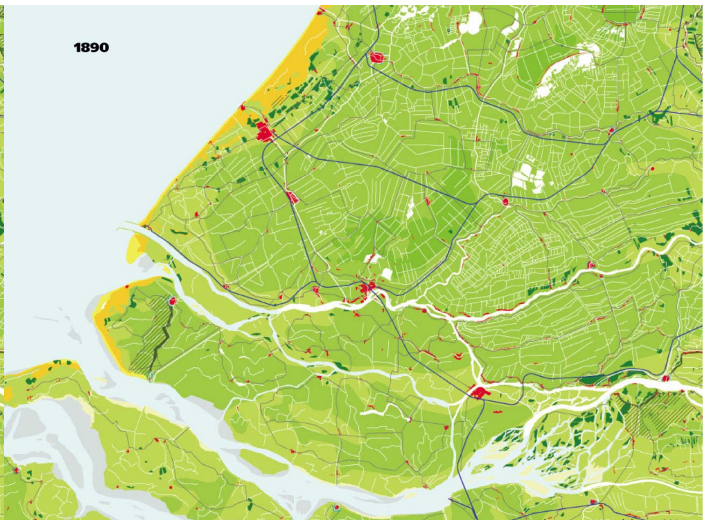




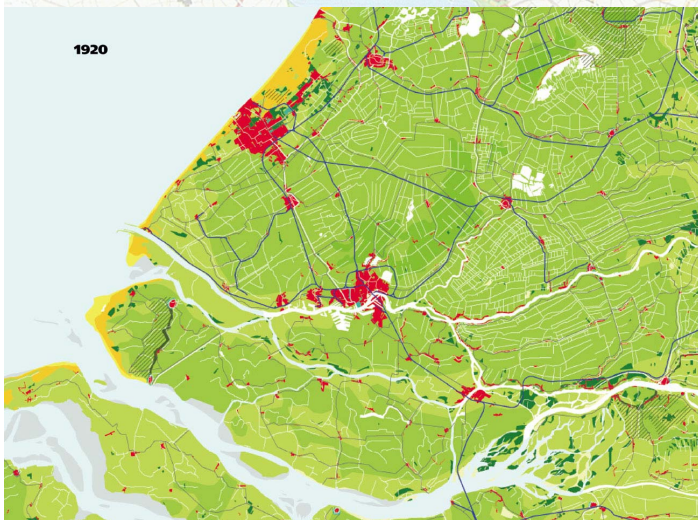
1860



1890

► **‘Optimalisatie waardevolle ruimtelijke uitkomsten op regionale schaal’**

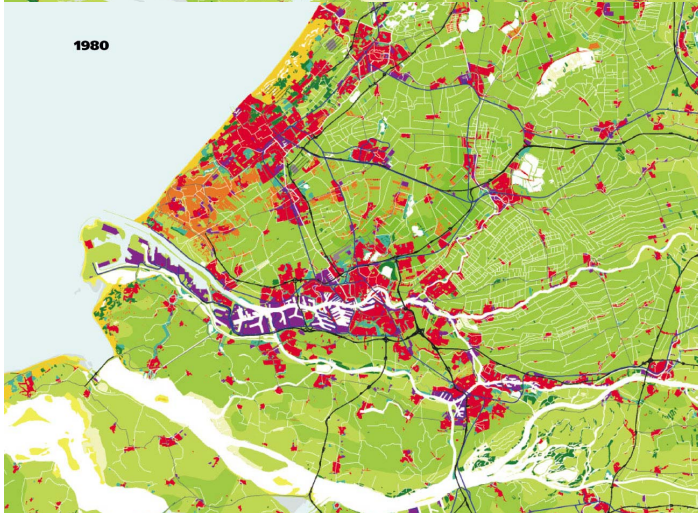
Onderzoek naar de wijze waarop de overheid meer evenwicht op de woningbouwmarkt kan stimuleren



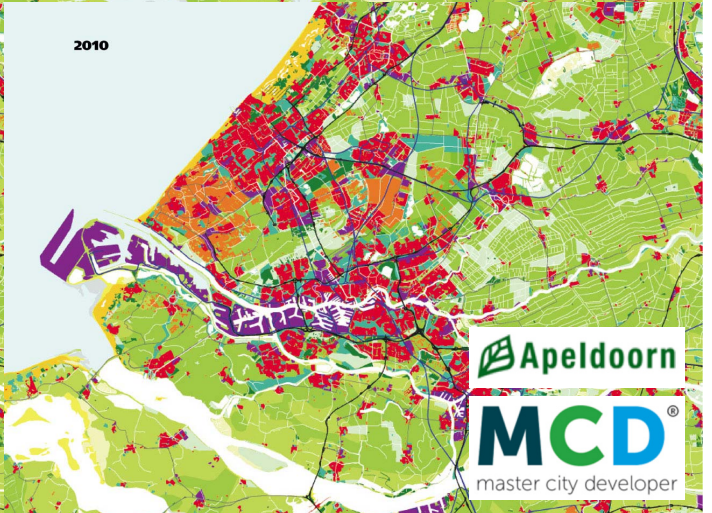
1920



1950



1980



2010

 Apeldoorn

 MCD®
master city developer

‘Optimalisatie waardevolle ruimtelijke uitkomsten op regionale schaal’

Onderzoek naar de wijze waarop de overheid meer evenwicht op de woningbouwmarkt kan stimuleren

Datum : Deventer, 28 juli 2011
Opleiding : Master City Developer MCD - Erasmus Universiteit Rotterdam
Studentnummer : 33904111
Auteur : ing. M.H. (Marco) Elshof
Begeleider : dr. P.M.J.(Peter) Pol
Tweede lezer : drs. J. (Jeroen) van Haaren
Verdediging : TU Delft, zaal T - 24 augustus 2011, 13:30 - 14:30 uur

“Steeds zal blijken dat de processen op de woningmarkt complexer en minder voorspelbaar zijn dan men dacht. De woningmarkt kan niet met zekerheden tegemoet worden getreden. Onderzoekers en overheden zullen van tijd tot tijd voor verrassingen worden geplaatst. Wanneer men denkt dat er een woningtekort is, neemt de leegstand toe. Als men prijsstijgingen verwacht, gaan de prijzen omlaag. Als men denkt dat de woningbehoefte toeneemt, loopt de nieuwbouwproductie terug. Wanneer men een beleid voert ter beïnvloeding van een bepaald maatschappelijk proces, gaat men er gewoonlijk vanuit dat men dat proces vrij goed kent. “Het feit dat de woningmarktprocessen vol raadsels zijn en de omstandigheid dat het inzicht in het mechanisme van deze processen in het algemeen zwak is, leidt tot de aanbeveling om in het algemeen behoedzaam op te treden bij pogingen om de volkshuisvesting te bevorderen” (Priemus, 1983, pp.115-116).

Voorwoord

Voor u ligt het eindverslag van mijn afstudeeronderzoek. Dit eindverslag vormt het eindproduct van de studie Master City Developer aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Het is een verslag waar ik trots op ben. Trots omdat het een onderwerp is wat niet direct verbonden is met mijn dagelijkse werkzaamheden. Trots omdat het met pieken en dalen tot stand is gekomen en trots omdat het mij gevormd heeft om vanuit een breder perspectief naar de sturingsrol van de overheid te kijken. Dacht ik in september 2009, bij de aanvang van de studie, nog in overheidsregie, nu is dit volledig omgedraaid naar maatschappelijke netwerksturing waarin de overheid één van de 'sturende' actoren is en zeker niet meer de meest bepalende. De studie heeft mij gevormd in het kritisch nadenken over rollen van actoren en complexiteit van gebiedsontwikkelingen.

Een voorwoord is geen voorwoord zonder een woord van dank. Graag wil ik dan ook gebruik maken om op de eerste plaats Peter Pol, mijn begeleider vanuit de het OBR en de Erasmus Universiteit te bedanken. Zijn praktische en theoretische deskundigheid hebben mij enorm geholpen bij het schrijven. Bij de terugkoppelmomenten wist hij mij vanuit een situatie van 'opperste verwarring' weer terug op het spoor te zetten. Op de tweede plaats wil ik de gemeente Apeldoorn bedanken voor bieden van de mogelijkheid om deze studie te volgen. In het bijzonder wil ik Anne-Marie Vreman bedanken, die vanaf de start tot aan de realisatie mij heeft aangemoedigd bij het studeren. Ook wil ik mijn vrienden en collega's bedanken voor hun geduld. Ik verwacht dat zij na twee jaar en vele momenten van afwezigheid wel klaar zijn met het woord 'studie'. Dank gaat uit naar Mario, Erwin, Ineke, Esther en Sebastiaan voor het meelesen en alle andere mensen die een luisterend oor zijn geweest. Verder ben ik dank verschuldigd aan alle geïnterviewden voor het delen van hun kennis uit de praktijk en de tijd die zij beschikbaar hebben gesteld voor medewerking aan dit onderzoek. Een groot woord van dank gaat uit naar mijn ouders en mijn zus Linda, voor het oppassen op het moment dat dit nodig was en het steevast sturen van een 'succes' sms voor tentamens, maar ook voor het lezen luisteren en geven van vertrouwen.

De grootste eervolle vermelding gaat uit naar mijn vrouw Marieke. Zonder jouw voortdurende begrip, steun en motivatie had ik dit nooit kunnen volbrengen. Daarvoor ben ik jouw bijzonder veel dank verschuldigd. Een 'sorry' naar mijn kinderen Lotte van 6 jaar en Puck van 3 jaar oud, is ook op zijn plaats. De laatste maanden heb ik jullie veel te weinig aandacht kunnen geven en wat heb ik dat gemist! Marieke zegt hierbij altijd dat jullie niets tekort zijn gekomen, maar dit voelt anders. Ik beloof jullie dat de tijd van verwennen weer is aangebroken. Werk en studie is best belangrijk, maar er is maar één ding dat echt telt en dat is mijn liefde voor jullie.

Met ongelofelijk veel plezier heb ik in de periode van september 2009 tot en met augustus 2011, de reis naar Rotterdam afgelegd. Dit heeft plaatsgevonden op prachtige zomerdagen, maar ook met twee barre 'ns-zoutkaart' winters. De skyline van Rotterdam is onvergetelijk en heb ik iedere dinsdag samen met mijn studiegenoten vanuit de faculty club in alle seizoenkleuringen mogen aanschouwen. Ondanks de inspanning die het studeren naast werk en privéleven kost, ga ik dit allemaal bijzonder missen! Mijn scriptiebegeleider Peter Pol schreef in zijn proefschrift, dat de afronding ervan is als bij de finish van een marathon: eens maar nooit weer (inmiddels heeft hij zes marathons gelopen). Dit geldt zeker ook voor mij. Ik blijf de samenwerking op regionale schaal volgen om mogelijk hierover in de toekomst nogmaals een onderzoek te doen. Ook staat vast dat ik een marathon (in Rotterdam) lopen!

28 juli 2011
Marco Elshof

Samenvatting

Waardevolle ruimtelijke uitkomsten

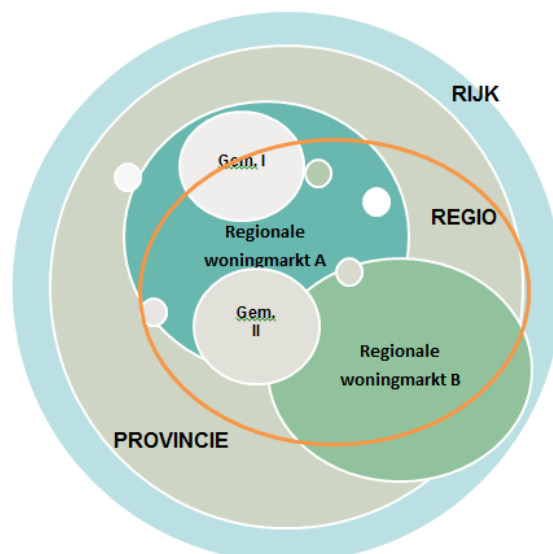
De titel op de voorpagina 'Waardevolle ruimtelijke uitkomsten' is een verwijzing naar het hoofddoel. Het hoofddoel waarvoor naar mijn inzicht overheden ruimtelijke planning bedrijven. Volgens Van der Krabben (2011) hebben lokale overheden in Nederland de afgelopen 60 jaar een sleutelrol vervuld in het maken van keuzes wat en waar er gebouwd werd. Volgens Janssen-Jansen (2010) wordt Nederland in het buitenland voor dit proces geprezen. Nederland wordt gezien als een voorbeeld van een effectieve ruimtelijke ordeningspraktijk, waarbij veel gepland en geïmplementeerd is en planners een belangrijke sturende rol hebben. Dat deze sturende rol vanuit planning en visie niet altijd tot een vooraf bedachte eindsituatie leidt, laat de ontwikkeling van de Rotterdam regio op het titelblad zien. Op het plan Rotterdam 2000+ uit ca. 1970 (achter de titel) is de ontwikkeling van Grevelingenstad en grote geprojecteerde havenontwikkelingen zichtbaar. In de beelden van de regio uit 1980 en 2010 is te zien dat deze visies, als gevolg van contextuele wijzigingen (economisch, demografisch, markttechnisch), nooit volledig tot ontwikkeling zijn gebracht.

Financieel versus sociaal economisch belang

Voor het realiseren van stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten, vanuit dit soort visies, is het in Nederland gebruikelijk dat lokale overheden hierbij zelf (risicovol) actief investeerden. Volgens Van der Krabben (2011) vervult Nederland ook hierin een unieke positie. Op dit moment zitten veel gemeenten met deze grondposities die ze, vanwege crisis en krimp, niet verkocht krijgen. Deloitte (2010) heeft begroot dat de omvang van dit 'probleem' bij gemeentelijke grondbedrijven circa 3 miljard euro bedraagt. Grondbedrijven zijn jarenlang een 'melkkoe' voor lokale overheden geweest. Winst behalen met bouwgrondproductie is weliswaar nooit een doel op zich is geweest. Het was tot voor kort bij veel (uitleg) projecten een bijkomstigheid van actief grondbeleid. Dit actieve grondbeleid is gericht op sociaal-economische doelen, bijvoorbeeld het bijdragen aan een kwalitatief hoogwaardige stad, voor alle doelgroepen. Juist hierin schuilt voor overheden het spanningsveld. De spanning tussen een financieel- en een sociaal economisch belang gericht op 'waardevolle ruimtelijke uitkomsten'.

Complexiteit

Mensen en bedrijven zijn niet verbonden aan één vaste plek. Ze verbinden en bewegen zich fluïde met de ruimte. In de huidige tijd hebben wij alle keuzevrijheid om te wonen, werken en recreëren. De keuzes hiervoor worden op bovenlokale tot regionale schaal gemaakt. Als gevolg hiervan zullen ruimtelijke vraagstukken zich steeds meer aandienen op een regionaal schaalniveau. Dit schaalniveau is geografisch niet af te bakenen. Ook bestaan hiervoor geen democratische bestuurlijke instituties.



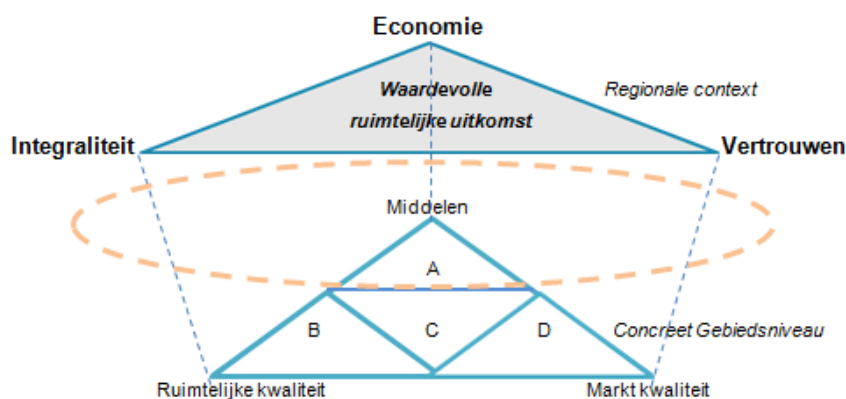
Figuur a. Inzicht in de complexiteit van de planningscontext

Probleemstelling

De uitvoering en afstemming van projecten lijken zich voornamelijk op lokale schaal te richten, terwijl de ruimtelijke vraagstukken zich voornamelijk regionaal afspelen. In figuur a. is deze 'complexe' niet geografisch af te bakenen woningbouwmarkt, met verschillende territoriale bestuurslagen en belangen schematisch weergegeven.

Veranderende economische omstandigheden laten zien, dat vraag en aanbod van woningbouw programma's niet meer op elkaar aansluiten, met een te grote planologische capaciteit tot gevolg. Het Nirov (2010) heeft een analyse gemaakt van de planologische capaciteit en deze geconfronteerd met de te verwachten behoeften. Hieruit blijkt dat er voor 60 procent van de regio's meer planologische capaciteit voor woningbouw is dan volgens behoefteprognoses nodig is. Verschillende regio's laten zelfs een overmaat van meer dan 320 procent zien. Even voor het beeld, onderzoeken wijzen dus uit dat er in enkele regio's vraag aanwezig is naar 10.000 woningen, waar er 32.000 planologisch in voorbereiding zijn.

Het probleem van deze te grote planologische capaciteit is uiteengezet vanuit een drietal invalshoeken: sociaal-economisch, integraliteit en vertrouwen. Gesteld wordt dat veel projecten worden geoptimaliseerd, vanuit de invalshoeken; ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen, op het concrete gebieds- en projectniveau (Verlaet 2003). Afstemming van woningbouwprogramma's in deze projecten op de schaal waarop de woningmarkt functioneert (bovenlokale tot regionale schaal) ontbreekt veelal. Als gevolg hiervan staat het optimaliseringsproces van woningbouwprogramma's vanuit de invalshoeken sociaal-economisch, integraliteit en vertrouwen, op regionale schaal, gericht op waardevolle ruimtelijke uitkomsten (sociaal-economisch doel, functionerende gebieden) onder druk (figuur b.)



