



Stedelijke programmering: Strategisch sturen op resultaat



Gemeente Breda

Radboud Universiteit Nijmegen



"You can never plan the future by the past."
– Edmund Burke

Dit onderzoek is uitgevoerd door de Radboud Universiteit Nijmegen, in samenwerking met gemeente Breda.

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Master Planologie, 2011

Thesis begeleider: Dr. E. van der Krabben
Tweede lezer: Dr. A. Lagendijk

In opdracht van:

Gemeente Breda

Dienst: Ruimtelijke Ontwikkeling
Afdeling: Strategie en Programmering
Begeleider: Mevr. drs. Ing. Heidy Smit (Strategisch adviseur)
Email: heidy.smit@breda.nl
Adres: Claudius Prinsenlaan 10, 4800 RH Breda

Auteur:

Naam: Patricia Leeman
Adres: Veerstraat 22, 4758 BS Standdaarbuiten
Email: patricia.leeman@gmail.com
Studentnummer: 3005356

VOORWOORD

Het voor u liggend onderzoeksrapport is geschreven in het kader van de afronding van de Master Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Het onderzoek dat hieraan vooraf ging is uitgevoerd in opdracht van de afdeling Strategie en Programmering van gemeente Breda.

Met dit onderzoek is een (voorlopig) einde gekomen aan mijn studiercarrière. Na het VWO startte ik in 2005 met de studie Vastgoed & Makelaardij aan de Hogeschool Rotterdam met de ambitie om een carrière in makelaarsland te starten. Gedurende deze opleiding kreeg ik naast het makelaarsvak ook te maken met allerlei andere aspecten van de vastgoedwereld zoals projectontwikkeling, het beleggen in vastgoed en het waarderen van vastgoed. Na het afronden van deze opleiding in 2008 bleef ik dan ook met een onbestemd gevoel achter. Voor mijn gevoel was ik immers nog lang niet klaar met het verkennen van de vastgoedwereld. Enkele maanden later kreeg ik het advies om eens bij de open avond van de masteropleiding Planologie in Nijmegen te gaan kijken. Na deze informatieavond wist ik het meteen: dit is wat ik wil doen! In september 2009 startte ik dan ook met veel enthousiasme aan het schakeljaar waarna ik in september 2010 in het masterjaar belandde waarvan dit onderzoek de afsluiting vormt.

De keuze om mijn afstudeeronderzoek te volbrengen bij gemeente Breda was na het kennismakingsgesprek al snel gemaakt. Hoewel ik zowel van steden in het algemeen als van de stad Breda houd, was het voornamelijk het enthousiasme van Heidy Smit en Hans Thoolen dat mij over de streep trok. Men zegt vaak dat onderzoek een lang en eenzaam traject is. Mijn collega's bij gemeente Breda hebben zeker het tegendeel bewezen. Ik wil hen dan ook bedanken voor hun steun, hulp en motivatie gedurende dit onderzoek. Daarnaast wil ik in het bijzonder Heidy Smit bedanken voor alle tijd en moeite die zij heeft gestoken in het begeleiden van mijn afstudeeronderzoek. Door haar enthousiasme, motivatie en meedenkende houding heb ik met veel plezier aan mijn onderzoek gewerkt en ontzettend veel geleerd. Daarvoor nogmaals mijn dank.

Ook mijn begeleider vanuit de Radboud Universiteit te Nijmegen, Erwin van der Krabben, wil ik bij deze bedanken voor zijn steun en begeleiding gedurende het afstudeertraject.

Tot slot wil ik ook Huub Hooiveld en Harold van Ganzenwinkel van gemeente Apeldoorn, Rien Val van gemeente Dordrecht en Peter Rhebergen en Berenda de Paus- Bruins van gemeente Zwolle bedanken voor hun tijd en medewerking aan mijn onderzoek.

Patricia Leeman
Standdaarbuiten, 18 augustus 2011

In het kader van het afstuderen aan de Radboud Universiteit Nijmegen is onderzoek gedaan naar de invloed van het gemeentelijke programmeringproces op de mismatch tussen de marktvraag en het woningbouwprogramma van diverse gemeenten. Op de Nederlandse woningmarkt is namelijk sprake van een zowel kwalitatieve als een kwantitatieve mismatch. Deze mismatch wordt gekenmerkt door een teveel en een kwalitatief inaccuraat programma ten opzichte van de marktvraag. Als gevolg van deze mismatch kan de stadsontwikkeling stagneren en bestaat het risico op een achteruitgang van de ruimtelijke kwaliteit. Voor gemeenten die een actief grondbeleid voeren bestaat echter ook het risico dat zij door de afgenomen vraag naar bouwgrond blijven zitten met onverkoopbare grond met grote financiële verliezen op het grondbedrijf als gevolg. Deze verliezen dreigen te worden opgevangen door de gemeentelijke algemene middelen waardoor er minder geld over blijft voor investeringen voor maatschappelijke doeleinden zoals andere zorg, sport en cultuur. Daarnaast riskeren gemeenten ook een financiële ondercuratelestelling oftewel een artikel-12 status.

Het doel van dit onderzoek is dan ook het formuleren van aanbevelingen waarmee een bijdrage kan worden geleverd aan het verbeteren van de programmeringstrategie waardoor een structurele mismatch kan worden voorkomen. Daartoe is de volgende centrale vraag opgesteld: *“In hoeverre kan de mismatch op de woningmarkt worden toegerekend aan de wijze waarop door de gemeente invulling wordt gegeven aan de stedelijke programmering als strategische planningbenadering?”*

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een casestudy. Gedurende de casestudy is gebruik gemaakt van relevante beleidsdocumenten en zijn interviews gehouden met plaatselijk betrokken ambtenaren. In dit onderzoek is gekozen voor een viertal onderzoeksobjecten namelijk gemeenten Apeldoorn, Breda, Dordrecht en Zwolle. De casestudy bestaat uit een tweetal onderdelen. Allereerst is per gemeente de mismatch in beeld gebracht waarna is ingegaan op de invulling die de gemeenten geven aan het stedelijke programmeringproces.

Ter beoordeling van de mismatch wordt onderscheid gemaakt tussen een conjuncturele en een structurele mismatch. Dit onderscheid is gebaseerd op de noodzaak die gemeenten ervaren om woningbouwprojecten te schrappen of definitief om te buigen naar een andere samenstelling. Ervaren zij deze noodzaak dan wordt de mismatch gekenmerkt als een structurele mismatch. Indien de gemeenten de mismatch bestrijden door de planvoorraad opnieuw te faseren, dan wordt dat gekenmerkt als een conjuncturele mismatch.

In het theoretisch kader is een model gepresenteerd waarin het stedelijke programmeringproces als een vorm van strategische planning is weergegeven. Om het proces te beoordelen is gebruik gemaakt van een vijftal randvoorwaarden vanuit de strategische planningsbenadering.

Deze randvoorwaarden zijn respectievelijk:

- o *De betrokkenheid van de belangrijkste actoren*
- o *Transparantie in belangen en informatie*
- o *Een strategisch meerjarenprogramma en operationeel jaarplan*
- o *Periodieke monitoring van de voortgang en de resultaten*
- o *De aanwezigheid van een processponsor*

De onderzoeksresultaten laten een duidelijke tweedeling van de onderzochte cases zien. In gemeenten Apeldoorn en Breda is sprake van een structurele mismatch en worden de randvoorwaarden vanuit de strategische planningbenadering onvoldoende nageleefd. Dit in tegenstelling tot gemeenten Dordrecht en Zwolle waar sprake is van een conjuncturele mismatch en waarbij de randvoorwaarden wel in het programmeringsproces worden nageleefd.

Aan de hand van de onderzoeksresultaten zou kunnen worden verondersteld dat stedelijke programmering als vorm van strategische planning en het gebruik van de randvoorwaarden vanuit deze methode een positieve uitwerking heeft op de omvang van de mismatch. Hierbij dient echter wel rekening te worden gehouden met het feit dat het programmeringsproces geen directe invloed heeft op de balans tussen vraag en aanbod op de woningmarkt. Daardoor kan niet worden geconcludeerd dat wanneer aan de randvoorwaarden vanuit Strategic Planning wordt voldaan een mismatch kan worden voorkomen. Echter, blijkt uit de praktijk dat het stedelijke programmeringsproces als vorm van strategische planning veel voordelen biedt waardoor indirect de kans op een structurele mismatch wordt verkleind.

In het kader van de beantwoording van de hoofdvraag wordt dan ook geconcludeerd dat het type mismatch dat zich voordoet op de woningmarkt indirect kan worden toegerekend aan de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de stedelijke programmering als strategisch planningsproces. Hiermee is echter niet gezegd dat door de toepassing van de randvoorwaarden vanuit strategische planning een *conjuncturele* mismatch kan worden voorkomen. Wel wordt geconcludeerd dat de toepassing van deze randvoorwaarden kan *bijdragen* aan het voorkomen en/of beperken van een *structurele* mismatch.

Ter verbetering van het gemeentelijke programmeringsproces zijn een drietal aanbevelingen geformuleerd. De eerste aanbeveling is gericht op het verbeteren van de samenwerking met publieke en private partijen waardoor een transparantere informatievoorziening ontstaat die kan bijdragen aan de zelfregulering van de betrokken partijen. Daarnaast is gebleken dat bij veel gemeenten als gevolg van het voeren van een actief grondbeleid financiële problemen zijn ontstaan. De tweede aanbeveling is dan ook gericht op het herzien van de gemeentelijke rol op de woningmarkt als actieve medespeler bij een actief grondbeleid naar een meer faciliterende rol als processponsor. Tot slot is de laatste aanbeveling gericht op het versterken van de interne coördinatie waardoor veranderende marktomstandigheden en financiële risico's eerder worden gesignaleerd en waardoor sneller kan worden geschakeld.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	4
Samenvatting	5
Inhoudsopgave	7
Lijst met figuren en tabellen	9
Hoofdstuk 1: Inleiding	10
1.1. <u>De aanleiding van het onderzoek</u>	<u>10</u>
1.2. <u>De doel- en vraagstelling</u>	<u>11</u>
1.3. <u>De onderzoeksvragen</u>	<u>12</u>
1.4. <u>De relevantie van het onderzoek</u>	<u>13</u>
1.5. <u>De fasering van het onderzoek</u>	<u>14</u>
1.6. <u>Leeswijzer</u>	<u>15</u>
Hoofdstuk 2: Het mismatchvraagstuk	17
2.1. <u>De mismatch op de woningmarkt</u>	<u>17</u>
2.2. <u>De geschiedenis van de huidige mismatch</u>	<u>21</u>
2.3. <u>De mismatch op de kantoren- en bedrijventerreinenmarkt</u>	<u>26</u>
2.3.1. <i>De kantorenmarkt</i>	<i>26</i>
2.3.2. <i>De bedrijventerreinenmarkt</i>	<i>27</i>
2.4. <u>Vergelijking van de mismatch in de vastgoedsector</u>	<u>28</u>
2.5. <u>Conclusie</u>	<u>30</u>
Hoofdstuk 3: Het theoretisch kader	31
3.1. <u>Strategic Planning in het planningspectrum</u>	<u>31</u>
3.1.1. <i>Het Rational Comprehensive Model</i>	<i>31</i>
3.1.2. <i>Collaborative Planning</i>	<i>32</i>
3.1.3. <i>Strategic Planning</i>	<i>33</i>
3.1.4. <i>Vergelijking van de planningsmethoden</i>	<i>34</i>
3.2. <u>Strategische planning</u>	<u>36</u>
3.2.1. <i>Strategische planning als planningsbenadering</i>	<i>36</i>
3.2.2. <i>Het strategische planningsproces</i>	<i>37</i>
3.2.3. <i>Randvoorwaarden van strategische planning</i>	<i>38</i>
3.2.4. <i>Strategische planning in publieke en non-profit organisaties</i>	<i>39</i>
3.3. <u>Stedelijke programmering</u>	<u>40</u>
3.3.1. <i>Stedelijke programmering als planningsproces</i>	<i>40</i>
3.3.2. <i>Stedelijke programmering ten opzichte van de mismatch</i>	<i>43</i>
3.3.3. <i>Het beleidskader voor de stedelijke programmering</i>	<i>44</i>
3.4. <u>Stedelijke programmering als vorm van strategische planning</u>	<u>46</u>

Hoofdstuk 4: Het methodologisch kader	48
4.1. <u>De operationalisering van het onderzoek</u>	<u>48</u>
4.1.1. <i>De mismatch</i>	48
4.1.2. <i>Het stedelijke programmeringproces</i>	49
4.2. <u>De onderzoeksstrategie: De casestudy</u>	<u>49</u>
4.3. <u>De onderzoeksobjecten</u>	<u>50</u>
 Hoofdstuk 5: De onderzoeksresultaten	 51
5.1. <u>Casestudy gemeente Apeldoorn</u>	<u>51</u>
5.1.1. <i>De mismatch op de woningmarkt</i>	51
5.1.1. <i>Het stedelijke programmeringproces</i>	53
5.1.1. <i>Conclusie gemeente Apeldoorn</i>	56
5.2. <u>Casestudy gemeente Breda</u>	<u>57</u>
5.2.1. <i>De mismatch op de woningmarkt</i>	57
5.2.1. <i>Het stedelijke programmeringproces</i>	59
5.2.1. <i>Conclusie gemeente Breda</i>	60
5.3. <u>Casestudy gemeente Dordrecht</u>	<u>61</u>
5.3.1. <i>De mismatch op de woningmarkt</i>	62
5.3.2. <i>Het stedelijke programmeringproces</i>	63
5.3.3. <i>Conclusie gemeente Dordrecht</i>	65
5.4. <u>Casestudy gemeente Zwolle</u>	<u>66</u>
5.4.1. <i>De mismatch op de woningmarkt</i>	67
5.4.2. <i>Het stedelijke programmeringproces</i>	69
5.4.3. <i>Conclusie Gemeente Zwolle</i>	71
 Hoofdstuk 6: Analyse van de onderzoeksresultaten	 73
6.1. <u>De mismatch</u>	<u>73</u>
6.2. <u>Het stedelijke programmeringproces</u>	<u>74</u>
6.3. <u>Analyse van de onderzoeksresultaten</u>	<u>75</u>
 Hoofdstuk 7: Conclusies en aanbevelingen	 79
7.1. <u>Conclusies</u>	<u>79</u>
7.2. <u>Aanbevelingen</u>	<u>81</u>
 Literatuur- en bronnenlijst	 83
 Bijlagen	 87
<i>Bijlage 1: Overzicht van gesprekspartners per casus</i>	
<i>Bijlage 2: Hand-out interviewvragen</i>	

LIJST MET FIGUREN EN TABELLEN

Figuurnummer	Titel	Paginanummer
1	Weergave van de oorzaken van de mismatch op de woningmarkt	12
2	Fasering van het onderzoek	15
3	Krapte-indicator van de koopwoningmarkt	17
4	Percentage niet bewoonde woningen per gemeente in 2009	18
5	Totale aanbod en verkoop van nieuwbouwwoningen naar woningtype	19
6	Aanbod en verkoop van eengezinswoningen naar prijsklasse	20
7	Aanbod en verkoop van meergezinswoningen naar prijsklasse	20
8	Weergave van het strategische planningsproces	38
9	Positie van stedelijke programmering tussen beleid en de mismatch	45
10	Ligging van de onderzoeksobjecten	50
11	Structuurplankaart gemeente Apeldoorn	51
12	Structuurplankaart gemeente Breda	57
13	Structuurplankaart gemeente Dordrecht	62
14	Structuurplankaart gemeente Zwolle	67

Tabelnummer	Titel	Paginanummer
1	Vergelijking mismatch op de kantoren-, bedrijventerreinen- en woningmarkt	29
2	Fasering van het Rational Comprehensive Model	32
3	Fasering van het collaboratieve planningsproces	33
4	Fasering van het strategische planningsproces	33
5	Vergelijking van het Rational Comprehensive Model, Collaborative Planning en Strategic Planning	34
6	Stedelijke programmering als vorm van strategische planning	47
7	Overzicht onderzoeksresultaten gemeente Apeldoorn	56
8	Overzicht onderzoeksresultaten gemeente Breda	61
9	Overzicht onderzoeksresultaten gemeente Dordrecht	66
10	Overzicht onderzoeksresultaten gemeente Zwolle	72
11	Overzicht alle onderzoeksresultaten van de casestudy	77
12	Overzicht verhouding mismatch en naleving strategische randvoorwaarden	81

In dit hoofdstuk staat de introductie van het onderzoeksonderwerp centraal. Allereerst zal een beeld worden geschetst van de huidige problematiek op de waarna de doel- en vraagstelling van dit onderzoek zullen worden gepresenteerd. Hieruit worden vervolgens onderzoeksvragen herleid en wordt de relevantie van het onderzoek toegelicht. Ook wordt aandacht besteed aan de fasering van het onderzoek waarna het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer van de overige hoofdstukken in dit rapport.

1.1. De aanleiding van het onderzoek

Op de woningmarkt is sprake van een zowel kwalitatieve als een kwantitatieve mismatch. Deze mismatch wordt gekenmerkt door een teveel en een kwalitatief inaccuraat woningbouwprogramma (Presentatie Leonie Janssen-Jansen, 23 juni 2011). Mede door te positieve prognoses van toekomstige demografische ontwikkelingen overschrijdt het woningbouwprogramma de vraag en sluit ook de typering van de geprogrammeerde woningen veelal niet langer aan. Dit is vooral zichtbaar bij de overmatige productie van appartementen waarmee veelal wordt getracht (binnenstedelijke) grondexploitaties sluitend te krijgen (Donicie, 2008). Veel Nederlandse gemeenten, waaronder Breda, zijn als gevolg van deze recente ontwikkelingen genoodzaakt om alle geplande projecten nogmaals onder de loep te nemen en waar mogelijk te heroverwegen. Selectie, prioritering en aanpassing staan hierbij centraal. Zowel voor woningbouw als voor kantoren overschrijden de plannen de behoefte voor de komende 10 á 20 jaar. Daarnaast dienen veel regio's rekening te houden met toekomstige krimpscenario's en neemt de financiële ruimte van veel gemeenten af. Dit terwijl ruimtelijke ambities wel blijven gelden (BMC, 2011). Voor gemeente Breda is geprognosticeerd dat de groei doorzet tot 2040 terwijl voor andere gebieden binnen de regio West-Brabant het komende decennium al krimp wordt verwacht (Presentatie provincie Noord-Brabant, 19 april 2011). Stedelijke ambities moeten worden bijgesteld en worden geprioriteerd aan de hand van de hedendaagse praktijk (TU Delft, 2011). Dit alles in het licht van een steeds verder terugtrekkende centrale overheid die meer taken in de richting van de provincies afstoot en woningcorporaties die als gevolg van nieuwe Europese wet- en regelgeving worden beperkt in de bouw van nieuwe woningen doordat zij 90% van de corporatiewoningen dienen toe te wijzen aan huishoudens met een inkomen van maximaal 33.000 euro per jaar (Van Heijningen, 2011).

Daarnaast stagneert als gevolg van de crisis in veel vastgoedprojecten de voortgang en is de samenwerking tussen publieke en private partijen onder druk komen te staan (TU Delft, 2011). Niet alleen het veranderde speelveld door de verschuiving van gebiedsontwikkeling op uitleglocaties naar binnenstedelijke herontwikkeling heeft gebiedsontwikkeling complexer gemaakt, ook de bemoeilijkte financiering van deze projecten als gevolg van de kredietcrisis heeft hieraan bijgedragen. Hoewel de crisis niet de regelrechte oorzaak is van de huidige mismatch in de vastgoedsector, heeft deze vermoedelijk wel voor een stroomversnelling gezorgd. Ook vóór de crisis was namelijk al sprake van hoog opgelopen

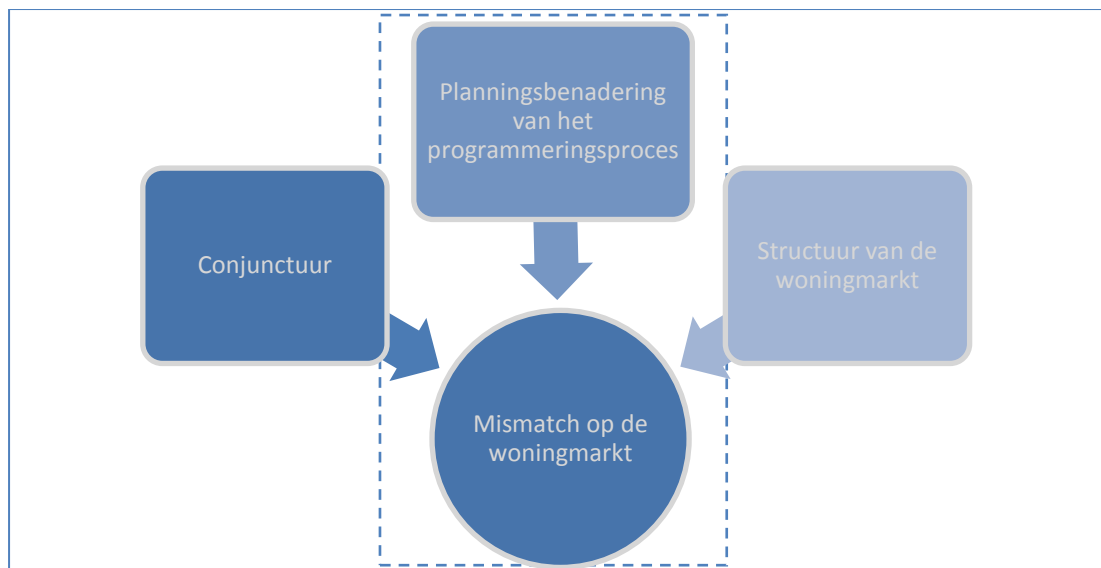
grondprijzen en kwalitatieve vraaguitval in de woningbouw wat de realisatie van woningbouwprojecten negatief heeft beïnvloed. Als gevolg van de kredietcrisis wordt ook de financiering van een eigen woning bemoeilijkt, waardoor ook verdere vraaguitval is opgetreden. Daarnaast is de laatste jaren veel gespeculeerd op groeiprognozes die op basis van recente inzichten naar beneden zijn bijgesteld. Dit heeft ervoor gezorgd dat er te veel strategische grondaankopen hebben plaatsgevonden en er een te hoge vastgoedproductie is geprogrammeerd. Ook gemeenten spelen hierin een belangrijke rol doordat zij zich enerzijds profileren als ontwikkelende marktpartij en anderzijds als kaderstellende overheid. Dit wordt ook wel de dubbele pet problematiek genoemd waarbij het maatschappelijke belang verstrengeld kan raken met het gemeentelijke eigen belang. Vooral gemeenten die een actief grondbeleid voeren lopen grote financiële risico's doordat zij financieel betrokken zijn in de lopende grondexploitaties. Nu de vraag naar vastgoed terugloopt en de productie ervan wordt bemoeilijkt worden de problemen dan ook steeds meer zichtbaar.

Stedelijke (*her*)programmering is dan ook in veel gemeenten nadrukkelijk op de bestuurlijke agenda geplaatst (Gemeente Breda, 2010). De kredietcrisis, de bevolkingskrimp, de vraaguitval en de afgenomen financiële middelen van gemeenten noodzaken gemeenten om, met het oog op de langere termijn, door middel van een gedegen strategische programmering de woningbouwproductie op een juiste manier te stimuleren. De vraag is dan ook: *Hoe kunnen gemeenten stedelijke programmering inzetten als een strategisch planningsinstrument?*

1.2. De doel- en vraagstelling

Op basis van bovenstaande aanleiding worden een drietal oorzaken voor de mismatch op de woningmarkt verondersteld. Ten eerste heeft de crisis en de neergaande conjunctuur gezorgd voor een vertraging van de woningbouwproductie en vraaguitval vanuit de markt. Daarnaast is de door de gemeente gebruikte planningsbenadering van invloed op de woningmarkt doordat hiermee wordt getracht de woningbouwproductie voor de komende jaren te beïnvloeden. Tot slot speelt ook de structuur van de woningmarkt een rol. Wanneer bijvoorbeeld een werkstad als Zwolle verandert in een studentenstad kan dat een verschuiving in de vraag op gang brengen waardoor een mismatch tussen vraag en aanbod op de woningmarkt kan ontstaan. In dit onderzoek is echter gekozen om de invloed van de gemeentelijke planningsbenadering op de mismatch te onderzoeken. Er wordt dan ook verondersteld dat stedelijke programmering als gemeentelijk planningsproces een belangrijke rol kan spelen in het vinden van de juiste balans tussen vraag en aanbod op de woningmarkt op zowel de korte als de lange termijn. Wanneer dit proces niet goed verloopt kan daarmee de kans op een mismatch op de woningmarkt toenemen.

Kortom, in dit onderzoek staat het verband tussen de gemeentelijke woningbouwprogrammering als vorm van strategische planning en de mismatch in de vorm van een te veel en kwalitatief inaccuraat woningbouwprogramma centraal.



Figuur 1: Weergave van de oorzaken van de mismatch op de woningmarkt

Aan de hand van de inzichten die in dit onderzoek worden gegenereerd, wordt getracht aanbevelingen te formuleren voor gemeente Breda die te kampen heeft met een grote mate van overprogrammering in het huidige woningbouwprogramma. De doelstelling van het onderzoek luidt dan ook:

“Het leveren van een bijdrage aan de verbetering van het gemeentelijke programmeringsproces voor de woningmarkt van gemeente Breda door inzicht te verschaffen in het effect van stedelijke programmering als strategische planningsbenadering op de mismatch op de woningmarkt.”

Dit leidt tot de volgende hoofdvraag in de vorm van een vraagstelling:

“In hoeverre kan de mismatch op de woningmarkt worden toegerekend aan de wijze waarop door de gemeente invulling wordt gegeven aan de stedelijke programmering als strategische planningsbenadering van de woningmarkt?”

1.3. De onderzoeksvragen

Om antwoord te kunnen geven op bovenstaande hoofdvraag zijn een drietal onderzoeksvragen geformuleerd. Deze onderzoeksvragen kunnen bijdragen aan het genereren van de juiste informatie om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden.

1. In hoeverre is er sprake van een mismatch op de woningmarkt?

Deze eerste deelvraag is gericht op het definiëren van de mismatch op de woningmarkt. Aan de hand van trends die zich per gemeente of regio voordoen wordt beoordeeld in hoeverre het huidige woningbouwprogramma voldoet aan de marktvraag en wordt onderzocht in hoeverre de onderzochte gemeenten genoodzaakt zijn om te herprogrammeren.

II. Op welke wijze wordt door de gemeente invulling gegeven aan de stedelijke programmering en hoe verhoudt zich dat tot de strategische planningsbenadering?

Deze tweede deelvraag gaat in op de wijze waarop door de onderzochte gemeenten invulling wordt gegeven aan de woningbouwprogrammering en in hoeverre dat proces aan de randvoorwaarden van Strategic Planning voldoet.

III. Wat is het verband tussen de gebruikte planningsbenadering van de gemeenten en de mismatch op de woningmarkt?

Tot slot wordt in deze laatste deelvraag getracht de mismatch in het woningbouwprogramma te verklaren aan de hand van de wijze waarop gemeenten invulling geven aan stedelijke programmering als strategisch planningsproces.

1.4. De relevantie van het onderzoek

Een beschrijving van de onderzoeksaanpak zou niet compleet zijn zonder een verantwoording van de relevantie van het onderzoek. Daarom wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan zowel de maatschappelijke als de wetenschappelijke relevantie van het onderzoek.

De maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van een onderzoek heeft betrekking op de toegevoegde waarde die de onderzoeksresultaten leveren aan de maatschappij. Dat wil zeggen de mate waarin de uitkomsten kunnen bijdragen aan het oplossen van een probleem zoals dat in de praktijk wordt ervaren. De overprogrammering treft diverse Nederlandse gemeenten. Lokale woningbouwprojecten concurreren met andere lokale en regionale projecten en zowel de kwaliteit als de kwantiteit van de projecten sluit niet goed aan op de vraag vanuit de markt. In dit onderzoek wordt verondersteld dat gemeenten aan de hand van stedelijke programmering de woningbouwproductie trachten te beïnvloeden. Een niet effectieve toepassing van dit instrument veroorzaakt een mismatch, aldus de veronderstelling. Op basis van diverse nieuwsberichten blijkt er sprake te zijn van een mismatch op de woningmarkt (Van Noordenne, 2007). Zeker met het oog op toekomstige krimp in diverse Nederlandse regio's. Op basis hiervan kan dan ook worden verondersteld dat stedelijke programmering als planningsinstrument niet goed functioneert. Dit onderzoek tracht inzicht te verschaffen in het stedelijke programmeringsproces als vorm van strategische planning en het effect daarvan op de mismatch op de woningmarkt. Het resultaat van dit onderzoek vormt de basis voor aanbevelingen met betrekking tot de invulling van een nieuwe stedelijke programmeringaanpak. Het vernieuwen van deze aanpak kan daarmee direct een bijdrage leveren aan de mogelijkheden om de mismatch aan te pakken. Door de grote programmeringopgave waar veel gemeenten in Nederland voor (komen te) staan, is het dan ook van belang om meer inzicht te verkrijgen in de effecten van de, wellicht onbewust, gevolgde programmeringstrategie op de woningmarkt. Wanneer gemeenten besluiten om in het kader van de stedelijke herprogrammering hun programmeringaanpak aan te passen, kunnen de inzichten die met dit onderzoek zijn gegenereerd hierbij worden toegepast.

De wetenschappelijke relevantie

Naast de toegevoegde waarde van het onderzoek voor de dagelijkse praktijk, is ook de wetenschappelijke relevantie van belang. Hoewel de woningmarkt een veel besproken onderwerp is in de wetenschap, is het stedelijk programmeringproces relatief onderbelicht. In dit onderzoek wordt de mismatch verondersteld het indirecte gevolg te zijn van een niet goed functionerend stedelijk programmeringproces. Maar wat is stedelijk programmeren? Om meer inzicht te krijgen in dit proces wordt in dit onderzoek stedelijke programmering benaderd als een vorm van strategische planning waarbij de theorie van Strategic Planning zal worden gebruikt. Volgens Bryson (1988) is Strategic Planning een methode die partijen helpt om een gezamenlijke ontwikkelingsvisie te creëren en waarbij wordt getracht om te gaan met onzekerheid die met een lange ontwikkelingstermijn gepaard gaat. Het plannen van de woningbouw is een complexe activiteit met een lange tijdshorizon. Daarmee is een statisch woningbouwprogramma ongeschikt om aan de dynamiek van de markt tegemoet te komen en biedt een te vrije invulling van de woningbouwproductie te weinig houvast om te kunnen sturen op de gewenste ontwikkeling van een stad of gemeente. Strategische planning zou volgens de theorie dan ook voldoende houvast kunnen bieden om in een complexe en dynamische omgeving keuzes te kunnen maken in het licht van de toekomst (Bryson, 1988). De keuze om voor dit onderzoek gebruik te maken van Strategic Planning is mede gebaseerd op mijn bachelorthesis waarin ik de theorie van Strategic Planning in verband heb gebracht met de mate van succes van het ontwikkelingsproces van culturele broedplaatsen in Amsterdam. Dit onderzoek bracht aan het licht dat veel knelpunten die zich gedurende het ontwikkelingsproces voor hebben gedaan, voorkomen hadden kunnen worden door meer conform de vereisten vanuit de strategische planningsbenadering te handelen. In tegenstelling tot het nut van strategische planning op projectniveau, wordt in dit onderzoek dan ook aandacht besteed aan het nut van strategische planning op programmaniveau.

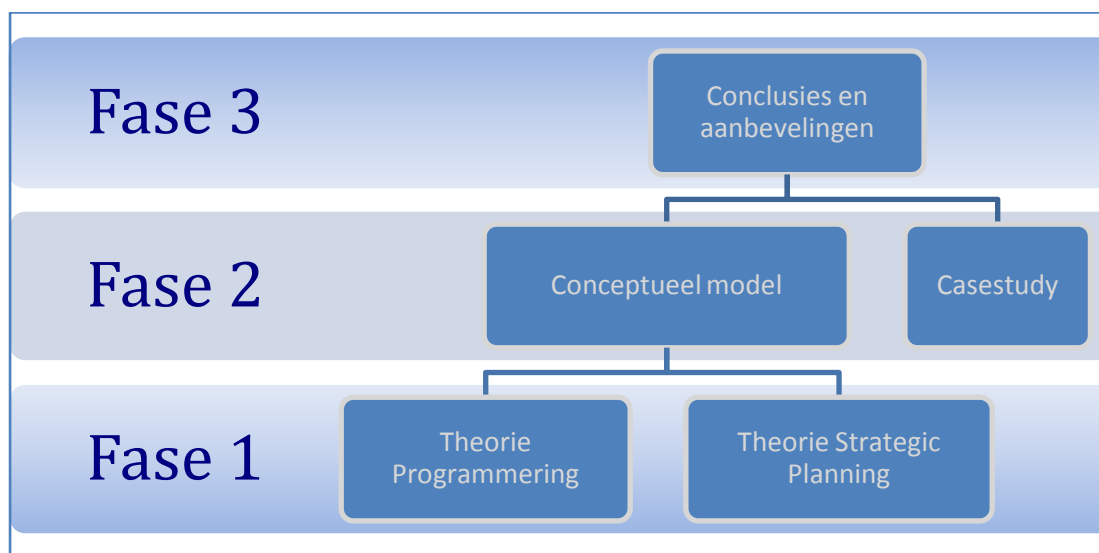
1.5. De fasering van het onderzoek

De uitvoering van dit onderzoek is in een drietal fasen te verdelen. De eerste fase van het onderzoek is gericht op het verkennen van het onderzoeksonderwerp. Daartoe is allereerst getracht een beeld te schetsen van de omvang van de mismatch waarna aan de hand van een historisch overzicht de aanloop naar de huidige mismatch is omschreven. Ook is de mismatch vanuit andere segmenten van de vastgoedmarkt beschreven waarna is beoordeeld in hoeverre de mismatch een serieus probleem is. Vervolgens is aan de hand van een verkenning van het concept van programmering en de theorie van strategische planning het stedelijke programmeringproces als vorm van strategische planning uiteengezet. Deze fase berust voornamelijk op deskresearch waarmee aan de hand van het bestuderen van relevante literatuur omtrent strategische planning en programmering een conceptueel model is opgesteld.

