

Datum

20 december 2017

Onderwerp

Woningbouwprogrammering¹

Geacht college,

In de huidige Omgevingsvisie en de Regionale Woonagenda's heeft u de beweging ingezet van sturen op aantallen naar sturen op kwaliteit. U bent voornemens deze nieuwe vorm van sturing ten aanzien van de ontwikkeling en uitvoering van woningbouwplannen verder te bestendigen met de actualisatie van de Omgevingsvisie en -verordening in 2018. De PRO heeft veel waardering voor de omslag die u in uw beleid beoogt te maken. De systematiek van eenzijdig sturen op aantallen volstaat wat de raad betreft namelijk niet langer. In de bijlage bij dit advies vindt u een onderbouwing van dit standpunt waarin de knelpunten geduid worden die optreden bij een dergelijke systematiek.

U bent dus op de goede weg. Tegelijkertijd constateert de raad dat de gewenste omslag niet vanzelf plaatsvindt en dat de lokale praktijk weerbarstig en ingewikkeld is. De opgave op zowel lokaal als regionaal niveau wordt allereerst gekenmerkt door *complexiteit*. Als gevolg van keuzes die in het verleden – soms wel twintig jaar eerder – gemaakt zijn zitten veel gemeenten vast aan bepaalde woningbouwplannen. Niet alleen omdat ze zijn vastgelegd in vigerende bestemmingsplannen, maar ook omdat zij in veel gevallen zelf eigenaar zijn van de gronden. En daar waar gronden niet (meer) in handen zijn van gemeenten liggen vaak wel contractuele en financiële afspraken met ontwikkelende partijen. Gemeenten moeten daardoor vaak twee belangen behartigen: het financiële belang van de ontwikkeling en het belang van een goede ruimtelijke ordening en een duurzame ontwikkeling van de woningmarkt. Die dubbelrol² kan wringen bij een heroverweging van bestaande plannen.

¹ Auteur advies: Huub Ploegmakers.

² Er wordt in dit verband geregeld gesproken van de 'dubbele-petten-problematiek'. Zie: Segeren, A. (2007). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties: Belangen en strategieën van grondeigenaren*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau. En: Buitelaar, E. (2010). Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid: continuïteit en verandering in de rol van gemeenten op de Nederlandse grondmarkt. *Ruimte & Maatschappij*, 2(1), 3-20.

Een complicerende factor is daarbij dat individuele gemeenten niet in een vacuüm opereren: de woningmarkt houdt zich in de meeste gevallen niet aan de gemeentegrenzen. Het is voor een gemeente lastig om plancapaciteit te schrappen of aan te passen als in buurgemeenten nog wel plannen in ontwikkeling worden genomen. Aan de andere kant kan er ook druk op de lokale woningmarkt ontstaan door overloop vanuit naburige gemeenten waar de behoefte aan nieuwbouwwoningen onvoldoende wordt geacommodeerd. Deze situatie doet zich momenteel bijvoorbeeld voor in het westen van Gelderland, waar sprake is van overloop vanuit de provincie Utrecht. Hier is het dus niet alleen zaak om intergemeentelijke afstemming te organiseren, maar er ligt ook een opgave om te komen tot interprovinciale afspraken.

Als gevolg van deze complexiteit ligt een kritische beoordeling van plannen in het licht van de huidige en toekomstige behoefte vaak politiek gevoelig. Gemeentebestuurders zullen in sommige gevallen dan ook niet rouwig zijn geweest dat ze in dit verband – ook richting eigen raad – naar de kwantitatieve opgave van de provincie konden wijzen. Een laatste bron van complexiteit ligt niet zozeer in de wijze waarop de lokale praktijk georganiseerd is, maar in het feit dat de besluitvorming over nieuwe woningbouwinitiatieven gepaard gaat met inherente onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen. Voor sommige Gelderse regio's, zoals het Rivierengebied en delen van de Veluwe, is bijvoorbeeld onzeker of ze nu juist met groei of krimp te maken gaan krijgen.³ Ook komt het type woningen waar op korte termijn behoefte naar is, niet per definitie overeen met de vraag op langere termijn. Zo is de verwachting dat op termijn een groot aantal eengezinswoningen op de markt vrij zal komen, doordat de omvangrijke babyboomgeneratie uit de markt stroomt. Het is maar de vraag of het aanbod dat zo beschikbaar komt weer volledig opgenomen zal worden – juist omdat het aantal jonge huishoudens vermoedelijk licht af zal nemen. Daarnaast wordt de onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen beïnvloed door het nationale woningmarktbeleid. Daarbij gaat het om beleidswijzigingen ten aanzien van zowel de koopsector als de huursector, waaronder de regelgeving aangaande woningbouwcorporaties.