Figuur b. – Spanning tussen optimaliseringsdriehoek 'Waardevolle ruimtelijke uitkomst' op regionale schaal en optimaliseringsdriehoeken (Van het Verlaet 2003), op concreet gebiedsniveau.

Doelstelling en vraagstelling

Op basis van de geschetste situatie is het doel van het onderzoek, een bijdrage te leveren aan het ontwikkelen van meer inzicht in de rol van de overheid op de woningbouwmarkt. Hierbij staat de vraag centraal: "Hoe kan de overheid meer evenwicht op de woningbouwmarkt stimuleren"?

Literatuurverkenning - kansrijke rol voor de overheid

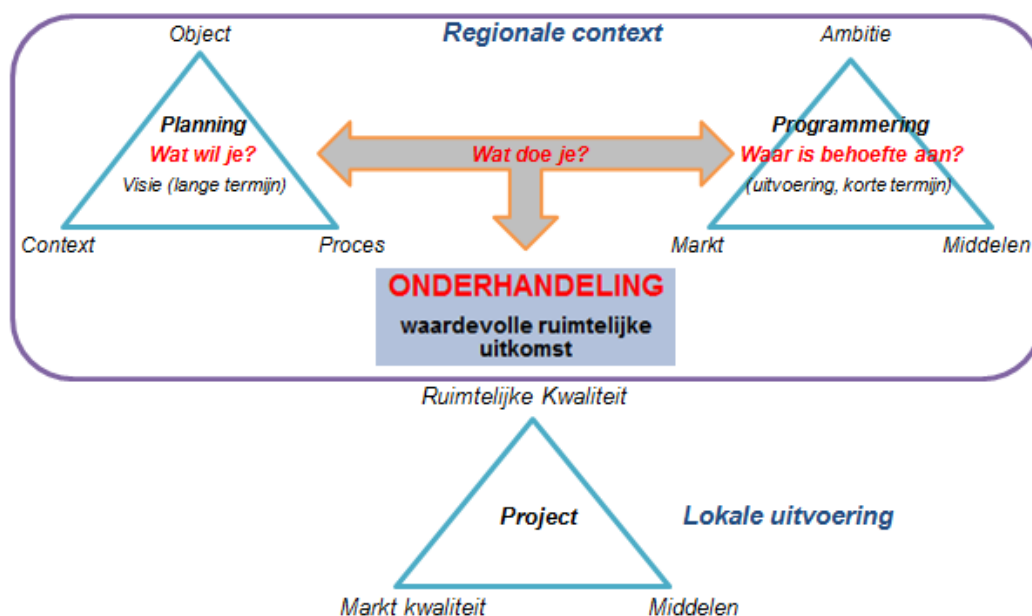
In de literatuurverkenning is als eerste stap dieper ingegaan op het structurele probleem van een te grote planologische capaciteit. Daarna is onderzocht hoe de woningbouwmarkt functioneert, wat de rol van de overheid hierbij is en welke beleidsmatige verschuivingen hierin zichtbaar zijn. Dit onderzoek heeft geleid tot kansen om een evenwichtige woningbouwmarkt te stimuleren. Deze kansrijke rollen voor de overheid om meer evenwicht op de woningbouwmarkt te stimuleren zijn in onderstaande tabel a.. uiteengezet in een veronderstelde huidige situatie en een mogelijke toekomstige situatie.

Hoe kan de overheid meer evenwicht op de woningbouwmarkt stimuleren	
Huidige situatie	Mogelijk toekomstige situatie
Lokaal	Bovenlokaal tot Regionaal
Government (hiërarchie)	Governance (netwerksturing)
Regisseren (marktspeeler)	Faciliteren (financieel onafhankelijke marktmeester)
Financieel belang	Sociaal economisch belang
Martkontwikkeling (zelfsturing)	Martkontwikkeling geleiden d.m.v. onderhandelen
Korte termijn (programma)	Korte termijn (programmeren) koppelen aan lange termijn (visie)
Woning (kwantiteit en kwaliteit)	Functioneren van gebieden (woonomgeving)

Tabel a. – Rol van overheid uiteengezet van huidige naar mogelijk toekomstige situatie

Analysekader

Op basis van deze kansrijke rollen is het analysekader voor toetsing in de praktijk geformuleerd. Dit analysekader (figuur c.) gaat uit van een viertal optimaliseringsprocessen; planning, programmering, onderhandeling en project uitvoering. Het steunt op de veronderstellingen dat: Op het bovenlokale tot regionale schaalniveau het kansrijk is om ruimtelijke planning (visie, wat wil je?- lange termijn), flexibel te verbinden met de uitvoeringspraktijk (programmeren, waar is behoefte aan?- korte termijn). De verbindende schakel naar concrete projectuitvoering vormt een afwegingsproces wat gericht is op waardevolle ruimtelijke uitkomsten. Bij dit proces is de overheid één van de actoren die vanuit een vertrouwensbasis zich als netwerkspeler zal op stellen. Door de wederzijdse afhankelijkheid van partijen (netwerksturing), zal het proces zich richten op het onderhandelen over gewenste en ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Om als overheid ruimtelijke afwegingen te kunnen maken is een (financieel) onafhankelijke ontwikkelrol gewenst.



Figuur c. – Analyse kader 'optimaliseringsprocessen' – planning, programmering, projecten

Empirisch onderzoek

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van kwalitatief exploratief onderzoek: enerzijds door middel van literatuurstudie en anderzijds door middel van een casestudie. Voorafgaand aan het uitvoeren van een casestudie is het theoretisch kader getoetst door experts op het terrein van de woningbouwmarkt, - programmering en regionale sturing. Met behulp van een casestudie zal onderzocht worden of het analysekader, als basis voor een kansrijke stimulerende rol van de overheid op een meer evenwichtige woningbouwmarkt, in de praktijk ook zo wordt uitgevoerd. Op basis van de hypothesen uit het

analysekader is de werkwijze binnen de regio Stedendriehoek (Apeldoorn, Deventer en Zutphen), vergeleken met de werkwijze in de Stadsregio (Arnhem, Nijmegen). Beide regio's zijn gelegen in de provincie Gelderland. Omdat de Stedendriehoek een planologische capaciteit van +249 procent en de Stadsregio +130 procent ten opzichte van behoefteramingen heeft, wordt verondersteld dat er andere methoden gebruikt worden om evenwicht op de woningbouwmarkt te stimuleren. Om de regio's te bestuderen is gebruikt gemaakt van secundaire literatuurstudie en interviews. De literatuurstudie en casestudie hebben geleid tot de beantwoording van de deelvraag: "Hoe wordt in de praktijk omgegaan met een te grote planologische capaciteit op de woningbouwmarkt?"

Beantwoording hoofdvraag

Door de theoretische inzichten te verknopen met de in de praktijk opgedane kennis is de hoofdvraag te beantwoorden en te onderbouwen.

De overheid is kansrijk om meer evenwicht op de woningbouwmarkt te stimuleren:

- Door de woningbouwmarkt te benaderen als een continu proces van **onderhandelen**, vanuit een (horizontale) **netwerksturingstijl** gericht op het maken van afwegingen tussen gewenste en ongewenste ontwikkelingen.
- Dit proces vindt plaats op **bovenlokaal tot regionale schaal**, het schaalniveau wat de woningbouwmarkt het beste benadert.
- Om afwegingen te kunnen maken is een vergaand **inzicht** in marktontwikkelingen en **afstemming** van woningbouwprogramma's op basis van marktgericht planningsprincipe een voorwaarde.
- Voor het verkrijgen van inzicht, afstemming en monitoring van programma's is een door het netwerk **geaccepteerde regionale coördinator**, (of zwaarder, opdrachtgever) gewenst.
- Om te onderhandelen over gewenste en ongewenste ontwikkelingen moet de overheid een **financieel onafhankelijke** (marktmeesters)rol vervullen.
- Voor dit onderhandelingsproces moet **ruimtelijke planning** (visie, wat wil je?) **flexibel** verbonden worden met de **uitvoeringspraktijk** (programmeren, waar is behoefte aan?).

De beantwoording is in onderstaande tabel b opgebouwd uit een viertal sturingsprincipes en handelingsperspectieven voor de overheid. Dit alles gericht op de optimalisatie van waardevolle ruimtelijke uitkomsten op regionale schaal vanuit een sociaal economische strategie.

Vraagstelling	Sturingsprincipes	Handelingsperspectief	Ruimtelijk (sociaal) economische strategie
Hoe kan de overheid meer evenwicht op de woningbouwmarkt stimuleren	Bovenlokale tot regionale schaal	Acceptatie	optimalisatie waardevolle ruimtelijke uitkomsten op regionale schaal
	Ruimtelijke planning (visie) flexibel aan uitvoering verbinden	Inzicht	
	Financieel onafhankelijke rol van de overheid	Afstemming	
	Op onderhandeling gebaseerde netwerksturingstijl	(geaccepteerde) regionale coördinator	

Inhoudsopgave

Voorwoord	v
Samenvatting.....	vii
1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding van het onderzoek	3
1.2 Rol van de overheid op de woningmarkt	4
1.3 Probleemstelling	5
1.4 Doelstelling	5
1.5 Vraagstelling	6
1.6 Opzet theoretisch kader en deelvragen	6
1.7 Onderzoeksmethoden	8
1.8 Begrippen	8
1.9 Onderzoeksstructuur	9
1.10 Relevantie van het onderzoek	10
1.11 Afbakening van het onderzoek	10
2 Probleem van een te grote planologische capaciteit	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Wat wordt verstaan onder te grote planologische capaciteit?.....	11
2.3 Wat is het probleem van een te grote planologische capaciteit?	11
2.3.1 Conjunctureel.....	12
2.3.2 Structureel	12
2.3.3 (sociaal)Economisch – Integraliteit - Vertrouwen	15
2.4 Oorzaak van het ontstaan van grotere planologische capaciteit.....	16
2.5 Conclusie	18
3 Het object van planning op de woningbouwmarkt	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Product	19
3.2.1 Product woning	19
3.2.2 Kenmerken van het product	19
3.3 Markt.....	21
3.3.1 Woningbouwmarkt.....	21
3.3.2 De bouwgrondmarkt	21
3.4 Marktwerking	22
3.4.1 Marktwerking in de praktijk	22
3.4.2 Marktwerking in theorie	22
3.5 Imperfecties op de woningmarkt.....	23
3.6 Conclusies	24
4 De planningscontext van de woningbouwmarkt.....	25
4.1 Inleiding	25

4.2	Complexiteit van de planningscontext	25
4.3	Schaalniveau van de regio	26
4.4	Institutionele context	26
4.5	Van ruimtelijke ordening naar ruimtelijke ontwikkeling – rol overheid.....	27
4.5.1	Historische kenmerken van de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland.....	27
4.5.2	Nationaal Ruimtelijk ordeningsbeleid:	27
4.6	Regionale instituties Wgr en Wgr+	31
4.7	Conclusies	31
5	Het planningsproces op de woningbouwmarkt	35
5.1	Inleiding	35
5.2	Proces van ruimtelijke planning.....	35
5.2.1	Noodzaak van ruimtelijke planning.....	35
5.2.2	Rol van de overheid in de ruimtelijke planning.....	35
5.3	Rol van de overheid.....	36
5.3.1	Legitimatie voor overheidsingrijpen op de woningbouwmarkt.....	36
5.3.2	Spanningsveld financieel en sociaal economische belang van de overheid.....	37
5.4	Sturingsstijlen	38
5.4.1	Hiërarchisch.....	38
5.4.2	Marktsturing.....	38
5.4.3	Netwerksturing.....	38
5.4.4	Rol van de overheid in complexe netwerken (netwerksturing).....	39
5.4.5	Vergelijking van de sturingsstijlen	39
5.5	Planningsinstrument vanuit netwerksturing.....	39
5.6	Van netwerk planningsinstrument naar programmering	40
5.6.1	Verbinding Ruimtelijk planning aan ruimtelijke programmering	40
5.7	Conclusies planningsproces op de woningbouwmarkt.....	40
6	Kansen voor (beïnvloedings)rol van de overheid gericht op een evenwichtige woningmarkt	42
6.1	Inleiding	43
6.2	Voorlopige conclusies uit het theoretisch kader	43
6.2.1	Legitimatie voor een (sturende) rol van de overheid	43
6.2.2	Functioneren van de woningbouwmarkt.....	44
6.2.3	(beïnvloedings)rol van de overheid	44
6.3	Kansrijke (beïnvloedings)rol van de overheid	45
6.4	Analysekader	45
6.4.1	Optimaliseringsprocessen	46
6.4.2	Analysekader	46
6.5	Hypothesen voor toetsing.....	47
6.5.1	Overzicht Hypothesen en aannames voor toetsing.....	48
6.6	Opzet van het onderzoek - onderzoeksmethodologie.....	49

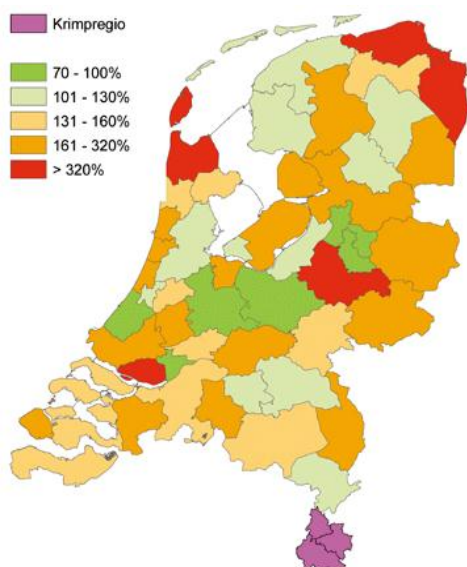
6.6.1	Controle experts	49
6.6.2	Casestudies	49
7	Toetsing analysekader aan praktijk.....	52
7.1	Inleiding	53
7.2	Controle theoretisch- en analysekader door experts.....	53
7.2.1	Functioneren van de woningbouwmarkt.....	53
7.2.2	Controle analyse kader.....	54
7.2.3	Mogelijke (beïnvloedings)rol van de overheid	56
7.3	Case onderzoek.....	58
7.3.1	Aanpak Caseonderzoek	58
7.3.2	Theoretisch voorgestane werkwijze	58
7.3.3	Beschrijving casus Stadsregio (Arnhem Nijmegen)	59
7.3.4	Beschrijving casus regio Stedendriehoek (Apeldoorn, Deventer, Zutphen).....	64
7.4	Conclusies	70
8	Conclusies en aanbevelingen	75
8.1	Inleiding	75
8.2	Conclusies	75
8.3	Strategische aanbeveling	80
8.4	Reflectie.....	80
8.5	Mogelijkheden voor nader onderzoek	81
	Bijlage A. Literatuurlijst	II
	Bijlage B. Lijst met geïnterviewde personen	VI
	Bijlage C. Vragenlijst	VII
	Bijlage D. Overzichtskaart Stedendriehoek.....	X
	Bijlage E. Overzichtskaart Stadsregio	XII

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Actoren binnen het werkveld gebiedsontwikkeling, hebben te maken met veranderende economische omstandigheden. De wereldwijde kredietcrisis heeft een groot effect op gebiedsontwikkeling. De verkoop en ontwikkeling van gronden en vastgoed is sterk vertraagd of zelfs bijna tot stilstand gekomen. De afzet van nieuwbouw stagneert en zorgt voor vertraging op gebiedsontwikkeling. Hierdoor kunnen actoren in het werkveld van gebiedsontwikkeling, de door haar gestelde politieke, bestuurlijke en veelal ook financiële doelstellingen, onvoldoende realiseren. Door stagnatie van de afzet van nieuwbouw loopt gebiedsontwikkeling vertraging op met als gevolg dat actoren in het werkveld van gebiedsontwikkeling de door haar gestelde, politieke, bestuurlijke en veelal ook financiële doelstellingen onvoldoende realiseren. De effecten worden zowel aan de private als publieke kant ervaren. Globaal kan gesteld worden dat één van de problemen door de recessie ligt aan de vraagkant (geen afzet) en dat dit probleem gevoeld wordt in al lopende projecten in de realisatie- fase. De uitval van vraag door de recessie lijkt slechts een gedeelte van de problematiek. Door de crisis is mogelijk versneld zichtbaar geworden dat geplande woningbouw aantallen, in relatie tot bevolkingsprognoses gewijzigde marktomstandigheden, een te grote planologische capaciteit bezitten.

“340.000 woningen te veel in de pijlpijn” kopt het Binnenlands Bestuur op 19 februari 2010, en geeft aan dat het tijd is voor een fundamentele herbezinning. Het Nirov (Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting), heeft een analyse gemaakt van de planologische capaciteit op basis van De Nieuwe Kaart (signaleert planologische capaciteit, planvoorraad en bouwplannen) en deze vervolgens geconfronteerd met de te verwachten behoeften. Hieruit blijkt dat voor 60 procent van de regio's meer planologische capaciteit voor woningbouw dan volgens de behoefteprognoses nodig is. Wat is er aan de hand in de praktijk van ruimtelijke planning en gebiedsontwikkeling dat de planologische capaciteit in verhouding tot behoefteprognoses in verschillende regio's een overmaat van meer dan 320 procent laten zien? (Nirov, 2009, zie figuur 1.1)



Figuur 1.1 – Over en ondermaat in de woningbouw-Planning per woningmarktgebied t/m 2025 (primos)

Bron: Nirov

340 duizend woningen te veel in de pijlpijn



22.02.10 • 1 reactie

De meeste gemeenten plannen veel te veel woningen en kantoren. Een beperkt aantal regio's reserveert juist te weinig ruimte voor woningbouw. Tijd voor een fundamentele herbezinning, vindt het Nirov.