Aansluitend op de eerste fase van het onderzoek, beslaat de tweede fase van het onderzoek de empirische toetsing van het conceptuele model in de praktijk. Het conceptuele model veronderstelt een relatie tussen de mismatch van het woningbouwprogramma ten opzichte van de marktvraag en de stedelijke programmering als strategisch planningsproces. Het resultaat van de woningbouwprogrammering als vorm van strategische planning wordt in dit onderzoek aan de hand van een casestudy onder diverse gemeenten onderzocht. De keuze

voor het gebruik van een casestudy als onderzoeksmethode wordt in het vierde hoofdstuk, het methodologische kader, nader toegelicht. Doordat deze fase bestaat uit een empirische toetsing worden de onderzoeksresultaten verkregen aan de hand van field- en deskresearch. Aan de hand van het houden van interviews en het bestuderen van diverse beleidsdocumenten wordt getracht inzicht te verkrijgen in de trends op de lokale woningmarkt en de mate waarin het huidige woningbouwprogramma hierop aansluit. Daarnaast wordt ook aandacht besteed aan de mate waarin de geconstateerde mismatch door de gemeente als een probleem wordt ervaren en er een noodzaak bestaat om het woningbouwprogramma te herprogrammeren. Ook wordt aan de hand van deze interviews getracht om een goed beeld te vormen over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het stedelijke programmeringproces.

De derde en tevens laatste fase staat in het teken van het beantwoorden van de hoofdvraag van het onderzoek. In deze fase worden de onderzoeksresultaten uit het empirisch onderzoek met elkaar vergeleken en wordt getracht een verband te leggen tussen de mismatch en de mate waarin het stedelijke programmeringproces voldoet aan de randvoorwaarden van Strategic Planning. Idealiter zou kunnen worden gesteld dat wanneer het stedelijke programmeringproces voldoet aan de randvoorwaarden van Strategic Planning er geen sprake zou zijn van een mismatch waardoor het woningbouwprogramma voldoende aansluit op de marktvraag. Na de conclusie volgen tot slot de aanbevelingen waarmee wordt getracht een bijdrage te leveren aan het verbeteren van het stedelijke programmeringproces van gemeente Breda.



Figuur 2: Fasering van het onderzoek

1.6. Leeswijzer

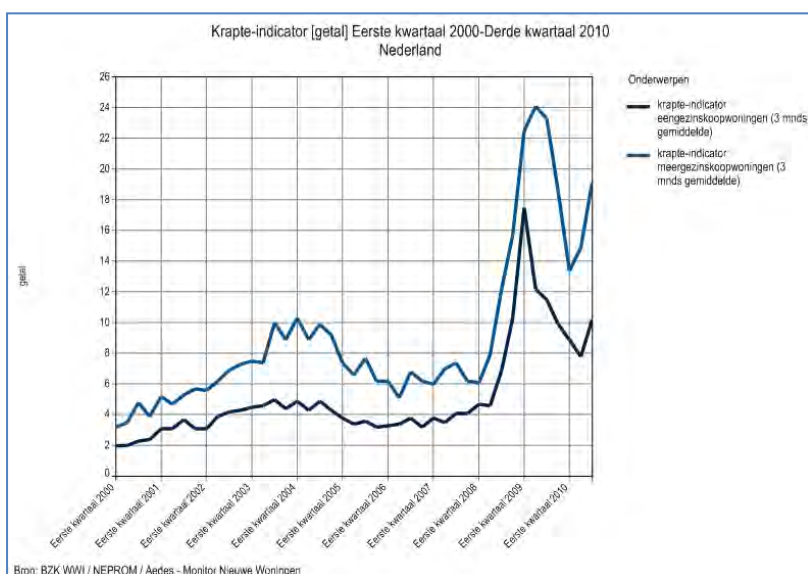
In navolging van deze inleiding volgt in het volgende hoofdstuk een verkenning van het mismatchprobleem. Na een korte schets van de omvang van de mismatch wordt aandacht besteed aan de aanloop naar deze huidige problematiek op de woningmarkt. Aan de hand van een historisch overzicht van de ontwikkelingen op de woningmarkt vanaf 1901 is getracht inzicht te verschaffen in het ontstaan van de huidige problematiek en wordt de omvang en de gevolgen van de mismatch in het woningbouwprogramma nader toegelicht.

Vervolgens wordt ook de mismatch in andere segmenten van de vastgoedmarkt toegelicht waarna wordt getracht om te beoordelen in hoeverre de mismatch een bedreiging vormt voor de woningmarkt. Het derde hoofdstuk gaat verder in op de theorie rondom strategische planning en stedelijke programmering. Allereerst wordt het strategische planningsproces afgezet tegen een tweetal andere methoden, te weten het Rational Comprehensive Model en het planningsproces volgens de theorie van Collaborative Planning, om de positie van Strategic Planning in het planningsspectrum te kunnen bepalen. Vervolgens wordt verder ingegaan op Strategic Planning en de randvoorwaarden die hieraan verbonden zijn. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van stedelijke programmering als vorm van strategische planning waarna het conceptuele model hiervan wordt gepresenteerd. De gebruikte onderzoeksmethoden worden toegelicht in het vierde hoofdstuk. Hierin wordt het conceptuele kader geoperationaliseerd en wordt de keuze voor de casestudy als onderzoeksmethode toegelicht. Ook wordt in dit hoofdstuk de gebruikte onderzoeksobjecten gepresenteerd. Het vijfde hoofdstuk staat in het teken van de onderzoeksresultaten uit de casestudies. Per onderzochte gemeente is de mismatch tussen het woningbouwprogramma en marktvraag, de mate waarin de mismatch een probleem vormt voor de gemeente en het gevolgde programmeringsproces uiteengezet. Deze onderzoeksresultaten worden vervolgens in het zesde hoofdstuk met elkaar vergeleken en nader geanalyseerd. Deze analyse vormt vervolgens de basis voor de conclusies in het zevende en afsluitende hoofdstuk. Aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt naar het antwoord op de hoofdvraag gewerkt en volgen ten slotte de aanbevelingen waarmee wordt getracht een bijdrage te leveren aan de vernieuwing van de programmeringstrategie van gemeente Breda.

Dit hoofdstuk gaat verder in op de context van het mismatchvraagstuk en heeft als doel om de omvang en de gevolgen van de mismatch op de woningmarkt in beeld te brengen. Allereerst wordt aandacht besteed aan de omvang van de huidige mismatch op de woningmarkt. Vervolgens wordt aan de hand van een historische beschrijving de belangrijkste ontwikkelingen die tot de huidige mismatch op de Nederlandse woningmarkt hebben geleid uiteengezet en wordt duidelijk hoe de huidige mismatch tot stand is gekomen. Daarnaast wordt ook de mismatch tussen de marktvraag en de programmering in andere segmenten van de vastgoedmarkt toegelicht en wordt tot slot beoordeeld in hoeverre de mismatch een serieuze bedreiging vormt.

2.1. De mismatch op de woningmarkt

De mismatch die centraal staat in dit onderzoek wordt gekenmerkt door de onbalans tussen de marktvraag en het woningbouwprogramma en is te verdelen in een kwantitatieve en een kwalitatieve mismatch. Op basis van de verstedelijkingsafspraken uit 2008 werd een nieuwbouwbehoefte van 726.846 woningen geraamd voor de periode tussen 2010 en 2020 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 2008). Op basis van recente bevolkingsprognoses is de nieuwbouwbehoefte opnieuw geraamd tot een jaarlijkse woningbouwproductie van circa 50.000 á 55.000 woningen inclusief de sloop en vervanging van 10.000 á 20.000 woningen in verband met kwaliteitsverbetering van de bestaande woningvoorraad (Presentatie Friso de Zeeuw, 23 juni 2011). Dat betekent dat indien conform de prognoses uit 2008 wordt gebouwd er sprake is van een overaanbod van circa 20.000 woningen op jaarbasis. Het gevolg van deze overplanning is dat de krapte op de markt verder afneemt. Op basis van onderstaande grafiek (is te concluderen dat de krapte op de markt sinds 2008 reeds is afgenomen en er een verschuiving waarneembaar is van een aanbodmarkt naar een vraagmarkt.

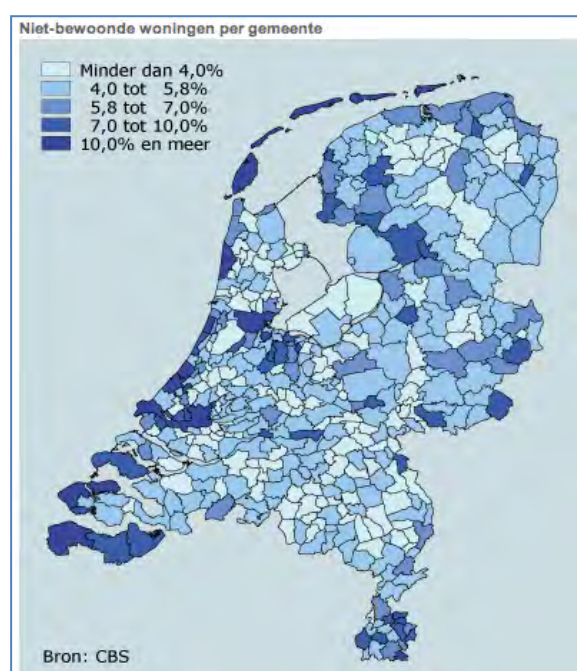


Figuur 3: Krapte-indicator van de koopwoningmarkt

(Bron:
<http://mnw.datawonen.nl>, 2 augustus, 2001)

Een lage waarde duidt op een krappe markt waarbij het aantal te koop staande woningen relatief laag is in verhouding tot het aantal verkopen. In een dergelijke situatie heeft de consument relatief weinig keus. Een hoge waarde daarentegen duidt op een ruime markt waarin de consument meer keus heeft doordat er veel woningen te koop staan in verhouding tot het aantal verkopen.

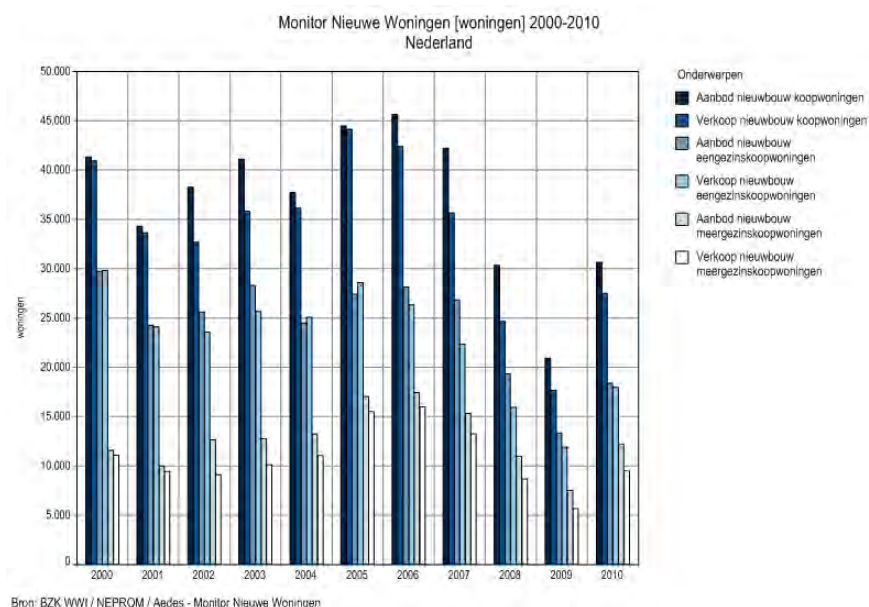
Een andere indicator voor de kwantitatieve mismatch is de aan- of afwezigheid van leegstand op de woningmarkt. Hoewel er geen landelijk specifieke leegstandscijfers beschikbaar zijn, is het aantal geregistreerde leegstaande woningen aan de hand van de gemeentelijke basisregistratie (GBA) een alternatief. Een woning wordt hierbij als leegstaand geregistreerd indien daar niemand uit de gemeentelijke basisregistratie woonachtig is. Dat wil zeggen dat ook tweede woningen, frictieleegstand, renovatie en illegale bewoning hierin zijn opgenomen. Het wil dan ook niet zeggen dat alle woningen ook daadwerkelijk leeg staan. Het percentage leegstaande woningen aan de hand van de GBA bedroeg in het jaar 2009 6% (CBS, 2009). Op onderstaande afbeelding (CBS, 2009) is te zien dat de hoogste leegstandscijfers zich concentreren in de kustgebieden. Gezien het grote aandeel vakantiewoningen in deze gebieden is dit hoge percentage niet vreemd. Opvallend is echter wel dat weinig gemeenten een lager administratief leegstandspercentage dan 4% hebben. Aangezien ten behoeve van frictieleegstand doorgaans rekening wordt gehouden met een percentage van circa 2,2% (Provincie Noord-Holland, 2009), lijkt de leegstand over heel Nederland toe te nemen. Hierbij zijn vooral in Limburg en Noordoost Nederland de leegstandspercentages als gevolg van bevolkingskrimp toegenomen. Dat terwijl er nog steeds sprake is van schaarste en in sommige gebieden toch nog kan worden gesproken van woningnood. Zo ook bijvoorbeeld in Amsterdam waar doorgaans sprake is van een zeer krappe woningmarkt. Toch blijkt het percentage woningen in de particuliere koop- en huursector dat langer dan 12 maanden leeg staat 4,5% te bedragen dat neerkomt op circa 17.000 woningen. Het percentage woningen dat na 24 maanden nog leeg staat bedraagt 2,5%. Voor de corporatiesector bedragen deze percentages respectievelijk 3,5% en 2% (Gemeente Amsterdam, 2011). Daarnaast heeft bijna de helft van de woningcorporaties die actief zijn op de koopwoningmarkt te maken met het leegstandsprobleem doordat circa 35% van de in de afgelopen jaar gerealiseerde woningen na oplevering leeg staat. Dit betreffen dan vooral woningen in het duurdere koopsegment (PropertyNL, 2011). Anderzijds is er een groeiend leegstandsprobleem bij corporaties die kwalitatief verouderd voormalig huuraanbod te koop aanbieden. Deze woningen zijn vaak minder in trek waardoor deze woningen langere tijd leeg staan.



Figuur 4: Percentage niet bewoonde woningen per gemeente in 2009

Dat het langer duurt om een woning te verkopen blijkt ook uit de gemiddelde verkooptijd van een koopwoning. In 2000 bedroeg het gemiddelde aantal dagen voordat een woning werd verkocht circa 88 dagen. In 2010 blijkt het aantal dagen voordat een woning is verkocht te zijn opgelopen tot een gemiddelde van 223 dagen waarbij de verkooptijd van meergezinswoningen hoger ligt dan van eengezinswoningen (Rijksoverheid, 2011). Hoewel er voor wat betreft de huursector geen leegstandscijfers bekend zijn wordt gezien de crisistijd en de slechte betaalbaarheid van nieuwe koopwoningen ervan uitgegaan dat er in deze sector vrijwel geen sprake is van leegstand.

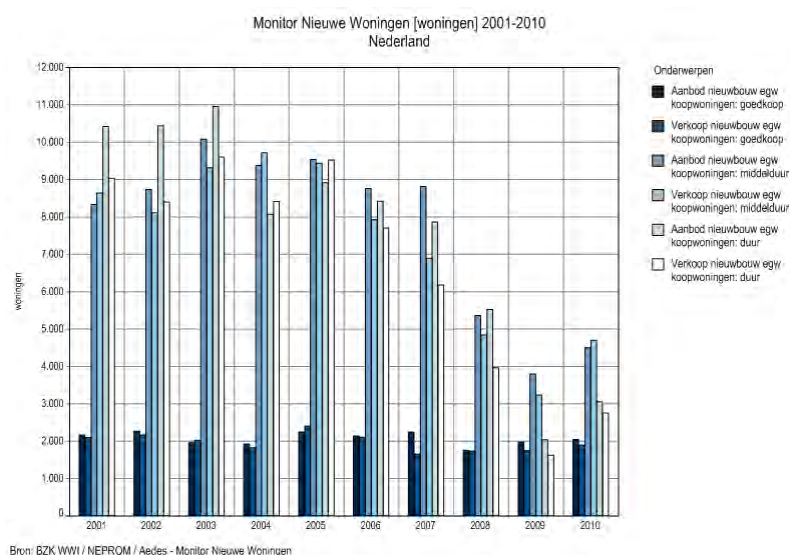
Naast de kwantitatieve mismatch is er ook sprake van een kwalitatieve mismatch. In dit onderzoek wordt enkel gefocust op woningtypen verdeeld over eengezinswoningen en meergezinswoningen en is daarnaast onderscheid gemaakt in de prijsklassen goedkoop, middelduur en duur. Op onderstaande afbeelding waarin het aanbod van nieuwbouwwoningen in de koopsector wordt afgezet tegen de verkoop van nieuwbouwwoningen in particuliere koopsector valt op dat in de loop der jaren het aanbod en de verkoop verder uit elkaar is komen te liggen. In het jaar 2000 sloot de verkoop nog goed aan op het aanbod waarna vanaf 2002 het aanbod de verkoop sterk oversteeg. Vanaf 2003 is echter zichtbaar dat vooral de verkoop van appartementen stagneert en de verkoop hiervan eigenlijk tot 2010 bij het aanbod is achtergebleven. Vanaf 2006 is echter ook de verkoop van eengezinswoningen bij het aanbod achtergebleven. In 2007 bereikte de mismatch tussen het aanbod van eengezinswoningen en de verkoop hiervan een dieptepunt waarna de verkopen vanaf 2009 weer zijn toegenomen. Opvallend is dat in de particuliere koopsector blijkbaar ook al voor de crisis in 2008 sprake was van vraaguitval wat eveneens kan duiden op een kwalitatieve mismatch waarbij vooral de vraag naar meergezinswoningen is afgenomen.



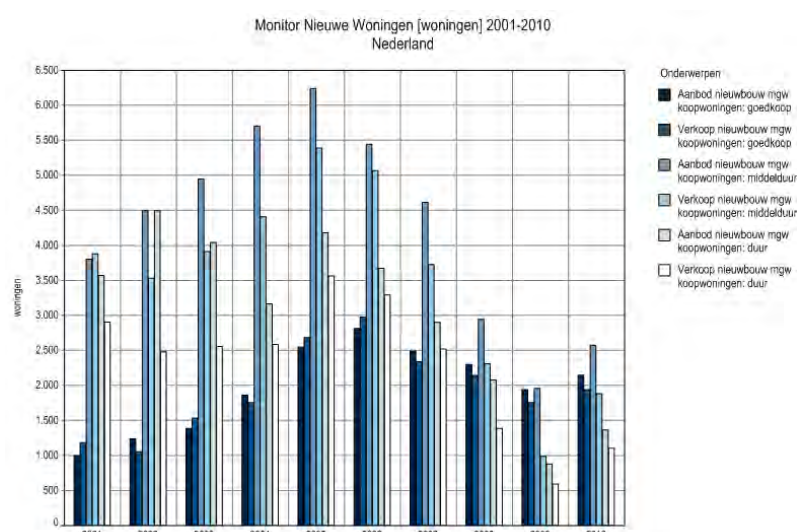
Figuur 5: Totale aanbod en verkoop van nieuwbouwwoningen naar woningtype. (Rijksoverheid, 2011)

Wanneer het aanbod en de verkoop van nieuwbouwwoningen verder wordt gespecificeerd naar prijsklassen valt op dat er voor wat betreft de eengezinswoningen vooral veel gebouwd is voor het duurdere segment. Het aanbod en het aantal verkopen in het goedkopere segment is vrijwel constant in evenwicht en verandert qua aantallen nauwelijks. Anders is

het beeld voor de duurdere prijsklassen. Tot en met 2003 is er sprake van een forse productie in het dure segment waar tevens achterblijvende verkopen worden geconstateerd. Vanaf 2004 neemt de productie van woningen in duurdere prijsklassen af en komt daarmee zelfs onder het niveau van de middeldure prijsklasse. Vanaf 2005 is een algehele terugloop van het aanbod en de verkopen in zowel het middeldure en dure segment te constateren waarbij vanaf 2010 weer een toenemende productie in de duurdere prijsklassen opgang lijkt te komen. Geconcludeerd kan worden dat met uitzondering van enkele uitschieters het aanbod en de verkoop van eengezinswoningen in alle prijsklassen vrij evenredig aan elkaar zijn. Voor wat betreft de meergezinswoningen is er sprake van een totaal andere situatie. Uit onderstaande afbeelding is duidelijk op te maken dat de balans tussen het aanbod en de verkoop van nieuwbouwwoningen veel grilliger verloopt dan van de eengezinswoningen. Opvallend is vooral de plotselinge verkoopuitval vanaf 2002 waarbij het aantal verkopen ten opzichte van het aanbod flink is teruggelopen. De vraag valt vooral terug in de duurdere prijsklassen. In 2006 lijkt het evenwicht zich te herstellen maar ook na 2006 loopt het aantal verkopen nog enigszins terug. Opvallend is wel de toegenomen productie van meergezinswoningen in de goedkopere prijsklassen.



Figuur 6: Aanbod en verkoop van eengezinswoningen naar prijsklasse. (Rijksoverheid, 2011)



Figuur 7: Aanbod en verkoop van meergezinswoningen naar prijsklasse. (Rijksoverheid, 2011)

Geconcludeerd kan worden dat er zeker sprake is van een mismatch op de woningmarkt. Een mismatch op de woningmarkt is echter niet vreemd omdat de vastgoedmarkt een zogenaamde voorraadmarkt is. Dat wil zeggen dat het aanbod zich niet direct aan de vraag kan aanpassen. Dit blijkt ook uit de praktijk doordat er jaarlijks gemiddeld slechts anderhalf procent aan de woningvoorraad wordt toegevoegd (www.cpb.nl). Gezien het feit dat de woningmarkt een voorraadmarkt is, is een kwantitatieve en/of kwalitatieve mismatch op de woningmarkt niet vreemd en geen reden voor paniek. De mismatch wordt echter wel problematisch indien de mismatch niet conjunctureel maar structureel van aard is. Een structurele mismatch kan dan ook een aantal negatieve gevolgen hebben voor de verdere ontwikkeling van de woningmarkt. Zo kan er door de mismatch concurrentie ontstaan tussen verschillende woningbouwprojecten doordat teveel programma van woningen van bepaalde typen of in bepaalde prijsklassen ervoor kunnen zorgen dat de voorverkooppercentages niet worden gehaald waardoor geen enkel project van de grond komt (Presentatie Leonie Janssen-Jansen, 23 juni 2011). Daarnaast kan de overprogrammering oftewel het teveel aan woningbouwprogramma naar bepaalde typen of woningen in bepaalde prijsklassen de ruimtelijke kwaliteit negatief beïnvloeden. Als gevolg van overprogrammering kan er namelijk leegstand ontstaan in de bestaande woningvoorraad en bestaat het risico dat aangekochte gronden lang braak liggen. Naast een afname van de ruimtelijke kwaliteit en een toenemend risico voor vandalisme, kan dit voor grondeigenaren teruglopende inkomsten, hogere rentelasten, toename van planvoorbereidingskosten, grote afboekingen en daarmee een afname van het weerstandsvermogen van het grondbedrijf betekenen. Voor gemeenten die een actief grondbeleid voeren kan dit tevens betekenen dat een groot deel van de algemene middelen naar het grondbedrijf moet en dit ten koste kan gaan van investeringen ten behoeve van maatschappelijke doeleinden zoals zorg, sport en cultuur (Presentatie Leonie Janssen-Jansen, 23 juni 2011). Daarnaast komt ook de regionale concurrentie op scherp te staan doordat gemeenten prioriteiten stellen die wellicht op regionaal niveau elkaar tegenwerken. Deze negatieve effecten van de overprogrammering kan ervoor zorgen dat de prioritering van ontwikkelingen veelal bij de markt terecht komt doordat gemeenten op reeds gemaakte afspraken nauwelijks kan sturen. Dit heeft als gevolg dat er wordt gekozen voor projecten die het makkelijkst zijn dicht te rekenen of waar het snelste waarde op kan worden ontwikkeld. Daarnaast bestaat ook het risico dat door de toegenomen concurrentie er helemaal niet meer wordt gebouwd en de stedelijke ontwikkeling stagneert. Voor gemeenten met een actief grondbeleid kan hierdoor het risico op een artikel 12 status als gevolg van een faillissement toenemen waardoor de regie over wordt gedragen aan de provincie of het Rijk.

2.2. De geschiedenis van de huidige mismatch

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat er op de Nederlandse woningmarkt sprake is van een zowel kwantitatieve als kwalitatieve mismatch dat wordt gekenmerkt door een te veel en inaccuraat woningbouwprogramma ten opzichte van de marktvraag. In deze paragraaf staat echter de aanloop naar deze mismatch centraal en worden de ontwikkelingen die tot de huidige problematiek op de woningmarkt hebben geleid in beeld gebracht.

Als gevolg van de industriële expansie ontstond vóór 1900 een massale trek naar de steden. De grote vraag naar huisvesting stimuleerde particuliere initiatiefnemers om hierin te

voorzien. Dit resulteerde in kleine woonruimten met weinig oog voor hygiëne en daglichttoetreding. In deze periode was er echter nog geen sprake van voldoende overheidsbemoeienis om deze brede maatschappelijke (gezondheids-)problematiek aan te pakken. Met de invoering van de Woningwet 1901 ontstond één van de eerste vormen van overheidsbemoeienis. De Rijksoverheid stelde kaders vast waarbinnen gemeenten verantwoordelijk werden gesteld voor de uitvoering ervan. Sindsdien trad zowel de Rijksoverheid als de gemeente op als bewaker van minimale woonkwaliteitseisen en volksgezondheid (Voogd, 2006). Daarnaast werd het voor gemeenten mogelijk bouwverboden op te leggen voor gronden die werden bestemd ten behoeve van de toekomstige aanleg van wegen, grachten en pleinen, werd het opstellen van een uitbreidingsplan (de voorloper van het bestemmingsplan) bij een inwoneraantal van minimaal 10.000 verplicht en werden er betere onteigeningsmogelijkheden ten behoeve van dit uitbreidingsplan geïntroduceerd (Van Buuren et al, 2010). In de daaropvolgende jaren breidde de beïnvloedmogelijkheden van gemeenten zich verder uit doordat het ook mogelijk werd om rooilijnen en architectonische randvoorwaarden aan te geven in een bouwverordening (Voogd, 2006).

Tot de Tweede Wereldoorlog veranderde er weinig aan de rol van de gemeente op het gebied van volkshuisvesting. Na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde die zich echter in een rap tempo. De wederopbouw en de grote woningschaarste vereisten een hogere mate van betrokkenheid van de overheid. Er ontstond behoefte aan centrale coördinatie door het gebrek aan financiële middelen, het tekort aan bouw materiaal en het tekort aan mankracht om de heersende woningnood aan te pakken (Voogd, 2006). De overheid zette zich in deze periode in voor de ruimtelijk verantwoorde plaatsing van woningen en opname in gedifferentieerde woonmilieus, de productie van nieuwe woningen, een rechtvaardige verdeling van de woonlasten en woonruimte én het waarborgen van de kwaliteit van deze woonruimte (Ekkers, 2006). Dit ging gepaard met een grote inzet op sociale woningbouw in de jaren '60 en '70. Hierin speelden woningcorporaties een grote rol. Dankzij de Woningwet kregen woningcorporaties de mogelijkheid om met overheidsgeld woningwetwoningen te bouwen. Na de Tweede Wereldoorlog zetten woningcorporaties zich in voor de strijd tegen de woningnood en realiseerden zij vele sociale huurwoningen die in beheer kwamen bij de corporaties zelf. Doordat de woningbouw achterbleef bij de vraag en de welvaart steeg namen de woningprijzen snel toe. Dit leidde in de jaren tachtig tot een crisis op de woningmarkt. Als gevolg van een actief grondbeleid kwamen in deze periode veel gemeentelijke grondbedrijven in de problemen. Gemeenten bleven in deze periode zitten met dure grondaankopen die afgewaardeerd moesten worden en gepaard gingen met forse rentebijdragen. Doordat veel plannen grote vertragingen opliepen kregen gemeenten te maken met grote tegenvallers door later of lager dan verwachte grondopbrengsten (Ten Have, 2008). Veel gemeenten belandden in deze periode dan ook onder financiële ondercuratelestelling als gevolg van structurele tekorten en kregen daarmee de artikel-12 status.

Mede hierdoor groeide in de jaren tachtig het besef dat de macht van de overheid ook beperkingen kende en werd de bevolking steeds mondiger (Voogd, 2006). Voorheen was de woningbouwproductie één van de belangrijkste sturingsmiddelen van de overheid. Vooral gemeenten gingen beseffen dat ze meer dan in het verleden rekening moesten houden met

marktprocessen, waaraan de activiteiten binnen haar grondgebied onderworpen zijn. Dit als het gevolg van de groeiende leegstand in steden door het groeikernenbeleid en het besef dat niet iedere woning meer automatisch werd gevuld. Een toename van de staatsuitgaven en de grotere druk vanuit de samenleving op overheidsteun, stimuleerde de overheid om een nieuwe balans te vinden. De marktideologie wees uit dat het vraag- en aanbodmechanisme kon zorgen voor balans op de woningmarkt (Ekkers, 2006). Er kwam dan ook meer aandacht voor marktinitiatief en in deze periode werden de eerste vormen van publiek-private samenwerkingsverbanden gestart.

De voornaamste grondslag voor de huidige situatie op de woningmarkt ontstond in de jaren negentig als gevolg van de Vierde Nota Extra (VINEX). De stimulans in de richting van meer marktwerking resulteerde in een explosieve woningbouwproductie mede gevoed door de grote toename van het aantal huishoudens waardoor de behoefte aan nieuwbouwwoningen steeg. Ook de band tussen de overheid en de woningcorporaties onderging in deze periode een transformatie. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de woningbouw werd bij de woningcorporaties zelf gelegd en er volgde een bestuurlijke verzelfstandiging van de woningcorporaties. Als gevolg van de bruteringsoperatie waarin de uitstaande rijksleningen werden weggestreept tegen de nog bestaande subsidieverplichting, werden de woningcorporaties ook financieel verzelfstandigd (www.kei-centrum.nl). Door grote financiële tekorten bij de overheid werden projectontwikkelaars en woningcorporaties (na de bruteringsoperatie) gestimuleerd om gronden aan te kopen en hierop woningbouwprojecten in uitleggebieden te ontwikkelen. Doordat als gevolg van de Vierde Nota Extra uitbreidingsgebieden werden aangewezen, kochten veel particulieren in deze (veelal agrarische) gebieden grond aan tegen lage prijzen. Na herbestemming van deze grond naar woningbouw leverde dit veel winst op voor de ontwikkelaars waardoor in deze periode veel met grond werd gespeculeerd (Priemus, 2009). Nederland verkeerde destijds ook in een zeer gunstige en groeiende economie en er was sprake van bevolkingsgroei waardoor deze ontwikkeling verder werd gestimuleerd. Voor particulieren die onder het zelfrealisatierecht zelf woningbouwprojecten gingen realiseren, was het daarnaast veel aantrekkelijker om voor het dure segment te bouwen omdat dit de meeste winst opleverde. Onder het mom van “dure koopwoningen bevorderen de doorstroming op de woningmarkt en komen tegemoet aan de hogere kwaliteitseisen van de consument” werden in de periode 1995-2005 veel bouwplannen gestart voor het dure koopsegment. Het gevolg hiervan was echter dat er nauwelijks voor het goedkopere koopsegment en het duurdere huursegment werd gebouwd ondanks dat er wel vraag was naar woningen in deze segmenten (Priemus, 2009). Tot halverwege de jaren 2000 was er namelijk nog altijd schaarste op het gebied van woningbouw waardoor deze kwalitatieve mismatch nog niet als zodanig tot uiting kwam. De woningbouwproductie bleef dan ook voornamelijk aanbodgestuurd.

In de Vijfde Nota Ruimte werden in tegenstelling tot de Vierde Nota geen uitleggebieden meer aangewezen. In plaats daarvan werd meer aandacht besteed aan binnenstedelijke herstructurering en herontwikkeling. Deze binnenstedelijke herstructureringsopgaven zijn duur (mede door de hoge sloop- en saneringskosten en kapitaalvernietiging van huidige bebouwing) en risicovol voor deelnemende partijen. Om echter de hoge kosten van binnenstedelijk bouwen rond te krijgen werden veel appartementen, kantoren en woningen in hoge dichtheden gebouwd om de exploitatie sluitend te krijgen (Donicie, 2008). Dit

resulteerde in een toename van appartementen en dure woningen waar minder vraag naar was. Ook namen de woningprijzen in deze periode, mede door de komst van de euro, toe en zorgde een achterblijvend inkomensniveau voor een verdere vraaguitval in de woningbouw. Vanaf eind jaren '90 en begin jaren '00 namen steeds meer gemeenten het initiatief om weer een actief grondbeleid te voeren. Reden hiervoor was dat door gebrek aan grondaankopen en grondposities veel gemeenten in de jaren '90 het gevoel hadden niet te hebben geprofiteerd van de waardeestijging van grond en vastgoed. Daarnaast mogen gemeenten niet publiekrechtelijk aan baatafroming mogen doen waardoor de waardeestijging van grond als gevolg van een planologisch besluit toekomt aan de grondeigenaar. Door publiek-private samenwerkingen en het voeren van actief grondbeleid kunnen gemeenten op een privaatrechtelijke manier toch meedelen in deze waardeestijging. Bij publiek-private samenwerking vormt de gemeente samen met andere grondeigenaren een joint-venture en voeren vervolgens gezamenlijke de grondexploitatie. De private partijen 'kopen' daarmee als het ware de medewerking van de gemeente door deze medebelanghebbende te maken waardoor gemeenten privaatrechtelijk van de waardeestijging kunnen profiteren. Bij het voeren van een actief grondbeleid kopen gemeenten zelf alle grond aan en voeren zij zelf de grondexploitatie waardoor de waardeestijging direct aan hen toekomt (Ten Have, 2008).