De opgave wordt niet alleen gekarakteriseerd door *complexiteit* maar ook door grote *diversiteit*. Een aantal Gelderse regio's krijgt zowel op de korte als lange termijn te maken met sterke economische en demografische groei. In enkele van deze gebieden is de woningmarkt zelfs aan het 'droogkoken' met een beperkt aanbod en hoge huizenprijzen tot gevolg. Hier is het zaak om voldoende harde plancapaciteit te verzekeren zodat tijdig het aanbod gerealiseerd kan worden waar behoefte aan is. Andere regio's ervaren nu nog wel groei, maar de verwachting is dat deze op termijn zal afvlakken. Veel gemeenten in deze regio's ervaren op dit moment grote druk vanuit bewoners en marktpartijen om nieuwe woningen te realiseren, terwijl dit op langere termijn juist zou kunnen leiden tot een extra transformatie- of sloopopgave. Andere regio's, tot slot, hebben nu al te maken met bevolkingsdaling en krimp en zien zich geconfronteerd met een

³ Kooiman, N., De Jong, A., Huisman, C., Van Duin, C., & Stoeldraijer, L. (2016). *PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016–2040: sterke regionale verschillen*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. Zie ook de bijlage bij dit advies.

aanzienlijke opgave om plancapaciteit terug te dringen. De Gelderse woningmarkt wordt dus in toenemende mate gekenmerkt door verschillende snelheden, waarbij het aantal en het type woningen waar nog behoefte aan is in sterke mate uiteenlopen. Daarnaast is er sprake van regionale differentiatie in samenwerkingsvormen en bestuurscultuur.

Het provinciale beleid ten aanzien van de woningbouwprogrammering moet recht doen aan deze complexiteit en diversiteit. Wat de raad betreft geldt dat in belangrijke mate voor de algemene lijnen die u recentelijk heeft geformuleerd in de koers 'Ruimte voor goed wonen' en de wijze waarop u deze lijnen samen met gemeenten heeft uitgewerkt voor een aantal regio's. Niettemin wenst de raad u een aantal overwegingen mee te geven. Dit doet zij aan de hand van de drie stappen die u centraal stelt binnen de koers: analyse, visie en afspraken. De wijze waarop de woningbouwprogrammering – dat wil zeggen: het proces om te komen tot plancapaciteit die voorziet in woningen die aansluiten op de behoefte voor de korte, middellange en lange termijn – zou moeten worden vormgegeven staat dus centraal binnen dit advies. De raad is zich er terdege van bewust dat er ook in de bestaande voorraad belangrijke opgaven liggen, maar gaat daar in onderhavig advies niet uitgebreid op in.

Monitoring moet centraal staan binnen de regionale woningmarktanalyse

Goede monitoring is wat de raad betreft essentieel om te komen tot een adequate analyse van de woningmarkt. Niet alleen om te bepalen wat de toekomstige opgaven zijn, maar ook om vroegtijdig te kunnen signaleren of aanpassing van bestaand beleid en afspraken nodig is. Daarmee vormt monitoring een belangrijk instrument om met de onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen om te gaan. Dit impliceert dat de stap van de woningmarktanalyse als een doorlopend proces moet worden vormgegeven. De methodiek van kwalitatief programmeren die in de regio Rivierenland is ontwikkeld, waarbij het regionale woningbouwprogramma jaarlijks wordt geactualiseerd, vormt in dit verband een aansprekend voorbeeld. Zo kan ervoor gezorgd worden dat het geplande programma aansluit bij de actuele woningbehoefte.