Schadelijk

'Schadelijk', noemt directeur Christine Oude Veldhuis van het Nirov de geconstateerde overcapaciteit aan ruimtelijke plannen. Gemeenten hebben in bestemmingsplannen en structuurvisies ruimte gereserveerd voor de bouw van ruim 1 miljoen woningen in de komende 15 jaar.

Prognoses

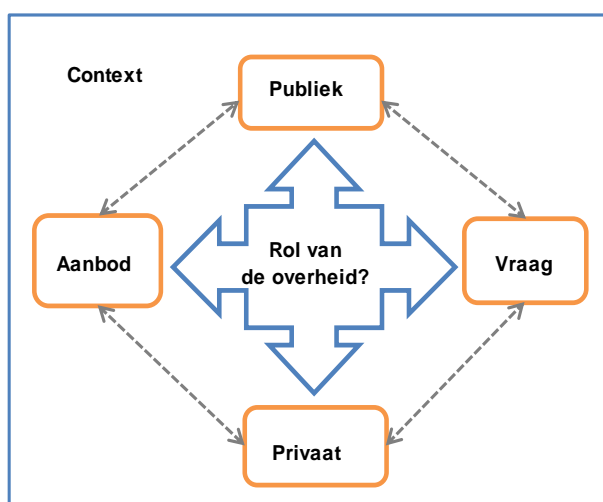
Primos-prognoses, waarmee ook het ministerie van Vrom werkt, laten echter zien dat uitbreiding van de woningvoorraad met 700 duizend huizen voldoende moet zijn. Voor de nieuwbouw van kantoren zijn de cijfers nog dramatischer.

Artikel 1.1. Bron: Binnenlandsbestuur 19 februari 2010

Daarnaast laat het Planbureau voor de leefomgeving (PBL, 2011), in kaarten over de demografische groei en krimp in Nederland, zien dat er de komende dertig jaar vooral aan de randen van Nederland, waar op dit

moment al sprake is van meer planologische capaciteit, een omvangrijke bevolkingskrimp op zal treden, wat het probleem mogelijk groter maakt. In de meer centrale delen blijft het aantal bewoners voorlopig nog toenemen. Er bestaan dus grote regionale verschillen. Mede als gevolg van de crisis lijkt vertraging in de uitvoering op dit moment een gegeven. Steden staan voor de keuze om te prioriteren in projecten. Deze keuzes bestaan veelal uit het tijdelijk 'on hold' zetten of zelfs het volledig stoppen van projecten.

Een ander belangrijk deel van de problematiek lijkt gelegen aan de aanbodkant, in het niet of onvoldoende raadplegen van de eindgebruiker, in ieder geval niet op marktkennis gedreven motieven om projecten te ontwikkelen. De beperkte marktkennis heeft een relatie met de kwalitatieve en kwantitatieve programmering. Hierbij kunnen vragen gesteld worden als: Hebben wij wel de juiste producten, voor de juiste doelgroep, op de juiste plek op het goede moment? Al deze factoren samen lijken een versterkend effect op elkaar te hebben en roepen de vraag op of in het verleden voldoende scherp is geselecteerd en geprioriteerd door zowel publieke als private partijen voordat gebieden in ontwikkeling werden genomen. Hier hangt de vraag of sturing op deze complexe woningbouwmarkt, wenselijk en mogelijk is en wie hier dan een 'sturende' rol in zou moeten hebben, direct mee samen. Hieruit is mijn interesse ontstaan om meer inzicht te ontwikkelen in de rol die de overheid heeft bij het afstemmen van vraag en aanbod op de woningbouwmarkt. Het onderwerp van deze scriptie richt zich op de vraag: Hoe de overheid een meer evenwichtige woningbouwmarkt kan stimuleren, waardoor de huidige situatie van een te grote planologische capaciteit in de toekomst mogelijk voorkomen kan worden? Onderstaand figuur 1.2 toont schematisch de in deze aanleiding beschreven situatie.



Figuur 1.2 – Schematische weergave aanleiding van het onderzoek

1.2 Rol van de overheid op de woningmarkt

Centraal in het onderzoek staat de rol van de overheid op de woningbouwmarkt. In deze paragraaf zal daarom de rol van de overheid op de woningmarkt beknopt worden toegelicht. In paragraaf 5.3 zal deze rol nader belicht worden.

De betrokkenheid van de overheid op de woningmarkt lijkt op dit moment een gegeven. Hierbij kan de vraag gesteld worden wat de legitimatie voor de overheid is om een rol te vervullen op de woningbouwmarkt? Die legitimatie is gelegen in het idee dat wonen een zogenaamd merit-good is; een voorziening die zo fundamenteel is voor burgers en veel raakvlakken heeft met andere gebieden, dat zij in de verzorgingsstaat niet kan worden gemist (Ekkers, 2006). Er zijn een tweetal belangrijke ontwikkelingen geven aan dat de overheid het wonen als belangrijk beleidsveld heeft aangemerkt. Het eerste markeringspunt vormt de Woningwet van 1901 met als doel; een eind maken aan bestaande slechte woontoestanden en ervoor zorgen dat er geen nieuwe worden gecreëerd. Het tweede markeringspunt is de periode na de tweede wereldoorlog, met het verheffen van het recht op goede huisvesting tot een sociaal grondrecht, binnen het kader van de rechten van de mens (Ekkers, 2006). Het ingrijpen van de overheid is

geen doel op zich, maar richt zich op het vergroten van de maatschappelijke welvaart. Het politieke doel is om ongewenste effecten te voorkomen en maatschappelijk gewenste resultaten te realiseren. Wanneer er namelijk geen overheidsingrijpen zou zijn, maar woningbouw volledig aan de markt zou worden overgelaten, ontstaan ongewenste effecten als gevolg van marktimperfecties (Lever, 2006) Het maatschappelijk gewenste effect is dat het wonen als zodanig mogelijk is en dat iedereen over een woning moet kunnen beschikken. Dit is dan ook een sociaal grondrecht. Dit sociale grondrecht is in de Grondwet (2002) opgenomen in de artikelen 21 en 22. Volgens art 21 is de zorg van de overheid gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Volgens art 22 lid 2 is bevordering van voldoende woonegelegenheid voorwerp van zorg der overheid. Dat de zorg voor voldoende en goede huisvesting in de grondwet is geborgd, betekent echter niet dat een individuele burger er rechtspraak tegenover de overheid aan kan ontleen. Volgens Peeters (1995) levert art 22 geen afdwingbaar recht op. "Het feit dat niemand zonder huisvesting kan, rechtvaardigt nog niet zonder meer een diepgaand ingrijpen van de overheid" (Peeters, 1995 in Ekkers 2006 p. 41). Vanuit de Grondwet, kan de rol van de overheid teruggebracht worden tot drie beleidsdoelstellingen; het bevorderen van voldoende woningen (*beschikbaarheid*), het garanderen van minimale kwaliteit van de woningen en woonomgeving (*fysiek en sociaal*) en het borgen van de *betaalbaarheid* van woningen.

1.3 Probleemstelling

De veranderende economische omstandigheden laten zien, dat vraag en aanbod van woningbouwprogramma's niet op elkaar aansluiten, met een te grote planologische capaciteit tot gevolg. Globaal kan worden gesteld, dat het probleem in deze recessie, door het ontbreken van afzet, ligt aan de vraagkant, het conjuncturele probleem. Daarnaast lijken aan de aanbodzijde, planningsoptimisme, groeidenken en het niet volledig voldoen aan de vraag van de eindgebruiker in projecten, mede oorzaak van de disbalans tussen vraag en aanbod, het structurele probleem.

Een te grote planologische capaciteit is schadelijk vanuit een drietal invalshoeken: Op de eerste plaats wordt er vanuit politiek bestuurlijke doelen voornamelijk 'lokaal financieel' gestuurd op projectniveau. Vanuit het lange termijn perspectief van steden en regio's zou beter gestuurd kunnen worden op 'waardevolle ruimtelijke uitkomsten' op regionale schaal, het schaalniveau waarop ruimtelijke vraagstukken zich aandienen. Vanuit de veronderstelling dat economische ontwikkelingen aan de basis liggen van andere ontwikkelingen, zou er beter vanuit een sociaal-economische invalshoek op regionale schaal gestuurd kunnen worden dan vanuit een financieel project belang. Op de tweede plaats staan als gevolg van te grote planologische capaciteit integrale gebiedsontwikkelingen onder druk. Waar bebouwing overal gedeeltelijk tot stand komt, zonder dat geplande locatie volledig afgerond worden, zullen gebieden onvoldoende functioneren en komt ruimtelijke kwaliteit onder druk te staan. En ten derde schaadt een te grote planologische capaciteit het vertrouwen van marktpartijen. Vertrouwen in ruimtelijke visies, economische perspectief en consistent handelen van de overheid lijkt een noodzakelijk voorwaarde voor investeringsbereidheid bij private partijen.

Er wordt teveel (financieel) geredeneerd van het gebiedsniveau, waar beter vanuit een bovenlokaal tot regionaal niveau gestuurd kan worden op waardevolle ruimtelijk uitkomsten. In een goede marktsituatie zijn waarschijnlijk veel plannen zonder regionale afstemming in ontwikkeling genomen die in de huidige met elkaar in concurrentie staan en niet meer realistisch blijken te zijn. Dit roept de vraag op of de crisis ons nu dwingt om te komen tot een hernieuwd inzicht op de sturingsrol bij gebiedsontwikkelingen? De vraag kan gesteld worden of en op welke wijze de overheid meer evenwicht op de woningbouw planvoorraad kan stimuleren?

1.4 Doelstelling

Op basis van de in de aanleiding en probleemstelling geschetste situatie is de volgende doelstelling geformuleerd: Het doel van het onderzoek is een bijdrage te leveren aan het ontwikkelen van meer inzicht in de rol van de overheid die gericht is op het stimuleren van evenwicht op de woningbouwmarkt.

1.5 Vraagstelling

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

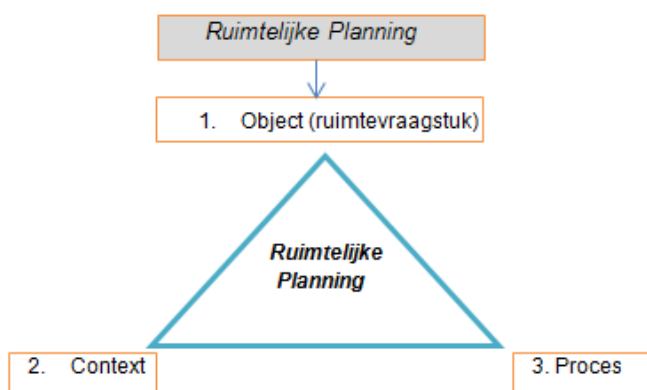
Hoe kan de overheid meer evenwicht op de woningbouwmarkt stimuleren?

Bij de vraagstelling staan de volgende onderwerpen centraal: Wat is het probleem van een onevenwichtige woningbouwmarkt, hoe functioneert de woningbouwmarkt, welke invloeden zijn op de woningbouwmarkt aanwezig die de marktwerking verstoren, welke legitimatie heeft de overheid om een rol te spelen op de woningbouwmarkt en op welke wijze zou de overheid invloed kunnen uitoefenen om meer evenwicht op de woningbouwmarkt te stimuleren. Deze deelvragen worden in verschillende hoofdstukken toegelicht. In de volgende paragraaf 1.6 wordt inzicht gegeven in de opzet van het theoretisch kader, waarbij een verwijzing naar de verschillende deelvragen wordt gemaakt.

1.6 Opzet theoretisch kader en deelvragen

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag wordt deze uiteengezet in 4 deelvragen. Bij de beantwoording van deze deelvragen ligt een koppeling met de opbouw van het theoretisch kader wat in deze paragraaf wordt toegelicht. Hiervoor is als eerste stap gekeken naar de *positionering* van de vraagstelling. In welk werkterrein bevindt zich de vraagstelling? De vraag hoe de overheid meer evenwicht op de woningbouwmarkt kan stimuleren, is een vraag die ligt op het werkterrein van de ruimtelijke planning in de sector wonen. Ruimtelijke planning heeft in de literatuur verschillende omschrijvingen. Volgens Zoete (2005) gaat het om de systematische voorbereiding van beleidsvoornemende en uitvoerende handelingen, die gericht zijn op het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde en op het organiseren van deze interventies. Het doel van ruimtelijke planning is tweeledig: Het ontwikkelen van een meer samenhangende *visie* op de toekomst en vanuit deze *visie* zicht krijgen op de majeure ontwikkeling, om vervolgens de besluitvorming dusdanig te organiseren dat *sturing* van de ontwikkeling ontstaat door middel van keuzes ten aanzien van de ontwikkelingen (Zoete, P. 2005).

Bij ruimtelijke planning, kunnen een drietal componenten, object-, proces- en context van planning worden onderscheiden (zie figuur 1.4). Samen worden deze componenten ook wel aangeduid als de *planningsdriehoek* en kunnen ze in alle planningsactiviteiten worden teruggevonden. (Bertolini en Spit 1998: In Zoete, 2005, Janssen-Janssen, 2003).



Figuur 1.4 – Ruimtelijk planningsdriehoek

Ruimtelijk planning kan dus worden onderscheiden in een inhoudelijke component (object) en een procedurele component (proces) die in een bepaalde omgevingscomponent (context) moeten worden ontwikkeld. De vraagstelling 'hoe de overheid meer evenwicht op de woningbouwmarkt kan stimuleren' is ook te zien als een ruimtelijk planningsvraagstuk, vanuit een samenhangende visie (integraal, regionaal),

zicht krijgen op ontwikkelingen (welke woning, woonomgeving op welke plek en op welk moment), om vervolgens keuzes ten aanzien van de ontwikkelingen te beïnvloeden (rol van de overheid). Vanuit deze achtergrond is er voor gekozen om de deelvragen voor de beantwoording van de hoofdvraag, te relateren aan de componenten van bovenstaande planningsdriehoek.

Deelvraag 1. *Wat is het probleem van een te grote planologische capaciteit?*

- Wat wordt verstaan onder een te grote planologische capaciteit (begripsafbakening)?
- Wat is het probleem van een te grote planologische capaciteit?
- Wat is de globale oorzaak van het ontstaan van grotere planologische capaciteit?

Het antwoord op deze deelvraag wordt gegeven aan de hand van literatuurverkenning en door middel van interviews. Het resultaat van deelvraag 1 bestaat uit een beschrijving van de gevolgen van een te grote planologische capaciteit. Ook wordt globaal het ontstaan toegelicht. Het antwoord op deelvraag 1 wordt gegeven in hoofdstuk 2.

Deelvraag 2. *Hoe functioneert de woningbouwmarkt?*

Bij de vraag hoe de woningbouwmarkt functioneert, spelen vragen als:

- Wat zijn de kenmerken van het product woning?
- Wat wordt verstaan onder het begrip marktwerking?
- Hoe functioneert de woningbouwmarkt?
- Welke imperfecties zijn er op de woningbouwmarkt die de marktwerking verstoren?

Al deze vragen zijn te relateren aan de inhoudelijke kant, het **Object** van de ruimtelijke planningsdriehoek. Antwoord op deze deelvraag wordt gegeven aan de hand van literatuurverkenning en door middel van controle door experts. Het antwoord op deelvraag 2 wordt gegeven in hoofdstuk 3.

Deelvraag 3. *Welke beleidsmatige verschuivingen zijn zichtbaar in de rol van de overheid op de woningbouwmarkt?*

Het verkrijgen van inzicht in welke sturingsfilosofie zichtbaar is in vigerende beleidsdocumenten staat hierbij centraal. Hierbij spelen vragen als:

- Wat kan globaal als complexiteit van de ruimtelijke planningscontext aangeduid worden?
- Welke sturingsfilosofie is zichtbaar in vigerende beleidsdocumenten?

Deze vraag zal beantwoord worden vanuit de **Context**. Antwoord op deze deelvraag wordt gegeven aan de hand van literatuurverkenning en door middel van controle door experts. Het antwoord op deelvraag 3 wordt gegeven in hoofdstuk 4.

Deelvraag 4. *Wat is de rol van de overheid op de woningbouwmarkt?*

Het verkrijgen van inzicht waaraan de overheid haar legitimatie ontleend om in te grijpen in de marktwerking op de woningbouwmarkt en welke methoden en sturingsstijlen hiervoor ingezet kunnen worden staan centraal. Hierbij spelen vragen als:

- Bestaat er een noodzaak van een overheidsrol in de ruimtelijke planning?
- Wat is de legitimatie voor het actief ingrijpen van de overheid op de woningbouwmarkt?
- Wat wordt verstaan onder het begrip sturing? (begrip afbakenen)
- Wat zijn de verschillende sturingsstijlen?
- Op welke wijze kan de overheid een sturende rol inzetten om evenwicht op de woningbouwmarkt te stimuleren?

Deze vraag zal beantwoord worden vanuit de **Proces** kant van ruimtelijk planning. Antwoord op deze deelvraag wordt gegeven aan de hand van literatuurverkenning en door middel van controle door experts. Het antwoord op deelvraag 4 wordt gegeven in hoofdstuk 5.

Deelvraag 5. *Hoe wordt in de praktijk omgegaan met een te grote planologische capaciteit op de woningbouwmarkt?*

Vanuit de deelvragen één tot en met vier is op basis van literatuurverkenning een kansrijke rol voor de overheid om meer evenwicht op de woningbouwmarkt te stimuleren geschetst. Deze kansrijke rol is in hoofdstuk 6 vertaald naar een analysekader voor de praktijk.

Deze vraag zal beantwoord worden op basis van het toetsten van een aantal veronderstellingen in de praktijk op basis van het analysekader middels gesprekken met experts en het vergelijken van een tweetal regio's. Het antwoord op deelvraag 5 wordt gegeven in hoofdstuk 7

Hoofdvraag

De uitkomsten van de praktijkervaringen (hoofdstuk 7) worden geconfronteerd met de uitkomsten van de literatuurstudie (hoofdstukken twee tot en met vijf). Hierbij worden conclusies getrokken en strategische aanbevelingen gegeven hoe de overheid meer evenwicht op de woningbouwmarkt kan stimuleren. De hoofdvraag wordt beantwoord in hoofdstuk 8.