In 2008 sloeg de kredietcrisis toe op de woningmarkt. De crisis heeft gezorgd voor strengere hypotheekvoorwaarden waardoor het voor de consument (nog) lastiger is geworden om een woning te financieren met als gevolg een verdere vraaguitval in het dure koopsegment. Hoewel de kredietcrisis veelal wordt gezien als de oorzaak van de achtergebleven feitelijke woningbouwproductie en vraaguitval vanuit de markt ten opzichte van de geplande productie, blijkt dat er ook al sprake is van vraaguitval en een kwalitatieve mismatch in de periode voorafgaand aan de crisis. In de periode 2005-2008 bleek in Nederland slechts 58% van de afgesproken woningbouwproductie te zijn gerealiseerd. Het probleem speelde kennelijk dus al eerder (Priemus, 2009). De kredietcrisis heeft een verdere verschuiving ingezet van koop naar huur en van duur naar goedkopere prijsklassen waardoor de beoogde bouwproductie verder afwijkt van de vraag. Doordat minimale verkoopprijspercentages (á 70%) niet meer worden behaald en er ook minder krediet wordt verstrekt aan ontwikkelende partijen, gaan woningbouwprojecten voor onbepaalde tijd de "ijskast" in. Een project gericht op dure koopwoningen wordt daarnaast niet gemakkelijk omgezet naar een project ten behoeve van het goedkopere segment omdat projectontwikkelaars niet graag willen opdraaien voor eventuele ontwikkelverliezen (Priemus, 2009). Het effect van deze situatie op de koopmarkt kan ook rigoureuze effecten hebben voor de sociale huurmarkt. Wanneer er namelijk weinig dure koopwoningen meer worden gebouwd zal ook de bouw van sociale huurwoningen stagneren doordat deze vaak in de grondexploitatie aan elkaar gekoppeld zijn (Priemus, 2009). Met de inwerkingtreding van de Nieuw Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) in 2008 heeft de gemeente echter een nieuw publiekrechtelijk instrument in handen om de bouw van sociale wooncategorieën te waarborgen. De gemeente is nu in staat om middels een exploitatieplan de bouw van sociale huur- en koopwoningen en particulier opdrachtgeverschap anderzijds te verzekeren mits hierover niet anterieur wordt overeengekomen (Van Buuren et al, 2010).

Als gevolg van het actieve grondbeleid is het financiële belang van gemeenten bij grondexploitaties toegenomen en is het grondbedrijf voor veel gemeenten dan ook de flappentap is geworden (Ten Have, 2008). De totale waarde van de nog uit te geven grond van alle gemeenten samen bedraagt nu zo'n €9,7 miljard. Gemeenten zijn dan ook financieel veel gevoeliger geworden voor risicofactoren rondom de grondexploitatie zoals rente, bouwkosten en geraamde grondopbrengsten. De geraamde grondopbrengsten van gemeentelijke grondbedrijven staan onder druk en gaan door de crisis gebukt onder toenemende risico's zoals langere looptijden van projecten, de gehele of gedeeltelijke aankoop van gronden, gemaakte plankosten en investeringen in sloop, bouw- en/of woonrijp maken. (Ten Have, 2008). Op dit moment worden de totale verliezen van de grondbedrijven van alle gemeenten in Nederland samen geraamd op 4 miljard (Presentatie Nicis, 23 juni 2011). Tenzij gemeenten beschikken over voldoende reserves om deze verliezen op te vangen, dreigt het gevaar voor wederom een ondercuratelestelling zoals in de jaren tachtig.

Een blik in de toekomst laat echter nóg een uitdaging zien voor de woningmarkt: de bevolkingskrimp. De verwachting is dat de krimp na 2040 in vrijwel alle delen van Nederland zichtbaar zal zijn. Jarenlang is te veel gespeculeerd op te positieve bevolkingsgroei prognoses en het idee dat de bouw van duurdere woningen leidt tot een betere beschikbaarheid van goedkopere woningen door een verbeterde doorstroming. Toekomstverwachtingen wijzen echter uit dat veel steden al eerder dan verwacht te maken krijgen met krimp en dat de doorstroming op de woningmarkt niet zo optimaal is als aanvankelijk werd gedacht. Naast demografische en economische ontwikkelingen vormen ook politieke ontwikkelingen een bedreiging voor de toekomstige woningbouwproductie. Met de komst van de nieuwe (Rijks)Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte in 2011 is een einde gekomen aan de lange traditie van de Nota's Ruimtelijke Ordening. Waar de Rijksoverheid in het verleden grote betrokkenheid toonde bij het volkshuisvestingsvraagstuk en bijdroeg aan de (her)ontwikkeling van de woningvoorraad in de vorm van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, is deze rol met de komst van de nieuwe structuurvisie drastisch veranderd. De verantwoordelijkheid wordt afgestoten naar de provincies en gemeenten en ook de financiële middelen worden beperkt. Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing is nog tot 2014 van kracht, daarna zal de financiële steun verder afnemen en moeten provincies en gemeenten het samen zien te redden in samenwerking met (lokale) marktpartijen zoals woningcorporaties en ontwikkelaars. Ook voor woningcorporaties wordt het steeds lastiger om de wijkaanpak te kunnen financieren. Door nieuwe Europese wet- en regelgeving wordt het voor woningcorporaties lastiger om draagkrachtige huishoudens in de wijken vast te houden (Plomp, 2011). Wanneer de markt bepaalde ontwikkelingen niet oppakt, wil de woningcorporatie deze ontwikkelingen vaak onder bepaalde voorwaarden realiseren. Nu de steunmaatregelen verder worden ingeperkt, neemt het investeringsvermogen van woningcorporaties af waardoor zij gedwongen worden om meer private vormen van financiering toe te passen waardoor zij het risico lopen niet in aanmerking te komen voor overige steunmaatregelen. Hierdoor kunnen toekomstige projecten in de knel komen wat vervolgens weer zijn weerslag heeft op de (toekomstige) ontwikkeling van de woningvoorraad (Atrivé, 2011). Kortom, de woningmarkt staat onder druk en de veranderende economische en politieke omstandigheden dwingen gemeenten (en marktpartijen) om toekomstige keuzes nauwkeurig te overwegen.

2.3. De mismatch op de kantoren- en bedrijventerreinenmarkt

De kredietcrisis heeft niet alleen de mismatch op de woningmarkt aan het licht gebracht, ook in andere segmenten van de vastgoedmarkt is sprake van een mismatch. Hoewel er recent ook tekenen zijn gevonden van een toenemende mismatch met betrekking tot winkelvastgoed (De Vos, 2011), is in dit onderzoek gekozen om enkel de situatie op de kantoren- en bedrijventerreinenmarkt uiteen te zetten.

2.3.1. De kantorenmarkt

De eerste problemen tekenden zich af op de kantorenmarkt. De kantorenmarkt ontwikkelde zich tot begin jaren negentig volgens een varkenscyclus waarbij tijden van overaanbod werden afgewisseld met onderproductie (Schutte, Dolmans & Schoonhoven, 2002). Tegen het einde van de jaren negentig ontstond echter als gevolg van grote verdiensten in de internetsector en de sterke mondiale economische groei, een overschot aan investeringsgeld. Dit geld werd geïnvesteerd in een nog hogere productie van kantoren waardoor overproductie niet meer werd gecompenseerd met onderproductie (Janssen-Jansen, 2010). Door de snel stijgende huurprijzen traden veel nieuwe ontwikkelaars en beleggers op de markt toe. Ook gemeenten faciliteerde de explosieve nieuwbouw van kantoren door veel ruimte voor kantoren vrij te maken in bestemmingsplannen en herontwikkelingsplannen. In de periode tussen 1999 en 2006 nam de kantoorruimtevoorraad met 1,2 miljoen vierkante meter toe (Koeman, 2008). Door de gebarsten internetbubbel in 2000 en de aanslagen op de WTC in 2001, nam de economische groei in een rap tempo af. De vraag naar kantoorruimte liep verder terug terwijl het aanbod verder toenam. De leegstand van kantoorruimte nam in deze periode ook fors toe van gemiddeld 7% naar 21,5% (Koeman, 2008). De overproductie werd vanaf 2002 een structureel probleem en heeft nu zelfs geleid tot een overcapaciteit aan plannen en een toenemende leegstand. Door de voortdurende productie van nieuwbouw wordt bestaand aanbod sneller afgedankt en door de lage grondprijs voor kantoren is nieuwbouw veelal aantrekkelijker dan herontwikkeling. Daarnaast sluit de huidige kantorenvorraad veelal niet aan op de aanwezige vraag waardoor niet alleen de kwantitatieve mismatch, maar ook de kwalitatieve mismatch toeneemt (Janssen-Jansen, 2010).

Op dit moment beschikt Nederland over een kantorenvorraad van zo'n 47 miljoen vierkante meters. Hiervan staat momenteel 1 op de 7 vierkante meter leeg. Deze circa 6,5 miljoen vierkante meters komt neer op zo'n 14% van de totale kantorenvorraad (Zonneveld, 2010). De verwachting is dat de toenemende leegstand zich verder zal voortzetten als gevolg van een afnemende beroepsbevolking en nieuwe werkvormen zoals "het nieuwe werken". Dit kostenbesparende flexconcept zorgt ervoor dat werknemers niet meer genoodzaakt zijn om vanuit kantoor te werken waardoor de vraag naar kantoorruimte verder afneemt. De verwachting is dan ook dat een groot deel van de leegstaande kantorenvorraad ook in de toekomst niet meer wordt opgenomen. Er wordt dan ook wel gesproken over "bouwen voor de leegstand".

De mismatch tussen de hoge bouwproductie van kantoren en de afnemende marktvraag kan aan de hand van een drietal oorzaken worden verklaard. Ten eerste verkiezen gebruikers veelal moderne kantoorruimte boven kantoorruimte uit de bestaande voorraad. Mede door de relatief lage grondprijs voor bouwgrond voor kantoren, bleef de productie dan ook hoog.

Het gevolg hiervan is echter wel dat er op dit moment meer sprake is van vervangingsvraag dan uitbreidingsvraag. Volgens het markmechanisme corrigeren vraag en aanbod elkaar door de aanpassingen van de (huur)prijs. De huurprijs van het bestaande vastgoed bleef ondanks het overaanbod redelijk stabiel. Eigenaren van leegstaande kantoorruimte maken liever gebruik van incentives dan een correctie van de huurprijs doordat de huurprijs bepalend is voor de waarde van het vastgoed. Ook werden de hogere huurprijzen voor het nieuwe vastgoed door gebruikers gecompenseerd door een kleiner aantal werknemers waardoor grotere en goedkopere kantoorruimte werd ingeruild voor kleinere en duurdere kantoorruimte (Koeman, 2008). Hierdoor neemt het totale aantal vierkante meters leegstaande kantoorruimte per saldo verder toe. Naast de vervangingsvraag wordt een tweede oorzaak gevonden in de beleggingsmarkt. Door het gunstige investeringsklimaat en de gunstige positie van Nederland als beleggingslocatie, bleef de vraag naar nieuwe kantoorruimte vanuit de beleggingsmarkt hoog waardoor de productie op gang bleef. De laatste oorzaak ligt op het beleidsvlak. Voor veel beleidsmakers stond tot voor kort de bouw van nieuwe kantoorruimte gelijk aan het stimuleren van de werkgelegenheid. De grote productie van kantoren in de gemeentelijke programmering en herontwikkelingsplannen bleven destijds dan ook veelal ongewijzigd met op grote schaal concurrerende kantorenlocaties als gevolg (Koeman, 2008). Het leegstandsprobleem op de kantorenmarkt heeft zich ontwikkeld van een kwalitatief tot een kwantitatief probleem. Als gevolg van de veranderende kwalitatieve vraag naar kantoorruimte is de bouwproductie hoog gebleven door de vervangingsvraag. Dit heeft als gevolg dat nu door de leegstand ook een kwantitatief probleem is ontstaan (Remøy, 2010).

2.3.2. De bedrijventerreinenmarkt

Net als kantoren staan ook bedrijventerreinen al geruime tijd “in the picture” als het gaat om herprogrammering en herontwikkeling. Hoewel recentere data omtrent de status van bedrijventerreinen ontbreekt, worden hieronder een aantal cijfers uit 2009 en 2008 gepresenteerd. Op 1 januari 2009 telde Nederland 3.697 bedrijventerreinen. De hoeveelheid vierkante meters steeg van ruim 100.000 hectare naar 105.000 hectare in 2008. Van deze 105.000 hectare stond in 2008 13.800 hectare, of te wel ruim 13%, te koop of te huur (Van Wissen, 2010)). Een groot deel van deze bedrijventerreinen is onderhevig aan veroudering. Van de in totaal ruim 3.600 bedrijventerreinen is aan bijna 30% in elk geval deels de kwalificatie “verouderd” toegekend. Ruim 60% is niet verouderd en van de overige 10% is de huidige status niet bekend (NVM Business, 2010). De snelle veroudering van bedrijventerreinen hebben als gevolg dat er inefficiënt ruimtegebruik en verrommeling van het landschap optreed.

Een deel van de oorzaak van de problematiek rondom bedrijventerreinen ligt in de huidige marktordening. De gemeente is, net als op de kantorenmarkt, op de bedrijventerreinenmarkt de dominante grondaanbieder. In deze rol zijn zij vrij om de grondprijzen zelf vast te stellen en deze prijzen zijn dan ook vaak laag. Hierdoor worden herstructureringsopgaven bemoeilijkt doordat nieuwbouw van bedrijventerreinen relatief goedkoper is (Taskforce Herontwikkeling Bedrijventerreinen (THB), 2009). Ook de planning en programmering van nieuwe bedrijventerreinen is vaak (regionaal) niet goed op elkaar afgestemd. Op regionaal niveau wordt net als bij kantoren weinig gestuurd op de kwalitatieve toevoeging van nieuw aanbod. De beleidsmotieven kunnen eveneens een

obstakel vormen in de herstructureringsopgave van bedrijventerreinen. Net als bij kantoren, wordt de nieuwbouw van bedrijventerreinen als een uitbreiding van de werkgelegenheid gezien. Wanneer echter de vraag voornamelijk bestaat uit vervangingsvraag en niet uit uitbreidingsvraag, is het slechts een verplaatsing van de werkgelegenheid in plaats van een toevoeging. Bedrijventerreinen worden door gemeenten ook ingezet als 'marketinginstrument' om nieuwe bedrijven aan te trekken of bestaande bedrijvigheid vast te houden (THB, 2009). Bouwgrond ten behoeve van de ontwikkeling van deze nieuwe bedrijventerreinen is veelal goedkoop waardoor het aantrekkelijker is voor bedrijven om een nieuwe bedrijfspand te realiseren in plaats van de bestaande huisvesting te herontwikkelen. De vraag naar nieuwe bedrijventerreinen is veelal vervangingsvraag in plaats van uitbreidingsvraag. Hierbij dient wel in ogenschouw te worden genomen dat een bedrijfspand dermate specifiek aan de eisen van de eigenaar-gebruiker voldoet dat het vinden van een passend vervangend pand in de bestaande voorraad erg lastig is. Desalniettemin blijkt dat voornamelijk gemeenten onvoldoende vraaggestuurd handelen en daarmee bijdragen aan de te snelle functionele veroudering van de bedrijfspanden en de achteruitgang van de ruimtelijke kwaliteit waardoor een suboptimaal vestigingsklimaat in de hand wordt gewerkt (THB, 2009). Ook wordt te weinig rekening gehouden met de landschappelijke inpassing van de bedrijventerreinen waardoor als gevolg van een lage fsi (floor-space index) weinig intensief ruimtegebruik optreedt.

2.4. Vergelijking van de mismatch in de vastgoedsector

Zoals uit voorgaande paragrafen is gebleken speelt de problematiek rondom de mismatch op zowel de kantoren- en bedrijventerreinenmarkt als de woningmarkt. Toch zijn er ook een aantal verschillen tussen de kantoren- en bedrijventerreinenmarkt enerzijds en de woningmarkt anderzijds.

De kantorenmarkt en de bedrijventerreinenmarkt, hierna de commerciële deelmarkten, ondervinden een grotere invloed van de economie dan de woningmarkt. Een groeiende economie zorgt voor meer vraag naar kantoren en bedrijventerreinen in tegenstelling tot de woningmarkt waar een groeiende economie juist zorgt voor een vraag naar kwalitatief betere woningen. De woningbouw wordt dan ook veel meer beïnvloed door demografische trends waarbij ontwikkelingen als afnemende huishoudengrootte en bevolkingsgroei zorgen voor een toenemende vraag naar woningen.

De invloed van de demografie en economie op de vastgoedproductie is ook terug te zien in het verschil in de productiecycclus. De productie van kantoren en bedrijventerreinen vertonen veel overeenkomsten met een varkenscyclus. In de woningbouw is er echter een constante vraag naar woningen en heerst er vrijwel constant schaarste. Hierin verschilt de woningbouwproductie wezenlijk van de andere deelmarkten.

De rol van de gemeenten in deze productiecycclus verschilt eveneens. In de commerciële deelmarkten is vooral op basis van lokale werkgelegenheidsmotieven de gemeente de dominante grondaanbieder. Dit in tegenstelling tot de woningbouw waar het grondbezit veelal versnipperd is. Om meer invloed uit te kunnen oefenen op wat er qua woningbouw wordt gerealiseerd trachten gemeenten aan de hand van een actief grondbeleid te sturen.

Dit in tegenstelling tot de commerciële markten waarbij gemeenten zich veelal passiever opstellen.

	Kantorenmarkt	Bedrijventerreinenmarkt	Woningmarkt
Mismatch	Structureel	Structureel	Conjunctureel / Structureel
Effect mismatch	Leegstand	Leegstand	Vraaguitval en vertraging bouwproductie
Effect groeiende economie	Vraag naar meer kantoren	Vraag naar meer bedrijventerreinen	Vraag naar kwalitatief betere woningen
Effect groeiende demografie	Vraag naar meer kantoren	Vraag naar meer bedrijventerreinen	Vraag naar meer woningen
Verloop productie	Varkenscyclus	Varkenscyclus	Vrijwel altijd een krappe markt
Rol van gemeente	Dominante grondaanbieder	Dominante grondaanbieder	Versnipperd grondeigendom
Type grondbeleid	Passief	Passief	Passief/Actief

Tabel 1: Vergelijking mismatch op de kantoren-, bedrijventerreinen- en woningmarkt.

Uit de analyse van de mismatch op de kantoren- en bedrijventerreinenmarkt is gebleken dat de huidige problematiek veelal is begonnen als een kwalitatieve mismatch met een grootschalige kwantitatieve mismatch als gevolg. Een overschot aan investeringsgeld heeft ervoor gezorgd dat er nieuwe kantoren en bedrijventerreinen werden ontwikkeld ondanks dat het verzadigingsniveau reeds was bereikt. De veranderde gebruikerseisen lagen mede ten grondslag aan de aanhoudende hoge vraag naar nieuwe kantoorroimte waardoor als gevolg van de hoge productie nu een leegstandsprobleem is ontstaan. In hoeverre is een zelfde situatie denkbaar voor de woningmarkt? Op de woningmarkt is reeds een kwalitatieve mismatch geconstateerd door het relatief hoge aandeel appartementen ten opzichte van eengezinswoningen en in duurdere prijsklassen ten opzichte van goedkopere prijsklassen. Deze lijn trekt zich ook door in de programmering van veel gemeenten waar in veel gevallen nog steeds teveel appartementen en woningen in duurdere prijsklassen staan geprogrammeerd. Er is daarom eveneens sprake van een kwalitatieve mismatch op zowel korte als lange termijn. Voor wat betreft de kwantitatieve mismatch kan worden gesteld dat gemeenten de afgelopen jaren te royaal hebben gepland. Zeker nu demografische prognoses zijn bijgesteld hebben veel gemeenten een te grote planvoorraad. Momenteel is er geen aanleiding om te denken dat de demografische prognoses positief zullen worden bijgesteld waardoor het risico bestaat dat de productie de vraag overstijgt waardoor ook een kwantitatieve mismatch ontstaat. Een potentieel risico hiervan is een toenemende en structureel wordende leegstand in het kwalitatief minder goede woningvoorraad. Deze tendens is namelijk ook te zien op de kantoren- en bedrijventerreinenmarkt.

Hoewel de situatie op de kantoren- en bedrijventerreinenmarkt enerzijds en de woningmarkt anderzijds erg van elkaar verschillen kan wel worden gesteld dat zij dezelfde risico's delen. De mismatch kan dus naar verwachting op termijn een serieuze bedreiging vormen voor de woningmarkt en de woningbouwproductie wanneer er niet wordt ingegrepen.

2.5. Conclusie

In dit hoofdstuk is geconstateerd dat er op de woningmarkt sprake is van een mismatch tussen de marktvraag en het woningbouwprogramma. Deze mismatch speelt niet alleen op de woningmarkt maar is ook terug te vinden op de kantoren- en bedrijventerreinenmarkt. Op de woningmarkt wordt de mismatch gekenmerkt door te veel en een inaccuraat woningbouwprogramma voor de komende jaren en heeft vooral betrekking op het relatief hoge aandeel appartementen ten opzichte van grondgebonden woningen en het relatief hoge aandeel woningen in duurdere prijsklassen ten opzichte van woningen in goedkopere prijsklassen.

Idealiter zou deze mismatch door het marktmechanisme zonder interventie kunnen worden opgelost. Echter leidt de mismatch ook tot negatieve neveneffecten die niet vanzelf worden opgelost. Op de kantoren- en bedrijventerreinenmarkt heeft de overprogrammering geleid tot een kwantitatieve en kwalitatieve mismatch waar de huidige leegstandsproblematiek het resultaat van is. Ook op de woningmarkt dreigt het risico van leegstand zoals dat reeds zichtbaar is bij de te koop staand voormalige huurwoningvoorraad van corporaties die relatief moeilijk worden verkocht. Een groter risico voor de woningmarkt is dat door grotere onderlinge concurrentie op zowel lokale als regionale schaalniveau weinig woningbouwprojecten kunnen worden gerealiseerd doordat voorverkooppercentages niet worden gehaald. Dit gevolg heeft voor gemeenten een zowel maatschappelijk als economisch risico. Als gevolg van het uitblijven van woningbouw kan de stadsontwikkeling stagneren en kunnen aangekochte objecten ten behoeve van de herontwikkeling of aangekochte grondposities lang leeg staan of braak liggen. Dit is een maatschappelijk ongewenste situatie doordat leegstaande panden en braakliggende gronden vandalisme en een afnemende ruimtelijke kwaliteit in de hand werkt. Daarnaast kunnen gemeenten die een actief grondbeleid voeren te maken krijgen met langer doorlopende rentetikker en bestaat het risico dat door de vraaguitval gemeenten blijven zitten met onverkoopbare grond. Dit kan leiden tot grote verliezen bij het grondbedrijf waardoor er weinig of geen geld meer overblijft voor investeringen ten behoeve van diverse maatschappelijke doeleinden zoals de gezondheidszorg, sport en cultuur. Uiteindelijk kan dit leiden tot een artikel-12 status waarbij de gemeente onder financiële curatele komt te staan bij de provincie of het Rijk.

Kortom, hoewel de mismatch tussen de marktvraag en het woningbouwprogramma maatschappelijk ongewenst is, blijken de risico's vooral voor gemeenten met een actief grondbeleid zeer omvangrijk. Daarom wordt in dit onderzoek getracht te onderzoeken in hoeverre de woningbouwprogrammering kan fungeren als een adequaat strategisch instrument om reëler te plannen en om de balans op de woningmarkt te beïnvloeden.

In dit derde hoofdstuk wordt de theorie die bij de uitvoering van dit onderzoek relevant wordt geacht uiteengezet. Het doel van dit hoofdstuk is het woningbouwprogrammeringsproces als vorm van Strategic Planning te presenteren waarna het resultaat hiervan in de praktijk wordt getoetst. De theorie van Strategic Planning vormt hierbij dan ook het perspectief waarmee naar de praktijk wordt gekeken. Hoewel Strategic Planning het uitgangspunt is van dit onderzoek, wordt deze methodiek aan de hand van een tweetal andere methoden eerst in het planningspectrum gepositioneerd. Daarna wordt stedelijke programmering als een vorm van strategische planning in verband gebracht met de mismatch op de woningmarkt waarna aan het einde van dit hoofdstuk een conceptueel model wordt gepresenteerd waarin deze relatie wordt gevisualiseerd.

3.1. Strategic planning in het planningspectrum

Binnen de theorie van planning zijn een tal van benaderingen te onderscheiden. Deze benaderingen kunnen grofweg in een viertal filosofieën worden ingedeeld: Rationele, veelomvattende planning, stap-voor-stapplanning, pleitplanning en communicatieve planning (Voogd, 2006). In dit hoofdstuk worden de methoden van strategische planning, rationele, veelomvattende planning (het Rational Comprehensive Model) en Collaborative Planning uiteengezet waarna aan de hand van een vergelijking zal worden toegelicht waarom Strategic Planning als uitgangspunt voor dit onderzoek is gekozen.

3.1.1. Het Rational Comprehensive Model

De traditionele planningsbenadering is het Rational Comprehensive model. In de jaren vijftig en zestig werd een planvormingsproces voor de fysieke leefomgeving gezien als een op creativiteit gebaseerd ontwerpproces. De planvorming werd hierbij primair gezien als een creatieve en scheppende activiteit, waarbij visuele vormgeving als beoordelingscriterium veelal de leidraad vormde (De Roo & Voogd, 2007). Vooraf aan het planningsproces werd een gewenst eindbeeld geschetst in de verwachting dat de resultaten zoals voorspeld konden worden bereikt (De Roo & Voogd, 2007). Deze planningsbenadering gaat uit van een systematische aanpak waarbij het planningsproces strak en gefaseerd verloopt. Deze methode is dan ook erg topdown georganiseerd en wordt bij voorkeur met een zo beperkt mogelijk aantal betrokkenen uitgevoerd. Daarnaast dienen alle invloedsfactoren bekend te zijn en dient de planner ook over alle benodigde informatie te beschikken. Ook bestaat er een alomvattend inzicht over de in te zetten middelen en zijn alle effecten van de alternatieven bekend (De Roo & Voogd, 2007). Deze vereisten laten al duidelijk de 'zwakke' elementen van deze methoden zien. Zo is nooit alle benodigde informatie beschikbaar en bestaat er ook de kans op een overschot aan irrelevante informatie. Daarnaast is de planner simpelweg niet in staat om alles te weten en alle effecten van de alternatieven te overzien. Deze planningsmethode heeft dan ook de neiging om de maatschappij en de problemen hierin te simplificeren en onvoldoende rekening te houden met de complexiteit van beleidsproblemen waardoor deze methode vooral geschikt is voor eenvoudige en

routinematige vraagstukken (De Roo & Voogd, 2007). Het proces van dit model bestaat uit een achttal fasen die in onderstaand tabel zijn uiteengezet.

Fase	Rational Comprehensive Model
1	Probleemanalyse
2	Formulering van doelen
3	Genereren/ voorselecteren van alternatieven
4	Keuze van beoordelingscriteria/ voorspellen effecten
5	Vergelijking van alternatieven
6	Keuze voorkeursalternatief
7	Implementeren voorkeursalternatief
8	Evaluatie van de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd

Tabel 2: Fasering van het Rational Comprehensive Model (De Roo & Voogd, 2007)

3.1.2. Collaborative planning

Collaborative planning wordt gezien als een methode om het omvattende rationele planningsproces te herformuleren. Aan de hand van deze methode kunnen complexe en controversiële publieke kwesties worden aangepakt waarbij meerdere belangen op het spel staan.

In tegenstelling tot het traditionele Rational Comprehensive Model is Collaborative Planning het product van een communicatieve slag in het planningsproces. Door de focus op het bereiken van consensus tussen alle belanghebbenden wordt in deze methode impliciet gehoor gegeven aan de onzekerheid die met planvorming gepaard gaat (De Roo & Voogd, 2007). Niet langer het eindbeeld, maar het proces naar het bereiken van overeenstemming staat in deze methode centraal. Deze benadering plaatst communicatie in het midden van het proces en positioneert de planner dan ook te midden van alle belangen die met de kwestie gemoeid zijn. De overeenstemming die door discussie onder belanghebbenden wordt bereikt kan dan dienen als convenant tussen de verschillende partijen. Een bekende grondlegger van deze theorie is Patsy Healey. Zij trachtte met deze methode het traditionele hiërarchische en bureaucratische planningsproces te doorbreken door nieuwe groepen in het proces te betrekken en nieuwe samenwerkingsverbanden te vormen (Healey, 1997). Net als aan het Rational Comprehensive Model is ook het collaboratieve planningsproces niet 'perfect'. Zo is het onduidelijk wel partijen wel en welke partijen niet betrokken moeten worden in het proces en is het afstemmen en coördineren van onderlinge belangen en verlangens een lang en moeizaam traject waaruit weinig innovatie ontstaat. Ook zullen niet alle partijen bereid zijn om hun belangen op tafel te leggen waardoor de werkelijke intenties van betrokkenen deels worden afgeschermd (De Roo & Voogd, 2007). Daarnaast kan er teleurstelling optreden wanneer verwachtingen niet worden waargemaakt en bestaat tot slot ook het risico van machtsmisbruik door machtigere groepen waardoor deze methode alleen werkt als de deelnemers min of meer gelijkwaardige en wederzijds afhankelijke belangen vertegenwoordigen (De Roo & Voogd, 2007). Hoewel er in de praktijk veel verschillende varianten van de fasering van het collaborative planningproces bestaan, wordt in dit onderzoek ter verduidelijking van de belangrijkste fasen gebruik gemaakt van onderstaande fasering.

Fase	Collaborative Planning
1	Identificatie van het probleem
2	Definiëren van de participatieregels
3	Selectie van de stakeholders
4	Identificeren van de belangen van de stakeholders
5	Gezamenlijke verzameling van benodigde informatie en data
6	Identificeren van de problemen
7	Identificeren van trade-offs en het creëren van oplossingen
8	Het overeenkomen van de meest juiste oplossing

Tabel 3: Fasering van het collaboratieve planningsproces

3.1.3. Strategic planning

Strategische planning vindt zijn oorsprong in het commerciële bedrijfsleven als een vorm van netwerkplanning. Kernmerkend voor deze methode is de nadruk op een horizontale benadering van de samenwerking in plaats van een verticale en vaak bureaucratische benadering (Nieboer, 2009). Strategische planning wordt gezien als een systematisch proces waarbij een organisatie overeenstemming bereikt over prioriteiten die ten grondslag liggen aan de missie en waarbij wordt gewerkt aan het creëren van commitment onder de belangrijkste stakeholders. Deze planningsmethode kan daarmee bijdragen aan de begeleiding en toewijzing van de middelen om de aangewezen prioriteiten te verwezenlijken (Allison & Kaye, 2005). In de meest eenvoudige vorm bestaat het strategische planningsproces uit een aantal overleg- en beslisronden tussen besluitvormers en stakeholders om te achterhalen wat voor de organisatie het belangrijkste is. Deze discussierondes leiden vervolgens tot innovatie doordat de kennis vanuit verschillende niveaus en invalshoeken samenkomt (Bryson, 1988). Daarnaast draagt strategische planning ook bij aan het stellen van prioriteiten in het licht van de missie. Doordat gezamenlijk wordt gestreefd naar het bereiken van een vooraf afgesproken resultaat (missie) en de randvoorwaarden omtrent de in te zetten middelen bekend zijn, is het gemakkelijker om gezamenlijk tot de beste keuzes voor wat betreft de prioritaire acties te komen. Dit houdt eveneens in dat er meer “commitment” wordt gecreëerd doordat alle stakeholders samen proberen een bepaald (eind)resultaat te behalen. Volgens Barry (1986) wordt aan de hand van strategische planning de beste strategie gevonden in het spanningsveld tussen de missie (wat wil je bereiken?), de sterktes en zwakheden van de organisatie (wat zijn je mogelijkheden?) en de kansen en bedreigingen (wat is nodig en haalbaar?). Binnen deze drie invloedsgebieden wordt dan vervolgens “the perfect fit” (de beste strategie) gevonden. Onderstaande tabel geeft de fasering van het strategische planningsproces weer.

Fase	Strategic planning
1	Selectie van belangrijkste partijen
2	Visievorming
3	Interne en externe analyse
4	Strategische planvorming
5	Operationeel jaarplan
6	Monitoring en evaluatie

Tabel 4: Fasering van het strategische planningsproces

3.1.4. Vergelijking van de planningsmethoden

Om meer inzicht te krijgen in de verschillen en overeenkomsten tussen de drie methoden worden de methoden aan de hand van een aantal criteria met elkaar vergeleken.