De PRO wil in dit verband wijzen op het belang van een goede monitoring van *bestaande plannen* en de nieuwbouwproductie. Een juridisch-planologische mogelijkheid om een woningbouwplan te realiseren (in de vorm van een vastgesteld plan) betekent immers niet automatisch dat de geplande nieuwbouwproductie daadwerkelijk gerealiseerd zal worden. Dit hebben de recente afboekingen op woningbouwplannen pijnlijk duidelijk gemaakt. Monitoring dient te geschieden op het niveau van individuele plannen, waarbij jaarlijks (of voor enkele jaren) wordt vastgesteld in hoeverre de voornemens met betrekking tot het aantal te realiseren woningen daadwerkelijk behaald zijn. Als gemeenten daarbij de hand aan de kraan houden zouden er in principe geen woningaantallen meer vastgelegd hoeven worden in de regionale afsprakenkaders. De regionale planvoorraad dient dan dus daadwerkelijk bijgesteld te worden op basis van aanleiding van de uitkomsten van deze monitoring – afhankelijk van de marktsituatie door het toevoegen

van nieuwe plannen of juist door temporisering, herprogrammering of schrappen van capaciteit. Dit betekent dat in regioverband afspraken gemaakt moeten worden over de wijze waarop omgegaan wordt met de resultaten uit de monitoring en met nieuwe woningbouwinitiatieven (zie daarvoor de derde aanbeveling). De PRO wenst in dit verband overigens te benadrukken dat regio's er ook voor kunnen kiezen om nog wel afspraken te blijven maken over het maximumaantal nieuw toe te voegen woningen.

De provincie kan regionale monitoring stimuleren door de ontwikkeling van een uniform en eenduidig registratie- en rapportagesysteem van individuele plannen (planningslijsten) te ondersteunen. De planmonitor die voor de regio FoodValley is ontwikkeld laat goed zien hoe dit in de praktijk uitgewerkt zou kunnen worden. De informatie over de planvoorraad zou daarnaast aangevuld kunnen worden met gegevens over trends en ontwikkelingen aan de vraagzijde van de lokale en regionale woningmarkt. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om indicatoren over verhuisbewegingen, het aantal transacties, doorlooptijden en prijsontwikkelingen. Ook inzicht en kennis over relevante doelgroepen en hun (kwalitatieve) wensen met betrekking tot het type woning en woonomgeving is daarbij van belang. Binnen het traject van de 'Tafel Woonkwaliteit' is in de Clean Tech regio reeds geëxperimenteerd met het gebruik van dergelijke informatie om zo de kwaliteit van het aanbod beter aan te laten sluiten bij de wensen uit de markt. Daarnaast kan de provincie haar eigen gegevens voor deze monitoring beschikbaar stellen, zoals de prognoses over demografische en economische ontwikkelingen. Net als in Rivierenland zouden deze prognoses enkel richtinggevend moeten zijn binnen het proces van regionale afstemming. Tot slot zou informatie over ontwikkelingen in de bestaande woningvoorraad in de monitor opgenomen moeten worden. Het is wat de PRO betreft van cruciaal belang dat overheid, ontwikkelaars en bouwers, woningcorporaties en vastgoedorganisaties samenwerken binnen het proces van monitoring. De vastgoedmonitor die voor de regio FoodValley is ontwikkeld kan in dit verband wederom als voorbeeld dienen.