1.7 Onderzoeksmethoden

Voor het onderzoek wordt gebruik gemaakt van kwalitatief exploratief onderzoek: enerzijds door middel van literatuurstudie en anderzijds door middel van een casestudie. Voorafgaand aan het uitvoeren van een casestudie zal het theoretisch kader getoetst worden door experts op het terrein van de woningbouwmarkt, -programmering en regionale sturing. Met behulp van een casestudie zal onderzocht worden of het analysekader, als basis voor een kansrijke stimulerende rol van de overheid op een meer evenwichtige woningbouwmarkt, in de praktijk ook zo wordt uitgevoerd. Voor de case studie is gekozen om de regio Stedendriehoek (Apeldoorn, Deventer en Zutphen) met de Stadsregio (Arnhem en Nijmegen) met elkaar te vergelijken. De keuze is op deze regio's gevallen vanwege het feit dat: Dat het onderzoek van toegevoegde waarde moet zijn voor mijn werkgever, de gemeente Apeldoorn. De regio's binnen één provincie (Gelderland) liggen. Een van de regio's, te maken heeft met een veel te grote planologische capaciteit (+230 procent) en een verschillende institutionele structuur hebben, Stedendriehoek op basis van Wgr en de Stadsregio op basis van Wgr+.

1.8 Begrippen

Hieronder worden een viertal begrippen benoemd welke voortkomen uit de doelstelling, terugkomen in de vraagstelling en in een aantal deelvragen.

Té grote planologische capaciteit

- Indien de planologische capaciteit (toevoeging verminderd met onttrekking) geconfronteerd met de te verwachte behoefte, groter is dan 130 procent dan is er sprake van een te grote planologische capaciteit of overprogrammering. Hierbij wordt uitgegaan van 2 procent frictieleegstand op de bestaande woningmarkt. Onder frictieleegstand wordt verstaan het gedeelte van de woningvoorraad dat leeg staat om mobiliteit mogelijk te maken en dient om vraag en aanbod op de woningmarkt goed op elkaar aan te laten sluiten (Ekkers, 2006).

Woningbouwmarkt

- Onder woningbouwmarkt wordt verstaan, de plaats waar vraag en aanbod van woningbouw capaciteit elkaar ontmoeten in het kader van nieuwbouw (Priemus, 1983).

Ruimtelijke programmering

- De mate waarin bij nieuwe gebiedsontwikkelingen rekening wordt gehouden met alle factoren (ligging, groen, ontsluiting, voorzieningen), die een rol spelen binnen het betreffende marktsegment, waarbij maximaal voldaan wordt aan de wensen en behoeften van de toekomstige gebruiker van het gebied (Verdaas, C. & H. de Haas, 2003).

Stedelijke gebiedsontwikkeling (sgo)

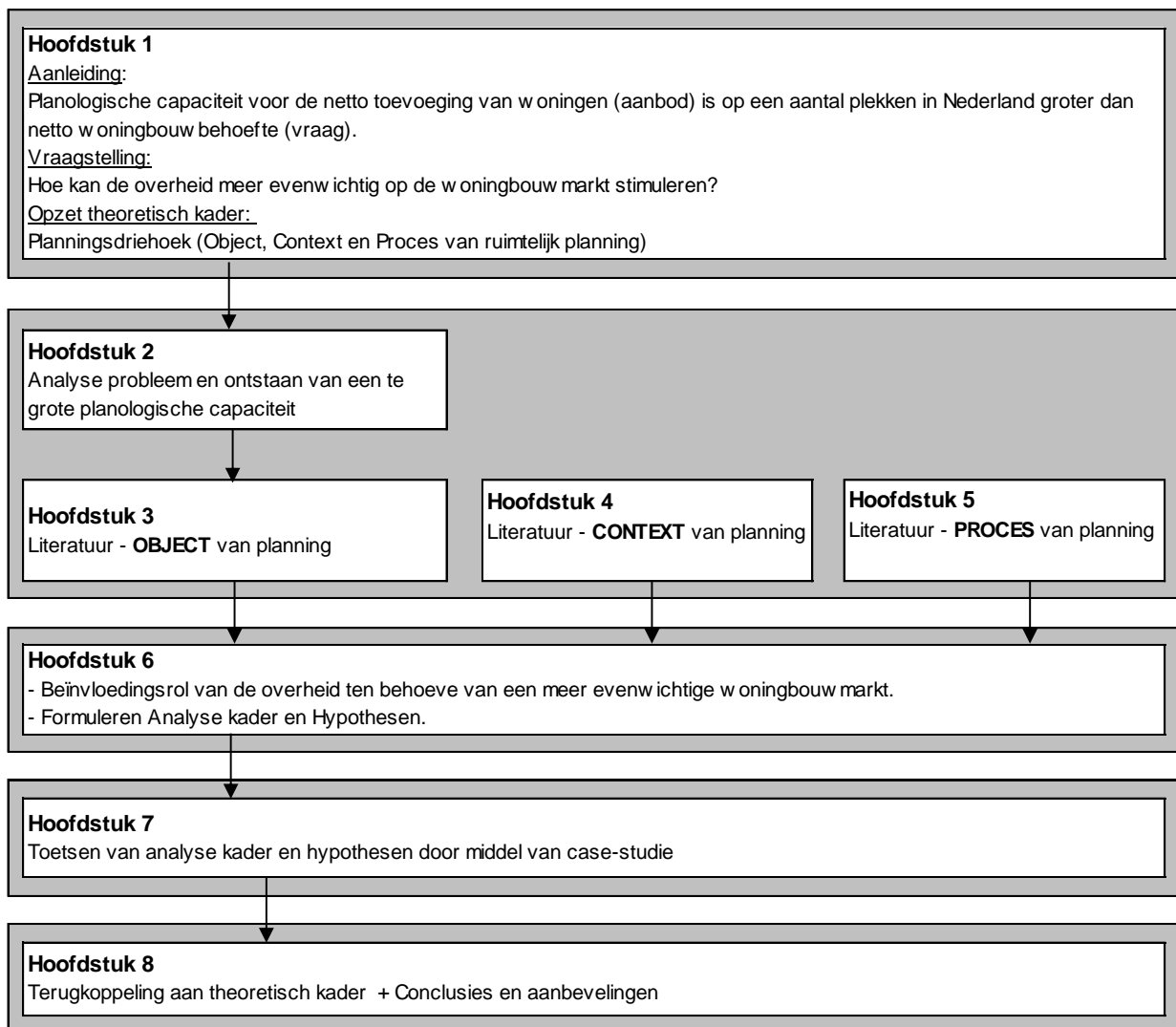
- Het integraal ontwikkelen van een gebied in het landelijk- en stedelijk gebied op basis van een gezamenlijke kwaliteitsvisie van de betrokken partners dat leidt tot een integrale businesscases waarin de kosten en opbrengsten in het kader van de grondexploitatie met elkaar kunnen worden verevend (VROM 2009, HvdCammen.nl).

Overheid

- Onder overheid wordt het geheel van het Rijk, de provincies, de gemeenten, de samenwerkingsverbanden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, de waterschappen en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties verstaan (website CBS). Dit onderzoek richt zich op de regionale schaal waarop, Rijk, Provincie, gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden een rol vervullen.

1.9 Onderzoeksstructuur

Om op overzichtelijke wijze weer te geven hoe het onderzoek is opgebouwd, wordt in onderstaand figuur 1.3 het onderzoekskader weergegeven. Hierin is te zien dat in hoofdstuk 2 het probleem van een te grote planologische capaciteit wordt toegelicht. De hoofdstukken 3 (object), 4 (context) en 5 (proces) van ruimtelijke planning vormen samen het theoretisch kader.



Figuur 1.3 – Onderzoekskader

1.10 Relevantie van het onderzoek

Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek geeft inzicht in de wijze waarop de overheid mogelijk kan sturen op een meer evenwichtige woningbouwmarkt. Hiermee zijn plannings- programmerings- en opname vermogen van de markt mogelijk beter op elkaar af te stemmen. Daarnaast is een onevenwichtige concurrentie tussen projecten en daarmee samenhangende doelmatige inzet van middelen mogelijk beter te sturen.

Wetenschappelijke relevantie

Het onderzoek levert een bijdrage aan de discussie over de mogelijkheden van de overheid om te sturen op de planvoorraad. Is het actief sturen op nieuwe gebiedsontwikkelingen wel een taak van de overheid? Of moet de overheid zich beperken tot het algemeen belang en daarop sturen? Op welke manier en op welk schaalniveau kan de overheid het beste haar rol invullen? Met dit onderzoek wordt verwacht aansluiting gevonden te worden en mogelijk nieuwe aanvulling te leveren op literatuur over de sturingsrol van de overheid bij woningbouwprogrammering. Verwachting is dat de overheid onvoldoende rationeel geordende keuzes in woningbouwprogrammering maakt. Het gebrek hieraan wordt veroorzaakt door politiek bestuurlijke doelen die versterkt worden door de dubbelrol die de overheid heeft; marktmeester (welke woning, op welke plaats op welk moment en marktspeeler (verkoop van grond voor woningbouw).

1.11 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek gaat in op de rol van de van de overheid om te sturen op een meer evenwichtige woningbouwprogrammering? De volgende afbakeningen zijn van belang:

- Het onderzoek is gericht op nieuwe gebiedsontwikkelingen, en beoogd geen antwoord te geven op prioritering van projecten in de huidige context van te grote planologische capaciteit.
- Het onderzoek beperkt zich tot woningbouw.
- Het onderzoek beperkt zich tot Nederland.

2 Probleem van een te grote planologische capaciteit

2.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is beschreven dat de verwachte behoefte naar nieuwbouwwoningen, niet aansluit op de aanwezige planologische capaciteit. Hierbij is gesteld dat deze te grote planologische capaciteit op dit moment aanwezig is en een probleem zou vormen voor gebiedsontwikkelingen in Nederland. In dit hoofdstuk staat deelvraag 1 centraal. Allereerst zal toegelicht worden wat onder een te grote planologische capaciteit wordt verstaan. Vervolgens zal de vraag beantwoord worden waarom een te grote planologische capaciteit een probleem is en wat hier mogelijk de oorzaak van is? Hiertoe zal een koppeling gemaakt worden met de begrippen, (sociale) economie, integraliteit en vertrouwen op regionale schaal.

2.2 Wat wordt verstaan onder te grote planologische capaciteit?

Eenvoudig gezegd is er sprake van een grote planologische capaciteit als er meer aanbod dan vraag is. In de sector wonen, ligt dit vanwege verschillende markten complexer. Om het begrip te definiëren zal deze uitgezet worden naar de woningmarkt en de woningbouwmarkt.

- De woningmarkt en het begrip leegstand: De woningmarkt is te onderscheiden in twee segmenten, de huizenmarkt en de woondienstenmarkt (Priemus, 1983). Bij de huizenmarkt gaat het om de overdracht van eigendomsrechten, dus om koop en verkoop van (al gebouwde) woningen en bij de woondienstenmarkt om de overdracht van gebruiksrechten in het kader van huur en verhuur. Als er op deze woningmarkt: exact zoveel woningen aangeboden worden als er worden gevraagd zit de markt op slot en ruimte voor verhuizingen ontbreekt. Om mobiliteit mogelijk te maken zal een klein gedeelte van de woningmarkt daarom leeg moeten staan Deze leegstand (ca. 2 procent van de voorraad) dient om vraag en aanbod op de woningmarkt goed op elkaar aan te laten sluiten.
- Woningbouwmarkt en het begrip planologische capaciteit: Onder woningbouwmarkt wordt verstaan, de plaats waar vraag en aanbod van woningbouw capaciteit elkaar ontmoeten in het kader van 'nieuwbouw' (Priemus, 1983). De planologische capaciteit heeft betrekking op (juridisch) harde planvoorraad (plannen met een onherroepelijk bestemmingsplan, welke een rechtstreekse bouwtitel biedt c.q. een bouwvergunning voor een deel van het plan is verleend) en (juridisch) zachte planvoorraad (plannen in voorbereiding of met een voorontwerpbestemmingsplan). Bij het bepalen van de planvoorraad wordt rekening gehouden met een uitval of vertraging van ca. 30 procent.

Vanuit het inzicht van de woning- en woningbouwmarkt, kan onder een te grote planologische capaciteit het volgende worden verstaan: Wanneer de planologische capaciteit van (juridisch) harde- en zachte planvoorraad van woningbouw (toevoeging nieuwe woningen verminderd met onttrekking van bestaande), geconfronteerd met de te verwachten behoefte aan nieuwe woningen op de woningmarkt, groter is dan 130 procent, is er sprake van een te grote planologische capaciteit.

2.3 Wat is het probleem van een te grote planologische capaciteit?

In hoofdstuk 1 is beschreven dat uit onderzoek blijkt dat voor heel Nederland en voor een aantal regio's sprake is van fors meer planologische capaciteit voor woningbouw dan volgens de behoefteprognoses nodig is. Maar wat is hier dan het probleem van? Van de vorige woningmarktcrisis eind jaren '70 is bekend dat waar geen behoefte is er niet wordt gebouwd (Nirov, 2009). De beantwoording van de vraag, is onderverdeeld in een;

- *Conjunctureel probleem (2.3.1)*
Het gaat hier om de huidige situatie van een te grote planologische capaciteit. Globaal gesteld is dit probleem gerelateerd aan de vraaguitval ten gevolge van de crisis.
- *Structureel probleem (2.3.2)*
Hierbij gaat het om het voorkomen van een te grote planologische capaciteit in de toekomst. Dit probleem is globaal gesteld te relateren aan demografische- en economische ontwikkelingen.

2.3.1 Conjectureel

Het ontwikkelen van grond was tot voor kort voor gemeenten en private partijen een winstgevende onderneming. Dit heeft er toe geleid dat zowel publieke als private partijen risico's hebben genomen grote hoeveelheden ruwe bouwgrond om hun productieproces voor de toekomst zeker te stellen. Aan deze ruwe bouwgrond rekenen zowel publieke en private partijen opbrengsten toe die door het uitvallen van de vraag, niet reëel en uitvoerbaar zijn. Volgens het Nirov (2009), zal er kritisch naar de planvoorraad gekeken moeten worden in het belang van het herstel van een gezonde evenwichtige en goed functionerende woningmarkt. De handreiking 'gebiedsontwikkeling in een nieuwe realiteit' (2011) spreekt in dit verband over 'sinterklaasplanningen' waarbij veel toekomstige plannen op financieel drijfzand rusten. Het selecteren, prioriteren of het schrappen van deze plannen wordt als urgent betiteld. Naast toekomstige plannen is als gevolg van de economische crisis het vertrouwen in de markt weggefallen. Dit heeft tot direct gevolg gehad dat de verkoop van gronden in lopende projecten sterk is vertraagd. Door deze vertraging worden opbrengsten niet gerealiseerd. Plannen worden herontwikkeld, aangepast of uitgefaseerd. Dit proces heeft tot gevolg dat er meer plankosten en rentekosten worden gerealiseerd. Door het wegvallen van vertrouwen staat het proces van waardecreatie en rendement in toenemende mate onder druk (Nirov 2010).

2.3.2 Structureel

Het onderzoek richt zich op het voorkomen van een te grote planologische capaciteit in de toekomst, het structurele probleem. Maar wat is hier dan exact het probleem van? Het probleem is vanuit de invalshoeken, economie, integraliteit en vertrouwen uiteen te zetten. Aan deze invalshoeken liggen de volgende veronderstellingen ten grondslag:

(Sociaal) Economisch:

- Vanuit het lange termijn perspectief van steden en regio's zou beter gestuurd kunnen worden op 'waardevolle ruimtelijke uitkomsten' op regionale schaal, het schaalniveau waarop ruimtelijke vraagstukken zich aandienen. Dit vanuit de veronderstelling dat economische ontwikkelingen aan de basis liggen van andere ontwikkelingen (Janssen-Janssen, 2004).

Integraliteit:

- wanneer integrale ontwikkelingen onder druk komen te staan, kan dit effect hebben op de ruimtelijke kwaliteit. Wanneer overal gedeeltelijk wordt gebouwd, zonder de geplande locatie volledig af te ronden, zullen gebieden onvoldoende functioneren. Dit uit zich mogelijk in ontbrekende voorzieningen, zoals winkels, openbaar vervoer, en overige maatschappelijke functies. (Nirov, 2010) de basis liggen van andere ontwikkelingen (Janssen-Janssen, 2004).

Vertrouwen:


- Private partijen moeten er vertrouwen in hebben dat hun investeringsbereidheid wordt gekoppeld aan lokale en regionale prioritering in projecten. Daarnaast lijkt economisch succes gebaseerd te zijn op het regionaal vermogen om op vertrouwen gebaseerde relaties te ontwikkelen, om te leren en om in netwerken te opereren (Berg, 2002).

Ruimtelijk (sociaal) economische invalshoek

De eerste invalshoek waaraan het probleem wordt gerelateerd is de verwachting dat bij ruimtelijke ontwikkelingen voornamelijk financieel gestuurd wordt op projecten, waar vanuit een regionale economische invalshoek mogelijk beter te sturen is. Veel projecten worden naast ruimtelijk en markttechnisch vooral financieel gestuurd. Financieel sturen is meer gericht op het concrete projectniveau, waarbij het doel risicovermijding en rendementmaximalisatie is. Bij dit proces spelen aspecten als tijd, geld en risico een belangrijke rol. Zoals gesteld liggen 'economische ontwikkelingen' aan de basis van andere ontwikkelingen. De ruimtelijke economie richt zich op het kennen van de (ruimtelijke) behoeften, wensen en voorkeuren van betrokken actoren ingegeven door schaarste om hier op in te spelen. In tegenstelling tot de

financiële invalshoek, is de economische invalshoek niet alleen gericht op het financieel sluitend maken van projecten, maar ook op de optimalisatie van lokale tot regionale waardevolle ruimtelijke uitkomsten. Met andere woorden, vanuit een ruimtelijk economische invalshoek is mogelijk effectiever te sturen op waardevolle ruimtelijke uitkomsten op de lange termijn, (tabel 2.1).