Allereerst is bekeken welk uitgangspunt de drie methoden hebben. Het Rational Comprehensive Model gaat uit van een zeer rechtlijnig proces waarbij een concrete oplossing het eindresultaat is. Deze methode gaat er dan ook vanuit dat de planner over alle benodigde informatie beschikt en alle effecten van mogelijke oplossingsrichting op voorhand kan inschatten en daardoor de oplossing topdown 'bedenkt'. De andere twee methoden houden meer rekening met de complexiteit van de maatschappij en benaderen de problematiek meer bottom-up. De methode van collaborative planning neemt niet de juiste oplossing voor het probleem als uitgangspunt maar inventariseert eerst alle betrokken belangen. Het doel van deze methode is dan ook niet het bereiken van de enige juiste oplossing maar is gericht op het formuleren van de oplossing die de meeste belangen behartigd. Hierbij is wel van belang dat alle betrokken belangen in het proces worden meegenomen. De planner functioneert in dit proces dan ook als coördinator van al deze belangen in het onderhandelingstraject. Strategic Planning gaat op een andere manier om met de complexiteit van maatschappelijke kwesties. In deze methode is het van belang om in de vorm van een visie een gezamenlijk uitgangspunt te formuleren waarlangs beslissingen kunnen worden genomen. In tegenstelling tot de andere twee methoden wordt de visie niet opgesteld door alleen de planner of alle belanghebbenden samen, maar wordt een afweging gemaakt tussen de betrokkenen die bijvoorbeeld op basis van expertise een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan het proces of aan het bereiken van een gewenst resultaat. De planner heeft hierin naast een coördinerende ook een adviserende rol.

Ook qua proces is een aantal verschillen te onderscheiden. Doordat het Rational Comprehensive Model een rechtlijnig proces is, is dit proces in tegenstelling tot de twee andere methoden enkelvoudig. Men gaat er vanuit dat het probleem na het doorlopen van het proces is opgelost. De andere twee methoden gaan niet uit van een concreet einddoel waardoor er gedurende het proces vaker kan worden teruggekoppeld naar een eerder fase. Het proces van zowel Strategic Planning als Collaborative planning heeft daarom een meer cyclisch karakter. Doordat in het Rational Comprehensive Model de planner degene is die beslist en het proces doorloopt, verloopt het proces relatief snel. In het proces van Collaborative Planning is het inventariseren en onderhandelen over belangen een moeizaam en traag proces waardoor de doorlooptijd van het proces veel langer is dan bij het Rational Comprehensive Model. Door het beperkte aantal deelnemers binnen het Strategic Planningproces duurt het proces via deze methode eveneens langer dan bij het Rational Comprehensive Model, maar is mogelijk wel korter dan bij Collaborative Planning. In onderstaande matrix worden de overeenkomsten en verschillen nogmaals weergegeven.

	Rational Comprehensive Model	Strategic Planning	Collaborative planning
Doel	Concreet einddoel / oplossing	Bereiken van een gezamenlijke visie	Consensus over de meest juiste oplossing

Focus	Probleem/doel	Visie	Onderlinge belangen
Betrokkenen	Planner	Planner + invloedhebbende stakeholders	Alle stakeholders
Rol van de planner	Planner beslist	Planner adviseert en coördineert	Planner coördineert
Organisatie	Topdown	Gecombineerd	Bottomup
Proces	Enkelvoudig	Cyclisch	Cyclisch
Voortgang proces	Snel	Langzaam	Langzaam

Tabel 5: Vergelijking van het Rational Comprehensive Model, collaborative planning en strategic planning.

Het mismatchvraagstuk is een maatschappelijke kwestie binnen de dynamische context van de woningmarkt. Zoals eerder gezegd is de woningmarkt een voorraadmarkt, en loopt het aanbod vrijwel altijd iets achter op de vraag. Hierdoor is het niet mogelijk om vooraf een bepaald eindresultaat te schetsen waar naartoe kan worden gewerkt en zal er altijd rekening moeten worden gehouden met bepaalde marges. Het Rational Comprehensive Model houdt onvoldoende rekening met de complexiteit van de woningmarkt en is als leidraad voor het gemeentelijke programmeringproces dan ook veel te beperkt. Daarnaast is het vrijwel onmogelijk voor gemeenten om zonder hulp van marktpartijen of andere belanghebbenden een reële inschatting te maken van de behoefte op de lokale woningmarkt en om de effecten van de gemaakte keuzes in zijn totaliteit te overzien.

Collaborative Planning is een vorm van communicatieve planning waarin in plaats van de inhoud meer het onderhandelingsproces rondom een bepaalde kwestie centraal staat. Hierdoor wordt veel aandacht besteed aan de inbreng van alle betrokken stakeholders. Net als het Rational Comprehensive Model kent ook deze methode een beperkte toepasbaarheid voor het gemeentelijke programmeringproces. Doordat volgens deze methode alle belanghebbenden gedurende het proces betrokken en gehoord moeten worden, is besluitvorming erg omslachtig en verloopt het proces erg langzaam. Naast het risico van scheve machtsverhoudingen waardoor machtsloze belanghebbenden worden overruled door machtige belanghebbenden, bestaat er ook het risico dat de oplossing op basis van consensus niet erg toekomstbestendig is doordat belangen en verlangens in de loop der tijd kunnen veranderen. Zeker op de woningmarkt zijn veel belanghebbenden actief met uiteenlopende belanghebbenden. Het is daarom moeilijk om consensus te bereiken over wat er gebouwd kan en mag worden. Daarnaast is het zeker op de woningmarkt van belang om rekening te houden met toekomstige ontwikkelingen waardoor het gebrek aan toekomstvisie als uitgangspunt uiteindelijk belemmerend kan werken.

Hoewel uit bovenstaande vergelijking blijkt dat zowel het Rational Comprehensive Model als de collaboratieve planningsbenadering een gebrek hebben aan een toekomstgericht handelingsperspectief, blijken de methoden op een aantal andere facetten zelfs tegenpolen. Zo wordt het proces bij het Rational Comprehensive Model vooral topdown georganiseerd waarbij de planner de alwetende en deskundige rol vervult terwijl Collaborative Planning juist erg bottomup is georganiseerd waarbij alle belanghebbenden in het proces moeten

worden betrokken en waarbij de planner juist als verbinder van alle betrokken belangen fungeert. Beiden methoden zijn dan ook in onvoldoende mate geschikt voor dit onderzoek doordat het programmeringsproces juist een toekomstgerichte activiteit is waarbij kennis vanuit verschillende deskundige invalshoeken nodig is om de juiste balans tussen vraag en aanbod te creëren. Strategic Planning lijkt daar op basis van bovenstaande vergelijking het beste aan tegemoet te komen. Deze methode gaat juist uit van een toekomstvisie die door deskundige belanghebbenden wordt opgesteld. Daarnaast is het proces ook niet lineair waardoor op elk moment terug kan worden geschakeld naar een eerdere fase om zo veel mogelijk flexibiliteit in het proces te behouden waardoor deze methode goed kan inspelen op de dynamiek van de woningmarkt. Het Rational Comprehensive Model en de methode van Collaboratieve Planning lijken dan ook meer geschikt voor kleinschaligere woningbouwprojecten terwijl strategisch planning juist meer geschikt lijkt voor het plannen van woningbouwprogramma's waar doorgaans meer sprake is van een hogere mate van abstractie doordat een visie als uitgangspunt dient. Vanaf de volgende paragraaf staat dan ook de planningsmethodiek van Strategic Planning centraal waarna het programmeringsproces als vorm van deze planningsmethodiek zal worden gepresenteerd.

3.2. Strategische planning

In deze paragraaf wordt aan de hand van de strategische planningstheorie het strategische raamwerk geschetst voor stedelijke programmering. Allereerst wordt toegelicht wat strategische planning is en waarin deze methodiek zich onderscheidt van andere planningsmethoden waarna wordt gefocust op het strategische planningsproces en de belangrijkste randvoorwaarden om dit proces in goede banen te leiden. Tot slot wordt strategische planning in relatie gebracht met publieke organisaties om de toegevoegde waarde van deze methode voor de gemeentelijke organisatie te bepalen.

3.2.1. Strategische planning als planningsbenadering

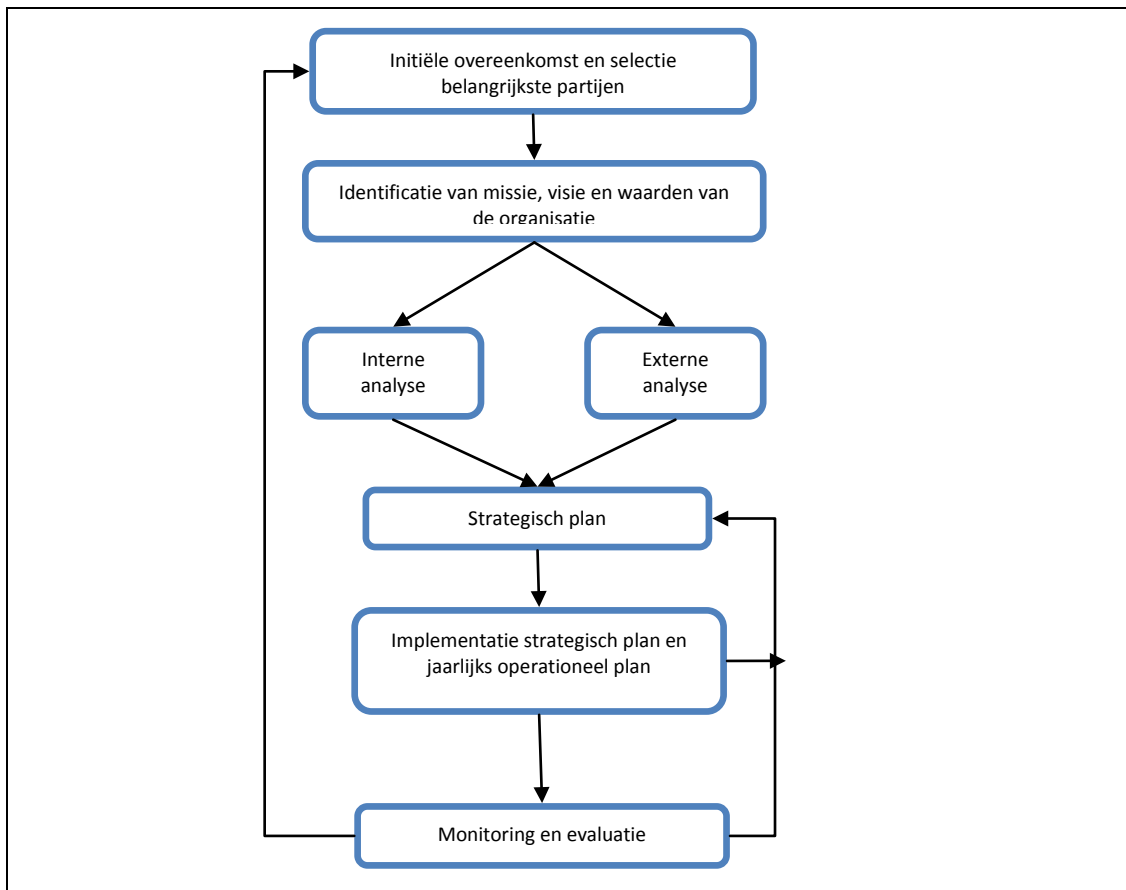
Strategische planning wordt, zoals gezegd, gezien als een systematisch proces waarbij een organisatie overeenstemming bereikt over prioriteiten die ten grondslag liggen aan de missie en waarbij wordt gewerkt aan commitment onder de belangrijkste stakeholders. Het toepassen van strategische planning kan volgens Bryson (1988) een bijdrage leveren aan het aanleren van strategisch denken voor de langere termijn. Daarnaast kan strategische planning ook een bijdrage leveren aan het verduidelijken van een toekomstrichting zonder daarbij te concreet te worden. Op deze manier wordt het makkelijker om beslissingen te nemen met het oog op de toekomst doordat men een strategische einddoel (veelal in de vorm van een visie) voor ogen heeft en daar op de korte termijn op stuurt. Het toepassen van strategische planning kan ook bijdragen aan het ontwikkelen van een coherente en verdedigbare basis voor besluitvorming. Mede door de grote betrokkenheid van belangrijke actoren in deze methodiek, vergroot dit de draagkracht en bevordert dit de teamspirit en het genereren en uitwisselen van expertise. Dit komt uiteindelijk ook de organisatorische uitvoering en het functioneren van de organisatie ten goede. Door een strategie te ontwikkelen dat slechts een toekomstvisie schetst maar voldoende concreet is om duidelijk richting te geven aan de ontwikkeling kan naar verwachting sneller worden geschakeld bij veranderende omstandigheden. Dit abstractieniveau is tegelijkertijd een zeer kwetsbaar punt van de methode doordat de ideale balans tussen een visie en de concreet te nemen stappen moeilijk kan worden bepaald. Wanneer toch een werkbare visie is vastgesteld, kan

er worden geëvalueerd wat moet worden gedaan om ondanks de gewijzigde omstandigheden toch de koers in de goede richting voort te zetten. Naar verwachting kan de strategie door de grote betrokkenheid van de belangrijkste actoren sneller worden aangepast als gevolg van een transparantere samenwerking tussen de betrokken actoren.

3.2.2. Het strategische planningsproces

Het eerste strategische planningsmodel werd in 1979 door Steiner ontworpen (Vonderhorst, 2009). In de daarop volgende jaren werd het model steeds verder uitgewerkt en door verschillende onderzoekers nader geanalyseerd om de toepasbaarheid van het (enigszins abstracte model) te verbeteren.

In de eerste fase wordt het eerste initiatief genomen voor het proces. De belangrijkste partijen worden geselecteerd en samengebracht en stellen gezamenlijk een initiële planningsovereenkomst op. Hierin worden aan de hand van de mandaten van de verschillende betrokken partijen, het doel van het initiatief en de belangrijkste waarden opgenomen (Bryson, 1988). Ook wordt een zogenaamd informatieontwikkelingsplan opgesteld waarin wordt aangegeven welke informatie nodig zal zijn en op welke wijze deze informatie wordt getracht te verkrijgen (Allison & Kaye, 2005). Wanneer deze aanzet is gegeven, worden de missie en de visie van de organisatie bepaald. Aan deze missie en visie worden vervolgens de identiteit en de filosofie van de organisatie ontleend. Deze filosofie oftewel de 'guiding principles' kunnen mede bepalend zijn voor de eventuele keuzevrijheid van de organisatie in een later stadium waardoor deze al in een vroeg stadium dienen te worden geïdentificeerd. Nadat de eerste aanzet van het proces is gegeven volgt in de derde fase een analyse van de omgeving van de organisatie aan de hand van een interne en een externe toets. In de interne toets worden de behaalde resultaten en de strategieën die daartoe hebben geleid geëvalueerd en beoordeeld. In de externe analyse worden de externe factoren geanalyseerd die van mogelijke invloed kunnen zijn op het te behalen resultaat. Aan de hand van deze interne en externe analyse worden uiteindelijk de belangrijke en cruciale strategische kwesties benoemd die als basis dienen voor het strategische plan. In de volgende fase wordt het strategische plan opgesteld waarin de uiteindelijk gekozen strategie wordt vastgelegd. Aan de hand van deze cruciale kwesties wordt een prioritering gemaakt waarna de gewenste koers wordt uitgezet. In het strategische plan wordt ook aandacht besteed aan plannen en projecten die binnen het strategische kader passen en wordt getracht overeenstemming te bereiken over de administratieve, financiële en governance prioriteiten. Wanneer het strategische plan is opgesteld wordt deze geïmplementeerd en uitgevoerd. In de vorm van een jaarlijks operationeel plan wordt de voortgang van het strategische plan gemonitord en indien nodig bijgesteld. Gedurende de evaluatie worden de omgevingsomstandigheden van het plan nogmaals beoordeeld en wordt de koers indien nodig aangepast of bijgesteld.



Figuur 8: Weergave van het strategische planningsproces

Hoewel de fasering van het model lineair oogt, wordt getracht het strategische planningsproces een iteratief leerproces te laten zijn waarbij voortdurend wordt teruggekoppeld naar eerdere fasen om het project bij te sturen of aan te scherpen (Bryson, 1988). Het is daarom belangrijk om flexibiliteitsmogelijkheden in te bouwen om terug te keren naar eerdere fasen of om terug te komen op eerder gemaakte keuzes.

3.2.3. Randvoorwaarden van strategische planning

Strategische planning kan een nuttige methode zijn om een strategie te ontwerpen dat rekening houdt met onzekerheden in de toekomst. Hoewel het proces als een generieke handleiding voor strategisch handelen en denken kan worden gezien, is het toepassen ervan geen garantie voor succes. Iedere situatie is dermate uniek dat het proces zorgvuldig moet worden toegepast om bruikbaar te zijn (Bryson, 1988). Dit vergt meer inzicht dan procesmatige vaardigheden. Daarnaast blijkt uit de fasering dat aan de voorkant van het proces relatief veel werk en overleg plaatsvindt. In de praktijk kan dit door partijen als vertragend en belemmerend worden ervaren. Ook wordt de relatie tussen strategische planning en de concrete uitvoering in de praktijk als matig ervaren waardoor strategische planning met betrekking tot de ruimtelijke ordening in de praktijk niet veel wordt toegepast (Spit & Zoete, 2006). Deze zwakke relatie is echter grotendeels te wijten aan ontoereikende instrumenten en beperkte mate van betrokkenheid van de actoren. Daarmee kan worden gezegd dat strategische planning bruikbaar *kan* zijn voor de ruimtelijke ordening *mits* de randvoorwaarden goed in acht worden genomen.

Om het strategische planningsproces effectief te laten verlopen, schrijft Bryson (1988) een aantal randvoorwaarden voor. Allereerst dient er zorgvuldig aandacht te worden besteed aan het samenstellen van het team van betrokken actoren. Er dient te worden gewaakt dat de belangrijkste actoren en besluitvormers actief betrokken zijn in het planningsteam. Daarnaast moet worden gezorgd voor een goede informatiebasis. Ook bij het selecteren van de belangrijkste actoren en besluitvormers dient rekening te worden gehouden met de informatie en expertise die zij afzonderlijk aan het proces kunnen leveren. Het proces wordt veelal gezien als een iteratief leerproces waarbij nieuwe kennis wordt gegenereerd. De leden van het strategische planningsteam dienen dan ook open te staan voor elkaars argumenten die vaak gebaseerd zijn op andere evaluatieve criteria. Daarnaast dient het team vooraf rekening te houden met eventuele vertragingen en onderbrekingen gedurende het proces. Wanneer hier vooraf al rekening mee wordt gehouden, neemt de motivatie niet onnodig af waardoor de voortgang van het proces in gevaar kan komen. Om dit scenario te vermijden, pleit Bryson (1988) voor een zogenaamde processponsor. Dit leidersfiguur bewaakt de voortgang en ondersteunt de onderlinge samenwerking tussen partijen.

Hoewel bovenstaande randvoorwaarden de indruk wekken dat aan de hand van strategische planning de meeste problemen kunnen worden opgelost, is deze methode geen wonderinstrument. Doordat deze methode is gefundeerd op hedendaags beschikbare informatie, kan deze methode niet worden toegepast om toekomstige ontwikkelingen te voorspellen. Strategische planning erkent het onvoorspelbare karakter van de toekomst en tracht dan ook juist met deze onzekerheden om te gaan. Door middel van de systematische aanpak wordt nieuwe informatie vergaard waarop beslissingen kunnen worden gebaseerd. Daarnaast is strategische planning geen vervanging voor goede besluitvorming. Strategische planning is een middel om mogelijke besluiten van een goede informatiebasis te voorzien maar moet niet worden gezien als een methode waaruit de beste beslissing is te herleiden. De beslissing is en blijft een vorm van maatwerk. Tot slot is strategische planning geen vast omsloten lineair proces. Het proces is iteratief wat wil zeggen dat inzichten in een bepaalde fase kunnen leiden tot veranderingen in een voorgaande fase (Allison & Kaye, 2005). Nu duidelijk is gemaakt wat het strategische planningsproces kenmerkt en wat ervan kan worden verwacht, rijst natuurlijk de vraag in hoeverre deze planningsbenadering van toepassing kan zijn in publieke en non-profit organisaties. Om daar antwoord op te kunnen geven staat deze vraag in de volgende subparagraaf centraal.

3.2.4. Strategische planning in publieke en non-profit organisaties

In de context van de verschuiving van government naar governance is de traditionele planningmethodiek sterk gewijzigd. De hiërarchische planningsaanpak waarbij de rijksoverheid verantwoordelijk is voor de strategische planning op de lange termijn, de provincie voor de tactische planning en de gemeente voor de operationele planning is gewijzigd doordat elk van deze bestuurslagen nu deze planningstyperingen op eigen niveau toepast. Onder marktpartijen is eveneens een dergelijke versnippering waar te nemen. Onder het governance-regime lijkt een brug te worden geslagen tussen marktpartijen en publieke organisaties. Doordat de planningsmethodiek steeds meer in de richting van een gezamenlijke keuzeprocessus is veranderd, kan het toepassen van strategische planning bijdragen aan het versterken van de samenwerking tussen private en publieke partijen.

Hoewel strategische planning voornamelijk wordt toegepast in commerciële bedrijven, reikt de toepasbaarheid van het model ook in de richting van publieke en non-profit organisaties (Bryson, 1988). De essentie van strategische planning blijft ongeacht het type organisatie hetzelfde: Het op organisatorische wijze beslissen wat men wil bereiken en hoe men dit wil bereiken in een dynamisch opererende omgeving. Omstreeks de jaren tachtig werd strategische planning dan ook geïntroduceerd in publieke en non-profitorganisaties om bij te dragen aan het effectief reageren op snel wisselende omstandigheden zoals bijvoorbeeld veranderende concurrentieverhoudingen (Allison & Kaye, 2005). Naast het beoordelen van de inzet van middelen op effectiviteit, hebben overheden vaak moeite met strategische langetermijnplanning en een realistische toewijzing van middelen (Lucey, 2003). Vooral in publieke organisaties waar het politieke bewind per vierjarig bestuurstermijn veranderd, is het stellen van doelen voor de langere termijn erg lastig.

In de praktijk wordt het resultaat van strategische planningsinitiatieven in de publieke sector nog als vrij matig ervaren. Binnen de lokale overheid wordt besluitvorming vaak beïnvloed door de politiek of shock-events (Rider, 1983). Hierdoor ontbreekt het binnen lokale overheidsinstellingen vaak aan strategisch leiderschap en strategisch management om door middel van programma's effectief om te gaan met urgente kwesties. Strategische planning heeft zich dan ook in de ruimtelijke ordening ontwikkeld als een benadering om zich enerzijds te onttrekken aan de beperkingen van het ruimtelijke planningsstelsel en de bijbehorende organisatiestructuur en anderzijds door de wens de nog steeds hoge ruimtelijke ambities met afnemende middelen te kunnen realiseren (Spit & Zoete, 2006).

Taylor en Michael (in: Rider, 1983) zien planning binnen de overheid dan ook niet als voorspel- en beheersplanning maar als een leertraject om effectief met verandering en onzekerheden om te gaan. Planning van de ruimtelijke omgeving is een continu proces dat zich steeds aanpast aan de ontwikkelingen die zich voordoen. Gezien de pluralistische omgeving waarbij meerdere belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen is dat begrijpelijk (Rider, 1983).

Strategische planning tracht ook bij te dragen aan het vergroten van het draagvlak. Dit brengt als risico met zich mee dat beslissingen steeds worden uitgesteld omdat er niet voldoende draagvlak is voor een bepaald alternatief. Daarnaast kan door de wens om de problematiek integraal aan te pakken, het proces vastlopen door de verschillende dimensies van het probleem (Spit & Zoete, 2006). Deze focus op het vergroten van het draagvlak heeft echter wel in grote mate bijgedragen aan een verbeterde samenwerking tussen de private en publieke sector in de praktijk.

3.3. Stedelijke programmering

De huidige mismatch op de woningmarkt is niet plotseling ontstaan. Bepaalde processen zijn hieraan vooraf gegaan. In deze paragraaf worden deze processen dan ook nader onderzocht en wordt een beeld gevormd over de werking en het doel van stedelijk programmeren met betrekking tot de woningbouw.

3.3.1. Programmering als planningsproces

Programmeren is volgens de Van Dale (www.vandale.nl) "een planning maken van de uit te voeren programma's". Wanneer deze beschrijving wordt vertaald naar de woningmarkt kan

programmeren worden omschreven als het 'opstellen van een werkschema voor de productie van woningbouwprojecten'. Hiermee is beschreven *wat* programmeren is, maar niet *hoe* het in zijn werk gaat. In deze deelparagraaf wordt getracht om de fasering van het programmeringsproces te verduidelijken.

De eerste vorm van programmeren is het zogenaamde lineair programmeren. Deze methode werd in 1947 uitgevonden door George Dantzig en was vooral gericht op optimalisatievraagstukken (Vonderhorst, 2010). Deze methode kenmerkt zich door aan de hand van lineaire beperkingen een toegelaten gebied te creëren waarbinnen de optimale oplossing kon worden gevonden in een hoekpunt van het toegelaten gebied. Het gebruik van meerdere beperkende voorwaarden levert echter vaak een klein toegelaten gebied op waarbinnen veelal meer dan één optimale oplossing voor het vraagstuk kan worden gevonden. Daarnaast kan een wijziging van één beperkende voorwaarde al ingrijpende gevolgen hebben voor de uitkomst van het optimalisatievraagstuk (De Roo & Voogd, 2007). Sommige optimalisatievraagstukken kunnen ook simpelweg onoplosbaar worden als er concurrerende beperkingen van toepassing zijn. In besluitvormingsprocessen komt deze situatie vaak voor doordat vaak tegenstrijdige belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen waardoor het succes van deze methode in stedelijke vernieuwingsvraagstukken vrijwel nihil is (De Roo & Voogd, 2007).

Aan deze conflicterende belangen en het keuze-element binnen planning werd met het PPBS-model gehoor gegeven. Dit model werd in 1965 voort het eerst toegepast in het Amerikaanse departement van defensie en trachtte planning meer effectief te maken. Na de Tweede Wereldoorlog ontstond de behoefte om de nationale defensie opnieuw op te bouwen en te versterken. De financiële middelen waren echter niet toereikend. Er moest daarom een methode worden ontwikkeld dat kon bijdragen aan het maken van een selectie tussen verschillende projecten op basis van efficiëntie en effectiviteit. Door middel van het PPBS-model werd getracht de projecten te selecteren die het meest rendabel waren en het meeste bijdroegen aan het bereiken van de strategische doelstellingen op de lange termijn (Dantzig & Thapa, 2003). Hoewel het systeem werd ontwikkeld voor defensiedoeleinden, bleek de methode op veel bredere schaal toepasbaar waardoor dit model ook werd gebruikt voor het aanpakken van gemeentelijke budgettaire vraagstukken.

Zoals de naam al aangeeft, bestaat het model uit een drietal fasen die samen het systeem vormen: Planning, Programming & Budgetting System (Waterbley, 2006). De eerste fase "Planning" bestaat uit het systematisch en kritisch beoordelen en analyseren van de gekozen programma's met als doel om een steeds grotere mate van doelmatigheid van het geheel van de ondernomen of nog te ondernemen acties en de toewijzing van de beschikbare middelen te verzekeren. Naast **monitoring** van het huidige programma, wordt ook de relatie gelegd met de gewenste ontwikkelingsrichting (Rosef, 1970). De tweede fase "Programmeren" omvat een strategische analyse van alle programma's en het financiële meerjarenprogramma. Gedurende deze fase wordt gekeken naar mogelijke alternatieven die kunnen worden geïmplementeerd om de in de eerste fase gestelde doelen te kunnen bereiken. Deze **prioritering** leidt uiteindelijk tot een gewenste projectenportefeuille die het beste aansluit bij het bereiken van de gewenste situatie. Tot slot vormt de "Budgettering"-fase een jaarlijkse begroting in de vorm van een gedetailleerd actieplan. Hierin worden de

gekozen projecten uiteen gezet en wordt nader toegelicht welke middelen daar aan worden gekoppeld (Waterbley, 2006). Het PPBS-model dekt daarmee de activiteiten voor de komende jaren en koppelt daar jaarlijks een budget aan. Elk jaar worden de verschillende betrokken departementen gemonitord op basis van het programma, de budgettaire uitgaven en het behaalde resultaat als bijdrage aan het programma. Dit is nodig om het programma tijdig te kunnen bijsturen en de voortgang te bewaken. Het toepassen van het PPBS-model vereist daarom een goede en transparante informatievoorziening om de voortgang van bepaalde doelstellingen te kunnen bepalen (Rosef, 1970).

Hoewel dit model in vergelijking tot lineair programmeren meer inzicht geeft in de effecten van verschillende keuzemogelijkheden, is de toepassing van het PPBS-model eveneens niet optimaal. Veel non-profit organisaties, zoals lokale overheden, ondervonden problemen bij het beoordelen van het budgettaire proces. Het resultaat van verschillende programma's of projecten werd vaak slechts op basis van het budget beoordeeld en niet op het resultaat van de investering zelf. Dit in tegenstelling tot commerciële organisaties waar het resultaat van bepaalde investeringen veel nauwlettender in de gaten werd gehouden en beter werd gemonitord (Lucey, 2003). De knelpunten zoals deze werden ervaren in het PPBS-model werden door het toepassen van Performance-Based-Budgetting (PBB-model) getracht te verbeteren. Aan de hand van deze methode werd gepoogd een betere verbinding te leggen tussen het budget en het werkelijke resultaat van de investering. Het PPBS-model is gericht op het verbeteren van de efficiëntie en effectiviteit van publieke uitgaven door de publieke uitgaven direct te koppelen aan de resultaten die zij opleveren via een systematisch gebruik van informatie van de resultaatvoortgang. Het PBB-model is daarentegen bedoeld om het publieke management meer te richten op resultaten dan op processen (Last & Robinson, 2009). In tegenstelling tot het PPBS-model gaat het PBB-model uit van het resultaat dat men wenst te behalen. Aan de hand van een vooraf gedefinieerd eindresultaat worden vervolgens strategieën geformuleerd. Deze verschillende strategieën bieden alternatieve scenario's om het gewenste doel te bereiken. Tot slot worden de strategieën verder uitgewerkt in verschillende acties die kunnen worden ondernomen (Segal & Summers, 2002).

Kritiek op deze methode is het risico op oversimplificatie van de werkelijkheid en de weerstand tegen verandering op basis van een eindresultaat (Van der Knaap, 2006). Daarnaast kunnen slecht gedefinieerde doelstellingen verwarring scheppen over wat met het programma wordt beoogd te bereiken (Moughtin, 1999). Mede daarom blijkt ook deze aanpak in de praktijk niet in elk beleidsveld houdbaar. De theorie omtrent programmering en budgettering leert ons dat er een spanningsveld bestaat tussen de kwantitatieve en kwalitatieve evaluatiecriteria. De nadruk ligt in veel benaderingswijzen op kwantitatieve criteria. Ook is het abstractieniveau per benadering verschillend. Waar het PPBS-model vanuit een strategische visie de acties en bijbehorende kosten verder specificiert, benadert het PBB-model de situatie resultaatgericht waardoor zij vooraf concreet gewenste resultaten vaststelt en daar concrete acties bij formuleert. Waar het eerste model veelal gericht is op het beheer van budgetten die gekoppeld zijn aan activiteiten en daardoor weinig nadruk legt op het behalen van (kwalitatief) resultaat, is het PBB-model erg abstract en moeilijk in concrete effectieve en efficiënte acties te herleiden. De werkelijkheid is dan ook vaak vele malen complexer dan hoe deze in dit model wordt benaderd.

In de loop der jaren hebben programmeringmethoden zich ontwikkeld van een sterk wiskundig georiënteerde bezigheid tot keuzeprocessen waarbij wordt getracht om programma's te beoordelen op zowel kwantitatieve als kwalitatieve criteria. Dit keuzeproces is grofweg in een aantal fasen in te delen: **monitoring** (het inventariseren van de huidige situatie), **prioritering** (Het vaststellen van belangrijkste aandachtspunten en de gewenste ontwikkelingsrichting), **budgettering** (Het toetsen van de financiële haalbaarheid van het gekozen programma) en **fasering** (Het uitspreiden van het programma over de tijd).

3.3.2. Stedelijke programmering ten opzichte van de mismatch

Het gemeentelijke woningbouwprogramma bevindt zich voortdurend in een spanningsveld tussen gewenst strategisch effect, afzetmogelijkheden, financiering op de korte termijn en toekomstwaarde op de lange termijn (VROM, 2003). Aan de hand van stedelijke programmering wordt door gemeenten getracht grip te houden op het totaal van de (gemeentelijke) projectenportefeuille (BMC, 2011). Hierbij wordt verondersteld dat stedelijke programmering een methode is om in te kunnen spelen op de dynamiek van de woningmarkt. Er bestaat echter geen eenduidige methodiek van stedelijke programmering. Per stad of gemeente wordt ingespeeld op maatwerk waarbij de verschillende sectorale programma's zoals bijvoorbeeld wonen, werken en verkeer onderling op elkaar worden afgestemd met het oog op stedelijke ontwikkeling in zowel kwalitatieve als kwantitatieve zin (BMC, 2011). De ene gemeente beschrijft op gedetailleerde wijze de boogde bouwproductie terwijl de andere gemeente juist inzet op een globalere invulling. Daarnaast kiest de ene gemeente voor het afstemmen van de verschillende programma's in één integraal planningsinstrument, terwijl andere gemeenten juist meer kiezen voor sturing op projectniveau. Centraal bij de verschillende programmeringstrategieën staat echter wel dat wordt gezocht naar de ideale balans tussen projecten, markt(vraag) en beleid waarbij de markt als de sturende factor wordt gezien (BMC, 2011). De marktvraag is dan ook veelal de aandrijver voor geplande programma's en projecten en de stimulans voor ontwikkelaars om geplande bouwproductie daadwerkelijk te realiseren. Maar hoe kan een gemeente uit een scala aan marktinitiatieven het juiste woningbouwprogramma samenstellen?