Een regionale toekomstvisie vergt politiek-strategische keuzes

De raad heeft waardering voor uw voorstel om een visie op de toekomstige ontwikkeling van de regio onderdeel te laten uitmaken van het proces om te komen tot regionale afspraken. Hierin zouden gemeenten moeten formuleren welke doelen en welke belangen zij met de afsprakenkaders willen dienen en welke belangen minder prioriteit hebben. Het maken van politiek-strategische keuzes zou hier dus centraal moeten staan. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om de gewenste verhouding tussen binnenstedelijke en uitleglocaties. Het betreft hier een politiek-strategische keuze omdat bepaalde doelgroepen een voorkeur zullen houden voor nieuwbouw op uitleglocaties. Niet alleen gemeenten, maar ook andere lokale partijen, zoals woningbouwcorporaties, zorgpartijen en bedrijfsleven, dienen een rol te spelen in het proces om te komen tot een strategische visie. Daarnaast moet er binnen dit proces ook ruimte zijn voor inbreng van de belangen en wensen van bewoners. De wensen en behoeften van (huidige en toekomstige) bewoners staan uiteindelijk immers centraal binnen een kwalitatieve programmering.

Afspraken moeten leiden tot regionaal toetsingskader voor nieuwe initiatieven

De regionale afspraken in het kader van de woningbouwprogrammering zouden primair betrekking moeten hebben op de wijze waarop omgegaan wordt met nieuwe woningbouwinitiatieven. Vanwege de aanzienlijke regionale verscheidenheid moet de focus van deze afsprakenkaders per regio kunnen verschillen. Er zouden eveneens afspraken gemaakt kunnen worden over de aanpak van de bestaande voorraad. Uitgangspunt bij de afspraken over nieuwe woningbouwinitiatieven moet zijn dat individuele gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor een goede motivering van de behoefte naar een nieuwe ontwikkeling. Een helder regionaal toetsingskader kan daarbij meerwaarde hebben omdat het duidelijkheid verschaft over waar een goede motivering aan voldoet. Het toetsingskader dat recentelijk in de Liemers is ontwikkeld wordt door de raad gezien als een goed voorbeeld van een dergelijke regionale invulling van het afsprakenkader.

Meer concreet zou een regionaal toetsingskader in ieder geval betrekking moeten hebben op de volgende aspecten:

- Een afbakening van het *woningmarktgebied* waarbinnen de voorgestane ontwikkeling zal plaatsvinden. Het bereik van het gebied waarbinnen de behoefte moet worden gezien⁴ zal verschillen naar gelang de aard en de omvang van de voorziene woningbouwontwikkeling. Afhankelijk van woningbouwinitiatief kan het woningmarktgebied zich beperken tot enkel de buurgemeenten, tot een sub-regio of zelfs de gehele regio. Er zal op basis van onder meer regionale verhuisbewegingen en andere relevante (monitoring)informatie een analyse gemaakt moeten worden om vast te stellen tot welk gebied de onderbouwing van de behoefte zich zou moeten uitstrekken. Op basis van deze woningmarktanalyse zal bepaald moeten worden welke andere nieuwbouwontwikkelingen (harde en zachte plancapaciteit) mogelijk beïnvloed worden. Er zal in principe afstemming moeten plaatsvinden met alle partijen – zowel andere gemeenten, woningcorporaties als marktpartijen – die bij deze ontwikkelingen betrokken zijn. In de motivatie moet beschreven worden hoe deze afstemming georganiseerd wordt en wat de resultaten van dit overleg zijn.
- Een analyse van de *behoefte* naar de voorgestane ontwikkeling, ook wat betreft het gewenste type woning en woonomgeving. De bestaande provinciale bevolkings- en huishoudensprognoses vormen zoals aangegeven slechts één van de mogelijke informatiebronnen. Informatie uit de monitoring speelt hier een belangrijke rol. Aangegeven zal moeten worden hoe de behoefte in beeld is gebracht en welke bronnen en partijen zijn geconsulteerd om een beeld te vormen van de behoefte.
- Een analyse van de consequenties voor *bestaande plannen*, waarbij in geval van negatieve invloeden aangegeven dient te worden welke inspanningen verricht worden om concurrerende plannen te faseren, te her-programmeren of zelfs te schrappen. Dit vergt een juridische en financiële analyse van

⁴ Het 'ruimtelijke verzorgingsgebied' volgens de Ladder voor duurzame verstedelijking.

deze plannen in termen van planschaderisico's, afspraken en contractvormen. Een aantal Gelderse regio's heeft hier al mee geëxperimenteerd in het kader van het zogenaamde stoplichtmodel.