Economische activiteiten en actoren zijn ruimtelijk verdeeld over steden en regio's. Het ruimtelijke gedrag van bewoners en bedrijven is niet statisch, maar is voortdurend in beweging. Ook de eigenschappen en karakteristieken van locaties zijn aan verandering onderhevig. In de ogen van de markt is de stad Zutphen bijvoorbeeld slecht ontsloten aan snelweg, maar vroeger lag de locatie strategisch aan het water. De vraag vanuit een ruimtelijke economische invalshoek die nu gesteld kan worden is de volgende: Zijn deze processen allemaal bedacht vanuit beleid (visible hand) of zijn ze bottom-up ontstaan (invisible hand)? Het begrip 'invisible hand' komt voort uit het gedachtegoed van econoom Adam Smith (Wealth of nations, 1776), die van mening was dat de rol van de overheid in het economische systeem zeer beperkt zou moeten zijn omdat een onzichtbare hand in het economische systeem ervoor zou zorgen dat er een zo groot mogelijke welvaart voor iedereen tot stand komt. De gedachte hierbij is dat, bedrijven en bewoners zelf hun keuzes maken met betrekking tot wonen, werken, reizen en produceren. Deze keuzes zijn afhankelijk van vraag en aanbod van producten in de regio. Het gaat hierbij om aspecten als het woningaanbod, de infrastructurele voorzieningen, aantrekkelijkheid van locaties en de arbeidsmarkt. Daarnaast staat de overheid met het begrip 'visible hand'. De rol van de overheid is erop gericht om door het ontwikkelen van plannen en beleid sturing te geven aan de ontwikkeling van de stad of regio. Beide mechanismen, zijn zowel conflicterend als complementair. (Hoek, 2010 - MCD College)



Ruimtelijke Invalshoek	Aspecten	Doelstelling	Strategie voor
Economie	behoeften, wensen, voorkeuren van actoren vanuit schaarste	Optimalisatie waardevolle (ruimtelijke) uitkomsten	Stedelijk, regionaal en bovenregionaal

Tabel 2.1 – uiteenzetting ruimtelijke economische- en financiële invalshoeken

Invalshoek Integraliteit

De tweede invalshoek waaraan het probleem wordt gerelateerd is het niet functioneren van gebieden door onvolledige integrale ontwikkelingen. Hierbij is beschreven dat wanneer overal een beetje wordt gebouwd, zonder een locatie af te ronden dit zich mogelijk uit in ontbrekende voorzieningen, zoals winkels en openbaar vervoer. Bij integraal regionaal beleid gaat het om een "samenhangende langetermijnvisie op de toekomstige ontwikkeling van het stedelijke gebied in hoofdlijnen, waarbij duidelijke prioriteiten worden gesteld en waarbij, op hoofdlijnen, wordt aangegeven hoe getracht wordt die visie werkelijkheid te laten worden" (Verlaet, 2009 p. 2) "Als schaalniveau is de stad ontoereikend, op zijn minst dient dit in een regionale context te worden gezien" (Verlaet, 2009, p. 2). Het begrip Integraliteit wordt door Van het Verlaet (2009) gedefinieerd als:

- het sector- en facetoverschrijdende karakter en de integratie van vele functies;
- de actieve betrokkenheid van relevante actoren (van 'government' naar 'governance');
- de integratie in een proces, waarbij optimalisatie van ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit, en beschikbare middelen een belangrijke rol speelt.

Ad a. Sectorale en facetmatige aspecten (commissie de Wolf, 1970)

In het object van Stedelijke gebiedsontwikkeling kan onderscheid worden gemaakt tussen sectorale en facetmatige aspecten, waarbij naar een integrale (alles omvattende) aanpak wordt gestreefd.

- Sectorale aspecten: Hebben betrekking op de afzonderlijke functies, wonen, werken, onderwijs, winkels, etc. Al deze verschillende sectoren vormen markten van vraag en aanbod.

- Facetmatige aspecten: Dit zijn aspecten, die gezien vanuit een specifiek gezichtspunt (facet), zich voordoen binnen alle bovengenoemde sectoren. Globaal kan een onderscheid gemaakt worden tussen het fysieke, het economische, het ecologische, het sociale en het culturele facet.

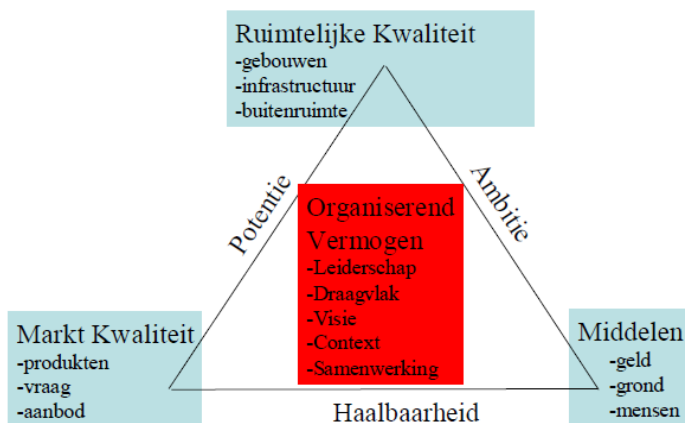
Ad b. Actieve betrokkenheid van relevante actoren

Klijn, (2008) stelt dat wij te maken hebben met een overgang van government naar governance. Een overgang waarin wij bewegen van verticale hiërarchische sturing (government) naar een meer horizontale netwerk sturing (governance). De begrippen kunnen als volgt omschreven worden:

- Government: Situatie van verticale sturing, waarin publieke actoren veelal problemen in de samenleving aanpakken, met behulp van wet en regelgeving of min of meer eenzijdige beleidsmaatregelen, die dan worden uitgevoerd door burgers en maatschappelijke organisaties.
- Governance: Situatie van horizontale sturing, waarin beleidsuitkomsten, gerealiseerd worden in samenwerking met een grote variëteit aan publieke en private organisaties.

Ad c. Optimalisatie Ruimtelijke-, Marktkwaliteit en Middelen

Een essentieel theoretisch inzicht bij stedelijke gebiedsontwikkeling op het concrete gebiedsniveau gaat over de organisatie van het 'optimaliseringsproces' in de verschillende fasen van gebiedsontwikkeling. Van het Verlaet (2003) en Van Hoek (2008) stellen dat in iedere fase van gebiedsontwikkeling het van belang is om te streven naar een optimaal evenwicht tussen ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en beschikbare middelen, met in het hart het organiserend vermogen om een zekere balans te realiseren (figuur 2.5). Het betreft hier een afweging tussen de verschillende 'hoekpunten' waarbij een optimaal evenwicht wordt bereikt tussen ambitie, potentie en haalbaarheid. Deze theorie richt zich hoofdzakelijk op de optimalisering op concreet gebieds of individueel projectniveau.



Figuur 2.2 – optimaliseringsdriehoek (Verlaet, J 2003, Hoek, M. 2008)

Vanuit de invalshoek integraliteit zijn de gebruikte begrippen in onderstaande tabel 2.2 uiteen gezet. De hoofddoelstelling hierbij is de optimalisatie van 'waardevolle ruimtelijke uitkomsten'. In onderstaande tabel is dit uitgangspunt blauw gemarkeerd.

Invalshoek Integraliteit	Ruimtelijke (sociaal) economische Strategie
Verknoping van sectorale en facetmatige aspecten	optimalisatie van waardevolle ruimtelijke uitkomsten op regionale schaal
Actieve betrokkenheid van relevante actoren 'government' naar 'governance'	
Optimalisatie van ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen	

Tabel 2.2 – uiteenzetting ruimtelijke economische- en financiële invalshoeken

Invalshoek Vertrouwen

De derde en laatste invalshoek waaraan het probleem wordt gerelateerd is het begrip vertrouwen. De investeringsbereidheid bij private partijen is mogelijk te sturen richting meer waardevolle ruimtelijke

uitkomsten, zolang zij maar het vertrouwen hebben dat hun investering is gekoppeld aan een lokale en regionale prioritering in projecten. Hiermee wordt concurrentie tussen projecten voorkomen. Belangrijke onderwerpen bij de invalshoek vertrouwen die hieronder toegelicht worden zijn; concurrentie tussen projecten en steden, evenals het vermogen om op vertrouwen gebaseerde relaties te ontwikkelen.

Toenemende concurrentie tussen steden en regio's

Globalisatie en de transitie naar een kennis en informatie maatschappij, hebben de positie die steden en regio's innemen als zenuwcentrum in de kenniseconomie versterkt (Castells and Hall, 1994). Volgens Berg, et al. (2002) manifesteren belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen zich bij uitstek in steden. Steden zijn bij uitstek de motoren achter economische, culturele en sociale vernieuwing. Concurrentie tussen steden en regio's zal naar verwachting in de komende jaren verder toenemen. Oorzaken hiervan zijn gelegen in de keuzevrijheid van mensen en bedrijven als gevolg van toegenomen mobiliteitsmogelijkheden, de groei van welvaart en de ontwikkelingen op het gebied van ICT. "Zachte locatie factoren zullen meer dan harde factoren (geografische ligging en bereikbaarheid) de aantrekkelijkheid van regio's voor bewoners en bedrijven bepalen. Een aantal van deze zachte factoren (kwaliteit van de leefomgeving, de diversiteit en kwaliteit van culturele vrijetijdsvoorzieningen en het imago van een bepaalde locatie) vormt het fundament van de kenniseconomie" (Berg, 2002. p. 4). De concurrentie tussen steden is als gevolg van globalisering en transitie naar een kennis en informatie maatschappij toegenomen. "Het concurrerend vermogen (competitiveness) van een stad wordt enerzijds bepaald door de lokale economische omstandigheden (productiefactoren, infrastructuur, locatie, economische structuur en stedelijke voorzieningen) en anderzijds door de effectiviteit van de overheid, ook wel organiserend vermogen genoemd. (Kresl, 1995 in Berg, 2002, p. 9). In de praktijk blijkt dat alleen een 'samenhangende langetermijnvisie' op de toekomstige ontwikkeling van het stedelijke gebied, (zie paragraaf 2.2. Invalshoek Integraliteit) niet vanzelfsprekend tot een concrete en daadkrachtige aanpak leiden om de concurrentiekracht van steden te vergroten. Vanuit deze achtergrond wordt gewezen op het belang van 'organiserend vermogen'. "Onder organiserend vermogen wordt het vermogen verstaan om 'samen met relevante belanghebbenden (stakeholders) een probleem op te lossen of een kans te benutten gericht op een duurzame ontwikkeling van de stad" (Berg, et al. 2002. p. 8). Daarnaast wordt gesteld dat het naast een integrale visie, gaat om strategische samenwerking en om factoren die de samenwerkingsbereidheid en visievorming beïnvloeden zoals leiderschap, (maatschappelijk, politiek en financieel) draagvlak en de aard van de voorliggende problemen of kansen. In tabel 2.3 staan een drietal fundamentele ontwikkelingen die organiserend vermogen tot een centraal thema in relatie tot de optimalisatie van waardevolle ruimtelijke uitkomsten op regionale schaal maken.

Ontwikkeling (kansen en bedreigingen)	Implicaties	Ruimtelijke (sociaal) Economische Strategie
Globalisering en de transitie naar een informatiemaatschappij	Toenemende concurrentie vraagt om een proactief beleid (succes is vergankelijk); uitwisseling van kennis en informatie is cruciaal	optimalisatie van waardevolle ruimtelijke uitkomsten op regionale schaal
Suburbanisatie en de uitdijning van stedelijke regio's	Grensoverschrijdende vraagstukken maken integrale regionale aanpak wenselijk	
Meer aandacht voor kwaliteit leef- en vestigingsmilieu	Stedelijk management moet zoeken naar balans tussen economische groei, kwaliteit leefmilieu en bereikbaarheid;	

Tabel 2.3 - ontwikkelingen en implicaties voor stedelijk management (Bron, Berg, 2002)+ eigen bewerking

2.3.3 (sociaal)Economisch – Integraliteit - Vertrouwen

In deze paragraaf worden de in paragraaf 2.2.2 beschreven invalshoeken (sociaal-economisch, integraliteit en vertrouwen) gerelateerd aan de aspecten vanuit de optimaliseringsdriehoek van het Verlaat, (middelen, ruimtelijke- en marktkwaliteit en organiserend vermogen). Hiermee wordt het belang van een koppeling tussen wenselijke sturing gericht op de optimalisatie van waardevolle ruimtelijk uitkomsten op regionale schaal en de optimalisering op het concrete project en gebiedsniveau zichtbaar gemaakt maken. In paragraaf 2.5 Conclusies wordt deze koppeling schematisch weergegeven.

Ruimtelijk Economische strategie		Proactief beleid, vanuit behoeften, wensen en voorkeuren van actoren gericht op de optimalisatie van waardevolle (ruimtelijke) uitkomsten op regionale schaal
Invalshoek	Aspect	
Economie + Integraliteit + Vertrouwen	Middelen	<ul style="list-style-type: none"> - Investeren in plannen die niet benodigd zijn is kapitaalvernietiging, er is besparingspotentieel aanwezig. - Door waarde- en rendementsdalingen staan ontwikkelingen onder druk. - Te veel ontwikkelingen met te weinig kwaliteit, schaadt ontwikkelingen op lange termijn. Het lange termijn perspectief (visie) van steden en regio's is van belang voor het 'sturen' van investeringsbeslissingen van publieke en private actoren.
	Ruimtelijke kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> - Het (integraal) functioneren van gebieden komt onder druk te staan als gevolg van onvolledige planafroning. Dit kan effecten hebben op de ruimtelijke kwaliteit door; slechtere uitstraling van onvoltooide gebieden en onvoldoende afstemming tussen bewoners, functies en voorzieningen
	Markt kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> - In een vraaggerichte markt in een hoog competitieve omgeving moeten nieuw te ontwikkelen gebieden zo goed mogelijk voldoen aan de wensen en eisen van de beoogde doelgroepen.
	Organiserend Vermogen	<ul style="list-style-type: none"> - Vertrouwen in de overheid in; ruimtelijke visie, economische perspectief en consistent handelen van de overheid zonder belangenverstrengeling is noodzakelijk voor investering beslissingen van private partijen. - In hoog competitieve omgeving zijn beleidsdoelstellingen van steden en regio's veelal gericht op het bevorderen van de aantrekkelijkheid van de stad en/ of regio. Dit beleid is gericht op het zorgvuldig afwegen van publieke investeringen, maar ook op het uitlokken van investeringen door andere overheden en private partijen. Hierbij is vertrouwen belangrijk.

Tabel 2.5 – Invalshoeken en aspecten – probleem grotere planologische capaciteit

2.4 Oorzaak van het ontstaan van grotere planologische capaciteit

In paragraaf 2.3 is het probleem van een te grote planologische capaciteit uiteengezet. Om een te grote planologische capaciteit in de toekomst te voorkomen is inzicht in het ontstaan van belang. Deze paragraaf geeft hierin een globaal inzicht.

Crisis

De algemene verwachting is niet dat de woningbouwmarkt er na de crisis structureel anders uit zal zien. Wel wordt verwacht dat de vraag minder zal zijn, maar dat hier grotendeels sprake is van een uitgestelde in plaats van een afgestelde vraag. Een reden hiervoor is dat de woningmarkt functioneert als een voorraadmarkt (bestaande voorraad maakt in belangrijke mate het aanbod uit, zie 3.2).

Groeidenken

Op het lokale niveau zal groei geprefereerd worden boven stilstand. De budgetteringssystematiek vanuit het Rijk stimuleert de neiging om te groeien, wat mogelijk is met de bouw van woningen (CPB, 2001). Ook in de ruimtelijke ordening staat groei centraal: meer woningen, banen en kantoren. Door groei kwam er meer geld, meer vraag en weer meer groei. Ook de financieringsmodellen zijn sterk op groei gericht. Sinds de tweede wereldoorlog kent Nederland tijden van grote economische en demografische groei. Ons handelen, denken en onze planologische modellen zijn hier dan ook op gericht.

Planologisch beleid – Nota Ruimte

De sturingsfilosofie in de Nota Ruimte (zie 4.3) heeft mogelijk een toename van de planologische capaciteit tot gevolg gehad. In de nota is op de eerste plaats een verschuiving zichtbaar in verantwoordelijkheden. Het Rijk legt de regierol voor het beleid betreffende wonen, in de nota vooral bij het lokale niveau neer. Gemeenten hebben zelf de verantwoordelijkheid om de eigen bevolkingsgroei op te vangen. Het

restrictieve en contourenbeleid is losgelaten. De provincies geven slechts op regionaal niveau de kaders aan. Op de tweede plaats is een verschuiving van ‘ordering’ naar ‘ontwikkeling’, van toelatings- naar ontwikkelingsplanologie zichtbaar. Het actief initiëren van ontwikkelingen door overheid en betrokkenen staat hierbij centraal. De markt heeft hiermee een belangrijker positie in de planologie gekregen en ook de overheid ging zich in toenemende mate als markt gedragen (Janssen-Janssen 2010). Vanuit deze actieve ontwikkelrichting en vanuit de visie in de in de nota, dat het vergroten van het aanbod kan bijdragen aan een kwalitatief beter aanbod, zijn mogelijk de hoeveelheid woningbouwlocaties toegenomen.