Eén methode van stedelijk programmeren is de zogenaamde strategische nieuwbouw. Aan de hand van deze methode kan een gemeente inspelen op de marktdynamiek en bijvoorbeeld de doorstroming bevorderen of meer ruimte vrij maken ten behoeve van herstructurering. Het bepalen van de gewenste nieuwbouwproductie geschiedt idealiter volgens een aantal fasen. De eerste fase betreft het verkrijgen van inzicht in de woningbehoefte binnen een stad of regio. Aan de hand van een woningbehoeftenraming kan worden getracht inzicht te verkrijgen in het totale aantal nieuw te bouwen woningen en de typering van deze woningbouw. In combinatie met demografische prognosemodellen en ruimtelijke interactiemodellen kan vervolgens voor een bepaalde periode in kaart worden gebracht hoe de bevolking binnen eens stad zich naar verloop van tijd naar verwachting zal ontwikkelen. Dit resulteert in een overzicht waarin het aantal en de samenstelling van de inwoners die per jaar de stad zullen bewonen worden weergegeven. Deze prognose kan vervolgens worden afgezet tegen de geschatte woningvraag per jaar waardoor dit, in combinatie met een analyse van de huidige woningvoorraad en geschatte doorstroming, kan dienen als methode om de toekomstige nieuwbouwopgave in te schatten (Voogd, 2006). Wanneer de toekomstige nieuwbouwopgave bekend is, kan deze over verschillende locaties

in de stad worden verdeeld. Aan de hand van een Multi-Criteria Analyse in combinatie met het Geografische Informatiesysteem (GIS) kan een inschatting worden gemaakt van de effecten van nieuwbouwproductie per locatie en de verwachte doorstroming op de woningmarkt. In de praktijk wordt de geplande nieuwbouwproductie niet langs deze weg bepaald en worden deze effecten dan ook vaak niet goed van te voren ingeschat (Persoonlijke communicatie Heidy Smit, 11-05-2011).

Als eenmaal de omvang van de opgave (aantallen en typen) en de effecten per locatie bekend zijn, kan een prioritering worden aangebracht tussen de projecten in relatie tot de beleidsdoelstellingen. De beleidsdoelstellingen vormen daarbij het kader waaraan projectinitiatieven worden getoetst alvorens doorgang wordt verleend. Vervolgens wordt de financiële haalbaarheid van het project in kaart gebracht. Zeker voor gemeenten die een actief grondbeleid voeren, vormt deze fase een tweede belangrijk toetsingskader. De financiële urgentie van overheidsinvesteringen in het ene gebied ten opzichte van investeringen in andere gebieden, de eisen die vanuit een hoger schaalniveau (stad of stadsdeel) aan het gebied worden gesteld, de kwaliteit van het gebied en welke instrumenten en middelen de gemeente ter beschikking heeft om deze plannen te realiseren worden in deze fase geïnventariseerd (Voogd, 2006). Tot slot worden de projecten gefaseerd over de komende jaren zodat de nieuwbouwproductie zich evenredig met de verwachte vraag ontwikkelt. De projectenportefeuille die uiteindelijk wordt gekozen dient jaarlijks te worden gemonitord en geëvalueerd om te beoordelen of de portefeuille nog steeds voldoet aan de marktomstandigheden en aan de beleidsdoelstellingen. Indien de projectenportefeuille hier niet meer op aansluit dient deze te worden bijgesteld (BMC, 2011). Zoals hiervoor al zijdelings is op te merken, staat de programmering niet op zich zelf. De programmering wordt beïnvloed door het beleid dat voor een bepaalde (bestuurs)periode is vastgesteld. In de volgende deelparagraaf staat dan ook de relatie tussen het beleid en de stedelijke programmering centraal.

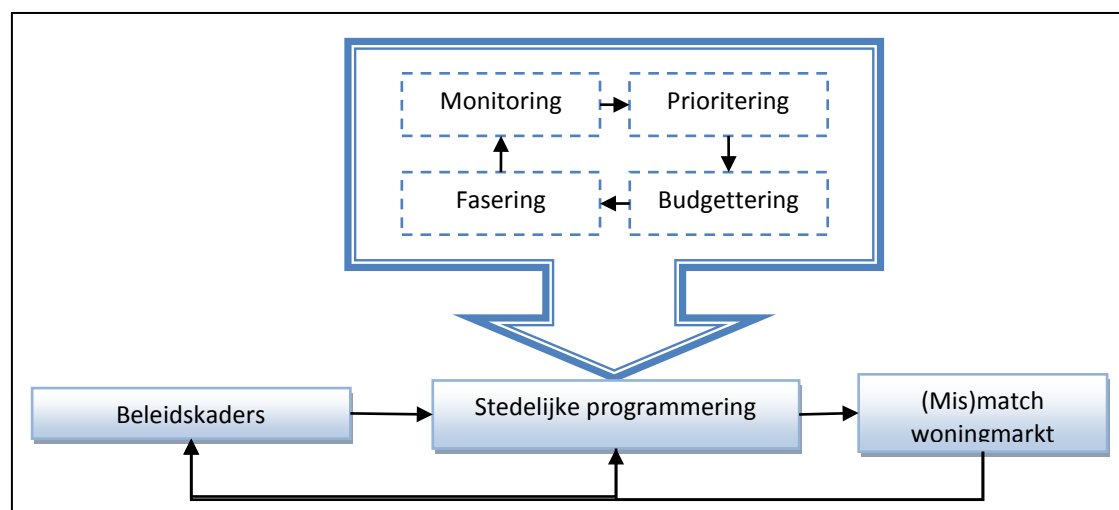
3.3.3. Het beleidskader voor de stedelijke programmering

Tot medio jaren negentig werd getracht de woningbouwprogrammering voornamelijk op rijksniveau te coördineren. Via de woningbouwcontingentering werd jaarlijks de hoeveelheid en de typering van de te bouwen woningen per gemeente bepaald. De positie van de Rijksoverheid is in de loop der tijd steeds meer beperkt tot het (financieel) ondersteunen van gewenste ontwikkelingen aan de hand van subsidies zoals het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) dat diende om de leefbaarheid en vitaliteit in steden te vergroten. Alvorens een gemeente op dit budget aanspraak kon maken, diende zij eerst de beoogde nieuwbouw af te zetten tegen andere investeringen zoals bijvoorbeeld stadsvernieuwing en herstructurering (Voogd, 2006). Anno 2011 heeft de Rijksoverheid zich nog verder teruggetrokken en loopt het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing per 2014 af. Het Rijksinvesteringsprogramma is nu ondergebracht in het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) met als doel om ruimtelijke investeringen beter op elkaar af te stemmen. Het nog resterende ISV-budget tot 2014 is recent overgeboekt naar het Provinciefonds en de Gemeentefonds waardoor deze steun definitief van de rijksbegroting is verdwenen (www.mirt2011.mirtprojectenboek.nl).

De contingenten of woningbouwaantallen worden tegenwoordig door de provincie of regionale overlegorganen toegewezen. De provincies focussen zich dan ook vooral op het kwantitatief op elkaar afstemmen van het woonbeleid (Voogd, 2006). Als gevolg van het nieuwe bestuursakkoord wordt door de decentralisatie de positie van de provincies verder versterkt.

Op gemeentelijk niveau wordt voor het gehele grondgebied ruimtelijk beleid opgesteld. Uiteraard is het beleid van de gemeente niet op zichzelf staand en dient deze te worden afgestemd op de kaders vanuit het beleid van hogere overheden. Voor de Rijksoverheid zijn dat de Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en voor de provincies zijn dat de provinciale verordeningen. De belangrijkste instrumenten die de gemeente hiervoor tot haar beschikking heeft zijn de structuurvisie en het bestemmingsplan. De structuurvisie vormt een integraal kader voor de ontwikkelingen op het gemeentelijk grondgebied voor de komende 10 á 20 jaar. Het bestemmingsplan is de juridisch-planologische basis waarmee de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt. Op basis van een dergelijke structuurvisie kan voor de verschillende sectoren zoals bijvoorbeeld Wonen, Kantoren en Verkeer apart beleid worden gemaakt (Van Buuren et al, 2010). Voor wat betreft woningbouw hebben gemeenten de mogelijkheid om een woonvisie op te stellen waarin de gemeentelijke ambities worden verwoord. Deze woonvisie vormt vaak ook de basis voor prestatieafspraken met andere partijen zoals woningcorporaties. Daarnaast kunnen deze woonvisies de basis vormen om aanspraak te kunnen maken op subsidies zoals het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing. Om de gewenste ruimtelijke ontwikkeling verder kracht bij te zetten kan de gemeente kiezen voor een actief of passief grondbeleid. Het beleid vormt dan ook een belangrijk kader voor de stedelijke programmering. Dit geldt niet alleen voor het gemeentelijke beleid maar ook het beleid van hogere niveaus zijn van invloed. Vooral de provincie gaat als gevolg van het nieuwe bestuursakkoord een grotere rol spelen waardoor vooral hier in de toekomst meer rekening mee moet worden gehouden.

Nu de relatie tussen de stedelijke programmering en de mismatch op de woningmarkt en de invloed van de beleidskaders hierop is geschetst wordt deze relatie in onderstaand conceptueel model gevisualiseerd.



Figuur 9: Positie van stedelijke programmering tussen beleid en de mismatch

Het beleid vormt het kader waarbinnen de stedelijke programmering wordt opgesteld, terwijl stedelijke programmering weer van invloed is op wat er werkelijk wordt gebouwd op de woningmarkt. Idealiter gezien zou de situatie op de markt regelmatig moeten worden geanalyseerd waarna deze resultaten als input dienen voor zowel het beleid als de stedelijke programmering. Doordat er in veel Nederlandse gemeenten momenteel sprake is van een mismatch op de woningmarkt, wordt dan ook verondersteld dat stedelijke programmering als planningsinstrument niet goed functioneert. Om dit gegeven verder te onderzoeken wordt het programmeringsproces in verband gebracht met de theorie van Strategic Planning.

3.4. Stedelijke programmering als vorm van strategische planning

Nu zowel de theorie van Strategic Planning als het concept stedelijke programmering is uiteengezet, wordt in deze laatste paragraaf het stedelijke programmeringsproces als vorm van strategische planning gepresenteerd.

De eerste fase van het strategische planningsproces bestaat uit het selecteren van de belangrijkste stakeholders die bij kunnen dragen aan het oplossen van het probleem. Met betrekking tot de stedelijke programmering zal moeten worden bepaald welke partijen over de benodigde kennis en expertise beschikken om de toekomstige vraag in te kunnen schatten en nieuwe trends op de woningmarkt kunnen ontdekken. De tweede fase bestaat uit het gezamenlijk vormen van een (toekomst)visie. De structuurvisie is vaak de beleidsgrondslag voor de te nemen keuzes binnen een stad of regio. Sommige gemeentes specificeren hun beleid verder in de vorm van een woonvisie waardoor deze visie overeenkomt met de visie zoals deze in Strategic Planning is bedoeld. De marktverkenningen uit de derde fase omvatten een zowel interne als externe analyse. Op het gebied van stedelijke programmering bestaat dit uit een inventarisatie van onder andere de trends zoals deze zich op de woningmarkt voordoen, de samenstelling van de bestaande woningvoorraad, de samenstelling van de planvoorraad. Daarnaast wordt in deze fase ook de eigen positie binnen het proces beoordeeld aan de hand van bijvoorbeeld de grondportefeuille wanneer een gemeente actief grondbeleid voert. In de volgende fase wordt vervolgens een strategisch meerjarenprogramma opgesteld met de beoogde bouwproductie. Hierin komt de concrete programmeringcyclus naar voren waarbij aandacht wordt geschonken aan het prioriteren van plannen, de beschikbare financiële middelen en de fasering van de plannen. Dit meerjarenprogramma wordt vervolgens per jaar verder gespecificeerd in een operationeel jaarplan. Dit jaarplan heeft enerzijds als doel om de concrete productie per jaar te ramen alsmede om de voortgang van het programma te kunnen monitoren en te beoordelen. Dit leidt vervolgens in de laatste fase tot een monitoring en evaluatie van het programma in de vorm van een voortgangsrapportage. Deze voortgangsrapportage vormt tot slot ook de basis om aan de hand van nieuwe inzichten het initiële programma aan te passen aan een veranderde praktijksituatie.

In onderstaande matrix zijn is de fasering van het stedelijke programmeringsproces gepresenteerd als een vorm van de strategische planningsbenadering. Deze fasering zal in de rest van het onderzoek worden gebruikt wanneer verder wordt ingegaan op het de fasering van het programmeringsproces.

Fase	Strategic Planning	Stedelijke programmering
1	Selectie van belangrijke partijen	De selectie van stakeholders
2	Visievorming	De Structuurvisie/Woonvisie
3	Interne en externe analyse	De interne en externe analyse
4	Strategische planvorming	Het strategische meerjarenprogramma
5	Operationeel jaarplan	Het jaarlijkse operationele programma
6	Monitoring en evaluatie	De monitoring en evaluatie

Tabel 6: Stedelijke programmering als vorm van strategische planning.

Dit hoofdstuk vormt de verbinding tussen het theoretisch gefundeerde vooronderzoek en het empirische praktijkonderzoek. Nadat in de contextverkenning is toegelicht wat in dit onderzoek wordt verstaan onder de term mismatch en waarna aan de hand van het theoretisch kader stedelijke programmering als een vorm van strategische planning is gepresenteerd, wordt in dit hoofdstuk het beoordelingskader van het onderzoek geoperationaliseerd en worden de gebruikte onderzoeksmethoden omschreven en nader toegelicht.

4.1. De operationalisering van het onderzoek

Dit onderzoek heeft als doel om een relatie aan te tonen tussen de invulling die gemeenten geven aan het stedelijke programmeringproces en de mismatch tussen de marktvraag en het woningbouwprogramma. In deze paragraaf wordt dan ook aandacht besteed aan de kwalificatie mismatch en de mate waarin wordt voldaan aan de randvoorwaarden vanuit Strategic Planning.

4.1.1. De mismatch

Naast het onderscheid tussen een kwantitatieve en kwalitatieve mismatch, wordt er in dit onderzoek ook onderscheid gemaakt aan de hand van de *ernst* van de mismatch. Doordat de woningmarkt een voorraadmarkt is waarbij er eigenlijk vrijwel altijd sprake is van een mismatch doordat het aanbod achterblijft bij de vraag, is de aanwezigheid van een mismatch eigenlijk niet vreemd. Een mismatch wordt echter pas een probleem als de (geplande) productie ook op langere termijn niet op de vraag aansluit en er dus een structurele mismatch ontstaat. In dit onderzoek wordt dan ook onderscheid gemaakt tussen de term *conjuncturele* mismatch en de term *structurele* mismatch.

Conjuncturele mismatch

In dit onderzoek wordt een woningbouwprogramma dat enkel als gevolg van de crisis niet aansluit bij de huidige marktvraag aangeduid als een conjuncturele mismatch. Een conjuncturele mismatch leidt dan ook niet tot de noodzaak om (een deel van) de huidige woningbouwplannen te schrappen of om te buigen naar andere woningtypen of woningen in andere prijsklassen. Deze mismatch kan dan ook vrij goed worden opgevangen door een aanpassing in de fasering van de realisatie van het woningbouwprogramma.

Structurele mismatch

In tegenstelling tot de conjuncturele mismatch ontstaat er als gevolg van een structurele mismatch wel de noodzaak om (een deel van) de woningbouwplannen te schrappen of om te buigen. Het termijn dat is gekozen om te kunnen spreken van een structurele mismatch is tien jaar doordat de meeste huidige visies gebaseerd zijn op het termijn van 2010 tot 2020.

Doordat het meten van de omvang van de mismatch in dit onderzoek niet centraal staat, wordt dit onderscheid gemaakt aan de hand van de visie van de onderzochte gemeenten waarin zij de noodzaak wel of niet erkennen om woningbouwprojecten te schrappen of om te buigen.

4.1.2. Het stedelijke programmeringproces

In het tweede deel van het onderzoek wordt de gebruikte programmeringstrategie onder de loep genomen. In het theoretisch kader is stedelijke programmering reeds gepresenteerd als een vorm van strategische planning. In deze paragraaf wordt aangeduid hoe in dit onderzoek wordt aangetoond of de gevolgde strategie voldoet aan de criteria vanuit Strategic Planning.

In het theoretische kader is een vijftal randvoorwaarden benoemd die van belang worden geacht om het strategische planningsproces goed te laten verlopen. Deze randvoorwaarden zijn:

- De betrokkenheid van de belangrijkste actoren
- Transparantie in belangen en informatie
- De aanwezigheid van een strategisch meerjarenprogramma en operationeel jaarplan
- Periodieke monitoring van de voortgang en de resultaten
- De aanwezigheid van een (lokale en/of regionale) processponsor

Idealiter zou kunnen worden gesteld dat wanneer een gemeente bij de uitvoering van haar stedelijke programmeringproces invulling geeft aan al deze randvoorwaarden, er binnen die gemeente geen sprake is van een structurele mismatch.

4.2. De onderzoeksstrategie: de casestudy

Het programmeringvraagstuk is een praktijkgericht probleem en kan daardoor worden aangemerkt als een handelingsprobleem. De effectiviteit van de huidige stedelijke programmering kan in twijfel worden getrokken als men de mismatch op de woningmarkt beoordeelt. Wanneer er niets verbeterd, bestaat de mogelijkheid dat de situatie op termijn verder verslechterd. Hoewel er geen twijfel over bestaat of er sprake is van een probleem, is echter de achtergrond nog niet geheel duidelijk. Iedere gemeente heeft een (al dan niet bewust) eigen programmeringstrategie waarbij wellicht nog onvoldoende aandacht wordt geschonken aan het effect van deze strategie op de balans tussen vraag en aanbod op de woningmarkt. Dit onderzoek is dan ook diagnostisch/verkenkend van aard waarbij wordt getracht om dieper in te gaan op de strategische randvoorwaarden van stedelijk programmeren. Hiermee wordt de nadruk van het onderzoek gelegd op het bereiken van voldoende diepgang. Om die diepgang te kunnen bereiken wordt gezocht naar achterliggende oorzaken die veelal deels subjectief zijn. Dit onderzoek richt zich dan ook overwegend op kwalitatieve gegevens. Om het onderzoek in de praktijk goed uit te kunnen voeren, wordt gezocht naar een onderzoeksstrategie die past bij de bovenstaande randvoorwaarden. De casestudy sluit daar het beste op aan. Deze onderzoeksstrategie staat dan ook in deze paragraaf centraal en de keuze voor deze strategie wordt hierna verder toegelicht.

Een casestudy wordt omschreven als een onderzoeksstrategie waarbij aan de hand van empirisch onderzoek een bepaald hedendaags verschijnsel binnen de actuele context wordt geanalyseerd. Daarnaast is de casestudy een methode om een diepgaand en integraal inzicht te verkrijgen in één of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen (Verschuren & Doorewaard, 2007). De keuze voor een casestudy is zowel gebaseerd op de erkenning van de problematiek in meerdere steden als op de aard van het onderzoek. Het onderzoek is namelijk praktijk- oftewel handelingsgericht en verkennend van aard. Door middel van een meervoudige casestudy wordt de problematiek in meerdere gemeenten geëvalueerd en wordt getracht een zo hoog mogelijke mate van betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten te behalen. Deze betrouwbaarheid wordt aangeduid met de zogenaamde validiteit van het onderzoek. Een hoge mate van validiteit kan zorgen dat een hogere mate van toeval kan worden uitgesloten doordat de conclusie van het onderzoek op meerdere onderzoeksresultaten wordt gebaseerd. Daarnaast kenmerkt een casestudy zich door het relatief smalle onderzoeksdomein en een klein aantal onderzoekseenheden. Deze vorm van dieptegeoriënteerd onderzoek wordt echter als een arbeidsintensieve benadering gezien, gebaseerd op een selectieve of juist strategische steekproef van onderzoeksobjecten. Het onderzoek wordt vaak verricht naar een bepaald object in relatie tot de context (het geheel) en geschied veelal aan de hand van een open waarneming op locatie waardoor de vergaarde kennis vooral bestaat uit kwalitatieve gegevens. De gebruikte onderzoekseenheden zullen in de volgende paragraaf worden toegelicht.

4.3. De onderzoeksobjecten

Doordat de mismatch binnen veel gemeenten wordt herkend, wordt naast gemeente Breda nog een drietal andere gemeenten benaderd om de programmeringstrategie in kaart te brengen. Het totaal van vier onderzoekscases draagt bij aan het bereiken van een hogere mate van validiteit ten opzichte van één of twee cases en is gezien het onderzoekstermijn beter uit te voeren dan vijf of meer cases. Daarnaast wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat wellicht één van de gekozen cases niet de benodigde informatie oplevert waardoor er alsnog voldoende bruikbaar onderzoeksmateriaal overblijft.



De vier gemeenten die voor dit onderzoek zijn benaderd zijn Apeldoorn, Breda, Dordrecht en Zwolle. De keuze voor deze gemeenten is naast de soortgelijke omvang van de gemeenten, mede gebaseerd op het gegeven dat zij allen actief bezig zijn met het (her)vormen van een nieuwe programmeringstrategie om de mismatch te bestrijden. In het volgende hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten van de verschillende onderzochte cases gepresenteerd.

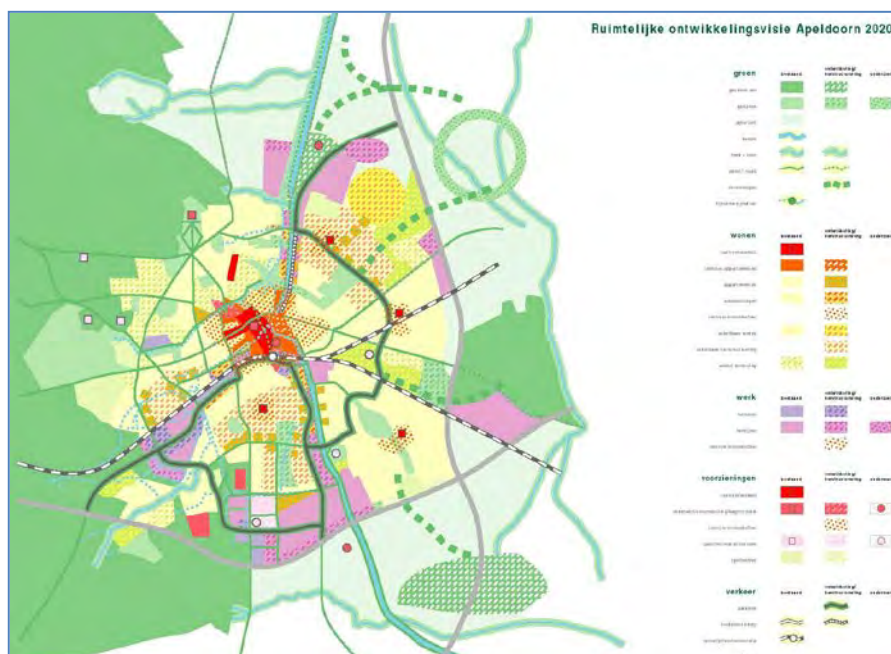
Figuur 10: Ligging van de onderzoeksobjecten

DE ONDERZOEKSRESULTATEN

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten uit de casestudy gepresenteerd. Per paragraaf wordt één onderzoekscase besproken. Elke paragraaf start met een beschrijving van de mismatch tussen de marktvraag en het woningbouwprogramma en de gevolgen van deze mismatch voor de desbetreffende gemeente. Vervolgens wordt het door de gemeente gebruikte programmeringproces uiteengezet. Tot slot wordt elke paragraaf afgesloten met een deelconclusie waarin de onderzoeksresultaten met betrekking tot de randvoorwaarden vanuit strategische planning worden gepresenteerd. De uitwerking van de onderzochte cases is vooral gebaseerd op de informatie die uit de interviews is verkregen. Beweringen in de tekst die uit andere bronnen zijn verkregen, worden als zodanig met een bronverwijzing aangegeven.

5.1. Casestudy gemeente Apeldoorn

De eerste casus is gericht op gemeente Apeldoorn. Gemeente Apeldoorn, gelegen in de provincie Gelderland, heeft 156.219 inwoners verdeeld over een woningvoorraad van 66.439 woningen (www.cbs.nl). Op regionale schaal maakt gemeente Apeldoorn met zes andere gemeenten¹ deel uit van het samenwerkingsverband Regio Stedendriehoek.



Figuur 11: Structuurplankaart gemeente Apeldoorn

5.1.1. De mismatch op de woningmarkt

Als gevolg van de crisis zijn op de Apeldoornse woningmarkt het jaarlijkse aantal woningtransacties gehalveerd. In het jaar 2000 werden er binnen de bestaande

¹ De overige gemeenten zijn Brummen, Deventer, Epe, Lochem, Voorst en Zutphen.

woningvoorraad nog gemiddeld 2.000 woningtransacties geregistreerd. In 2010 bedroeg dit nog slechts 1.000 transacties. Daarnaast heeft gemeente Apeldoorn tussen 2005 en 2007 een negatieve netto toename van het aantal inwoners gekend (www.apeldoorn.buurtmonitor.nl). Eén van de grootste uitdagingen voor Apeldoorn is dan ook wat zij noemen “De Jonge Vlucht”. Dit houdt in dat vooral de jongere leeftijdscategorieën, tot circa 39 jaar, de gemeente verlaten en in zeer beperkte mate terugkeren. Volgens gemeente Apeldoorn is de wegtrek van deze doelgroep het gevolg van enerzijds het gebrek aan voldoende hoger onderwijs en anderzijds de beperkte beschikbaarheid van betaalbare woningen aan de onderkant van het middeldure koopsegment (€180.000,- tot €250.000,- v.o.n.). Tegenover de “De Jonge Vlucht” staat een hoge mate van vergrijzing binnen de gemeente. Hierdoor zal vermoedelijk een groot deel van de toekomstige woningbouwproductie uit levensloopbestendige en nultredenwoningen gaan bestaan, iets waar gemeente Apeldoorn in de afgelopen jaren weinig op heeft geanticipeerd.

Net als veel andere Nederlandse gemeenten, heeft gemeente Apeldoorn te maken met een achtergebleven woningbouwproductie ten opzichte van de oorspronkelijke ambitie. Door de veranderde focus van grote uitleglocaties naar binnenstedelijke herstructurering en transformatie werden nieuwe binnenstedelijke projecten gestart waardoor grote uitleglocaties zoals ‘Zuidbroek’ tijdelijk in de wacht zijn gezet. Door de grotere complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen liep de binnenstedelijke woningbouwproductie echter vertraging op wat heeft geleid tot een dip op de woningmarkt. In 2008 nam als gevolg van de crisis ook het aantal woningverkopen drastisch af. Desondanks kreeg de Apeldoornse woningbouwproductie in deze periode een opleving. Door de hoge planvoorraad op veel verschillende plekken in de stad stond er voldoende woningbouwproductie klaar om tegemoet te komen aan de aanwezige vraag. Daarnaast kon gemeente Apeldoorn gebruik maken van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouw uit 2009. Deze subsidie verstrekt door het ministerie van VROM is in het leven geroepen om woningbouwprojecten die door de crisis zijn stilgevallen of vertraagd te stimuleren. Hoewel de oorspronkelijke ambitie van een jaarlijkse toevoeging van 1.000 woningen niet werd gehaald, is in 2008 en 2009 een productie van 869 respectievelijk 947 woningen gerealiseerd. Nu, in 2011, lijkt aan deze opleving een einde te zijn gekomen waardoor nu een jaarlijkse productie wordt geraamd tussen de 400 en 600 woningen ten opzichte van een ambitie van 600 a 1.000 woningen. Hoewel de woningbouwproductie in 2008 en 2009 aardig aan de oorspronkelijke taakstelling voldoet, is er in de overige jaren een restcapaciteit aan woningbouwplannen ontstaan dat niet binnen het voorgenomen tijdvak kan worden gerealiseerd. Hieruit kan worden geconcludeerd dat er tevens sprake is van een kwantitatieve overprogrammering.

Op basis van de provinciale afspraken bedraagt de taakstelling van de regio Stedendriehoek een netto toevoeging van 8.500 woningen (bruto 10.300) voor de periode van 2010 tot 2020. Dat betekent een productie van ongeveer 850 á 1.000 woningen per jaar. De huidige planvoorraad van gemeente Apeldoorn voor dit tijdvak bestaat uit 9.858 woningen waarvan ongeveer de helft harde capaciteit betreft (Provincie Gelderland, 2010). Van de huidige planvoorraad bestaat circa 45% uit appartementen. Dit aantal zorgt volgens gemeente Apeldoorn wel voor problemen. Volgens hen ligt de grootste mismatch tussen de totale planningslijst van projecten tegenover enerzijds het beleidsmatige programma en anderzijds

de huidige situatie op de woningmarkt. Gemeente Apeldoorn heeft een zeer uitgebreide planningslijst welke, indien als zodanig wordt gerealiseerd, wederom voor een kwalitatieve mismatch zou zorgen. Hoewel de praktijk leert dat er naar verloop van tijd nog projecten afvallen, is de sturingsmacht van gemeente Apeldoorn hierop zeer beperkt.

Net als veel andere gemeenten die een actief grondbeleid voeren, heeft ook gemeente Apeldoorn in het verleden te veel risicovolle grondaankopen gedaan. Door de stagnatie in de woningbouw is gemeente Apeldoorn dan ook gedwongen om op een aantal locaties af te boeken. Een eerste afboekronde heeft reeds plaatsgevonden waardoor de verdiensten op locaties met een gewijzigd bouwprogramma of een andere fasering zijn terug geschroefd. Door de crisis hebben vooral marktpartijen de gemeente benaderd om projecten anders te faseren en/of om het bouwprogramma aan te passen. Hierbij wordt echter nog in beperkte mate rekening gehouden met mogelijke concurrentie op zowel lokaal als regionaal niveau. Door de vertragingen in de woningbouw en de volle planvoorraad aan woningbouwprojecten is de bouwproductie tot zeker 2020 gewaarborgd. Deze vertraging betekent echter wel een risico doordat nieuwe initiatieven die wellicht financieel of beleidsmatig beter passen, geen doorgang kunnen vinden.

5.1.2. Het stedelijke programmeringsproces

Nu een beeld is geschetst van de mismatch tussen het woningbouwprogramma en de marktvraag op de woningmarkt van Apeldoorn, wordt in deze deelparagraaf het programmeringsproces aan de hand van het model van strategische planning uiteengezet.

Fase 1: De selectie van stakeholders

In de eerste fase van het strategische planningsproces staat de selectie van belangrijke partijen centraal. In het geval van de stedelijke programmering kunnen dit zowel publieke als private partijen zijn. Onder publieke partijen worden naast omliggende randgemeenten ook het Rijk en de provincie verstaan. Projectontwikkelaars en woningcorporaties worden aangeduid als private partijen.

Zoals eerder vermeld, maakt gemeente Apeldoorn deel uit van de regio Stedendriehoek. Binnen dit samenwerkingsverband wordt momenteel gewerkt aan een cyclische regionale woningbouwprogrammering. Hoewel de regio gezamenlijk opereert, zijn zij “los” georganiseerd. Dat wil zeggen dat voor elk besluit de toestemming van de afzonderlijk betrokken gemeenten dient te worden verkregen. Er is echter wel een ondersteunend ‘bureau’ actief waar onder leiding van een coördinator bepaalde thema’s worden behandeld. Daarnaast worden ook ambtelijke werkgroepen georganiseerd. Alle betrokkenen bij deze regionale samenwerking worden naar rato ‘geleverd’ door de deelnemende gemeenten. Ook provincie Gelderland is betrokken bij dit samenwerkingsverband. Haar rol is echter tweeledig. Enerzijds participeert zij door deel te nemen aan diverse werkgroepen, anderzijds bewaakt zij de voortgang doordat zij bij stagnatie in de samenwerking de touwtjes in handen neemt. Dat is terug te zien bij de verdeling van de toegestane woningbouwaantallen. De regio krijgt collectief een bouwaantal aangewezen waarna de regio deze zelf dient te verdelen over de verschillende gemeenten. Wanneer de regio niet binnen een jaar de verdeling heeft vastgesteld, neemt de provincie het over. Het Rijk speelt geen actieve rol in het programmeringsproces.

In tegenstelling tot de samenwerking met buurgemeenten en de provincie is de samenwerking met marktpartijen op zowel lokaal als regionaal minder prominent aanwezig. Enige tijd geleden is de pilot 'Ruimtelijk Programmeren' gestart. Dit initiatief was erop gericht om de planvoorraad, de marktvraag en de financiën aan elkaar te koppelen en gezamenlijk met marktpartijen af te stemmen. Dit initiatief heeft het echter ambtelijk niet gehaald door de terughoudendheid om belangen kenbaar te maken en door ambtelijke onduidelijkheid over de taakverdeling. De samenwerking met marktpartijen is echter door de crisis wel versterkt. Juist door deze crisis kwam er steeds meer initiatief vanuit de markt om bestaande plannen te faseren of te herprogrammeren. Hierdoor werd gemeente Apeldoorn gedwongen om meer met de markt samen te werken en kon zij gemakkelijker in beweging komen. De samenwerking met lokale woningcorporaties wisselt sterk. De woningcorporaties hebben zich verenigd in een coördinerende club met één coördinator waar maandelijks overleg mee plaatsvindt. Ook worden de prestatieafspraken met deze coördinator afgestemd. Deze samenwerking wordt echter nog niet als optimaal ervaren doordat zowel de gemeente als de woningcorporatie terughoudend zijn met betrekking tot het kenbaar maken van hun (financiële) belangen.

Fase 2: De structuurvisie/woonvisie

Op regionaal niveau is de eerste stap gezet door een regionale structuurvisie op te stellen. Deze regionale structuurvisie is een combinatie van het volkshuisvestingsbeleid en het ruimtelijk beleid en bevat de regionale doelstellingen van de regio Stedendriehoek. Hierin zijn onder andere afspraken gemaakt over het percentage bebouwing per gebied. Zo dient minimaal 75% van de totale planningslijst te worden gerealiseerd in het meest stedelijke gebied en maximaal 25% in de rurale ring eromheen. Daarnaast moet binnen elke kern of gemeente 45% van de woningbouwproductie binnenstedelijk worden gerealiseerd. Deze regionale structuurvisie is grotendeels door alleen de betrokken gemeenten opgesteld. Marktpartijen hebben hier geen directe invloed op gehad, maar hebben in dit proces een meer informerende rol vervuld. Aan de hand van workshopachtige bijeenkomsten zijn diverse marktpartijen gehoord en actuele thema's zoals de programmering bediscussieerd.