- Met name in krimpregio's zal ook een *risicoanalyse* gemaakt moeten worden waarbij mogelijke bedreigingen worden benoemd en geïnventariseerd. Het gaat daarbij zowel om de bedreigingen die van toepassing zijn op het plan zelf (vraaguitval, wijziging behoefte) als om potentiële externe effecten die de in het plan voorziene nieuwbouw in de toekomst kan genereren voor de omgeving (verdringing, leegstand). De analyse van deze bedreigingen dient gepaard te gaan met een beschrijving van de wijze waarop deze risico's beheerst kunnen worden. Voor wat betreft maatregelen om risico's binnen het plan te beperken kan gedacht worden aan het creëren van voorzienbaarheid of het ontwikkelen van een systematiek waarmee eventuele privaatrechtelijke overeenkomsten ontvlecht kunnen worden. Ten aanzien van de potentiële negatieve effecten op de omgeving zouden betrokken partijen aan moeten geven welke acties zij ondernemen om deze effecten te beheersen dan wel te beperken – indien deze zich onverhoopt toch voordoen. Deze maatregelen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het onttrekken van woningen uit de bestaande voorraad of de transformatie van eengezinswoningen (naar bijvoorbeeld appartementen).

Faciliteer woningbouw in binnenstedelijk gebied middels SteenGoed Benutten

In eerste instantie is een belangrijke rol weggelegd voor de ladder voor duurzame verstedelijking om te stimuleren dat nieuwe woningbouwplannen in het binnenstedelijk gebied gerealiseerd worden.⁵ Op grond van de ladder kan echter nog steeds op uitleglocaties gebouwd worden als er geen (financieel) haalbare alternatieven in bestaand stedelijk gebied beschikbaar zijn. Het onderliggende mechanisme dat bouwen buiten bestaand stedelijk gebied aantrekkelijker maakt wordt dan ook niet geadresseerd. Verschillende studies hebben de afgelopen jaren namelijk laten zien dat ontwikkeling van uitbreidingslocaties goedkoper is dan binnenstedelijke projecten.⁶ In dit verband heeft Fakton⁷ onlangs een zestal maatregelen geïdentificeerd om de verdien capaciteit op binnenstedelijke locaties te verbeteren. Het gaat daarbij om maatregelen gericht op procesversnelling, samenwerking en het bundelen van kennis, maar ook om revolverende inzet van middelen en subsidies voor de realisatiefase. Binnen het programma SteenGoed Benutten is een dergelijk scala aan instrumenten beschikbaar. Vanuit dit programma zouden gemeenten in een vroegtijdig stadium geholpen kunnen worden bij de planvorming over nieuwe woningbouwinitiatieven waarbij geen geschikte en (financieel) haalbare binnenstedelijke locaties voorhanden lijken te zijn. Daarbij kan het gaan om procesregie, inzet van kennis en kunde en in sommige gevallen zouden projecten ook

⁵ Ook na de recente wijzigingen blijft immers het uitgangspunt dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling in beginsel in bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd.

⁶ Zie: van Hoek, T. H., Koning, M. A., & Mulder, M. (2011). *Succesvol binnenstedelijk bouwen*. Amsterdam. van der Meulen, G., Mulder, M., Verwoerd, F., & Willems, J. (2013). *Kostenverschil binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties in Noord-Holland*. Amsterdam: EIB/Decisio. Dit heeft onder andere te maken met lagere plankosten en hogere opbrengsten. Daarnaast zijn kosten voor verwerving, sloop en sanering over het algemeen hoger op binnenstedelijke locaties (wat de lagere kosten voor het bouw- en woonrijp maken weer tenietdoet).

⁷ Boelman, A., Visscher, P. B., Vlek, P., & Sassen, N. (2016). *Woningbouwopgave tot 2030: Rotterdam en Den Haag in stedelijke transitie*: Fakton Consultancy.

met financiële inzet een stap verder gebracht kunnen worden. Mogelijk zouden gemeenten vanuit dit programma ook geholpen kunnen worden in het proces om bestaande plannen te heroverwegen.