Toenemende concurrentie tussen steden en regio’s

In paragraaf 2.3.1 is vanuit de invalshoek vertrouwen, de toegenomen concurrentie tussen steden en regio’s beschreven. Als belangrijk onderdeel hiervan is het aantrekken of vasthouden van kennispotentieel aan de stad of regio benoemd. Vragen die hierbij spelen zijn: Waar willen mensen wonen, werken en leven? Als er niet geïnvesteerd wordt in de aantrekkelijkheid van de steden en regio’s bestaat de kans dat mensen uiteindelijk vertrekken naar een meer aantrekkelijker omgeving. “Als arbeidspotentieel vertrekt dan zal arbeid volgen (Berg, L. van den, et al. 1999)”. Een belangrijk onderdeel in de concurrentiekracht van steden en regio’s is de factor quality of life, de zogenaamde ‘aantrekkelijkheid’ van steden om in te wonen (Berg, L. van den, et al. 1999). Doordat steden in toenemende mate in concurrentie staan tot elkaar, is de verwachting dat er gedacht wordt vanuit eigen posities en dat hierbij het belang voor de totale regio uit het oog wordt verloren.

Komst van de nieuwe Wro – kostenverhaal

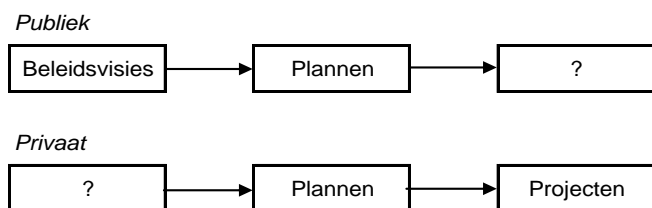
Met de intrede van de nieuwe Wro (en veelal hier voorafgaand aan), hebben veel gemeenten haar grondbeleidstrategie aangepast van actief naar faciliterend. Dat betekent dat de grondontwikkeling in veel gemeenten nu, en in de toekomst nog meer, in handen zal liggen van marktpartijen. Het werk van gemeenten zal mogelijk verschuiven en zal dan in toenemende mate bestaan uit het beoordelen en begeleiden van initiatieven vanuit de markt. De verwachting is dat bij steden en regio’s een programmatische afstemming ontbreekt om planinitiatieven te beoordelen op toegevoegde waarde voor de stad en regio als totaal.

Van toelatingplanologie naar ontwikkelingsplanologie

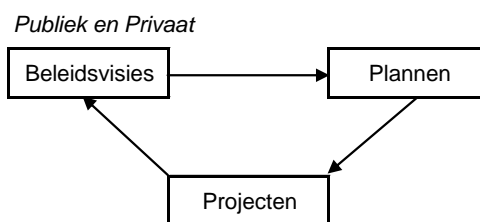
Onder het begrip toelatingsplanologie wordt het systeem verstaan waarbij de overheid een ruimtelijk plan maakt voor de meest gewenste ontwikkelingen in een bepaald plangebied. Dit plan zal vervolgens op enig moment tot ontwikkeling gebracht worden. Een duidelijk kenmerk is dat het bestemmingsplan de beoogde gebiedsontwikkeling zou moeten faciliteren, maar geen garantie geeft voor een integrale uitvoering. Dit wordt ook wel de kloof tussen de inhoud van deze ruimtelijke plannen en de feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen genoemd (figuur 2.3).

Bij ontwikkelingsplanologie staat niet het toelaten (en verbieden) van ontwikkelingen voorop, maar het *actief initiëren* van ontwikkelingen door overheid en betrokkenen. Er is dus sprake van een dynamische ontwikkelingsgerichte planning, gericht op integrale (gebieds)ontwikkeling. De uitvoering staat daarbij centraal en er sprake is van een grote publieke-, private- en maatschappelijke betrokkenheid. Tevens is er veel ruimte voor *onderhandelingen op regionale schaal* binnen gegeven randvoorwaarden.

Ontwikkelingsplanologie is dus een manier van werken die het *uitvoeren* van ruimtelijke visies, plannen en projecten (integrale ontwikkelingen) meer centraal stelt. In figuur 2.4 wordt het proces van ontwikkelingsplanologie schematisch weergegeven



Figuur 2.3 – toelatingplanologie (government-structuur)



Figuur 2.4 – ontwikkelingsplanologie (governance)

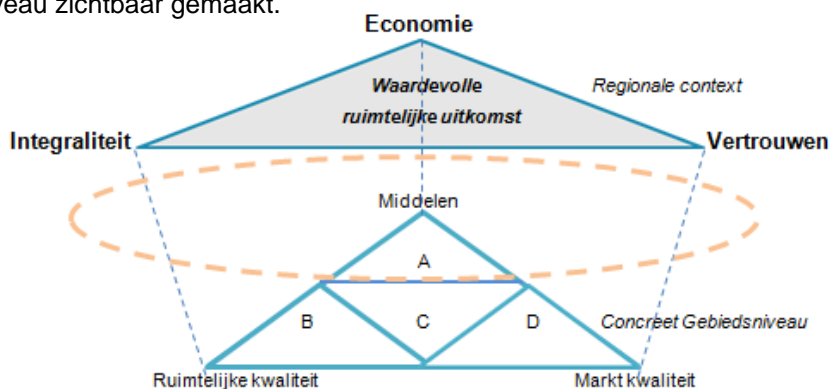
Een belangrijk kenmerk van toelatingsplanologie was het sturen op planologische capaciteit met als directe afgeleide, het creëren van schaarste als sterk punt (Janssen-Janssen, 2010). Bij toelatingsplanologie is het uitgangspunt om vooraf meer na te denken over de vraag, met als doel om vraag en aanbod in verhouding tot elkaar te laten staan (marktgerichtheid). De huidige planologische modellen zijn gericht op groei, waarbij ontwikkelingsplanologie in samenwerking tussen publiek en privaat vele ontwikkelingen op diverse locaties mogelijk maakt. Inzicht en overzicht van programmering op lokale en regionale schaal lijkt te ontbreken. Globaal kan worden gesteld dat als gevolg hiervan het creëren van schaarste minder aanwezig is.

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is voor de beantwoording van deelvraag 1 (paragraaf 1.6) literatuurstudie verricht naar het probleem van een te grote planologische capaciteit. In de voorgaande paragrafen zijn hiervoor vragen beantwoord als: Wat wordt verstaan onder een te grote planologische capaciteit, wat is hier het probleem van en wat kan als globale oorzaak van het ontstaan van een te grote planologische capaciteit aangemerkt worden. Hieronder wordt deelvraag 2 beantwoord.

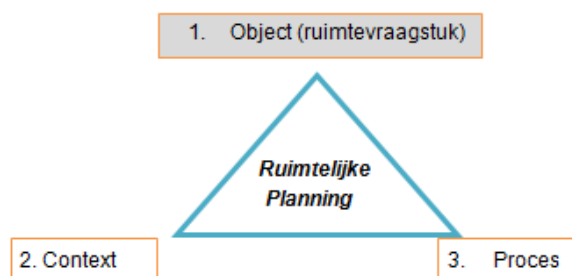
Voor de beantwoording van de hoofdvraag, hoe kan de overheid meer evenwicht op de woningbouwmarkt stimuleren, is het inzicht van belang dat:

Er sprake is van een te grote planologische capaciteit, als de (juridisch) harde- en zachte planvoorraad van woningbouw (toevoeging nieuwe woningen verminderd met onttrekking van bestaande), geconfronteerd met de te verwachten behoefte aan nieuwe woningen op de woningmarkt, groter is dan 130 procent. Uit onderzoek van het Nirov, op basis van de Nieuwe Kaart blijkt dat een te grote planologische capaciteit in 60 procent van de regio's aanwezig is. In sommige regio's is zelfs sprake van een overmaat van meer dan 320 procent. Het structurele probleem van een te grote planologische capaciteit is uiteengezet vanuit een drietal invalshoeken: Sociaal-economisch, Integraliteit en Vertrouwen. Vanuit deze invalshoeken zou vanuit het lange termijn perspectief van steden en regio's beter gestuurd kunnen worden op 'waardevolle ruimtelijke uitkomsten' op regionale schaal, het schaalniveau waarop ruimtelijke vraagstukken zich aandienen, dan (financieel) te sturen op het concrete project- of gebiedsniveau (lokaal). Vanuit de invalshoeken (sociaal-economisch, integraliteit en vertrouwen) en bijbehorende aspecten (middelen, ruimtelijke- en markt kwaliteit en organiserend vermogen) is de relatie gelegd met de optimaliseringsdriehoek van het Verlaet (paragraaf 2.2.2). Deze theorie richt zich hoofdzakelijk op de optimalisering op het concrete gebieds- en projectniveau. Vanuit het probleem met een te grote planologische capaciteit is te zien dat een optimalisering en evenwicht tussen de hoekpunten op de totale programmering (van woningbouw) op het regionale schaalniveau gewenst is. Als gevolg van een te grote planologische capaciteit staat het optimaliseringsproces op regionale schaal, gericht op waardevolle ruimtelijke uitkomsten onder druk. In figuur 2.7 wordt schematisch een verbinding gemaakt tussen de invalshoeken (economie, integraliteit, vertrouwen) en individuele optimaliseringsdriehoeken Van het Verlaet (A, B, C en D). Hiermee wordt de wisselwerking tussen de optimalisering op het regionale schaalniveau van de woningbouwmarkt en het concrete gebiedsniveau zichtbaar gemaakt.



Figuur 2.7 – Spanning tussen optimaliseringsdriehoek 'Waardevolle ruimtelijke uitkomst' op regionale schaal en optimaliseringsdriehoeken (Van het Verlaet 2003), op concreet gebiedsniveau.

3 Het object van planning op de woningbouwmarkt



3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van deelvraag 2, hoe functioneert de woningbouwmarkt centraal. Hiervoor wordt van de ruimtelijke planningsdriehoek het object van planning, het zogenaamde ruimtevragestuk beschreven. Om tot de beantwoording van de centrale vraagstelling; “hoe de overheid meer evenwicht op de woningbouwmarkt kan stimuleren?” wordt in dit hoofdstuk globaal het functioneren van de woningbouwmarkt toegelicht. Hierbij wordt inzicht gegeven in de kenmerken van het product woning, de marktwerking op de woningbouwmarkt en de hieraan gerelateerde grondmarkt. Daarnaast wordt beschreven welke imperfecties er op deze markt bestaan die de marktwerking verstoren en op welke wijze deze marktverstoringen te beïnvloeden zijn? Het object van planning is naast het planningsproces en de planningscontext één van de variabelen van de ruimtelijke planningsdriehoek.

3.2 Product

3.2.1 Product woning

In dit onderzoek staat de sector wonen centraal. De sector wonen, kan omschreven worden als de sector die zich richt op de productie, verdeling, kwaliteit en beheer van woningen. Een product wordt omschreven als; een goed, dienst of idee waarmee op behoeften van de klant wordt ingespeeld (Verhage, B. 1994). Vanuit de commerciële economie wordt een product gezien, vanuit de markt waarop het product, in termen van vervulde behoeften, zich begeeft. Het product woning voorziet in een basisbehoefte en speelt vanuit de hiërarchie van behoeften (Maslow) in op de generieke behoefte aan ‘geborgenheid’. Zie onderstaande figuur 3.1. Een aantal begrippen zijn nauw verbonden met het begrip woning, te weten; onroerend goed, onroerende zaak en vastgoed. Onroerend zijn; de grond, als mede de gebouwen en werken die duurzaam met de grond zijn verenigd (BW art 3:3 lid 1).



Figuur 3.1– Maslow hiërarchie van behoeften – product woning / sector wonen ‘geborgenheid’

3.2.2 Kenmerken van het product

Het product de woning, kent een aantal specifieke kenmerken. Om deze kenmerken te duiden wordt gebruik gemaakt van Priemus, (1983), het sociaal cultureel rapport (1996) in (Ekkers, 2006), de rapportage in Holland staat een huis (Lever, 2006) en de kenmerken van het object ruimtelijke planning (Zoete, 2005). Deze kenmerken van het ‘product’ vormen samen de ‘onroerend goed markt’ en zorgen er als geheel voor dat deze markt fundamenteel verschilt van andere markten. Als belangrijkste kenmerken worden gezien; een woning voorziet in een basisbehoefte, zij is een onmisbaar goed, waarvoor de overheid zich in de grondwet garant heeft gesteld, de woningmarkt is een voorraadmarkt en een woning is locatiegebonden en

is daarom onlosmakelijk verbonden met de grondmarkt (zie paragraaf 3.3). Hieronder worden deze belangrijkste kenmerken uitgewerkt.

De fysieke binding van het object aan een locatie (fixatie aan de plaats)

Een woning is een onroerend goed, gebonden aan de plaats van de constructie. Een belangrijk gevolg daarvan is de plaats- en buurtgebondenheid van de woning. De kwaliteit van de woning wordt daarom niet alleen door de eigenschappen van de woonruimte zelf bepaald, maar ook door:

- de kwalitatieve eigenschappen van de woonomgeving; de fysieke aantrekkelijkheid in de vorm van parken, water, voorzieningen als scholen winkels, cultuur, medische voorzieningen, evenals veiligheid. (Driessen en Beereboom, 1983 in Ekkers, 2006). “De kwaliteit van de woonomgeving is dus zeer bepalend voor de kwaliteit van de woning, maar de woonomgeving kan door de huiseigenaar of huurder niet worden beïnvloed” (Lever, 2006 p. 14).
- vanwege de locatiegebondenheid is er een onlosmakelijke relatie met de grondmarkt.
- de relatie die gelegd moet worden met werkadres voor één of meer van de leden van het huishouden. Er is daarom een sterke relatie met de arbeidsmarkt en de transportmarkt. De afweging voor de woonomgeving zal mede gemaakt worden op basis van de zogenaamde Functional Urban Region, FUR (Berg, 1999). Deze ‘functioneel relevante omgeving’, heeft tot gevolg dat de effectieve woningmarkt voor een huishouden, lokaal tot regionaal van karakter is.

De fixatie aan de plaats heeft verder de volgende gevolgen:

- Vergaande segmentering: de kwaliteit van de woning en de daarmee samenhangende kwalitatieve eigenschappen van de woonomgeving, evenals het lokale tot regionale karakter, zorgen voor een verregaande segmentering op de woningmarkt (zie paragraaf 3.3).
- Effecten op aanbodzijde: er wordt een langdurig beslag gelegd op de productiefactor grond. Het gevolg hiervan is dat het effectieve aanbod slechts een beperkt gedeelte van het potentiële aanbod inhoudt. Hierdoor ontstaat het zogenaamde ‘voorraadmarkt karakter’. Dit houdt in dat de bestaande voorraad in belangrijke mate het aanbod uit maakt, per jaar wordt niet meer dan anderhalf procent aan de woningvoorraad toegevoegd). Het aanbod is weinig elastisch en bij een snel toenemende vraag zal het aanbod slechts zeer langzaam toenemen en de prijs snel stijgen. (Priemus, 1978 in Ekkers, 2006).
- Effecten op vraagzijde: in tegenstelling tot andere goederen gaat het object niet naar de vrager, maar gaat de vrager naar het object. Hierdoor vindt er een ruimtelijk segmentatie plaats die complex in haar afbakening is. Deze verregaande segmentering zoals gezegd is mede het gevolg van de functioneel relevante omgeving, FUR (Berg, 1999).

Het duurzame karakter van het object (lange bestaansduur)

Een woning is een consumptiegoed dat nauwelijks wordt opgebruikt. Voor grond wordt de levensduur zelfs als oneindig gezien. De gevolgen hiervan zijn:

- Het voorraadmarkt karakter: zie fysieke binding van object aan locatie
- Financierbaarheid; als gevolg van het duurzame karakter van het object en de veelal hoge prijzen wordt de mogelijkheid geboden om het object te financieren, met het object als onderpand. Dit heeft gevolgen voor de prijsstelling en rendementen van het product.

De heterogeniteit van het object

In principe is geen enkel object volledig identiek aan een ander. Op de eerste plaats komt dit doordat de locatie nooit dezelfde kan zijn. Daarnaast blijft het object langdurig potentieel deel uit maken van de markt. Deze heterogene kenmerken hebben tot gevolg dat er sprake is van:

- Individuele prijszetting: de prijsbepaling vindt zowel relatief als subjectief plaats.
- Prijsvergelijk: vergelijk binnen ongeveer dezelfde marktsegmenten is niet eenvoudig.
- Object is onderhevig aan maatschappelijke veranderingen met betrekking tot waarden en normen.
- Object is nauwelijks substitueerbaar: een woning is per definitie een zelfstandige eenheid.

Onmisbaarheid

“Een woning voorziet in een basisbehoefte: zij is een onmisbaar goed dat moeilijk te substitueren is. De overheid heeft zich garant gesteld dat voor ieder huishouden een woning beschikbaar is, ongeacht de betaalcapaciteit” (Lever, 2006). Geen enkel huishouden kan langere tijd zonder een woning en daarom wordt de woning als een nagenoeg onmisbaar product gezien. Het wonen en kunnen beschikken over een woning wordt daarom gezien als een sociaal grondrecht. Dit sociale grondrecht op een goede huisvesting is in de Grondwet opgenomen in de artikelen 21 en 22 van de Grondwet. (zie paragraaf 5.5.1 legitimatie voor overheidsingrijpen op de woningmarkt).