Op lokaal niveau heeft gemeente Apeldoorn een zogenaamd "Strategisch Kader" opgesteld dat dient als een richtingwijzer voor het gemeentelijke beleid voor de komende twintig jaar op het gebied van sociale, economische en ruimtelijke ontwikkeling, leefbaarheid, duurzaamheid en veiligheid. Gericht op de pijler Ruimtelijke Ontwikkeling is de ruimtelijke ontwikkelingsvisie opgesteld wat functioneert als een ruimtelijk structuurplan waarin verdere inhoud wordt gegeven aan de richting vanuit het Strategisch Kader. Met betrekking tot het segment Wonen is vervolgens nog een Woonvisie opgesteld waarvan de meest recente versie uit 2007 stamt. Deze ontwikkelingsvisies zijn eveneens primair door de gemeente opgesteld waarbij overige marktpartijen slechts een informerende rol hebben gehad.

Fase 3: De interne en externe analyse

Een woningbouwprogramma komt niet zomaar tot stand. Daar gaan diverse onderzoeken en analyses aan vooraf om een goede inschatting te kunnen maken van de woningbouwbehoefte. De grondslag voor de (lokale en regionale) programmering wordt gevormd door het Kwalitatief Woonprogramma van provincie Gelderland. Dit KWP3 is het

uitgangspunt en bevat diverse prognoses gebaseerd op de PRIMOS en SOCRATES cijfers. Op basis van deze prognoses wordt vervolgens een tienjarenprogramma gemaakt dat elke vijf jaar wordt herijkt. De regio's moeten deze aantallen zelf verdelen en binnen een jaar deze verdeling vaststellen anders neemt de provincie het over. Binnen provincie Gelderland geldt sinds kort dat elk bestemmingsplan in het buitengebied moet worden verantwoord aan de hand van het Strategisch Kader. In theorie betekent dit dat de provincie hiermee de bevoegdheid heeft om op basis van de totale planningslijst per locaties een bestemmingsplan ongeldig te verklaren. De provincie kan hiermee dan ook topdown ontwikkelingen stopzetten. Op regionale schaal wordt ook elke vier jaar een marktonderzoek verricht in de vorm van een regionaal woononderzoek dat vooral vanuit kwalitatief oogpunt erg interessant is. Daarnaast organiseert gemeente Apeldoorn elk kwartaal een overleg met betrokken nieuwbouwpartijen om kennis uit te wisselen. Gedurende dergelijke bijeenkomst wordt geïnventariseerd waar de markt me bezig is en in sommige gevallen wordt ook gezamenlijk onderzoek uitgevoerd.

Fase 4: Het strategisch meerjarenprogramma

De regionale structuurvisie is een vrij abstracte leidraad waarin voldoende bewegingsvrijheid voor de betrokken gemeenten is gewaarborgd. In de toekomst zal deze structuurvisie volgens gemeente Apeldoorn nog moeten worden aangescherpt om hieruit een goed strategisch plan te kunnen herleiden. Zowel voor gemeente Apeldoorn als voor de regio ontbreekt momenteel een meerjarig woningbouwprogramma. Qua programmering ligt het primaat dan ook vooral bij de lokale gemeente waarbij, waar nodig, regionaal wordt afgestemd. Deze lokale programmering beweegt zich dan ook tussen het provinciale KWP3 en de regionale structuurvisie. Doordat er binnen gemeente Apeldoorn ook sprake is van een noodzaak tot herprogrammering, wordt ook op regionaal niveau bestudeerd in hoeverre de woningbouwproductie van de gemeenten onderling beter op elkaar kan worden afgestemd. Dit wordt vooral gedaan om eventuele concurrentie op regionaal niveau te beperken. Op lokaal niveau gelden er tussen gemeente en woningcorporaties prestatieafspraken.

Fase 5: Het jaarlijkse operationele programma

Doordat het op zowel regionaal als lokaal niveau aan een meerjarenprogramma ontbreekt, beschikt gemeente Apeldoorn ook niet over een operationeel jaarplan. Wel hebben zij als taakstelling een woningbouwproductie van circa 1.000 woningen per jaar dat recent naar beneden is bijgesteld tot 400 á 600 woningen. Door de crisis en de volle planvoorraad is er sprake van de noodzaak om de huidige planningslijst van een prioritering te voorzien. Echter, de sturingskracht die gemeente Apeldoorn heeft is vrij beperkt. De grootste sturingsmacht kan worden behaald op eigen locaties maar dat brengt tegelijkertijd ook risico's met zich mee. Gemeente Apeldoorn voert een actief grondbeleid. Op die locaties heeft gemeente Apeldoorn dan ook de meeste sturingsmacht. Daarnaast tracht gemeente Apeldoorn te sturen aan de hand van de eigen inzet voor bepaalde projecten. De huidige planvoorraad is daarom ingedeeld in diverse categorieën variërend van projecten met een hoge prioriteit tot projecten met een lage prioriteit. Het is vanzelfsprekend dat er meer tijd en energie wordt besteed aan projecten met een hogere prioriteit. Deze 'zachte' vorm van programmeren werkt volgens gemeente Apeldoorn voornamelijk goed. Een aantal locaties zijn

dan ook verder in de tijd geplaatst en op andere locaties is het woningbouwprogramma aangepast.

Fase 6: De monitoring en evaluatie

De laatste fase in het stedelijk programmeringsproces is de evaluatie en de monitoring van zowel de voortgang als de resultaten. Doordat de regio Stedendriehoek pas recent aan de regionale woningbouwprogrammering werkt, staat de monitoring nog in de kinderschoenen. Momenteel vindt elk kwartaal op regionaal niveau een bestuursoverleg plaats en wordt 1 á 2 keer per maand ambtelijk overleg gepleegd. Op lokaal niveau is de monitoring en evaluatie van de woningbouw jarenlang onder maat geweest en werden veelal regionale cijfers zoals het woononderzoek als referentie gebruikt. Verschillende afdelingen hielden eigen planningslijsten met alle gevolgen van dien. Tegenwoordig wordt er het jaarlijkse resultaat van de woningbouwproductie gerapporteerd met een prognose van het verwachte resultaat in het opvolgende jaar.

5.1.3. Conclusie gemeente Apeldoorn

Hoewel gemeente Apeldoorn een ruime planvoorraad heeft, is de mismatch beperkt doordat slechts 42% harde capaciteit betreft. De grootste mismatch is te vinden in de kwalitatieve samenstelling van de planvoorraad door het te hoge aandeel appartementen en dure koopwoningen. Doordat te weinig rekening is gehouden met de trends die zich voordoen, bestaat de noodzaak om de planvoorraad te herprogrammeren en kan de mismatch daardoor als structureel worden gezien. Eén van de grootste bedreigingen voor gemeente Apeldoorn is het hoge financiële risico als gevolg van het voeren van een actief grondbeleid ten opzichte van de beperkte sturingsmacht.

Uit de uiteenzetting van het stedelijke programmeringsproces blijkt dat de planning redelijk topdown wordt gestuurd. De betrokkenheid van marktpartijen in dit proces is beperkt tot de woningcorporaties waarbij de transparantie van belangen gering blijkt. Daarnaast blijkt gemeente Apeldoorn zowel op lokaal als regionaal niveau (nog) niet over een strategisch meerjarenprogramma te beschikken. Wel wordt de woningbouwproductie jaarlijks in een rapport weergegeven en voorzien van een prognose naar het volgende jaar. Dit rapport is slechts informatief van aard. Duidelijke sturing op de woningbouwproductie is op lokaal niveau niet aan de orde. Op regionale schaal wordt de samenwerking met betrekking tot de woningbouwprogrammering door de provincie gecoördineerd.

Onderdeel	Aspect	Uitkomst gemeente Apeldoorn
Mismatch	Kwantitatief	- Matige overprogrammering
	Kwalitatief	- Te veel appartementen - Te weinig levensloopbestendige woningen - Weinig goedkoop en middelduur
	Aard	Structureel
Strategische randvoorwaarden	Betrokken actoren	Gemeente, Woningcorporaties

betekent(www.breda.buurtmonitor.nl). Volgens Van de Sande Makelaardij (2011) is dit vooral te wijten aan de sterke toename van het aantal appartementen in de stad Breda. Doordat de vraag naar appartementen is afgenomen, is de leegstand in deze categorie toegenomen. De leegstand heeft echter niets te maken met een bevolkingskrimp. Het totaal aantal inwoners in 2011 is opgelopen tot 174.573 ten opzichte van een bevolkingsaantal van 162.308 in 2001. Dit betreft een toename van ruim 1.200 inwoners per jaar gedurende de afgelopen tien jaar. Het merendeel van de inwoners bevindt zich in de leeftijdscategorie 20-24 jarigen en 40 – 49 jarigen (www.breda.buurtmonitor.nl). Wanneer deze gegevens met de data uit 2001 worden vergeleken wordt opgemerkt dat in die periode de groep dertigers de boventoon voerde. Naast een positief geboorteoverschot, is ook het migratiesaldo is al jarenlang positief. In 2010 is het inwoneraantal met netto 650 inwoners toegenomen. Deze toename is echter grotendeels te wijten aan nieuwe studenten van de gevestigde HBO-instellingen. Daarnaast heeft gemeente Breda in vergelijking met andere Brabantse steden een erg hoog gemiddeld prijsniveau. Door de verslechterde betaalbaarheid vertrekken veel gezinnen met kinderen naar randgemeenten of naar de omliggende dorpen binnen de gemeente. Hierbij heeft Breda vooral concurrentie van gemeenten Etten-Leur en Oosterhout (Heidy Smit, persoonlijke communicatie 1 juni 2011).

De bestaande woningmarkt laat geen schokkende beelden zien. Er is relatief weinig leegstand en er is jaarlijks nog steeds sprake van bevolkingsgroei. Daarnaast kan de woningmarkt met 12.320 verplaatsingen binnen de gemeente worden aangemerkt als dynamisch. Wanneer echter de nieuwbouwproductie wordt afgezet tegen de vraag ontstaat een ander beeld. Van 2006 tot en met 2010 zijn in gemeente Breda ruim 3.661 woningen gebouwd waarvan 65% bestaat uit koopwoningen en 35% uit huurwoningen. Van alle nieuw gebouwde woningen is ruim 64% in andere gebieden gebouwd dan waar de marktvraag zich bevond (Gemeente Breda, 2011). Daarnaast is een mismatch geconstateerd in de typering van de nieuwbouwwoningen. Uit de nieuwbouwplannen blijkt een grote planvoorraad aan appartementen te bestaan. Ook zijn in de afgelopen jaren reeds veel appartementen gebouwd. De vraag is echter meer gericht op grondgebonden eengezinswoningen. Er kan dus geconcludeerd worden dat er een kwalitatieve mismatch bestaat tussen de vraag en het aanbod.

Op basis van de regionale afspraken is voor de periode 2009 tot en met 2020 een woningbouwprogramma toegestaan van in totaal 7.350 woningen. In 2009 en in het eerste kwartaal van 2010 zijn in totaal 452 woningen opgeleverd. Dit laat tot eind 2020 ruimte voor de bouw van 6.888 woningen toe. Het totale aantal woningen dat momenteel juridisch verankerd is in het woningbouwprogramma bedraagt 7.250 woningen. Dit betekent een overschot van 362 woningen. Hoewel dit aantal misschien niet veel lijkt, bedraagt het aantal woningen dat opgenomen is in bouwplannen die nog niet juridisch verankerd zijn circa 15.000 woningen (Gemeente Breda, 2010). Daarnaast is op te merken dat de bouwplannen die juridisch verankerd zijn en daardoor moeilijker kunnen worden teruggedraaid veelal niet aansluiten op de vraag vanuit markt.

Wanneer niets wordt gedaan aan de mismatch tussen de vraag vanuit de markt en het aanbod uit het woningbouwprogramma voor de komende tien jaar, bestaat het risico dat de afzetbaarheid van toekomstige woningbouwprojecten in gevaar komt. In combinatie met de

moeizame financiering van de nieuwe woningbouwprojecten kan dit leiden tot een verdere stagnatie van de woningbouwproductie. Op basis van het woningbouwprogramma zoals dat wordt uitgevoerd, kan het programma niet voorkomen dat inwoners met hogere inkomens wegtrekken uit de stad of zich richten op slechts een beperkt aantal gebieden binnen Breda. Tot slot bestaat ook het risico dat nieuwe projectinitiatieven in populaire delen van Breda geen doorgang kunnen vinden omdat er geen ruimte in het programma is. Het behoeft geen verdere uitleg om te begrijpen dat ook dit kan leiden tot een verdere stagnatie van de stadsontwikkeling.

Voor wat betreft het grondbeleid voert gemeente Breda net als gemeente Apeldoorn een actief grondbeleid en kampt zij eveneens met grote financiële tegenvallers als gevolg van de crisis. De stagnatie in de woningbouw en de vraaguitval hebben ervoor gezorgd dat gronden langer braak liggen en dat rentekosten hoger oplopen dan voorzien. Net als gemeente Apeldoorn heeft gemeente Breda dan ook reeds moeten afboeken en zal dat naar verwachting in de komende jaren vaker moeten gebeuren.

5.2.2. Het stedelijke programmeringsproces

In de vorige deelparagraaf is duidelijk naar voren gekomen dat gemeente Breda kampt met een zowel kwantitatieve als kwalitatieve mismatch tussen de vraag en het aanbod op de woningmarkt en dat zij in de toekomst tegenover een grote herprogrammeringopgave staat. In deze paragraaf wordt verder ingegaan op de invulling die door gemeente Breda aan het programmeringsproces wordt gegeven.

Fase 1: De selectie van stakeholders

Op regionaal niveau vindt er periodiek een regionaal overleg plaats waarin diverse thema's zoals de woningbouwprogrammering worden besproken. Dit overleg is echter puur informatief waardoor er nog geen echte onderlinge afstemming plaatsvindt. Dit is echter wel de bedoeling. Ook de provincie is betrokken in dit regionale overleg alhoewel de rol beperkt is tot het meedenken met bepaalde kwesties en het toewijzen van woningbouwaantallen voor de regio.

Op lokaal niveau heeft gemeente Breda samen met drie lokale woningcorporaties een samenwerkingsverband afgesteld onder de zogenaamde "Alliantieafspraken". Met betrekking tot het opstellen van de woningbouwprogrammering is de samenwerking tussen gemeente Breda en marktpartijen echter beperkt tot de woningcorporaties. Met de woningcorporaties vindt dan ook periodiek overleg plaats. Op projectniveau worden echter wel meerder marktpartijen zoals ontwikkelaars betrokken in het afstemmingsproces. Zij worden echter niet betrokken bij de visievorming en de strategiebepaling van de gemeente.

Fase 2: De Structuurvisie/Woonvisie

Gemeente Breda heeft een structuurvisie die mede door de crisis niet meer actueel is. Momenteel wordt gewerkt aan de actualisatie van de structuurvisie die vanaf 2008 gepaard dient te gaan met een uitvoeringsparagraaf. Deze is momenteel nog niet aanwezig. Tot voor kort beschikte gemeente Breda over een woonvisie. Deze woonvisie heeft recent plaatsgemaakt voor een woonagenda. In deze woonagenda en voorheen de woonvisie maakte gemeente Breda haar ambitie en doelen voor de komende jaren op het gebied van

wonen kenbaar. Aan de hand hiervan zijn in samenwerking met de lokale woningcorporaties prestatieafspraken opgesteld waarin de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het bereiken van de gezamenlijke ambities en doelen wordt afgestemd.

Fase 3: De interne en externe analyse

Net als veel andere Nederlandse gemeenten maakt gemeente Breda gebruik van de provinciale PRIMOS-cijfers en het Regionale Woononderzoek om een inschatting te kunnen maken van de toekomstige nieuwbouwbehoefte. Hoewel op regionale schaal is getracht om met een aantal aangrenzende gemeenten een verdiepingsslag te maken door de resultaten op subregionaal niveau in kaart te brengen is dit initiatief gestrand doordat er vanuit de andere gemeenten onvoldoende animo was. Naast onderzoekresultaten die vanuit een regionaal perspectief worden gegenereerd beschikt gemeente Breda ook over een eigen onderzoekscentrum (O&I) waarin op lokaal niveau markttendensen in kaart worden gebracht. Naar eigen zeggen wordt echter ten aanzien van de woningbouwprogrammering nog onvoldoende gebruik gemaakt van de informatie die door deze organisatie beschikbaar wordt gesteld.

Fase 4: Het strategische meerjarenprogramma

Net als bij gemeente Apeldoorn ontbreekt het aan een strategisch meerjarenprogramma waarin de woningbouwplannen tot 2020 in de tijd is gefaseerd op woningtype, woonmilieu en prijsklasse. Het ontbrak gemeente Breda tot voor kort ook aan een overzicht waarin alle woningbouwprojecten en woningbouwinitiatieven in kaart werden gebracht. Nieuwbouwinitiatieven werden veelal op projectniveau beoordeeld waardoor het algehele overzicht op stadsniveau ontbrak.

Fase 5: Het jaarlijkse operationele programma

Mede doordat het ook ontbreekt aan een strategische meerjarenprogramma, ontbreekt het ook aan een operationeel jaarplan waarin de jaarlijkse doelen met betrekking tot het woningbouwprogramma in kaart zijn gebracht

Fase 6: De monitoring en evaluatie

Het gebrek aan monitoring en evaluatie heeft mede gezorgd voor de huidige problematiek. Er is onvoldoende programma voor nieuwe woningbouwinitiatieven, er staan woningbouwprojecten gepland die niet tegemoet komen aan de actuele marktvraag en door het gebrek aan afstemming op programmaniveau dreigen individuele projecten op lokaal niveau last te krijgen van onderlinge concurrentie. Het gebrek aan monitoring en evaluatie is mede het gevolg van het gebrek aan overzicht van het totale aantal woningbouwprojecten en woningbouwinitiatieven. Op verschillende afdelingen en binnen verschillende directies zwierven verschillende en van elkaar afwijkende overzichten rond en lag de verantwoordelijkheid veelal versnipperd over meerdere onderdelen van de organisatie.

5.2.3. Conclusie gemeente Breda

Uit de analyse van de mismatch tussen het woningbouwprogramma en de marktvraag blijkt dat gemeente Breda op dit moment nog niet te maken heeft met een verminderde vraag naar woningen. Wel heeft gemeenten Breda te maken met een te ruime planvoorraad die het woningbouwaantal zoals deze door de provincie is toegewezen overschrijdt. Doordat

deze cijfers mede zijn gebaseerd op de geprognosticeerde nieuwbouwbehoefte blijkt dat gemeente Breda te maken heeft met een ruime overprogrammering. Daarnaast blijkt ook dat gemeente Breda net als veel andere Nederlandse gemeenten te maken heeft met een overprogrammering van appartementen ten opzichte van grondgebonden woningen. Daarnaast blijkt het gemiddelde prijsniveau van gemeente Breda dermate hoog dat er ook een grote wegtrek plaatsvindt van jonge gezinnen naar omliggende randgemeenten.

Voor wat betreft het programmeringsproces blijkt dat de samenwerking met marktpartijen vrijwel beperkt blijft tot woningcorporaties. Hoewel in het kader van de Alliantie wordt samengewerkt en er regelmatig overleg plaatsvindt is de transparantie in belang nog niet erg groot. Daarnaast ontbreekt het aan een strategisch meerjarenprogramma met als gevolg dat er geen periodieke monitoring van de voortgang en de geboekte resultaten plaatsvindt. Tot slot blijkt dat er geen procescoördinator actief is. Op regionaal niveau tracht de provincie door het verstrekken van informatie en de participatie in regionale overleggen de samenwerking te coördineren. Mede doordat gemeente Breda niet beschikt over een strategisch meerjarenprogramma en woningbouwinitiatieven per project beoordeeld in plaats van aan de hand van het totale aantal lopende woningbouwprojecten en woningbouwinitiatieven, blijkt dat ook op lokaal niveau geen sprake is van een procescoördinator.

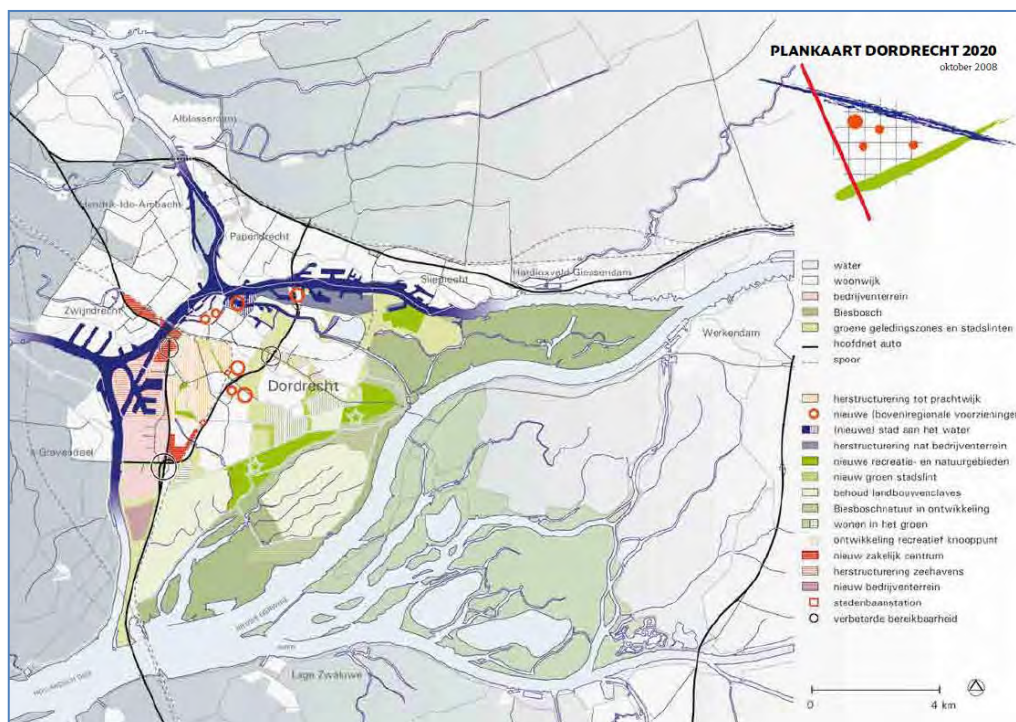
Onderdeel	Aspect	Uitkomst gemeente Breda
Mismatch	<i>Kwantitatief</i>	Grote overprogrammering
	<i>Kwalitatief</i>	- Te veel appartementen - Wegtrek van jonge gezinnen naar omliggende dorpen en randgemeenten
	<i>Aard</i>	Structureel
Strategische randvoorwaarden	<i>Betrokken actoren</i>	Gemeente, Woningcorporaties
	<i>Transparantie in belangen</i>	Nee
	<i>Strategisch meerjarenprogramma</i>	Nee
	<i>Periodieke monitoring voortgang en resultaten</i>	Nee
	<i>Procescoördinator</i>	Regio: Provincie

Tabel 8: Overzicht onderzoeksresultaten gemeente Breda

5.3. Casestudy gemeente Dordrecht

De derde gemeente die in het kader van dit onderzoek is onderzocht is Dordrecht. Gemeente Dordrecht is gelegen op het eiland van Dordrecht in de Zuidvleugel van de Randstad en bestaat uit elf woonwijken. Gemeente Dordrecht is daarnaast opgenomen in de grootstedelijke agglomeratie Drechtsteden waar ook gemeenten Alblasserdam, Hendrik-Ido-Ambacht, Zwijndrecht, Papendrecht en Sliedrecht deel van uitmaken. De woningmarkt van Dordrecht wordt dan ook veelal in combinatie met de woningmarkt van de rest van Drechtsteden beschouwd. In deze paragraaf zal dan ook aandacht worden besteed aan het

programmeringproces vanuit de regio met, waar nodig, een verdieplingsprong naar gemeente Dordrecht.



Figuur 13: Structuurplankaart gemeente Dordrecht

5.3.1. De mismatch op de woningmarkt

De Dordrechtse woningmarkt wordt gekenmerkt door een woningvoorraad van grotendeels slechte kwaliteit en wordt dan ook veelal niet gezien als een aantrekkelijk woongebied. De ambitie van regio Drechtsteden, met in het bijzonder gemeente Dordrecht, is gericht op het verbeteren van dit slechte imago. De kwalitatief slechte woningvoorraad en het negatieve imago hebben er mede voor gezorgd dat het prijsniveau van de woningvoorraad lager is dan het landelijke gemiddelde. Het gemiddelde inkomen van de inwoners van gemeente Dordrecht ligt eveneens lager dan het landelijk gemiddelde. Dit is met name het gevolg van de hoge instroom van lage inkomens in combinatie met de wegtrek van hogere inkomens naar andere gemeenten. Op de Dordrechtse woningmarkt is dan ook een sterke trapbeweging te herkennen. De instroom van lage inkomens concentreert zich vooral in Dordrecht West. Van daaruit wordt doorgestroomd naar het kwalitatief betere woonaanbod in Dordrecht Oost. Binnen het woonaanbod van gemeente Dordrecht is echter weinig ruimte voor een vervolgstap in de wooncarrière waardoor er een uitstroom plaatsvindt van hogere inkomens naar andere gemeenten binnen of buiten de regio. Hoewel de instroom van lage inkomens in grote steden niet vreemd is door de hoge instroom van studenten, is dit in Dordrecht door het gebrek aan hoger onderwijs niet het geval. Hierdoor zijn lage inkomens die zich in gemeente Dordrecht vestigen vaak blijvende lage inkomens. Dat gemeente Dordrecht concurrentie ondervindt vanuit de regio blijkt ook uit de regionale verkopen. Woningverkopen in gemeente Dordrecht lopen veelal slechter dan in andere gemeenten binnen Drechtsteden. De oorzaak hiervoor kan liggen in het feit dat gemeente Dordrecht door de focus op binnenstedelijk herontwikkeling veel appartementen in de aanbieding heeft en een beperkt aanbod van grondgebonden woningen heeft. In andere gemeenten zijn

er daarnaast ook nog steeds woningbouwprojecten op uitleglocaties die beter worden verkocht. Doordat gemeente Dordrecht al dicht tegen de verstedelijkingsgrens aanzit en daarnaast een volle planvoorraad heeft zullen grote uitleglocaties zowel op de korte als op de lange termijn niet aan de orde zijn. Veel uitdagingen voor de toekomst liggen dan ook in de binnenstedelijke herstructurering en herontwikkeling. Doordat de nieuwe Europese wet- en regelgeving de bewegingsvrijheid van woningcorporaties aantast staat de stadsvernieuwing onder druk.

Als gevolg van de crisis zijn ook in Dordrecht het aantal woningverkopten afgenomen en drukt de vraaguitval op de woningbouwproductie. Vanuit de markt komen steeds meer initiatieven om het bouwprogramma aan te passen, maar gemeente Dordrecht tracht vast te houden aan het programma om niet te snel te anticiperen op conjuncturele trends. Wel wordt er getracht flexibiliteit in de programmering aan te brengen door te werken met flexibele contracten die per ontwikkelingsfase of project worden opgesteld zodat het project zo actueel mogelijk blijft. Om de woningbouw te stimuleren is gebruik gemaakt van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouw waardoor de woningbouw tijdelijk is aangetrokken. Deze maatregel heeft echter geen effect op de vraag. Daartoe wordt in veel gemeenten gebruik gemaakt van de starterlening. Door het lage prijsniveau van de woningvoorraad stelt gemeente Dordrecht echter geen starterleningen beschikbaar.

Vanuit de regionale afspraken is voor regio Drechtsteden tot 2020 een woningbouwproductie van 12.000 woningen afgesproken. Gezien de crisistijd is deze ambitie bijgesteld naar 10.000 á 12.000 woningen. Dat betekent een netto toevoeging van 7.000 á 8.000 woningen en een vervanging van 3.000 á 4.000 woningen. Aan de hand van een prognose op basis van de verkoopcijfers in regio Drechtsteden is voor hetzelfde tijdvak een woningbehoefte van 8.300 geraamd. Na fasering van 3.000 woningen tot na 2020, bestaat de huidige planvoorraad van regio Drechtsteden tot 2020 uit 13.300 woningen (Drechtsteden, 2011). Dat zou een overaanbod van 5.000 woningen betekenen. Momenteel is er een discussie gaande of op 2.300 woningen van dit overaanbod dient te worden bijgestuurd, maar niet alle gemeenten zijn het hierover eens. Volgens zowel de provinciale groeicijfers als het PRIMOS-onderzoek ligt de verwachte behoefte voor Drechtsteden tot 2020 tussen de 6.000 en 7.000 woningen. Het huidige programma betekent een netto toevoeging van 7.000 á 8.000 woningen waardoor de programmering hier redelijk goed op aansluit. Voor gemeente Dordrecht bestaat het programma uit 5.200 woningen en bestaat de planvoorraad uit 5.666 woningen. Het overaanbod van 466 woningen is kwantitatief dan ook nog geen reden om bij te sturen (Drechtsteden, 2011). Het risico bestaat echter wel dat de realisatie onder invloed van de crisis vertraging oploopt waardoor de productie langzamer verloopt dan aanvankelijk is gepland. Dit zal zeker het geval zijn als de eerste krimpverschijnselen optreden. Door het slechte imago en het matige vestigingsklimaat wordt verwacht dat Drechtsteden de eerste stedelijke regio binnen de Randstad is dat te maken gaat krijgen met krimp.

5.3.2. Het stedelijke programmeringsproces

Zoals ook voor de andere onderzoeksobjecten is gedaan, wordt in deze deelparagraaf aandacht besteed aan de invulling die door gemeente Dordrecht wordt gegeven aan het stedelijk programmeringsproces.

Fase 1: De selectie van stakeholders

Voor Drechtsteden, en daarmee ook voor gemeente Dordrecht, wordt het woningbouwprogramma op regionaal niveau afgestemd. Aan de top van het samenwerkingsverband Drechtsteden staat de Drechtstedenraad. Daaronder bevindt zich het Drechtstedenbestuur waaronder een aantal commissies actief zijn. Een daarvan is de Commissie Fysiek dat zich bezighoudt met de stedelijke programmering op Drechtstedenniveau. Vanuit het Rijk en de provincie is weinig betrokkenheid bij de verdeling van het woningbouwprogramma over de gemeenten binnen Drechtsteden. Wel worden er op een hoger schaalniveau randvoorwaarden gecreëerd die van invloed zijn op de woningbouwprogrammering. Zo zijn er de verstedelijkingsafspraken die als kader dienen voor de programmering. In het kader van deze verstedelijkingsafspraken is er echter wel enige betrokkenheid vanuit de zuidvleugel van de Randstad waar verschillende stedelijke regio's met elkaar in overleg treden over de voortgang van de verstedelijkingsafspraken. Hoewel de samenwerking op Drechtstedenniveau al jaren goed verloopt, is de samenwerking als gevolg van de crisis wel onder druk komen te staan.

Fase 2: De Structuurvisie/ Woonvisie

Elke gemeente binnen Drechtsteden beschikt over een eigen structuurvisie. Naast de eigen structuurvisie is ten behoeve van de woningbouw op regionaal niveau een woonvisie opgesteld. Sommige gemeenten hebben naast deze regionale woonvisie ook een lokale woonvisie opgesteld. Voor gemeente Dordrecht geldt dat echter niet. In de woonvisie is onder andere een inventarisatie weergegeven van de huidige woningvoorraad en de bevolkingsopbouw. Daarnaast worden een zestal woonmilieus onderscheiden. Per gemeente is vervolgens een indicatief woningbouwprogramma opgesteld ingedeeld naar sector (markt/sociaal), woningtype (eengezinswoningen/meergezinswoningen) en woonmilieu. Daarnaast is per wijk en/of buurt aangegeven welke ingrepen (ontwikkelen, transformeren, herstructureren, versterken of behouden) in dat gebied centraal staat (Drechtsteden, 2009). Hoewel het programma slechts indicatief is, vormt deze wel een goede richtlijn voor de concrete invulling op lokaal niveau. Daarnaast worden aan de hand van deze woonvisie ook regionale afspraken gemaakt omtrent de kwaliteitsstandaard van de nieuwbouw. Doordat lokale projecten vaak ook een regionaal effect veroorzaken zijn ook marktpartijen en woningcorporaties betrokken geweest bij het opstellen van de woonvisie.

Fase 3: De interne en externe analyse

Zowel voor de input van de woonvisie als voor het verder uitwerken van de programmering, is het van belang om goed op de hoogte te zijn van de trends en ontwikkelingen binnen de regio en gemeenten. Daartoe is het overlegverband "Drechtsteden Bouwt" opgericht. Eenmaal per jaar wordt een conferentie georganiseerd waarbij ontwikkelaars, woningcorporaties en gemeenten samenkomen. Deze conferentie heeft als doel om actuele ontwikkelingen te bespreken en belangrijke informatie uit te wisselen. Met een aantal van deze betrokken partijen worden ook regelmatig werkgroepen georganiseerd. Naast de informatie die wordt vergaard gedurende zo'n conferentie wordt ook informatie verzameld aan de hand van een verkoopmonitor. Deze verkoopmonitor houdt bij hoe de woningverkoop binnen Drechtsteden verlopen en waar mogelijke knelpunten ontstaan. Ook houdt regio Drechtsteden iedere twee jaar een migratieonderzoek om te analyseren

hoe de verhuisstromen zich binnen de regio verhouden. Tot slot worden ook de provinciale prognoses aan de hand van de PRIMOS-cijfers meegenomen in de marktanalyse.