Stuur in uw beleid op duurzame nieuwbouwwoningen en wijken

De Omgevingswet maakt het mogelijk om ten aanzien van bepaalde opgaven, die geen onderdeel uitmaken van de reguliere provinciale taken en bevoegdheden, een rol in te nemen als deze opgaven daardoor op een meer doelmatige en doeltreffende wijze behartigd kunnen worden. Wat betreft de opgaven op het gebied van de energietransitie en verduurzaming zou u kunnen overwegen om aanvullende (inhoudelijke) eisen op te nemen ten aanzien van de duurzaamheid van woningen op nieuwbouwlocaties. In het kader van de gastransitie zou u ook een voorkeursvolgorde kunnen voorstellen waarbij nieuwbouw op locaties nabij bestaande warmtenetten gestimuleerd wordt.

Hoogachtend,



Dr. J.C. Verdaas
Voorzitter



Dr. A.J.M. Geelen
Secretaris

cc: Commissie Ruimtelijke Ordening, Landelijk Gebied en Wonen

BIJLAGE: Knelpunten bij het sturen op aantallen

In het kader van de woningbouwprogrammering hanteerden veel provincies een systematiek waarbij dan wel per gemeente, dan wel per regio een kwantitatieve opgave werd vastgesteld.⁸ Een dergelijke benadering volstaat echter niet langer wat de PRO betreft en hieronder wordt dit standpunt onderbouwd. Daartoe worden de verschillende knelpunten en problemen benoemd die optreden bij een systematiek waarmee eenzijdig op aantallen gestuurd wordt.

Het eerste probleem heeft betrekking op de wijze waarop de kwantitatieve opgave – het aantal nieuw te bouwen woningen in een regio – wordt bepaald. Deze opgave is gebaseerd op bevolkings- en huishoudensprognoses op basis van bijvoorbeeld Primos of Pearl. Deze regionale prognoses gaan echter met de nodige onzekerheden gepaard.⁹ Niet in de laatste plaats omdat op lagere schaalniveaus toevalsfluctuaties een grotere rol gaan spelen. Gezien de grote onzekerheid over toekomstige regionale ontwikkelingen hebben het PBL en CBS¹⁰ er voor gekozen om in de laatste editie van hun regionale bevolkingsprognoses ook een indicatie van de onder- en bovengrens van de geprognosticeerde ontwikkeling van de bevolking en het aantal huishoudens te rapporteren. Het verschil tussen de onder- en bovengrens is aanzienlijk en varieert voor sommige Gelderse regio's van groei tot krimp. Deze onzekerheid betekent geenszins dat de prognoses geen waardevolle input kunnen vormen voor de afstemming van toekomstige woningbouwplannen. Ze geven immers op basis van de huidige kennis en inzichten, en gegeven recente trends en ontwikkelingen, een beeld van de meest waarschijnlijke toekomst. Wel betekent het dat de geraamde bevolkingsgroei niet een-op-een vertaald kan worden naar een maximaal aantal nieuw toe te voegen woningen. Hierdoor krijgen de prognoses een 'hardheid' die hun inherente onzekerheid niet rechtvaardigt. Daarbij ontstaat ook nog eens het risico dat programmeringsafspraken een eigen werkelijkheid creëren: de woningbouwplannen die op basis van de prognoses zijn vastgesteld vormen immers een belangrijke input voor de nieuwe prognoses.

Een tweede probleem is dat kwalitatieve afwegingen onvoldoende gemaakt worden. Lokaal worden dergelijke afwegingen wel degelijk gemaakt, maar doordat het aantal in de regio toe te voegen woningen van tevoren vaststaat domineren discussies over aantallen het proces om tot regionale woningbouwafspraken te komen. De nadruk ligt op de verdeling van de kwantitatieve opgave over de verschillende gemeenten binnen de regio. Dit betekent echter niet automatisch dat de juiste afwegingen gemaakt worden. Centraal zou immers moeten staan of nieuwe woningbouwplannen aansluiten bij de

⁸ Zie: Wichard, L., Janssen-Jansen, L., & Spit, T. (2017). *Bouwen aan vertrouwen: woningbouwprogrammering aan de vooravond van de omgevingswet: Eindrapport PROSPER-onderzoek*. Wageningen Wageningen University & Research Centre.