De prijs

“De woningmarkt is zeer kapitaalintensief, waarbij geldt dat investeringen op korte termijn gepleegd moeten worden, terwijl rendementen veelal een langetermijnperspectief kennen” (Lever, 2006). De prijs is relatief hoog om een complex van redenen. Als eerste wordt de schaarste van het product genoemd. Ten tweede bestaan de stichtingskosten van een woning uit grond-, bouw-, en bijkomende kosten. De bouwkosten zijn relatief hoog door de veelal ambachtelijke productiewerkwijze. Een derde reden is de noodzaak om en de mogelijkheid tot het financieren van het product over een lange termijn. Dit punt is belangrijk, omdat de prijs van geld (rente) hierdoor mede bepalend wordt. Daarnaast zijn er factoren aan te geven die de prijsontwikkeling bepalen, zoals; de groei van het nationale inkomen, de huurontwikkeling, de verhouding rente, inflatie en de invloed van overheidsingrijpen (paragraaf 5.3.1)

3.3 Markt

3.3.1 Woningbouwmarkt

In de deze paragraaf zal inzicht gegeven worden in welke segmenten de woningmarkt is op te delen. Binnen de sector wonen is een onderscheid te maken tussen de huizenmarkt en de woondiensten markt (Priemus, 1983). Bij de huizenmarkt gaat het om de overdracht van eigendomsrechten, dus om koop en verkoop van (reeds gebouwde) woningen. Bij de woondienstenmarkt gaat het om de overdracht van gebruiksrechten in het kader van huur en verhuur. Deze twee segmenten samen worden omschreven als de woningmarkt. Daarvan onderscheiden is de *woningbouwmarkt*: de plaats waar vraag en aanbod van woningbouw capaciteit elkaar ontmoeten in het kader van nieuwbouw. Woningmarkt en woningbouwmarkt vormen samen de sector wonen. Daarnaast is er nog een derde markt met een directe relatie met de woningmarkt: de markt voor bouwgrond voor woningbouw. Schematisch is dit in tabel 3.2 weergegeven.

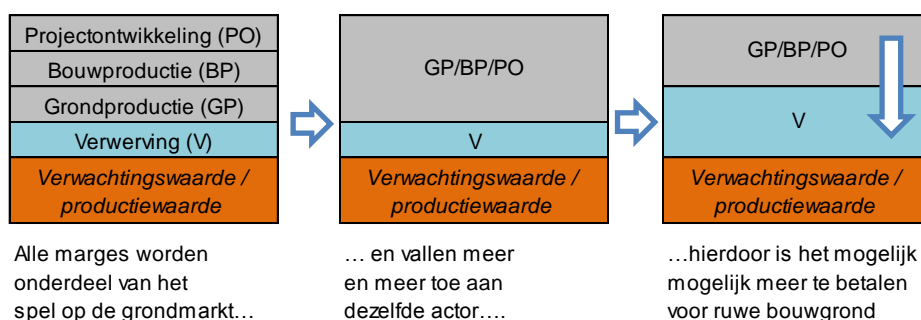
Markt	segmentatie
1. Woningmarkt	Huizenmarkt
	Woondienstenmarkt
2. Woningbouwmarkt	Nieuwe woningbouw
3. Bouwgrondmarkt	Woningbouw

Tabel 3.2 Marktsegmentaties voor woningmarkt - Bron: Priemus, (1983)

3.3.2 De bouwgrondmarkt

Vanwege de locatiegebondenheid van een woning is er een onlosmakelijke relatie met de grondmarkt. Maar wat is dan die grondmarkt en heeft deze naast de locatiegebondenheid nog meer verbindingen met de woningbouwmarkt? Door Segeren (2005) wordt gesteld dat men in Nederland vrij is om grond en vastgoed te verhandelen. Wat er op de grond gebouwd mag worden, wordt bepaald door planologische-, of milieuwetgeving regels, zoals vastgelegd in bestemmingsplannen. Deze beperkingen werken niet zo verstikkend dat er geen sprake meer is van een markt. Segeren e.a. concluderen dan ook dat er sprake is van een markt voor grond in Nederland (Segeren, 2005. p. 20). De grondmarkt is wel een bijzondere markt. Grond is namelijk een product wat je niet zomaar kan meenemen. Als je grond of vastgoed koopt, koop je het recht om erover te beschikken. De handel in grond en vastgoed kan daarom dan ook het best beschouwd worden als een handel in rechten (Segeren, 2005 p. 30).

In het proces van het uitgeven van bouwrijpe grond is de afgelopen decennia veel veranderd. De overheid heeft niet langer een monopolie positie in het leveren van bouwrijpe grond. De grondmarkt heeft een sterke relatie met de vastgoedmarkt. Ontwikkelaars en corporaties nemen de afgelopen jaren steeds minder grond af van de lokale overheden. Grond wordt direct gekocht van boeren of andere marktpartijen en ontwikkelen, al dan niet na onderhandeling met overheden, de gronden zelf. Hierdoor is er sprake van een 'gecombineerde markt' (Segeren, 2005). De marges gaan niet meer naar een aantal afzonderlijke partijen (waaronder lokale overheden) zoals vroeger het geval was maar zijn door het samenvoegen van de grondmarkt en de woningmarkt onderdeel geworden van de werkzaamheden op de grondmarkt (zie figuur 3.2). Doordat nu het merendeel van de te behalen marges naar één partij vloeien, kan deze partij meer voor het product ruwe bouwgrond betalen (Segeren, 2007, p. 36). Als gevolg hiervan kan deze partij niet alleen een hogere prijs betalen voor de grond, maar drijft hiermee ook de prijs van grond op. De monopoliepositie die lokale overheden jarenlang gehad hebben als aanbieder van bouwrijpe grond, hebben zij verloren. Projectontwikkelaars, bouwers, woningcorporaties en andere partijen hebben op grote schaal grond gekocht om deze als bouwgrond in te brengen (Segeren, 2007, p. 13). Op de grondmarkt voor woningbouwlocaties is dus veel veranderd. Nieuwe spelers zijn tot de markt toegetreden en de strategieën van bestaande spelers zijn aangepast. Als gevolg hiervan is ook het spel tussen vraag en aanbod op de markt gewijzigd. Dit heeft er toe geleid dat het volledige productieproces van woningen is samengevoegd; de bouwgrondmarkt en de woningbouwmarkt zijn niet langer gescheiden. Grotendeels zijn alle marges terug te rekenen naar de prijs voor ruwe bouwgrond. Deze gewijzigde marktsituatie zorgt mogelijk voor andere marktuitskomsten in de vorm van kwaliteit en kwantiteit voor de woningbouw (Segeren, 2005).



Figuur 3.2 Samenvoeging grond- en vastgoedmarkt. Bron: Segeren (2005 p. 37)

3.4 Marktwerking

In de vorige paragraaf is gesteld dat de grondmarkt en de woningbouwmarkt te zien zijn als een gecombineerde markt (Segeren, A. 2005). Om inzicht te krijgen in marktverstoringe invloeden, zal in deze paragraaf globaal de werking van de woningmarkt worden toegelicht.

3.4.1 Marktwerking in de praktijk

Bij het begrip marktwerking kan worden gesteld dat er in ideale zin een punt is waar vraag en aanbod bij een bepaalde prijs elkaar ontmoeten en waar vervolgens transacties plaatsvinden. Een globale blik op de werkelijkheid laat andere beelden zien. Marktwerking schijnt terugblikkend zelf op lange termijn niet aanwezig te zijn. Al vanaf de Tweede Wereldoorlog heeft Nederland te maken met een achterstand in het wegwerken van de woningtekorten.

3.4.2 Marktwerking in theorie

Indien bij een aanwezige vraag het aanbod niet gerealiseerd wordt zijn er invloeden aanwezig die een klassieke marktwerking verstoren. In de praktijk is blijkbaar weinig greep op de ontwikkelingen op de woningmarkt en dus op de mogelijkheden om er op te sturen. Ook theoretisch bestaat er grote twijfel over de beleidsbeïnvloeding ervan. Priemus concludeerde in 1983 na een literatuurstudie, dat woningmarkt processen vol raadsels zitten. Doordat het zwakke inzicht in deze processen heeft dit tot de aanbeveling geleid om behoedzaam op te treden bij pogingen om de volkshuisvesting te bevorderen" (Priemus, 1983).

(Neo)klassieke economische theorie

Om inzicht te krijgen in marktverstoringen, zal globaal de werking van de woningmarkt aan de hand van een tweetal economische theorieën worden toegelicht. Volgens de (neo)klassieke theorie is de prijs het belangrijkste mechanisme om de marktwerking te bepalen. Deze theorie gaat ervan uit dat er door middel van confrontatie tussen vraag en aanbod, die prijs-, en vraagelastisch op elkaar reageren, altijd een evenwicht ontstaat tussen vraag en aanbod en dat dit evenwicht de prijs bepaalt. (Thelen, 2009). Deze prijs wordt de 'market clearing price' genoemd (Segeren, 2005, p. 24). Met de neoklassieke theorie is het lastig om zelfs na jaren onderzoek voorspellingen te doen over de te verwachten marktuitskomsten (Segeren 2005, p. 22). Bovendien wordt er met instituties/ regels die invloed hebben op de grondmarkt geen rekening gehouden. Needham en de Kam (2004) concluderen dat de theorie spaak loopt als een combinatie van instituties zowel de vraag als het aanbod beïnvloedt (Segeren 2005, p. 22). En juist op de bouwgrondmarkt bezit de overheid de mogelijkheid om deze dubbelrol in te vullen; die van 'marktmeester' en van 'marktspeler' (Segeren, 2005). Ook de Nota Ruimte zegt hierover dat de woningbouwmarkt sterk omgeven is door allerlei spelregels, en de overheid op haar beurt zelf vaak speler op de markt is (VROM, 2000).

De (neo)institutionele economische theorie

De (neo)institutionele economische theorie onderscheidt zich van de (neo)klassieke theorie, door wel rekening te houden met instituties en regels die invloed hebben op de grondmarkt. Naast het prijsmechanisme gaat deze theorie van Coase (1937) uit van regels en vertrouwen. Coase toonde in 1937 al aan dat er regels nodig zijn voor het kunnen functioneren van een markt in niet eenvoudige goederen, zoals vastgoed (Boerema, 2007, p. 11). Naast het 'verminderen van onzekerheid' is ook vertrouwen van de markt in het systeem en van de partijen onderling in elkaar van belang voor het goed functioneren van de vastgoedmarkt. Een gebrek aan vertrouwen of aan heldere regelgeving is een voedingsbodem voor speculatie (Segeren, 2005, p. 161). En naast regels en vertrouwen is prijs de derde factor die van belang is. De *prijs* is dus niet de enige factor, zoals bij de neo-klassieken, die het functioneren van de markt beïnvloedt. De institutionele economische theorie gaat er vanuit dat vooral *regels* en *vertrouwen* marktprocessen kunnen beïnvloeden.

3.5 Imperfecties op de woningmarkt

Nu in de vorige paragraaf de werking van de woningmarkt is toegelicht is het een logische vervolgstap om een beeld te geven van de aanwezige invloeden die de marktwerking verstoren. De Taskforce (2002), de Nota Wonen (VROM, 2000) en het rapport in Holland staat een huis (Lever, 2006 p. 16) beschrijven een aantal imperfecties op de woningmarkt. De belangrijkste conclusie is dat het woningbouwproces door de vele op elkaar inspelende factoren uiterst *complex* is geworden.

Vanuit deze rapporten kan de imperfectie op de woningmarkt theoretisch worden toegeschreven aan:

- *De overheid*: De overheid heeft zich tot taak gesteld de markt te reguleren om marktimperfecties te corrigeren. In hoofdzaak gaat het om concurrerende mogelijkheden te scheppen (gelijkwaardig speelveld) voor iedereen die deelneemt aan de markt. De overheid grijpt vanuit drie beleidsdoelstellingen in op de markt; het bevorderen van voldoende woningen (beschikbaarheid), het garanderen van minimale kwaliteit van de woningen en woonomgeving (fysiek en sociaal) en het borgen van de betaalbaarheid van woningen. Vanuit deze legitimaties stelt de overheid regels op die deze beleidsdoelen moeten garanderen.
- *Het product*: In paragraaf 3.2.1 is gewezen op de specifieke kenmerken van het product woning; de fysieke binding van het object aan een locatie (fixatie), het duurzame karakter van het object (lange bestaansduur), de heterogeniteit van het object de onmisbaarheid en de relatief hoge prijs. Deze factoren samen zorgen voor een verregaande segmentering op de markt.
- *De Markt*: De woningmarkt bestaat niet. De Nederlandse woningmarkt bestaat uit vele regionale markten. De woningmarkt als geheel is een markt die gericht is op vertrouwen. Het vertrouwen van de consument en de investeerders op de woningmarkt is zeer bepalend voor het investeringsvolume en voor prijsfluctuaties op de markt (Lever 2006 p. 16).

- *De vragers:* Bewoners zijn pas woonconsumenten, op het moment dat ze woningzoekend zijn, in die periode dat zij de markt betreden of dat op korte termijn willen doen. Er is dus sprake van een beperkt aantal actieve woonconsumenten en die concurreren niet op dezelfde markt. Net zoals de markt gesegmenteerd is, zijn woningzoekenden dat ook. Zij laten naast prijs en kwaliteit ook de locaties, afstand naar het werk, de kwaliteit van de voorzieningen (integrale ontwikkelingen) en de buurt als doorslaggevende factoren in het beslissingsproces meewegen. Daarnaast zijn de woonconsumenten amper georganiseerd, in beperkte mate geïnformeerd over de markt en hebben zij nauwelijks invloed op het product en de prijs ervan. Wel zijn zij zich bewust van de economische ontwikkelingen (rente, inkomen, etc.) en reageren daarop.
- *De aanbieders:* “Het aanbod op de woningmarkt past zich onvoldoende snel aan, aan de vraag. Het aanbod is in Nederland zeer inelastisch” (Lever 2006 p. 16). Er zijn slechts weinig aanbieders op de markt. Tegenover de niet georganiseerde woonconsument staan dus grote ontwikkelorganisaties. Hun voornaamste doel is niet alleen het afzetten van woningen, maar ook de continuïteit van de organisatie en daarmee de zekerheid van afzet. De aanbieders willen wel voldoende woningen aanbieden, maar houden ook hun andere belangen in het oog. Zij reguleren dus nieuwbouw tot wat risicoloos verkocht en verhuurd kan worden en reageren daarom niet onmiddellijk op de vraag.

3.6 Conclusies

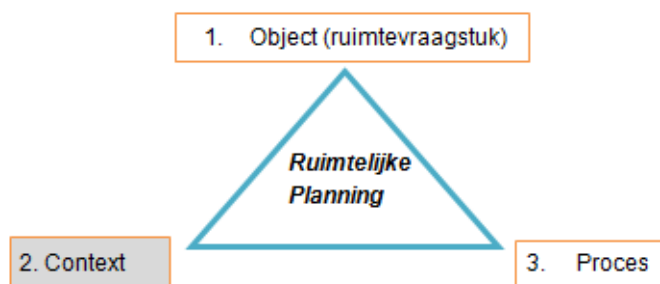
In dit hoofdstuk is voor de beantwoording van deelvraag 2 (paragraaf 1.6) literatuurstudie verricht naar de wijze waarop de woningbouwmarkt functioneert. In de voorgaande paragrafen zijn hiervoor vragen beantwoord als: Wat zijn de kenmerken van het product woning, wat wordt verstaan onder het begrip marktwerking, op welke wijze functioneert de woningbouwmarkt en welke imperfecties zijn er op de woningbouwmarkt die de marktwerking verstoren? Hieronder wordt deelvraag 2 beantwoord.

Voor de beantwoording van de hoofdvraag, hoe kan de overheid meer evenwicht op de woningbouwmarkt stimuleren, is het inzicht van belang dat:

Een woning voorziet in een basis basisbehoefte (geborgtheid), zij is een onmisbaar (niemand kan zonder een woning) goed dat niet eenvoudig te substitueren is. Voor het functioneren van de maatschappij is het wenselijk dat iedereen over een woning kan beschikken. Overige kenmerken zijn de fysieke binding (locatiegebonden), het duurzame karakter (lange levensduur), en heterogeniteit (bijna ieder product is door locatie en functie uniek) Deze kenmerken zorgen ervoor dat de onroerend goed markt fundamenteel verschilt van andere markten. De woningmarkt bestaat niet, deze bestaat uit vele regionale deelmarkten. De woningbouwmarkt en de bouwgrondmarkt zijn te zien als een gecombineerde markt. Op de eerste plaats vanwege de fysieke binding en op de tweede plaats vanwege het feit dat grotendeels alle marges op de woningbouwmarkt zijn terug te rekenen naar de prijs van ruwe bouwgrond. De woningmarkt is een voorraadmarkt (de bestaande voorraad bepaald in belangrijke mate het aanbod). Het is een markt die naast prijs en regels (vermindering van onzekerheid) voornamelijk gebaseerd is op vertrouwen. Dit vertrouwen in het systeem en van partijen onderling is bepalend voor het (investerings)gedrag van actoren. Marktwerking op de onroerend goed markt is als complex te omschrijven. Theoretisch bestaat er grote twijfel over de (beleids)beïnvloeding ervan en leidt daarom tot de aanbeveling om behoedzaam op te treden bij pogingen om de woningmarkt te sturen. Factoren die de complexiteit op de woningbouwmarkt beïnvloeden zijn het product (fysieke binding), de vragers (nauwelijks georganiseerd en in beperkte mate geïnformeerd), aanbieders (reguleren nieuwbouw tot wat risicoloos verkocht kan worden) en rol van de overheid op de markt. De rol van de overheid op de woningmarkt wordt aan de ene kant gezien als één van de veroorzakers van marktimperfecties. Aan de andere kant heeft de overheid zich tot doel gesteld om de markt te reguleren (woning als onmisbaar goed) om marktimperfecties te corrigeren.

Stimuleren van meer evenwicht op de woningbouwmarkt door de overheid lijkt het meest kansrijk op de bouwgrondmarkt op het bovenlokale tot regionale schaalniveau, vanuit het coördinatie mechanisme ‘vertrouwen’.