Fase 4: Het strategisch meerjarenprogramma

Omdat gemeente Dordrecht een grote herstructurering- en transformatieopgave heeft, zijn daarover met de lokale woningcorporaties afspraken gemaakt in de vorm van het zogenoemde PALT (Prestatieafspraken Lange Termijn). Hierin is de strategische ontwikkelingsvisie vanuit de Woonvisie verder gespecificeerd op uitvoeringsniveau. In het PALT zijn daartoe afspraken opgenomen omtrent de woningbouwproductie, de te behalen technische woonkwaliteit en de verdelingen van de taken en verantwoordelijkheden. In navolging van de gemeenten binnen Drechtsteden hebben ook de woningcorporaties zich meer in regionaal verband verenigd. Voor nieuwbouwprojecten zijn marktpartijen met grondposities en bouwrechten de belangrijkste partij. Ook zij worden dan ook door gemeente Dordrecht nauw betrokken bij het programmeringproces. De afspraken uit zowel de woonvisie en het PALT vormen vervolgens het kader voor het lokale strategische woningbouwprogramma.

Fase 5: Het jaarlijkse operationele programma

Het totale woningbouwprogramma wordt op lokaal niveau jaarlijks geoperationaliseerd. Dat resulteert in een jaarplan waarin de voortgang en de afspraken per gemeenten worden vergeleken. Hierin wordt ook het planaanbod met het gewenste programma vergeleken. Dit jaarplan heeft als doel om de voortgang te bewaken en te monitoren en wordt daarom jaarlijks geactualiseerd en voorzien van een vooruitblik naar de opvolgende jaren.

Fase 6: De monitoring en evaluatie

De resultaten van het jaarplan in relatie tot de prestatieafspraken en de Woonvisie worden tweemaal per jaar geïnventariseerd en gepresenteerd aan de hand van een woonmonitor. In deze woonmonitor wordt de marktruimte onderzocht en wordt het planaanbod en de nieuwbouwproductie hiertegen afgezet. Aan de hand hiervan wordt de haalbaarheid van de nieuwbouwproductie bepaald. De resultaten van deze woonmonitor worden jaarlijks op Drechtstedenniveau gecommuniceerd. Gedurende dit overleg wordt ingegaan op knelpunten die zich voordoen en wordt besproken hoe het beste op actuele marktontwikkelingen kan worden ingespeeld. Voorheen hadden deze bijeenkomsten voornamelijk als doel om het proces aan te jagen. Planningen waren toentertijd veelal te optimistisch. Terwijl er nog geen bestemmingsplan was vastgesteld werd al verwacht een project binnen een jaar op te leveren. Het overleg was voornamelijk bedoeld om dat soort dingen te omzeilen en om elkaar daar op aan te spreken. Tegenwoordig gaat het overleg meer over het afstemmen, het faseren en het doseren van de woningbouwproductie.

5.3.3. Conclusie gemeente Dordrecht

Hoewel er op zowel Drechtstedenniveau als binnen gemeente Dordrecht sprake is van een matige kwantitatieve mismatch, is er nog geen urgentie om woningbouwplannen te schrappen. Daarnaast is er enigszins sprake van een kwalitatieve mismatch doordat er te weinig grondgebonden woningen in het programma zijn opgenomen in relatie tot appartementen. De huidige mismatch wordt dan ook vooral gezien als het resultaat van een neergaande conjunctuur. Daarnaast is er naast de krimp geen verschuiving zichtbaar in een

veranderende marktstructuur waardoor de mismatch ook vooral als “conjunctureel” wordt aangeduid.

Uit het stedelijke programmeringproces blijkt dat gemeente Dordrecht binnen Drechtsteden nauw samenwerkt met woningcorporaties, ontwikkelaars, makelaars en andere gemeenten. Deze partijen spannen zich dan ook gezamenlijk in voor de woningbouwprogrammering en stellen zich daartoe ook relatief open in hun belangen waardoor al in vroeg stadium ontwikkelingsprioriteiten kunnen worden aangegeven en per deelgebied kan worden afgesproken welke ingrepen het komende tijdvak centraal staan. De Woonvisie en het PALT zorgen voor goede richtlijnen ten behoeve van het meerjarige woningbouwprogramma dat ook op regionaal niveau wordt opgesteld. Aan de hand van de jaarlijks woonmonitor wordt de woningbouwproductie afgezet tegen de marktruimte en wordt het woningbouwprogramma jaarlijks geactualiseerd. Om het programma te kunnen realiseren wordt daar op lokaal niveau door de gemeente op gestuurd en worden de resultaten op Drechtstedenniveau geïnventariseerd en gecoördineerd.

Geconcludeerd kan worden dat de randvoorwaarden vanuit de strategische planningsbenadering goed zijn verankerd in het stedelijke programmeringproces van gemeente Dordrecht. Daarnaast blijkt ook dat de mismatch vooral van conjuncturele aard. Hierdoor kan niet worden geconcludeerd dat de planningsmethode ten grondslag ligt aan de huidige conjuncturele mismatch, maar kan wel worden verondersteld dat de aanpak heeft bijgedragen aan het voorkomen van een structurele mismatch.

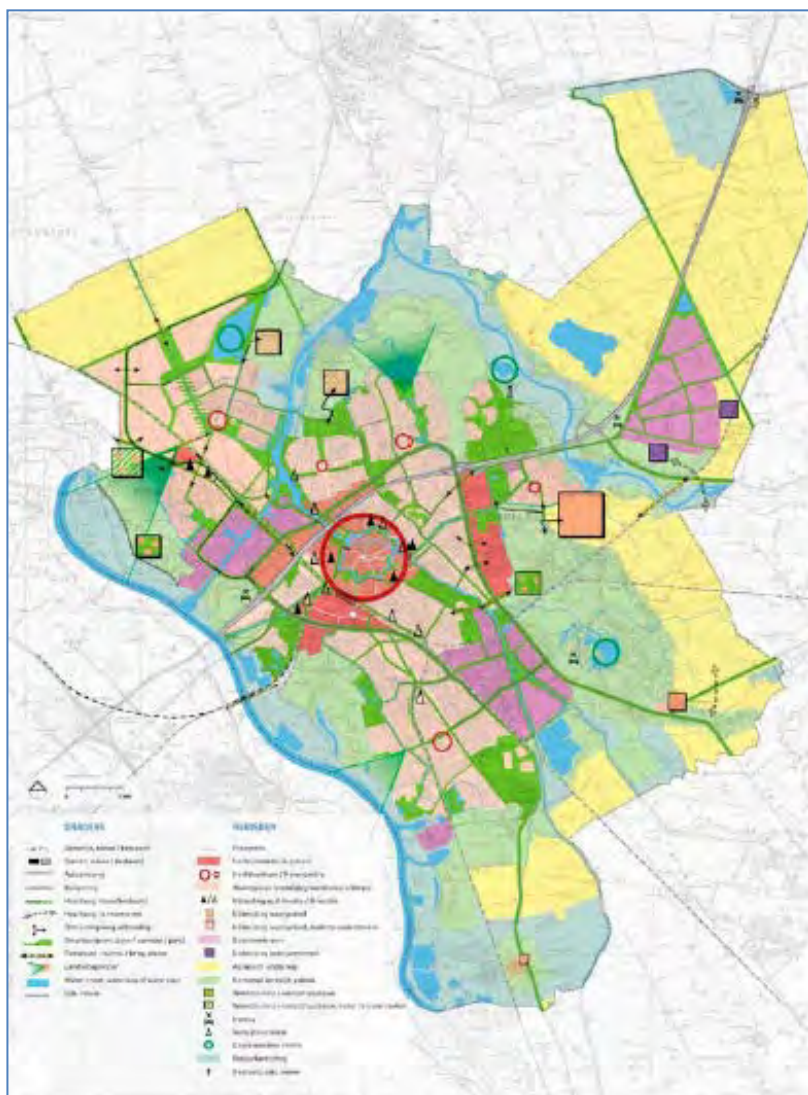
Onderdeel	Aspect	Uitkomst gemeente Dordrecht
Mismatch	<i>Kwantitatief</i>	Matige overprogrammering
	<i>Kwalitatief</i>	- Te veel appartementen - Te weinig grondgebonden
	<i>Typering mismatch</i>	Conjunctureel
Strategische randvoorwaarden	<i>Betrokken actoren</i>	Gemeente, woningcorporaties, projectontwikkelaars, makelaars
	<i>Transparantie in belangen</i>	Ja
	<i>Strategisch meerjarenprogramma</i>	Ja
	<i>Periodieke monitoring voortgang en resultaten</i>	Ja
	<i>Procescoördinator</i>	Commissie Fysiek en lokale gemeente

Tabel 9: Overzicht onderzoeksresultaten gemeente Dordrecht

5.4. Casestudy gemeente Zwolle

De laatste casus die in dit onderzoek wordt behandeld is gemeente Zwolle, gelegen in de provincie Overijssel. Gemeente Zwolle is een centraal gelegen gemeente met één van de grootste treinknooppunten van Nederland. Als grootste stad in de regio vervult zij tevens

een centrumfunctie en wordt Zwolle gekenmerkt als arbeidsstad doordat zij tegenover 120.000 inwoners over circa 90.000 arbeidsplaatsen beschikt. Daarnaast is gemeente Zwolle een groeigemeente met een jaarlijks vestigingsoverschot van gemiddeld 600 personen en groeit dan ook harder dan de natuurlijk aanwas (www.cbs.nl). Samen met gemeente Kampen is gemeente Zwolle bovendien actief in het samenwerkingsverband Zwolle-Kampen Netwerkstad.



Figuur 14: Structuurplankaart Gemeente Zwolle

5.4.1. De mismatch op de woningmarkt

Hoewel er ook in gemeente Zwolle sprake is van een mismatch, is deze naar eigen zeggen binnen de bestaande woningvoorraad niet zo buitenproportioneel groot. Waar andere steden kampen met grote binnenstedelijke herstructureringsopgaven, heeft gemeente Zwolle relatief veel nieuwe uitleg. Voor wat betreft de woningbouw heeft gemeente Zwolle altijd gestreefd naar het behalen en behouden van een hoogwaardig kwaliteitsniveau voor zowel de woningen als de woonomgeving. Doordat deze hogere kwaliteit op de exploitatie drukt, worden er binnen gemeente Zwolle relatief minder woningen per hectare gebouwd dan het landelijk gemiddelde. Door deze aanpak is gemeente Zwolle minder genoodzaakt om in te zetten op stadsvernieuwing. De stadsvernieuwingsopgave richt zich met name op

woningbouw uit de jaren zestig en zeventig en is geconcentreerd op aantal kleine locaties binnen de stad. De aanpak van deze problemen gaat dan ook niet gepaard met grootschalige herstructurering maar wordt verricht aan de hand van een kleinschalige blok-voor-blok aanpak. Dat wil zeggen dat per woonblok wordt bekeken wat de mogelijkheden zijn en welke van de mogelijke ingrepen (slopen, renoveren of niets doen) het beste kan worden toegepast. Een kwalitatief mindere woningvoorraad heeft tenslotte ook een functie binnen de woningmarkt, aldus gemeente Zwolle.

Naast de fysieke kwaliteit van de woningvoorraad is de mismatch tussen de marktvraag en het woningbouwprogramma aan de hand van woningtypen een ander kwalitatief aspect. Het grootste probleem waar gemeente Zwolle momenteel mee lijkt te kampen is het tekort aan studentenhuysvesting. Zwolle is naar eigen zeggen een echte studentenstad maar toch is het tot op heden niet gelukt om deze studenten een plaats in de stad te geven. Daar wordt in het huidige programma wel rekening mee gehouden. Daarnaast is er de afgelopen jaren te weinig gebouwd voor senioren. Hoewel momenteel nog niet volledig aan de vraag kan worden voldaan, tracht gemeente Zwolle wel zo snel mogelijk meer levensloopbestendige woningen in het programma op te nemen en te (laten) realiseren.

Buiten de bestaande voorraad is er ook binnen de gemeentelijke planningslijst sprake van een mismatch. Dit kenmerkt zich vooral op het gebied van appartementen. Net als in veel andere gemeenten is binnen het Zwolse programma op korte termijn een relatief hoog aandeel appartementen te vinden. Tot ongeveer 4 á 5 jaar geleden waren appartementen “golden business” en daar werd dan ook druk op geanticieerd in de woningbouwprogrammering. Wanneer echter binnen het programma het aandeel appartementen met eengezinswoningen wordt vergeleken, blijkt de verhouding appartementen met 30% ten opzichte van 70% eengezinswoningen laag tegenover andere gemeenten. Een vernieuwde fasering kan hierbij een oplossing bieden maar toch is het moeilijk in te schatten hoe de geplande woningbouwproductie gaat verlopen. In de programmering ben je voor een groot deel afhankelijk van hoe snel andere partijen kunnen bouwen. Daarnaast ligt de woningbouwproductie lager dan oorspronkelijk werd beoogd. Op dit moment ligt de realisatie op het gebied van woningbouw 50% lager dan de oorspronkelijke taakstelling. De oorspronkelijke taakstelling bedroeg circa 900 woningen per jaar (inclusief 100 woningen ten behoeve van kwalitatieve vervanging) wat tussen 2010 en 2020 een productie van 9.000 woningen betekent.

Gemeente Zwolle heeft binnen een aantal projecten het programma teruggelegd en heeft daar ook deels financieel verantwoordelijkheid voor genomen. Dit was mogelijk doordat zij een aantal jaren geleden een naar eigen zeggen “Gouden Manoeuvre” hebben gemaakt. Bij de ontwikkeling van de VINEX-locatie Stadshage is gemeente Zwolle met de ontwikkelaar anterieur overeengekomen dat een substantieel bedrag van de verkoopprijs van de woningen wordt overgemaakt naar de gemeente om de kosten ten behoeve van de aanleg van hoogwaardige infrastructuur en buitenruimte te dekken. Dit heeft ervoor gezorgd dat de gehele exploitatie niet enkel op de gronduitgifte draait maar als het ware een extra “plus” bevat. Door de crisis hebben ontwikkelaars daarnaast geen haast met het verzilveren van hun bouwclaims. Daarnaast zoeken zij meer naar mogelijkheden om grote projecten op te delen en te faseren. Dit heeft in gemeente Zwolle geleid tot het starten van pilots om de

reactie van de markt te peilen alvorens met een groter project kan worden gestart. Op deze manier wordt getracht om meer flexibiliteit in de uitvoering in te bouwen. Doordat gemeente Zwolle niet per definitie een actief grondbeleid voert hebben zij hierin dan ook meer vrijheid dan gemeenten die als gevolg van een actief grondbeleid financieel nauw betrokken zijn in risicovolle woningbouwprojecten.

5.4.2. Het stedelijke programmeringproces

Net als in de voorgaande drie cases wordt in dit onderdeel het stedelijke programmeringproces van de desbetreffende gemeente besproken.

Fase 1: De selectie van stakeholders

Net als gemeenten Apeldoorn en Dordrecht, maakt ook gemeente Zwolle deel uit van een regionaal samenwerkingsverband. In 2000 werd naar aanleiding van de verstedelijkingsopgaven door gemeente Kampen en gemeente Zwolle het samenwerkingsverband Zwolle-Kampen Netwerkstad (ZKN) opgericht. Dit samenwerkingsverband is niet alleen gericht op de programmering van woningbouw, maar betreft ook de versterking van de regio in het kader van bedrijvigheid en bereikbaarheid. De samenwerking is gericht op een viertal programma's: Sterke Steden, Economische Ontwikkeling, Bereikbaarheid en Mobiliteit en Kwaliteit van Leven. Daarbinnen zijn een aantal kernprojecten benoemd die regionaal worden aangepakt. Vanuit dit samenwerkingsverband wordt ook de samenwerking met andere gemeenten binnen de regio gecoördineerd. Inmiddels is tussen Zwolle-Kampen Netwerkstad, provincie Overijssel en de buurgemeenten een convenant opgesteld waarin afspraken zijn gemaakt omtrent de regionale woningbouwproductie.

Fase 2: De Structuurvisie/Woonvisie

De regionale samenwerking tussen gemeente Zwolle en gemeente Kampen heeft geresulteerd in de "Netwerkstadvisie 2030". In deze visie zijn tussen beiden gemeenten afspraken gemaakt met betrekking tot de te realiseren woningbouwaantallen en de toekomstige herstructureringsopgaven en worden de woonmilieus per wijk benoemd. Ook is beschreven hoe Zwolle-Kampen Netwerkstad zich ten opzichte van de regio profileert en opereert.

Op lokaal niveau heeft gemeente Zwolle in 2008 het Structuurplan 2020 opgesteld. Dit structuurplan vormt het kader voor toekomstige ontwikkelplannen waarin de hoofdlijnen en criteria zijn opgenomen waarlangs bouwplannen en ontwikkelingsvisies nader kunnen worden uitgewerkt. Naast het structuurplan is ook een meerjarig ontwikkelingsprogramma opgesteld. Dit ontwikkelingsprogramma is een convenant met het Rijk waarin concrete prestatieafspraken over de ontwikkeling van de stad zijn gemaakt. De regionale Netwerkstadvisie, het Structuurplan en het meerjarige ontwikkelingsprogramma vormen vervolgens het kader waarbinnen de Woonvisie "Wonen in Zwolle" tot stand is gekomen. Deze woonvisie is het uitgangspunt voor de stedelijke programmering en schetst een beeld van de kwalitatieve woningvoorraad in relatie tot de ontwikkelingen in de vraag. De Woonvisie geeft daarmee richting aan het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid en fungeert als kader waaraan initiatieven kunnen worden getoetst.

Fase 3: De interne en externe analyse

Op het lokale schaalniveau heeft gemeente Zwolle zich verenigd met marktpartijen in het Zwols Consilium. Samen met projectontwikkelaars, makelaars en woningcorporaties treedt gemeente Zwolle in overleg over de ontwikkeling van de woningmarkt. Elke twee maanden wordt de voortgang van de nieuwbouwproductie en de knelpunten die daarbij optreden besproken en in beeld gebracht. Aan de hand daarvan worden vervolgens mogelijke acties geformuleerd en wordt een taakverdeling opgesteld. Deze aanpak is in de volksmond 'De Zwolse Aanpak' gaan heten. Het resultaat van deze bijeenkomsten vormt vervolgens input voor het beleid (de Woonvisie) en het woningbouwprogramma.

Fase 4: Het strategische meerjarenprogramma

In navolging van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008 waardoor de uitvoeringsparagraaf een vast onderdeel van de structuurvisie is geworden, is het structuurplan in 2009 voorzien van een uitvoeringsprogramma. In dit uitvoeringsprogramma is de woningvoorraad afgezet tegen het woningbouwprogramma en zijn doelstellingen geformuleerd met betrekking tot de gewenste toekomstige samenstelling van de woningvoorraad. In het Woonplan zijn vervolgens de woningbouwambities en de samenstelling van het programma nader uitgewerkt. Gedurende de looptijd van de Woonvisie (15 jaar) wordt elke vijf jaar een woonplan opgesteld waarin tevens de Woonvisie wordt geactualiseerd. Een vast onderdeel van dit woonplan is het woningbouwprogramma waarin de planvoorraad is onderverdeeld over diverse locaties en in verschillende prijsklassen. Net als in andere gemeenten worden op lokaal schaalniveau ook prestatieafspraken gemaakt met de woningcorporaties die tevens in dit woonplan zijn opgenomen.

Fase 5: Het jaarlijkse operationele programma

Aan de hand van het woonplan is de jaarlijkse woningbouwproductie in beeld gebracht. Aan de hand van een jaarlijks woonprogramma wordt de voortgang van de geplande woningbouwproductie gemonitord. Aan de hand van dit woonprogramma wordt ook het totale woningbouwprogramma geactualiseerd. Naast de periodieke voortgangsrapportages is er ook een continu monitoringsproces van het programma. De voortgang van de projecten wordt door de betrokken projectleiders aan de programmamanagers gerapporteerd die vervolgens het effect van deze voortgang tegen het totale programma afzetten. Deze effecten worden vervolgens richting de werkgroep Stedelijk Programmeren gecommuniceerd die vervolgens een advies voorlegt aan het bestuur.

In het gehele programmeringsproces vervult gemeente Zwolle voornamelijk een actieve regierol. Door actief te monitoren tracht gemeente Zwolle de voortgang van projecten aan te sporen en tracht zij te voorkomen dat projecten stilvallen of elkaar gaan beconcurreren. Vanuit deze regierol vervult gemeente Zwolle dan ook niet per definitie een actief grondbeleid. Per locatie en per project worden de mogelijkheden onderzocht en aan de hand daarvan wordt de beste strategie bepaald.

Fase 6: De monitoring en evaluatie

In het kader van het jaarplan wordt gelijktijdig met de voorjaarsnota en de begroting een voortgangsrapportage Programma's en Projecten opgesteld. In deze voortgangsrapportage

wordt de voortgang van het woningbouwprogramma gemonitord en geëvalueerd en wordt het beleid en het woningbouwprogramma aan de hand van deze resultaten bijgesteld.

5.4.3. Conclusie gemeente Zwolle

Hoewel ook gemeente Zwolle momenteel te maken heeft met een mismatch in de planvoorraad is deze slechts kwalitatief van aard. Net als in andere gemeenten heeft zij te maken met een overaanbod van appartementen op korte termijn. Uit de verhouding tussen appartementen en eengezinswoningen blijkt echter dat het aandeel appartementen niet dermate groot is er concrete woningbouwprojecten dient te worden geschrapt of te worden omgebogen. Er is dan ook vooral sprake van een conjuncturele mismatch als gevolg van de crisis.

De planningsstrategie van gemeente Zwolle komt goed overeen met de voorwaarden zoals deze uit de strategische planningsmethode naar voren komen. Gemeente Zwolle werkt zowel op regionale als lokaal niveau met diverse partijen samen. Dit heeft op regionale schaal geleid tot een aanpassing in de woningbouwprogrammering van buurgemeenten en op lokale schaal wordt gezocht naar oplossingen voor knelpunten in de lokale balans tussen vraag en aanbod van de nieuwbouwproductie. Doordat de input vanuit deze samenwerking eveneens in het beleid wordt meegenomen is er sprake van een vroegtijdige betrokkenheid van marktpartijen. Deze nauwe samenwerking en betrokkenheid kan eveneens niet succesvol zijn zonder enige mate van transparantie in de belangen. Dit wordt dan ook zo goed mogelijk nagestreefd. Daarnaast heeft gemeente Zwolle ook een zeer gestructureerde cyclus binnen het woonbeleid. De Woonvisie is gekoppeld aan het Structuurplan en vormt het kader voor het vijfjarige Woonplan en de prestatieafspraken. Dit concrete meerjarige woningbouwprogrammering is voorzien van een planning van de planvoorraad waar aan de hand van het jaarlijkse woonprogramma en de voortgangsrapportage nauwgezet op wordt gemonitord en gecoördineerd. Deze resultaten worden jaarlijks teruggekoppeld naar het Woonplan waardoor de woningbouwprogrammering jaarlijks wordt aangepast en geactualiseerd.

Ook intern is de coördinatie van de woningbouwprogrammering gewaarborgd. Gemeente Zwolle beschikt over een programmamanager Wonen die de voortgang van de lopende projecten via de projectleiders inventariseert. Deze programmamanager zet vervolgens de voortgang van de individuele projecten af tegenover het totale programma en heeft zo zicht op de eventuele risico's die de status van de projecten met zich meebrengen.

Net als voor gemeente Dordrecht kan in deze casus niet worden geconcludeerd dat de planningsstrategie ten grondslag ligt aan de conjuncturele mismatch zoals deze nu in gemeente Zwolle wordt ervaren. Wel kan worden geconcludeerd dat de planningsaanpak een snelle schakeling binnen het programma mogelijk maakt doordat vrijwel constant wordt gemonitord. Hierdoor kan wel worden geconcludeerd dat de huidige programmeringstrategie vermoedelijk heeft bijgedragen aan het beperken van de structurele mismatch waardoor geen herprogrammering nodig is.

Onderdeel	Aspect	Uitkomst gemeente Zwolle
Mismatch	<i>Kwantitatief</i>	Geen overprogrammering
	<i>Kwalitatief</i>	- Te veel appartementen - Te weinig levensloopbestendige woningen - Te weinig studentenhuisvesting
	<i>Aard</i>	Conjunctureel
Strategische randvoorwaarden	<i>Betrokken actoren</i>	Gemeente, woningcorporaties, Projectontwikkelaars en makelaars
	<i>Transparantie in belangen</i>	Ja
	<i>Strategisch meerjarenprogramma</i>	Ja
	<i>Periodieke monitoring voortgang en resultaten</i>	Ja
	<i>Procescoördinator</i>	Programmamanager Wonen

Tabel 10: Overzicht onderzoeksresultaten gemeente Zwolle

6 ANALYSE VAN DE ONDERZOEKSRESULTATEN

De onderzoeksresultaten uit het vorige hoofdstuk worden in dit hoofdstuk nader geanalyseerd. De analyse van de onderzoeksresultaten vormt de basis voor de conclusies en aanbevelingen die in het volgende hoofdstuk van dit onderzoeksrapport worden gepresenteerd. In het eerste deel van dit hoofdstuk zullen de onderzoeksresultaten nog kort worden toegelicht en met elkaar worden vergeleken. In het tweede deel van dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten aan de hand van een matrix uiteengezet.

6.1. De mismatch

In elk van de onderzochte gemeenten is sprake van een mismatch tussen de marktvraag en het woningbouwprogramma. Opvallend is dat gemeente Zwolle nauwelijks een kwantitatieve mismatch lijkt te kennen terwijl in gemeente Breda de kwantitatieve mismatch op termijn zeer omvangrijk is. Gemeente Dordrecht kent ook een kwantitatieve mismatch al is deze niet erg ruim. Hoewel de totale planvoorraad van gemeente Apeldoorn overeenkomt met de geplande woningbouwaantallen betreft het slechts voor 42% harde capaciteit waardoor er nog enige flexibiliteit in het programma zit. Wanneer de mismatch vanuit de kwalitatieve invalshoek wordt beoordeeld valt op de elke gemeente te maken heeft met een kwalitatieve mismatch met betrekking tot appartementen. Deze is echter in gemeente Zwolle het kleinst doordat daar slechts 30% van het totale programma uit appartementen bestaat. In de overige cases bestaat het woningbouwprogramma vaak uit minimaal 45% aan appartementen. Hoewel een vergelijking van de omvang van de mismatch geen doel van dit onderzoek is, kan wel worden geconcludeerd dat de mismatch in gemeenten Apeldoorn en Breda structureel is doordat zij de noodzaak erkennen dat het huidige programma niet langer aan de vraag voldoet. In gemeenten Dordrecht en Zwolle wordt de mismatch in grotere mate als conjunctureel beoordeeld waardoor zij voorlopig kunnen volstaan met een gewijzigde fasering.

Opvallend is wel dat bij de gemeenten die jarenlang in grote mate een actief grondbeleid hebben gevoerd (Apeldoorn en Breda) er problemen bij het grondbedrijf zijn ontstaan. Gemeenten hebben hierdoor strategische grondaankopen gedaan zonder dat er op korte termijn een project op kon worden gerealiseerd. Zeker nu veel projecten vertraging oplopen en voor onbepaalde tijd worden uitgesteld worden veel gemeenten gedwongen om op de gronden af te boeken wat tot onvoorziene tegenvallende inkomsten of zelfs verliezen kan leiden. Hoewel gemeente Zwolle in tegenstelling tot gemeenten Apeldoorn en Breda niet per definitie een actief grondbeleid voert, hebben zij ook reeds op het grondbedrijf afgeboekt. Dit doen zij in tegenstelling tot de andere gemeenten al een aantal jaren waardoor de druk nu niet meer zo groot is en de verliezen daardoor worden verspreid. Daarnaast is gemeente Zwolle voor de crisis ten behoeve van de ontwikkeling van een grote uitleglocatie met de ontwikkelaar een extra financiële bijdrage voor de aanleg van kwalitatief hoogwaardige infrastructuur overeengekomen. Hierdoor draait de exploitatie niet volledig op de gronduitgifte en is de grondexploitatie nog steeds positief. Hoewel veel

gemeenten aangeven voor een actief grondbeleid te hebben gekozen om zo meer sturingsmacht te generen, blijkt dit in de praktijk voor veel gemeenten nadelig te hebben uitgewerkt.

6.2. De planningsstrategie

In het tweede deel van de casestudies is het stedelijke programmeringproces van de verschillende gemeenten uiteengezet. Aan de hand van de vijf belangrijkste randvoorwaarden vanuit Strategic Planning is vervolgens het programmeringproces beoordeeld.

Betrokken actoren

De mate waarin andere actoren worden betrokken in het proces loopt sterk uiteen. Vrijwel alle gemeenten werken samen met woningcorporaties maar het betrekken van andere marktpartijen speelt niet binnen elke gemeente een rol. Gemeenten Dordrecht en Zwolle zijn goede voorbeelden van hoe lokale marktpartijen een rol kunnen spelen in het proces en zo ook van toegevoegde waarde kunnen zijn. Tijdens periodieke overlegmomenten wordt de status van de woningmarkt en mogelijke knelpunten gesignaleerd. Daar wordt vervolgens gezamenlijk naar mogelijke oplossingen gezocht. De informatie die gedurende dergelijke bijeenkomsten wordt gedeeld werkt zodoende ook zelfregulerend doordat alle partijen zich meer bewust worden van wat er op de markt speelt.

Transparantie in belangen en informatie

De nauwe samenwerking tussen publieke en private partijen vereist dan ook transparantie in belangen en informatie die wordt gedeeld. Ook hierin verschillen de onderzochte cases van elkaar. Gemeenten Dordrecht en Zwolle trachten door de nauwe samenwerking een hogere mate van transparantie in informatie te bewerkstelligen. In gemeente Apeldoorn en Breda is deze samenwerking nog niet zo sterk waardoor er ook weinig sprake is van transparantie tussen de gemeenten en woningcorporaties.

Strategisch meerjarenprogramma

De meest cruciale randvoorwaarde is het hebben van een strategisch meerjarenprogramma. Om goed grip te kunnen houden op de woningbouwproductie is een meerjarenprogramma waarin de projecten gefaseerd zijn opgenomen onontbeerlijk. In zowel gemeente Apeldoorn als gemeente Breda blijkt dat tot voor kort er geen eenduidig overzicht was van alle lopende en geplande projecten. In gemeenten Apeldoorn en Breda heeft dit geleid tot een late ontdekking van de structurele mismatch. In gemeente Dordrecht wordt de programmering al jarenlang op Drechtstedenniveau verdeeld en afgestemd. In Zwolle vormt het woningbouwprogramma een vast onderdeel van het woonplan en wordt zodoende jaarlijks geactualiseerd.

Periodieke monitoring van de voortgang en de resultaten

Door het gebrek aan een strategisch meerjarenprogramma in gemeenten Apeldoorn en Breda is er ook geen sprake van een periodieke monitoring van de voortgang en de resultaten van het woningbouwprogramma. In gemeente Dordrecht wordt de voortgang jaarlijks in een voortgangsrapportage beoordeeld en voorzien van een vooruitblik naar het volgende jaar. In gemeente Zwolle wordt er zelfs elk halfjaar een voortgangsrapportage

opgesteld. In beide gevallen vormt de monitoring een belangrijk instrument om de voortgang te kunnen sturen en coördineren.

Processponsor in programmeringproces

Voor wat betreft de coördinatie en sturingsmogelijkheden binnen het proces is het aanstellen van een processponsor volgens de strategische planningsbenadering van belang. Gemeente Zwolle voldoet het beste aan deze randvoorwaarde. Zij beschikt over een programmamanager Wonen die de voortgang van alle projecten in relatie tot het totale woningbouwprogramma bewaakt. In gemeente Dordrecht wordt de woningbouwproductie ook aangestuurd vanuit de commissie Fysiek op Drechtstedenniveau. Op lokaal niveau wordt de voortgang ook gemonitord en gecoördineerd hetzij niet zo centraal als in Zwolle. In Gemeente Apeldoorn en Breda is zowel op regionaal als lokaal niveau geen sprake van een processponsor.

6.3. Analyse van de onderzoeksresultaten

Uit de voorgaande paragrafen is gebleken dat tussen de onderzochte cases een aantal tegenstellingen maar ook een aantal overeenkomsten bestaan. Verderop in deze paragraaf zijn in matrixvorm voor zowel de mismatch als het programmeringsproces de verschillen en overeenkomsten inzichtelijk gemaakt.

Zoals uit de analyse reeds is gebleken is de omvang van de mismatch bij benadering in Breda het grootst en in Zwolle het kleinst. Doordat de omvang van de mismatch geen doel in dit onderzoek is, is in dit onderzoek slechts gebruik gemaakt van het onderscheid in een structurele en een conjuncturele mismatch. Hieruit is gebleken dat in gemeente Apeldoorn en Breda de mismatch structureel is en in gemeenten Dordrecht en Zwolle conjunctureel. Dat wil zeggen dat er op dit moment in Apeldoorn en Breda de noodzaak bestaat om planvoorraad te schrappen en te herprogrammeren terwijl in gemeente Dordrecht en Zwolle de huidige planvoorraad anders kan worden gefaseerd.

Ook in de vergelijking van de programmeringprocessen is een duidelijke tweedeling te herleiden. Gemeenten Dordrecht en Zwolle voldoen op vrijwel alle fronten aan de randvoorwaarden zoals deze vanuit de strategische planningsbenadering worden gesteld en vormen daarmee een sterk contrast met gemeenten Apeldoorn en Breda waar de randvoorwaarden nauwelijks worden nageleefd. Daarnaast verloopt het programmeringsproces van gemeenten Dordrecht en Zwolle meer langs de fasering van strategische planning ten opzichte van gemeenten Apeldoorn en Breda waar het proces veel meer topdown is vormgegeven.