⁹ Zie De Beer, J., Ekamper, P., & Van der Gaag, N. (2016). Vergelijking van de bevolkingsprognoses van Pearl en Primos voor de vier grote steden. *NIDI-Webartikel*, (2016-01). Retrieved from <http://www.nidi.nl/nl/publications/webart/nidi-webart-2016-01> website: en Kooiman, N., De Jong, A., Huisman, C., Van Duin, C., & Stoeldraijer, L. (2016). *PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016–2040: sterke regionale verschillen*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

¹⁰ Kooiman, N., De Jong, A., Huisman, C., Van Duin, C., & Stoeldraijer, L. (2016). *PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016–2040: sterke regionale verschillen*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

woningbehoefte.¹¹ Daardoor ontstaat het gevaar van een discrepantie tussen de kwaliteiten en kenmerken van de woningbouwlocaties die zijn vastgesteld en de door relevante doelgroepen gewenste woningen en woonmilieus. Een voorbeeld vormen de huidige discussies over woningbouw in het middel dure huursegment waar in bestaande plannen nog geen rekening mee is gehouden. Overigens is ten aanzien van dit specifieke segment nog weinig te merken van verschuivende voorkeuren: verhuis geneigde jonge huishoudens geven niet meer dan voorheen aan op zoek te zijn naar een huurwoning. De expliciete voorkeur voor een huurwoning is de afgelopen decennia zelfs afgenomen.¹²

Een derde probleem is dat ongewenste plannen (plannen waar geen marktvraag meer voor bestaat) gewenste plannen 'gijzelen'. Gemeenten trachten de ruimte die de kwantitatieve opgave biedt volledig in te vullen door middel van reserveringen in harde dan wel zachte plancapaciteit. Omdat de programmeringsafspraken normaliter voor een langere periode worden vastgelegd zijn er onvoldoende mogelijkheden om in te spelen op verschuivingen in woonvoorkeuren, onvoorziene ontwikkelingen op inbreidingslocaties en initiatieven voor transformatie van verouderd en leegstand vastgoed waar binnen de huidige afspraken geen rekening mee is gehouden. Hierdoor is er sprake van een beperkte flexibiliteit en adaptatievermogen binnen de woningmarktprogrammering: deze sluit niet altijd aan bij de actuele situatie en kansen uit de markt kunnen niet optimaal benut worden.

Ten vierde beperkt de huidige wijze van programmeren niet alleen op de korte termijn het vermogen om met veranderende omstandigheden om te gaan. Doordat afspraken over het aantal nieuw te bouwen woningen centraal staan binnen de systematiek van woningbouwprogrammering is ook op de (middel)lange termijn het adaptatievermogen beperkt. Er wordt met de woningbouwafspraken in feite een voorschot genomen op een discrepantie die zich op lange termijn – naar alle waarschijnlijkheid – zal voordoen in de regionale woningmarkt. Daarbij ligt de oplossing vast: ofwel het toevoegen van nieuwe woningen (in situaties van verwachte groei) ofwel het beperken en zelfs schrappen van plannen voor nieuwe woningen (in situaties van verwachte krimp). Er is dus nauwelijks ruimte om andere oplossingsrichtingen en strategieën, zoals het opzetten van een sloopfonds, te verkennen. Ook stimuleert deze werkwijze niet om systematisch na te denken over alternatieve maatregelen en strategieën, mochten de demografische en economische ontwikkelingen anders blijken uit te pakken.

