schut	VROM	Monitor plancapaciteit
Maarten Georgius	Aedes	Senior adviseur bouwen en beheren
Nico Rietdijk	NVB	Projectontwikkeling