Aan de hand van de onderzoeksresultaten zou kunnen worden verondersteld dat stedelijke programmering als een vorm van strategische planning een positieve uitwerking heeft op de omvang en de mate van de mismatch. Hierbij dient echter wel rekening te worden gehouden met het feit dat het programmeringsproces geen directe invloed heeft op de balans op de woningmarkt. Het programmeren van woningbouw is eerder een instrument waarmee de balans tussen vraag en aanbod in kaart kan worden gebracht en waarmee de voortgang kan worden bewaakt. Alle onderzochte gemeenten zijn het erover eens dat het initiatief om woningbouwplannen aan de huidige marktvraag aan te passen primair bij

marktpartijen ligt. Daardoor kan niet worden geconcludeerd dat wanneer aan de randvoorwaarden vanuit Strategic Planning wordt voldaan een mismatch kan worden voorkomen.

Hoewel de woningbouwprogrammering geen directe invloed heeft op de balans tussen vraag en aanbod op de woningmarkt kan de programmering daar wel indirect aan bijdragen. Zo blijkt uit het onderzoek dat gemeenten die al langere tijd het totale woningbouwprogramma in een strategisch meerjarenprogramma faseren en jaarlijks de voortgang monitoren, veel sneller kunnen schakelen bij veranderende marktomstandigheden. Daarnaast biedt de nauwere samenwerking met marktpartijen de mogelijkheid om al snel veranderende marktomstandigheden te signaleren en mogelijke risico's ten aanzien van de woningbouwproductie te signaleren. Tot slot blijkt dat gemeenten die zich meer als processponsor hebben geprofileerd waardoor zij niet per definitie een actief grondbeleid voeren, in veel mindere mate last hebben van de gevolgen van de mismatch namelijk de problematiek met betrekking tot onverkoopbare bouwgrond. Deze problemen hadden mede kunnen worden voorkomen indien aan de hand van een gedegen programmering een reële inschatting was gemaakt van de afzetmogelijkheden van de bouwgrond.

Kortom, door de woningbouwproductie aan de hand van het strategische planningsproces te programmeren wordt geen directe invloed uitgeoefend op de mismatch tussen de marktvraag en het woningbouwaanbod. Echter, blijkt in de praktijk dat het stedelijke programmeringsproces als vorm van strategische planning veel voordelen biedt waardoor indirect de kans op een structurele mismatch wordt verkleind.

Onderwerp	Aspect	Apeldoorn	Breda	Dordrecht	Zwolle
De mismatch	<i>Kwantitatieve mismatch</i>	Matige overprogrammering	Grote overprogrammering	Matige overprogrammering	Vrijwel geen overprogrammering
	<i>Kwalitatieve mismatch</i>	- Te groot aandeel appartementen - Te klein aandeel levensloopbestendige woningen	- Te groot aandeel appartementen	- Te groot aandeel appartementen	- Te groot aandeel appartementen - Te klein aandeel levensloopbestendige woningen
	<i>Trends</i>	- Wegtrek van jonge gezinnen - Wegtrek van jongeren	- Instroom van studenten en ouderen - Wegtrek jonge gezinnen naar de regio	- Wegtrek van hogere inkomens - Kwalitatief slechte woningvoorraad	- Wegtrek van studenten
	<i>Type grondbeleid</i>	Actief	Actief	Actief/Passief	Actief/Passief
	<i>Typering mismatch</i>	Structureel	Structureel	Conjunctureel	Conjunctureel

Randvoorwaarden Strategic Planning	<i>Betrokken actoren</i>	Matig	Slecht	Goed/Zeer goed	Zeer goed
	<i>Transparantie in belangen</i>	Nee	Nee	Ja	Ja
	<i>Strategisch meerjarenprogramma</i>	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
	<i>Periodieke monitoring voortgang en resultaten</i>	Ja	Nee	Ja	Ja
	<i>Processponsor in programmerings- proces</i>	Regio: Provincie Gelderland Lokaal: Niet aanwezig	Regio: Provincie Noord- Brabant Lokaal: Niet aanwezig	Regio: Commissie 'Fysiek' Lokaal: Gemeente	Lokaal: Programma- manager Wonen

Tabel 11: Overzicht van de onderzoeksresultaten uit de casestudy

In dit laatste en tevens afrondende hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek gepresenteerd. De centrale vragen zoals deze aan het begin van het onderzoek zijn geformuleerd worden nogmaals beschouwd en beantwoord. Op basis van de verkregen kennis volgen de aanbevelingen die trachten bij te dragen aan de verbetering van de stedelijke programmeringstrategie van gemeente Breda.

7.1. Conclusies

Dit onderzoek richt zich op de vraag *“In hoeverre kan de mismatch op de woningmarkt worden toegerekend aan de wijze waarop door de gemeente invulling wordt gegeven aan de stedelijke programmering als strategisch planningsproces?”* Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn een drietal deelvragen opgesteld. Alvorens de hoofdvraag te beantwoorden, worden allereerst de geformuleerde onderzoeksvragen nogmaals beschouwd en beantwoord.

De eerste onderzoeksvraag van het onderzoek luidt: *“In hoeverre is er sprake van een mismatch op de woningmarkt”*. Elk van de vier onderzochte gemeenten vertoont een bepaalde mate van mismatch tussen de marktvraag en het woningbouwprogramma. Hoewel de mismatch binnen elke gemeenten eigen kenmerken heeft als gevolg van lokale trends, blijkt vooral het hoge aandeel appartementen een terugkerende mismatch te zijn. Als gevolg van de lokale mismatch trekken bepaalde bevolkingsgroepen weg uit de gemeenten. In gemeenten Apeldoorn en Breda zijn dat jonge gezinnen, in gemeente Dordrecht de hogere inkomens en in gemeente Zwolle de studenten. Daarnaast hebben de gemeenten in het oosten van het land, Apeldoorn en Zwolle, de komende jaren een grote opgave in het bouwen van levensloopbestendige woningen door de hoge mate van vergrijzing in dat gebied.

In alle gemeenten is daarnaast sprake van vraaguitval met als gevolg een tegenvallende woningbouwproductie. Dit drukt zwaar op het geplande woningbouwprogramma. Het risico van deze “bouwuitval” is dat het woningbouwprogramma niet binnen het geplande tijdvak kan worden gerealiseerd en daardoor niet aansluit bij de dan geldende trends op de woningmarkt. Daarnaast zorgt de vertraging van de bouw voor hoogoplopende rentelasten voor grondeigenaren waardoor gemeenten die een actief grondbeleid voeren in de problemen kunnen komen. Een ander risico is dat woningbouwinitiatieven die wellicht beter bij de huidige wensen op de markt aansluiten door het gebrek aan programma geen doorgang kunnen vinden.

Een mismatch op de woningmarkt is echter geen vreemd verschijnsel. Doordat het aanbod veelal achterloopt bij de vraag is er eigenlijk sprake van een bijna constante mismatch. Deze mismatch is echter pas een probleem wanneer het woningbouwprogramma zowel kwantitatief als kwalitatief ook op de langere termijn niet op de vraag aansluit. Wanneer de

resultaten van de onderzochte cases met elkaar worden vergeleken valt een duidelijke tweedeling op. Twee gemeenten erkennen de noodzaak om het huidige woningbouwprogramma te herprogrammeren, dat wil zeggen om te buigen en te faseren, terwijl twee andere gemeenten deze noodzaak niet erkennen en volstaan met een aangepaste fasering van het woningbouwprogramma. Hieruit is geconcludeerd dat in de gemeenten Apeldoorn en Breda sprake is van een “structurele mismatch” en in gemeenten Dordrecht en Zwolle sprake is van een “conjuncturele mismatch”.

De tweede deelvraag gaat verder in op de invulling die gemeenten geven aan de stedelijke programmering als strategisch planningsproces. Deze deelvraag luidt dan ook: *“Op welke wijze wordt door de gemeente invulling gegeven aan de stedelijke programmering en hoe verhoudt zich dat tot de strategische planningsbenadering?”* In dit onderzoek is het proces van stedelijke programmering als een vorm van strategische planning benaderd waarbij de randvoorwaarden vanuit strategische planning als toetsingscriteria hebben gediend. Aan de hand van deze fasering is vervolgens het stedelijke programmeringsproces beschreven en beoordeeld. Wanneer het programmeringsproces van alle gemeenten wordt vergeleken valt op dat ook hierin een tweedeling is te onderscheiden. In gemeenten Apeldoorn en Breda worden de randvoorwaarden vanuit strategische planning nauwelijks nageleefd. Dit in tegenstelling tot gemeenten Dordrecht en Zwolle waar deze randvoorwaarden al langer een belangrijke plaats in het planningsproces innemen. Eén van de belangrijkste verschillen tussen de gemeenten is de samenwerking met lokale marktpartijen (in de vorm van projectontwikkelaars, makelaars en andere grootgrondeigenaars) tegenover een autonome gemeente of een samenwerking met enkel lokale woningcorporaties. Hiermee samenhangend is er een verschil met betrekking tot de openheid en transparantie van elkaars belangen en belangrijke informatie. In de gemeenten waar men op bredere schaal met lokale marktpartijen samenwerkt is ook de transparantie in belangen en marktinformatie groter. Met betrekking tot de woningbouwprogrammering zelf zijn er ook grote onderlinge verschillen. Zo wordt in gemeenten Dordrecht en Zwolle wel gebruik gemaakt van een strategisch meerjarenwoningbouwprogramma en wordt hier strak op gemonitord in relatie tot de dynamiek op de woningmarkt. In gemeenten Apeldoorn en Breda is dit de afgelopen jaren nauwelijks gedaan waardoor zij zich genoodzaakt zien om te herprogrammeren en het programma zowel kwantitatief als kwalitatief om te buigen. Het toezicht op de woningbouwprogrammering in gemeenten Dordrecht en Zwolle gebeurt heel centraal. In Zwolle is daarvoor een programmamanager Wonen actief die de voortgang van de individuele projecten afzet tegen het totale woningbouwprogramma en aan de hand daarvan de woningbouwproductie monitort. De rol die door de gemeenten wordt ingenomen hangt ook sterk samen met het type grondbeleid dat zij voeren. In gemeenten Dordrecht en Zwolle wordt niet per definitie actief grondbeleid gevoerd. In gemeente Dordrecht zijn er veel particuliere partijen die veel grond bezitten en gemeente Zwolle maakt per te ontwikkelen locatie een afweging met betrekking tot de te voeren grondpolitiek. In gemeenten Apeldoorn en Breda wordt in de eerste instantie getracht om te sturen op een actief grondbeleid. De rol die gemeenten Dordrecht en Zwolle in het proces aannemen sluit dan ook veel beter aan de rol van de processponsor zoals deze door strategische planningsbenadering wordt voorgeschreven.

De laatste deelvraag tracht een verband te leggen tussen de eerste en de tweede deelvraag en luidt dan ook *“Wat is het verband tussen de gebruikte planningsbenadering van de gemeenten en de mismatch op de woningmarkt?”*. Als de onderzoeksresultaten van de mismatch in de onderzochte gemeenten worden geconfronteerd met de onderzoeksresultaten omtrent de invulling van het stedelijke programmeringproces valt op dat de mismatch in de gemeenten die de randvoorwaarden vanuit strategische planning naleven niet als structureel wordt gekenmerkt.

	<i>Apeldoorn</i>	<i>Breda</i>	<i>Dordrecht</i>	<i>Zwolle</i>
Mismatch	Structureel	Structureel	Conjunctureel	Conjunctureel
Naleving Randvoorwaarden strategische planning	Niet	Niet	Wel	Wel

Tabel 12: Overzicht verhouding mismatch en naleving strategische randvoorwaarden

Hieruit zou kunnen worden verondersteld dat het wel of niet naleven van de randvoorwaarden vanuit strategische planning gevolgen heeft voor het type mismatch dat zich op de woningmarkt voordoet. In het kader van de beantwoording van de hoofdvraag *“In hoeverre kan de mismatch op de woningmarkt worden toegerekend aan de wijze waarop door de gemeente invulling wordt gegeven aan de stedelijke programmering als strategisch planningsproces?”* kan dan ook worden geconcludeerd dat het type mismatch dat zich voordoet op de woningmarkt indirect kan worden toegerekend aan de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het stedelijke programmering als strategisch planningsproces. Hiermee is dan echter niet gezegd dat door de toepassing van de randvoorwaarden vanuit strategische planning een *conjuncturele* mismatch kan worden voorkomen. Wel wordt geconcludeerd dat de toepassing van deze randvoorwaarden kan *bijdragen* aan het voorkomen en/of beperken van een *structurele* mismatch.

7.2. Aanbevelingen

De doelstelling van het onderzoek richt zich op het doen van aanbevelingen aan gemeente Breda met betrekking tot het vernieuwen van de stedelijke programmeringstrategie. In deze paragraaf worden dan ook aanbevelingen geformuleerd die hieraan kunnen bijdragen.

Aanbeveling 1: Versterk de samenwerking met private en publieke partijen

Uit het onderzoek is gebleken dat gemeenten die naast woningcorporaties meer samenwerkten met lokale marktpartijen zoals projectontwikkelaars in mindere mate last hebben van een structurele mismatch. Deze partijen werden meer betrokken in het voorproces en deze samenwerking vormde een goede basis voor een transparantere informatievoorziening. Het inplannen van regelmatige contactmomenten met marktpartijen kan daarbij versterkend werken en bijdragen aan het bereiken van een bepaalde mate van zelfcoördinatie doordat partijen zich meer bewust worden van de problematiek die op de markt speelt.

Een ander opvallend punt uit het onderzoek is dat gemeente Breda de enige gemeente is die niet in een actief samenwerkingsverband is verenigd. Dit terwijl er wel sprake is van regionale concurrentie met buurgemeenten als Etten-Leur en Oosterhout. Een betere samenwerking op regionale schaal kan dan ook voorkomen dat er te veel concurrentie tussen projecten plaatsvindt waardoor de risico van een stagnerende stadsontwikkeling wordt verkleind.

Aanbeveling 2: Versterk de rol van de gemeente als processponsor

De tweede aanbeveling is gericht op de rol van de gemeente met betrekking tot het realiseren van woningbouw. In alle gemeenten is gebleken dat het voeren van een actief grondbeleid voorheen tot gunstige financiële resultaten heeft geleid, maar op dit moment een groot risico vormt. Elk van de onderzochte gemeenten heeft reeds moeten afboeken en zal naar verwachting dat in de (nabije) toekomst moeten herhalen. In gemeente Zwolle wordt echter al een aantal jaar afgeboekt waardoor de “klap” niet in een keer komt. Gemeente Zwolle kiest er dan ook voor om niet per definitie een actief grondbeleid te voeren, maar om dit per locatie te bepalen. Hierdoor hebben zij relatief minder problemen dan de andere gemeenten met betrekking tot het eigen grondbezit. Het voordeel van het innemen van een meer faciliterende rol is dan ook het beperken van de financiële risico's. In een meer faciliterende rol kan de gemeente zich ook meer richten op het coördineren van marktpartijen om ontwikkelingen te stand te laten komen. Als processponsor zet de gemeente de lijnen uit waarbinnen anderen kunnen ontwikkelen en kan zij deze marktpartijen adviseren over de invulling van bepaalde projecten doordat de gemeente zicht heeft op de totale woningbouwproductie en daardoor veel beter in staat is om risico's van nieuwe woningbouwprojecten met betrekking tot de onderlinge concurrentie of marktvraag in te schatten. Om deze rol echter effectief uit te kunnen voeren is het van belang om het beleid zo concreet mogelijk te formuleren. Veel gemeenten houden het beleid nog vrij abstract om meer bewegingsvrijheid te behouden. Dat is gunstig wanneer zij zelf een actief grondbeleid voeren en zo ook voor zichzelf meer speelruimte creëren. Wanneer zij echter aan de hand van het beleid en in de faciliterende rol meer sturingsmacht willen creëren is het van belang om het beleid meer te concretiseren.

Aanbeveling 3: Versterk de interne coördinatie

De laatste aanbeveling richt zich op de interne en externe coördinatie van het woningbouwprogramma. Gedurende het onderzoek is opgevallen dat gemeenten Apeldoorn en Breda beiden niet over een geordend en gestructureerd meerjarenprogramma beschikken waarin het woningbouwprogramma in tijd is uitgezet. Dat houdt eveneens in dat hier niet op wordt gestuurd en de voortgang van het totale programma nauwelijks wordt gemonitord. Het versterken van de interne coördinatie houdt dan ook het opstellen van een meerjarenprogramma en het periodiek monitoren hiervan in. Zeker als gemeenten zich meer als processponsor gaan profileren is deze aanbeveling zeer van belang. Om echter ook de financiële risico's te kunnen beperken is het ook van belang de lijnen intern kort te houden. Dit zou kunnen betekenen dat het grondbedrijf dichter bij de programmering dient te worden geplaatst zodat kan worden voorkomen dat het grondbedrijf aankopen doet terwijl daar op (korte) termijn geen programma voor is.

LITERATUUR- EN BRONNENLIJST

- Allison, M., Kaye, J. (2005) Strategic Planning for Nonprofit Organizations: a practical guide and workbook. (2e druk). New Jersey: John Wiley and Sons.
- Atrivé (2011) Strategisch samenwerken: Onderzoek naar de toekomst van kleine en middelgrote woningcorporaties.
- Barry, B.W. (1986) Strategic planning workbook for nonprofit organizations.
- BMC (2011). Sturen op ruimte; over stedelijke programmering in de G4 en Almere.
- Bryson, J.M. (1988) A Strategic Planning Process for Public and Non-profit Organizations.
- Buuren, P.J.J., van, Gier, A.A.J., de, Nijmeijer, A.G.A., Robbe, J. (2010) Hoofdlijnen Ruimtelijke Bestuursrecht. (8^e druk). Deventer: Uitgeverij Kluwer.
- Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) (2009) Bijna 6 procent van de woningen niet bewoond. Verkregen op 1 augustus 2011, via <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bouwen-wonen/publicaties/artikelen/archief/2009/2009-2758-wm.htm>.
- Dantzig, G.B., Thapa, M.N. (2003) Linear programming and extensions. New York: Springer.
- Donicie, C. (2008) Geen trek in appartementen. Verkregen op 12 april, 2011 via <http://www.binnenlandsbestuur.nl/vakgebieden/ruimte-milieu/geen-trek-in-appartementen.104081.lynkx?pageStart=16>
- Drechtsteden (2011) Wonen in de Drechtsteden 2011: Woonmonitor en vooruitblik.
- Drechtsteden (2009) Spetterend wonen in de Drechtsteden 2: Woonvisie 2010-2020.
- Ekkers, P. (2006) Van volkshuisvesting naar woonbeleid. (2^e druk) Den Haag: Sdu Uitgevers B.V.
- Gemeente Amsterdam (2011) Leegstand in Amsterdam: inzet op gebruik, aanpak van leegstand. Verkregen op 3 augustus 2011, via http://www.vng.nl/Praktijkvoorbeelden/EC/2011/leegstand_amsterdam_2011.pdf.
- Gemeente Breda. (2010) Stedelijke programmering 2020: Koers gezet.
- Gemeente Breda (2011) Less is more: resultaten van het ombuigingsteam.
- Healey, P. (1997) Collaborative Planning: Shapping Places in Fragmented Societies. (2^e druk) Vancouver: UBS Press.

- Heijningen, van B. (2011) Overheid moet afzien van zware heffingen voor corporaties. Verkregen op 1 augustus 2011 via <http://www.binnenlandsbestuur.nl/vakgebieden/ruimte-milieu/overheid-moet-afzien-van-zware-heffingen-voor.1249260.lynkx>
- Janssen- Jansen, L. B. (2010) Luchtbellen en luchtkastelen in de ruimtelijke ordening: wie prikt ze door? Verkregen op 1 maart 2011 via http://www.bnsp.nl/site/wp-content/uploads/2011/05/Pre-advies_samenvatting.pdf
- Knaap, van der P. (2006) Responsive Evaluation and Performance Management; Overcoming the Downsides of Policy Objectives and Performance Indicators.
- Koeman, A.M. (2008) De toekomst van de Amsterdamse kantoremarkt. Rooilijn: Jg. 41 / Nr. 3 / 2008. P.204 – P. 211.
- Last, D., Robinson, M. (2009) A basic model of Performance-Based Budgeting.
- Lucey, T. (2003) Management accounting.
- Rijksoverheid (2011) Monitor Nieuwe Woningen. Geraadpleegd op 3 augustus 2011 via <http://mnw.datawonen.nl/>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2008) Verstedelijkingsafspraken 2010 – 2020. Verkregen op 1 augustus 2011, via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2008/06/30/verstedelijkingsafspraken-2010-2020-werkdocument.html>
- Moughtin, C., Cuesta, R., Sarris, C., Signoretta, P. (1999) Urban Design: Method and techniques.
- Nieboer, N. (2009) Strategic planning models a step further. Delft: Technische Universiteit Delft.
- Noordenne, M. van. (2007) Tijd voor actie op de woningmarkt. Aedes Magazine. 12-12-2007. Verkregen op 1 juli 2011, via <http://www.atrive.nl/nieuws/publicaties/tijd-voor-actie.aspx>
- NVM Business (2010) Leegstand op Nederlandse bedrijventerreinen: Een analyse van het probleem en mogelijke oplossingen.
- Priemus, H. (2009) Hoe private grondposities de woningbouwprogrammering doorkruisen; De casus Holland-Rijnland. Verkregen op 12 april 2011 via http://www.geenzwethof.nl/200910_Priemus_14-18.pdf.
- PropertyNL (2011) Leegstand corporaties bij nieuwbouw koopwoningen. Verkregen op 6 augustus 2011, via <http://www.propertynl.com/index-newsletter/veel-leegstand-corporaties-bij-nieuwbouw-koopwoningen/>.

- Plomp, J. (2011) Kunnen corporaties hun maatschappelijke taken in de wijkaanpak nog wel waarmaken? Gevonden via <http://www.ecorys.nl/kunnen-corporaties-hun-maatschappelijke-taken-in-de-wijkaanpak-nog-wel-waarm.html> op 12-05-2011.
- Provincie Gelderland (2010) Woonvisie Gelderland: Kwalitatief Woonprogramma 2010-2019.
- Provincie Noord-Holland (2009) Monitor Woningbouw 2009.
- Remøy, H. (2010) Out of office: A Study on the Cause of Office Vacancy and Transformation as a Means to Cope and Prevent. Delft: Technische Universiteit Delft.
- Rider, W. (1983) Making Strategic Planning Work in Local Government.
- Roo, de G., Voogd, H. (2007) Methodologie van planning. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Rosef, K.E. (1970) Planning and P.P.B.S. with particular reference to Local Government.
- Schutte, A., Dolmans, I. Schoonhoven, P. (2002) Commercieel vastgoed (1^e druk). Reed Business Information.
- Segal, G.F., Summers, A.B. (2002) Improving performance and accountability in Government.
- Spit, T., Zoete, P. (2006) Ruimtelijke ordening in Nederland (1^e druk). Den Haag: Sdu Uitgevers
- Ten Have, F. (2008) Financieel belang en financiële risico's gemeentelijk grondbeleid steeds groter. Verkregen op 12 april 2011, via http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Netherlands/Local%20Assets/Documents/nl_nl_financieel_belang_en_financiele_risicos_gemeentelijk_grondbeleid_12110.pdf
- Taskforce Herontwikkeling Bedrijventerreinen (THB) (2009) Kans voor kwaliteit: een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen.
- TU Delft (2011) Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit: wat *nu* te doen? Handreiking voor de praktijk.
- Van der Sande Makelaardij (2011) Sprekende cijfers: Kwartaalbericht Q1 Woningmarkt. Verkregen op 14 juni 2011 via <http://www.vandersande.nl/Content/Files/53/1812/1812/Woningmarkt%20Breda%20Q1%202011.pdf>
- Verschuren, P., Doorewaard, H. (2007) Het ontwerpen van een onderzoek. (4^e druk). Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Vonderhorst, S. (2009) De nut en noodzaak van structuurvisies; een onderzoek naar de doorwerking van structuurvisies in de dagelijkse besluitvorming binnen

gemeenten en de invloed hierop van ruimtelijke programmering. Utrecht: Universiteit van Utrecht.

- Voogd, Prof. Dr. H. (2006) Facetten van de planologie. (7^e druk). Alphen aan de Rijn: Kluwer uitgeverij.
- Vos, de A. (2011) Winkelbeleid is nodig om kaalslag detailhandel te voorkomen. *Binnenlands Bestuur*. 18-2011. P.21
- VROM (2003) Nieuwbouw en herstructurering: Doorstroming en dynamiek in oude en nieuwe wijken.
- Waterbley, A. (2006) Budgettering: met een financieel plan van oprichting.
- Wissen, van F. (2010) Bundelen van belanghebbenden bij nieuw te ontwikkelen bedrijventerreinen te voorkoming van huidige problemen. (MSRE Thesis).
- Zonneveld, J. (2010) Lege kantoren en nieuwe woningen. Verkregen op 12 april 2011 via <http://www.binnenlandsbestuur.nl/vakgebieden/financien/lege-kantoren-nieuwe-woningen.153222.lynkx>

BIJLAGEN

Bijlage 1: Overzicht van gesprekspartners per casus

Bijlage 2: Hand-out van de interviewvragen

BIJLAGE 1:

INTERVIEWOVERZICHT

Organisatie	Naam	Functie	Plaats en datum	Tijdstip
Gemeente Breda	Heidy Smit	Strategisch adviseur	Breda, 01-06-2011	13.00 – 14.00
Gemeente Apeldoorn	Huub Hooiveld & Harold van Ganzewinkel	Strategisch planoloog Teamleider Wonen	Apeldoorn, 30-05-2011	16.00-17.30
Gemeente Dordrecht	Rien Val	Senior beleids- medewerker Wonen	Dordrecht, 19-05-2011	9.30 – 11.00
Gemeente Zwolle	Peter Rhebergen	Beleidsmedewerker Lobby & Positionering	Zwolle, 14-06-2011	15.15-16.15
	Berenda de Paus - Bruins	Beleidsmedewerker Wonen / Programmamanager	Telefonisch, 29-06-2011	15.00 -15.30

BIJLAGE 2: HAND-OUT INTERVIEWVRAGEN

Bijgevoegd vindt u de interviewvragen die horen bij mijn afstudeeronderzoek voor de opleiding Planologie aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. De kern van het onderzoek bestaat uit het onderzoeken van **de relatie tussen de mismatch op de woningmarkt en stedelijke programmering als strategische planningsbenadering**. In het kader hiervan wordt onderzocht hoe diverse gemeenten invulling geven aan de stedelijke programmering als strategische planningsbenadering en wat daarvan het effect is op de al dan niet aanwezige mismatch op de woningmarkt.

Het interview bestaat uit een drietal onderdelen. Onderdeel A is gericht op het in kaart brengen van de mismatch op de lokale woningmarkt. In dit onderdeel worden vragen gesteld die betrekking hebben op de aard en de omvang van de mismatch en de rol van de gemeente op het gebied van woningbouw. Onderdeel B gaat over de invulling die is gegeven aan de methode van programmering. Naast een aantal algemene vragen over de gevolgde programmeringmethode, wordt de programmeringmethode in verband gebracht met de fasering van de strategische planningstheorie. Ook wordt in dit onderdeel verder ingezoomd op de cruciale succesfactoren voor een strategisch planningsproces en de mate waarin deze van toepassing zijn in het proces. Tot slot vormt onderdeel C de sluitpost voor overige vragen met betrekking tot het onderzoek.

Onderdeel A: De mismatch op de woningmarkt

- Is er sprake van een kwantitatieve en/of kwalitatieve mismatch op de woningmarkt van gemeente (.....) en hoe uit deze zich?
 - Hoe wordt de mismatch door gemeente (.....) ervaren?
- Hoe groot is de leegstand op de woningmarkt in gemeente (.....)?
- Hoe lang is de gemiddelde verkooptijd van een woning in gemeente (.....)?
- Hoe verhouden de planvoorraad en de nieuwbouwbehoefte zich in gemeente (.....)?
 - In hoeverre beconcurrereert de planvoorraad zichzelf op lokaal niveau?
 - In hoeverre beconcurrereert de planvoorraad of ondervindt de planvoorraad concurrentie op regionaal niveau?
- Wat voor type grondbeleid voert gemeente (.....) en welke rol neemt zij hierin aan?
 - o Hoe wordt deze rol door de gemeente ervaren?

Onderdeel B: Stedelijke programmering als strategische planningsbenadering

Algemene vragen met betrekking tot de stedelijke programmering

- Hoe wordt het stedelijke programmeringsproces vormgegeven?
 - Op welk niveau wordt er geprogrammeerd? (Regio, stad of uitsluitend projectniveau)

- Waar ligt de verantwoordelijkheid voor de stedelijke programmering? (Versnipperd over de organisatie of centraal?)

Stedelijke programmering als strategische planningsproces:

- *Fase 1: Selectie van de belangrijkste actoren*
 - o Welke (externe) partijen worden betrokken in het programmeringsproces en waarom zijn deze partijen geselecteerd?
 - Hoe wordt rekening gehouden met de regio in de programmering?
 - Hoe wordt deze samenwerking vormgegeven?
 - Wat is de rol van de provincie en het Rijk in deze regionale programmering?
 - Hoe verloopt de regionale afstemming en welke knelpunten doen zich voor?
 - In hoeverre levert de regionale samenwerking een meerwaarde op of werkt deze juist vertragend?
 - Waar liggen nog uitdagingen en kansen in de regionale samenwerking?
 - Hoe wordt rekening gehouden met lokale marktpartijen?
 - Hoe worden deze samenwerking vormgegeven?
 - Hoe verloopt deze samenwerking en welke knelpunten doen zich voor in deze samenwerking?
 - Waar liggen nog kansen en uitdagingen in deze samenwerking?
- *Fase 2: Het bepalen van de gezamenlijke koers*
 - o Hoe worden ieders belangen en wensen op elkaar afgestemd?
 - o Welke partij neemt hierbij de rol van coördinator in?
 - o Hoe wordt omgegaan met winsten en verliezen met betrekking tot de programmering?
- *Fase 3: De randvoorwaarden*
 - o De beleidskaders
 - Op welke niveau worden de beleidskaders vastgesteld?
 - In hoeverre fungeren de beleidskaders als geschikt referentiekader voor de programmering en speelt hier een wisselwerking tussen plaats?
 - In hoeverre zijn de beleidskaders statisch of worden deze juist aangepast aan nieuwe inzichten vanuit de programmering of de markt?
- *Fase 4: Het strategische plan*
 - o De prioriteringsfase:
 - Welke randvoorwaarden liggen ten grondslag aan de prioritering?
 - Hoe wordt omgegaan met het gemeentelijke grondbedrijf en in hoeverre spelen eigen grondposities een rol in de prioritering?

- Hoe wordt de marktvraag meegenomen in de prioritering en op welke informatie wordt dat gebaseerd?
- Hoe wordt de prioritering extern gecommuniceerd en wat wordt met de feedback hierop gedaan?
- Op welke wijze wordt getracht flexibiliteit in de prioritering aan te brengen zodat bij een veranderende marktvraag de projectselectie kan worden aangepast?
 - Waar bevindt zich de balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid?
- o De budgetteringsfase:
 - Welke instrumenten worden gebruikt om de financiële haalbaarheid van het programma te waarborgen?
 - Hoe verhouden deze instrumenten zich tot de sturingsmogelijkheden?
 - Welke knelpunten kunnen hierbij worden geconstateerd?
 - Hoe wordt omgegaan met eventuele afboekingen op het grondbedrijf?
- o De fasering van de selectie:
 - In hoeverre wordt er bewust gefaseerd met het oog op het beperken van de lokale concurrentie van projecten?
 - In hoeverre wordt rekening gehouden met regionale concurrerende projecten in de fasering?
 - Hoe wordt getracht om deze fasering van enige flexibiliteit te voorzien?
 - In hoeverre wordt op deze fasering gestuurd?
- *Fase 5 en 6: Monitoring en evaluatie*
 - o Hoe wordt de voortgang van de programmering gemonitord?
 - Wat is de wijze van monitoring? (integrale database of projectniveau?)
 - Hoe vaak wordt gemonitord?
 - o Wordt het monitoren van de programmering ingezet als evaluatiemiddel of sturingsmiddel?
 - Doen zich knelpunten voor in dit proces?
- In hoeverre functioneert het beleid, de programmering en de uitwerking op de woningmarkt als een cyclisch proces waarin ruimte is voor terugkoppeling?

De cruciale succesfactoren voor het strategische planningsproces

- Informatie

- Wordt de gebruikte informatie voor de programmering als volledig geacht?
- Welke knelpunten kunnen worden geconstateerd met betrekking tot de verkrijging van de juiste informatie?
- Worden op basis van nieuwe informatie de genomen beslissingen heroverwogen?

- Flexibiliteit

- Hoe ervaart u de flexibiliteit in het algehele programmeringsproces?
- Welke instrumenten worden ingezet om deze flexibiliteit te waarborgen?

- Welke knelpunten ervaart met betrekking tot het behouden van flexibiliteit in dit proces?

- *Coördinatie*

- Hoe ervaart u de lokale coördinatie op de programmering?
- Hoe ervaart u de regionale coördinatie op de programmering?
- Welke knelpunten kunnen hierbij worden geconstateerd?
- Ervaart u het huidige programmeringsproces als voldoende sturend op de uitwerking op de woningmarkt?

Onderdeel C: Overige vragen

- Wat is uw eendoordeel over de mate van strategische programmering als strategische planningsproces en de uitwerking daarvan op de mismatch van de woningmarkt?
- Welk van de drie factoren: Informatie, Flexibiliteit, Coördinatie heeft volgens u de meeste invloed op de mismatch?
- Wat zijn wat u betreft kansen en uitdagingen voor de programmering in de toekomst?

Hartelijk dank voor uw medewerking aan mijn onderzoek.