Tot slot is sturing op aantallen in de woningmarkt minder dringend omdat een overschot aan nieuwbouwplannen niet per definitie leidt tot negatieve externe effecten voor de bestaande voorraad. De woningmarkt is namelijk een eigenaarsmarkt en eigenaar-bewoners zullen pas naar nieuw gerealiseerd aanbod willen/kunnen verhuizen als ze de bestaande woning verkocht hebben. De verkoop van een woning

¹¹ Stec Groep, Doorzettingskracht regionaal programmeren Gelderland

¹² Planbureau voor de Leefomgeving. (2016). *Balans van de Leefomgeving 2016: Richting geven – Ruimte maken*. Den Haag: PBL.

kost immers niet alleen moeite, maar gaat ook gepaard met risico's en transactiekosten.¹³ In Nederland is daardoor de verhuismobiliteit – net als in andere Westerse landen – in de koopsector lager dan in de (sociale) huursector. Als gevolg hiervan zijn de veranderingen in de woningvoorraad (nieuwbouw en onttrekkingen) relatief klein ten opzichte van het aantal verhuizingen. De jaarlijkse toevoegingen aan de woningvoorraad vormden in de periode 2001-2010 bijvoorbeeld slechts 11% van het totaal aantal verhuizingen in Gelderland.¹⁴ Ter vergelijking: in dezelfde periode betrof de jaarlijks gemiddelde uitbreiding van de kantorenvoorraad 66% van het aantal verhuizingen naar kantorenlocaties.¹⁵ Dit betekent dat de overgrote meerderheid van de verhuizingen niet wordt beïnvloed door de ontwikkeling van de nieuwbouwvoorraad. Het vergroten van de nieuwbouwvoorraad zal dus een beperkt effect hebben op verhuisbewegingen. De verdringingseffecten voor de bestaande voorraad lijken daarmee beperkt. Op termijn zijn echter wel effecten te verwachten op de ontwikkeling van woningprijzen. Met name in de minder courante delen van de bestaande voorraad.¹⁶ Ook kunnen op de langere termijn problemen ontstaan doordat de woningen waar op korte termijn behoefte naar niet per definitie overeenkomen met de woningen die op langere termijn gewenst zijn. Zo is de verwachting dat in de toekomst een groot aantal eengezinswoningen op de markt vrij zal komen, doordat de omvangrijke babyboomgeneratie uit de woningmarkt stroomt. Het is maar de vraag of het aanbod dat zo beschikbaar komt weer volledig opgenomen zal worden.¹⁷

¹³ De Groot, C., Manting, D., & Boschman, S. (2008). *Verhuiswensen en verhuisgedrag in Nederland; een landsdekkend onderzoek*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

¹⁴ In Gelderland zijn in de periode 2001-2010 jaarlijks circa 18.000 personen verhuisd. In dezelfde periode werd de woningvoorraad jaarlijks met gemiddeld ongeveer 8.500 woningen uitgebreid. Uitgaande van een gemiddelde huishoudensgrootte van 2,36 personen betekent dit dat de jaarlijkse wijziging in de woningvoorraad door toevoegingen ongeveer 11% van de jaarlijkse gemiddelde verhuismobiliteit is.

¹⁵ In Gelderland zijn in de periode 2001-2010 jaarlijks circa 300 bedrijven verhuisd naar een kantorenlocatie. In termen van werkgelegenheidsdynamiek ging het om bijna 4.100 banen per jaar. In dezelfde periode is de totale voorraad kantoren toegenomen met 70.740 vierkante meter per jaar. Uitgaande van een gemiddeld vloeroppervlak per werkende van 26 vierkante meter in deze periode, betekent dit dat de jaarlijkse toevoegingen goed waren voor 66% van de verhuismobiliteit.

¹⁶ Vooral de woongebieden gebouwd tussen 1945 en 1970 en woongebieden gebouwd tussen 1980 en 1990. Zie: Companen. (2015). *Focus op de bestaande voorraad: Een analyse van de toekomstwaarde van de bestaande woningvoorraad en een aanzet voor een regionale strategie*.

¹⁷ de Groot, C., van Dam, F., & Daalhuizen, F. (2013). *Vergrijzing en woningmarkt*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. van Iersel, J., Leidelmeijer, K., Giesbers, I., & van der Vlugt, M. (2016). *Vergrijzing en extramuralisering en de woningmarkt*. Amsterdam: RIGO research en advies.