4 De planningscontext van de woningbouwmarkt



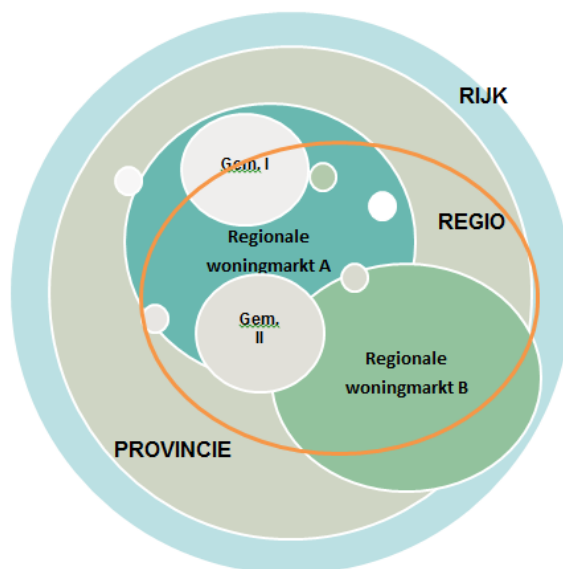
4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van deelvraag 3, welke beleidsmatige verschuivingen zijn zichtbaar in de rol van de overheid op de woningbouwmarkt centraal. Hiervoor wordt in dit hoofdstuk van de ruimtelijke planningsdriehoek beknopt de planningscontext toegelicht. Hierbij wordt naast het inzichtelijk maken van beleidsmatige verschuivingen de complexiteit van de context toegelicht. Het verkrijgen van inzicht in de sturingsfilosofie in vigerende beleidsdocumenten zal hierbij centraal. De planningscontext is naast het planningsproces en object van planning één van de variabelen van de ruimtelijke planningsdriehoek.

4.2 Complexiteit van de planningscontext

‘De overheid is een veelkoppig monster’ is een veelgehoorde uitspraak. Een reden hiervan is dat bij gebiedsontwikkelingen vaak meerdere overheden en meerdere territoriale bestuurslagen (Rijk, provincie, gemeente en regio) betrokken zijn, met verschillende belangen” (Wolting, 2008, p. 24). Mensen en bedrijven zijn niet verbonden aan één vaste plek. Ze verbinden en bewegen zich fluïde met de ruimte. In de huidige tijd hebben wij alle keuzevrijheid om te wonen, werken en recreëren.

De keuzes hiervoor maken wij op bovenlokale schaal zoals vastgesteld in hoofdstuk 3. Als gevolg hiervan zullen ruimtelijke vraagstukken zich steeds meer aandienen op een regionaal schaalniveau. Dit schaalniveau is geografisch niet af te bakenen. Ook bestaan hiervoor geen democratische bestuurlijke instituties (zie paragraaf 4.4). Volgens Janssen-Janssen (2004, p. 404) is op het regionale niveau niet één bestuurseenheid verantwoordelijk, maar verschillende eenheden, die soms samen, maar meestal onafhankelijk van elkaar met ruimtelijke planning bezig zijn.



Figuur 4.1 Inzicht in de complexiteit van de planningscontext

De uitvoering en afstemming van projecten lijken zich voornamelijk op lokale schaal te richten, terwijl de ruimtelijke vraagstukken zich voornamelijk regionaal afspelen. In figuur 4.1 is deze 'complexe' niet geografisch af te bakenen woningbouwmarkt, met verschillende territoriale bestuurslagen en belangen schematisch weergegeven. Daarnaast is de rol van overige actoren (private partijen, maatschappelijke organisaties) van essentieel belang (zie paragraaf 5.3.3). Al deze factoren samen, diverse actoren, meerdere territoriale bestuurslagen, met verschillende aanvullende en conflicterende belangen, beïnvloeden per definitie een evenwichtige woningbouwmarkt op regionale schaal.

4.3 Schaalniveau van de regio

De woningbouwmarkt functioneert op het lokale tot regionale schaalniveau. De rol van de overheid is dan ook direct afhankelijk van ontwikkelingen op deze zogenaamde 'marktomgeving'. Deze omgeving is zoals hierboven al beschreven niet geografisch af te bakenen en bestaat uit vele elkaar overlappende regio's. In paragraaf 3.2.2 is gesteld dat de kwalitatieve eigenschappen van de woonomgeving, de kwaliteit van de woning bepalen. Vanwege de relatie die gelegd moet worden met het werkadres, bestaat er voor de woonomgeving een sterke relatie met de arbeidsmarkt en transportmarkt. De afweging voor de woonomgeving zal mede gemaakt worden op basis van de zogenaamde Functional Urban Region, FUR (Berg, 1999). Hiermee is een relatie te leggen met de theorie van Van den Berg, over de Maximum acceptable transportation distance (MATD). Dit kan omschreven worden als de maximaal acceptabele transport afstand die een persoon gegeven zijn reisbudget (General Transportations Costs, tijd, geld, investering) bereid is te maken om vanuit de gewenste woonomgeving een werkbestemming te bereiken. Zahavi heeft dit onderzocht en dit het time travel budget genoemd. Het budget wat iedereen iedere dag beschikbaar heeft. Door Schafer is dit onderzocht en hij komt uit op maximaal 1.30 uur per dag (Pol, 2002). Naast deze geografische afbakening wordt de 'regio' theoretisch functioneel afgebakend. Volgens Janssen-Janssen (2003) is moderne netwerkmaatschappij meer functioneel afgebakend dan territoriaal. Functionele verbanden zijn er eveneens in vele soorten en maten. Voorbeelden hiervan zijn verbanden waarbij het behartigen van een sectoraal of inhoudelijk belang centraal staat (water, brandweer, politie, afval, maar ook Kamers van koophandel en woningcorporaties. De regio bestaat dus niet. Deze bestaat uit alle publieke en private partijen, maar ook andere regio's en steden, waarmee relaties worden onderhouden. De regionale context vormt als het ware het 'speelveld' van kansen en bedreigingen waarop de regio op basis van haar sterke punten haar basis moet zien te handhaven of te versterken (Gelderman, 1997). Onder het speelveld wordt verstaan: De ruimtelijke strategie, gericht op de optimalisatie van waardevolle ruimtelijke uitkomsten op regionale schaal (zie paragraaf 2.2).

4.4 Institutionele context

De belangrijkste functies van de overheid worden onderscheiden in, wetgeving, bestuur en rechtspraak. De functies wetgeving en bestuur, zijn niet aan de afzonderlijke overheidslagen (Rijk, provincie en gemeente) toegekend. Hieronder volgt een globaal inzicht.

Wetgeving

Wetgeving is een belangrijk instrument van de overheid om haar taak te vervullen. Het is geen doel op zich, maar een middel om ontwikkelingen te sturen. Wetgeving op het werkterrein van de ruimtelijke ordening is onder andere vorm gegeven in: Wet ruimtelijke ordening (Wro, paragraaf 4.5.2 - D)

Bestuur

Naast de traditionele taken als veiligheid, onderwijs en maatschappelijk zorg, verwachten burgers dat de overheid problemen op het gebied van de ruimtelijke ordening aanpakt. De overheid heeft hiervoor beleidsdoelstellingen geformuleerd in;

- Nota Ruimte (recent, ontwerp structuurvisie infrastructuur en Milieu, paragraaf 4.5.2 - A).
- Nota Wonen (paragraaf 4.5.2 - B).
- Nota Grondbeleid (paragraaf 4.5.2 - C).

4.5 Van ruimtelijke ordening naar ruimtelijke ontwikkeling – rol overheid

De titel, van dit hoofdstuk veronderstelt een verschuiving in de rol van de overheid van het ordenen naar ontwikkeling. In onderstaande paragrafen zal de sturingsfilosofie, of anders gezegd de rol van de overheid, in de beleidsnota's, wonen, ruimte, grondbeleid, evenals in de nieuwe Wro beknopt worden toegelicht.

4.5.1 Historische kenmerken van de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland

Om een beeld te kunnen vormen van de sturingsfilosofie (rol van overheid), is het van belang om inzicht te hebben in de kenmerken van de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland en eventuele verschuivingen hierin. In onderstaande tabel 4.1 is een historisch overzicht opgenomen van de kenmerken van gebiedsontwikkeling van 1900 tot 2008 (Putman, MCD scriptie, 2008). Hierin zijn de volgende verschuivingen zichtbaar:

- van overheidsdominantie naar samenwerking tussen publiek en privaat;
- van een kwantitatieve naar een meer kwalitatieve opgave;
- van uitbreiding naar inbreiding.

Kenmerken/periode	1900 tot 1945	Jaren '50 en 60	Jaren '70 en '80	1990 tot 2008
Relatie overheid en markt	Overheid faciliteert	Overheid dominant	Overheid geeft meer ruimte aan de markt	Overheid gaat samen met de markt
Schaalgrootte projecten	Kleinschalig	Grootschalig	Grootschalig	Grootschalig
Nadruk op kwalitatieve of kwantitatieve opgave	Kwaliteit	Kwantiteit	Kwantiteit	Kwantiteit en kwaliteit
Economische ontwikkeling	Groei en recessie	Wederopbouw	Groei en recessie	Extreme groei
Nadruk op inbreiding of uitbreiding	Uitbreiding, direct aan de stad	Uitbreiding	Uitbreiding	Uitbreiding en inbreiding

Tabel 4.1: kenmerken ruimtelijke ontwikkelingen van 1900 tot 2008 Bron: Putman, 2010

4.5.2 Nationaal Ruimtelijk ordeningsbeleid:

In de vorige paragraaf is kort en schematisch inzicht gegeven in de historische kenmerken van de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. In deze paragraaf zal een beknopt beeld worden gegeven van het recente beleidskader op nationaal niveau en de sturingsfilosofie die hierachter schuil gaat.

A. Nota Ruimte

De Nota Ruimte bevat de visie van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. De Nota Ruimte gaat verder met het uitgangspunt 'decentraal wat kan en centraal wat moet' uit de niet vastgestelde vijfde nota. De nota bevat de ruimtelijke bijdrage aan een sterke economie, een veilige en leefbare samenleving en een aantrekkelijk land. Het gaat om de inrichtingsvraagstukken die spelen tussen 2000 en 2020, met een doorkijk naar 2030. In de nota benadrukt het Rijk, net als in voorgaande nota's, opnieuw het belang van sterke steden in een vitaal platteland. Bundeling van wonen en werken in stedelijke gebieden, stedelijke vernieuwing en verdichting zijn de speerpunten van het Rijk. Daarbij dient in eerste instantie de ruimtelijke kwaliteit van het bestaande stedelijke gebied te worden verbeterd. Binnen de steden zal aandacht worden besteed aan meer centrum stedelijk wonen en minder aan eenzijdige woonmilieus. Er wordt daarnaast voornamelijk gewezen op het herstel van de balans tussen 'rood en groen/blauw' waar rood voor bebouwing en groen/blauw voor recreatieve ruimte in en om de stad staan. Onder het motto 'decentraal wat kan, en centraal wat moet' legt het Rijk de regierol voor het beleid op het gebied van wonen bij het lokale niveau neer. Een belangrijke doelstelling die vanuit het Rijk wordt genoemd is het streven dat 40% van de uitbreiding van de woningvoorraad (2005-2015) binnen het bestaande stadsgebied opgelost zal worden.

Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)

Op 14 juni 2011 heeft Minister Schultz van Haegen de ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, aangeboden aan de Tweede Kamer. Het centrale thema is: 'Ruimte maken voor groei en beweging'. In de

visie worden de volgende ontwikkelingen geschetst: In Nederland nemen de ruimtelijke verschillen toe, grote delen van Nederland krijgen of hebben nu al te maken met een krimpende bevolking, mobiliteit en vervoersstromen blijven toenemen. Dit vindt vooral plaats in en rond stedelijk regio's die in een netwerk van steden en functies opereren op een concurrerende wereldmarkt. Deze regio's vormen voor Nederland de economische ruggengraat. "Op steeds meer plekken stopt de ontwikkeling van steden en gebieden. Deels door teruglopende budgetten, maar ook door complexe regels en bestuurlijke drukte" (Schultz, 2011). Voor deze ontwikkelingen wordt in de structuurvisie de oplossing aangedragen, dat overheden, burgers en bedrijven de ruimte krijgen om oplossingen te creëren. Vanuit een vertrouwensrelatie gaat het Rijk zo min mogelijk op de stoel van provincies en gemeenten zitten, maar richt zich op het versterken van de internationale positie van Nederland. Afspraken over groene ruimte, verstedelijking en landschap laat het Rijk over aan de provincies en gemeenten. Gemeenten krijgen ruimte voor kleinschalige natuurlijke groei. "Om een zorgvuldig gebruik van de schaarse ruimte te bevorderen, wordt een ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd" (SVIR, 2011 p. 6).

De sturingsfilosofie (rol van overheid) in de Nota Ruimte en SVIR

1. Verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk, provincie en Gemeenten. De regierol voor het woonbeleid ligt bij het lokale niveau. Gemeenten hebben zelf de verantwoordelijkheid om de eigen bevolkingsgroei op te vangen en aan de woonwensen van de bevolking tegemoet te komen. De provincies geven slechts op regionaal niveau de kaders aan. Het Rijk gaat zich richten op het behartigen van ruimtelijke belangen die van nationale en internationale betekenis zijn. Onder het motto 'Je gaat er over of niet (Grave, et al 2005). Richt het Rijk zich op: het verminderen van bestuurlijke drukte, de herverdeling van taken en minder bestuur in Nederland (afschaffing Wgr-plus) Provincies krijgen regievoerende rol in de afweging van bovenlokaal-regionale belangen.
2. Verschuiving van 'ordening' naar 'ontwikkeling': Het accent is verschoven van het stellen van beperkingen naar het stimuleren van ontwikkelingen. "Het kabinet legt meer de nadruk op 'ontwikkelingsplanologie' en minder op 'toelatingsplanologie'" (Nota Ruimte, 2004, p. 21). Het actief initiëren van ontwikkelingen door overheid en betrokkenen staat t bij dit uitgangspunt centraal. De markt heeft hiermee een belangrijker positie in de planologie gekregen en ook de overheid heeft de mogelijkheid zich als marktpartij te gedragen (Janssen-Janssen 2010).
3. Integraliteit in beleid en uitvoering bij provincie en Gemeenten: Om tot een samenhang in beleid en uitvoering te komen heeft het kabinet er in de Nota Ruimte voor gekozen om de integrale afweging van het rijksbeleid zo veel mogelijk bij de provincie en Gemeenten neer te leggen.
4. Nadrukkelijke bevordering van zorgvuldig gebruik van schaarse ruimte: In de Nota Ruimte is de SER-ladder omschreven als een 'hulpmiddel' bij besluitvorming voor duurzame ontwikkelingen. In de SVIR wordt deze voorgeschreven, wat inhoudt dat bij een vraag naar ruimte eerst gekeken wordt of bestaande ruimte benut kan worden, vervolgens of er door intensivering voldaan kan worden aan ruimtevraag. Mocht ook dat niet (geheel) lukken dan kan uitbreiding plaatsvinden.

B. Nota Wonen

De Nota Wonen, is de opvolger van de Nota Volkshuisvesting uit 1989 en bevat de visie van het kabinet op de het wonen in de 21e eeuw (VROM, 2000). Vanuit art. 22 lid 2 van de grondwet "Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid" is de Nota Wonen uiteen te leggen in één motto, een drietal principes en een vijftal kernwaarden (tabel 4.2). Kortweg staat centraal, de omslag van kwantiteit naar kwaliteit, van een aanbieders- naar een vragersmarkt en van huisvesten naar wonen. In de Nota Wonen is de burger centraal gesteld. Overheid en markt werken daarbij, elk vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, *samen* bij de uitvoering van het woonbeleid. Het accent van een strijd tegen een kwantitatieve woningnood is verschoven naar een meer kwalitatieve opgave. Deze kwalitatieve vraag wordt toegeschreven aan de economische groei en de daarmee samenhangende vraag naar meer ruimte en kwaliteit, maar ook door de toenemende individualisering en emancipatie van de burger op de woningmarkt. Deze veranderingen maken kwaliteit (van huisvesten naar wonen) en keuzevrijheid (van aanbieders naar vragersmarkt) tot de sleutelbegrippen in het woonbeleid.

Motto	Principes	thema's	Sleutelbegrip
De burger centraal: mensen, wensen, wonen	meer keuzevrijheid	meer zeggenschap voor burgers over woning en woonomgeving;	Van Kwantiteit naar kwaliteit
		kansen scheppen voor mensen in kwetsbare posities	
	aandacht voor maat- schappelijke waarden	kwaliteit van wonen in steden vergroten	Van aanbieders naar vragersmarkt
	Betrokken overheid en een beheerste marktwerking.	maatwerk in wonen voor mensen die zorg nodig hebben	Van Huisvesten naar wonen
		Meer ruimte voor 'groene' woonwensen.	

Tabel 4.2 Hoofdkenmerken Nota Wonen, Bron: Nota Wonen (+ eigen bewerking)

De sturingsfilosofie (rol van overheid) in de Nota Wonen:

1. Marktwerking en een meer betrokkenheid Rijksoverheid. Markt en overheid (Rijk, provincies, gemeenten) moeten niet als een tegenstelling gezien worden, laat staan als concurrenten van elkaar. "Vanuit zijn specifieke deskundigheid en visie en zijn positie als wet- en regelgever is het Rijk één van de partners bij de lokale en regionale uitvoering van het woonbeleid" (VROM, 2000). Het Rijk kiest dan voor een meer betrokken rol zonder af te doen aan de principes van decentralisatie. "Decentralisatie staat niet synoniem voor het afstoten en overdragen van taken. Het gaat om het aangaan en ontwikkelen van nieuwe en moderne vormen van bestuurlijke samenwerking, de 'prestatiegerichte decentrale aanpak' (VROM, 2000. p. 18).
2. Prestatiegerichte decentrale aanpak. Het Rijk ziet erop toe dat Provincies en gemeenten een eigen woonbeleid ontwikkelen en uitvoeren. Gemeenten voeren niet langer bouwprogramma's uit, maar voeren een integraal beleid waarin uitleg, bestaande stad en regio in samenhang moeten worden gezien. In de Nota beschrijft het Rijk de belangrijkste thema's waarop van Provincies en gemeenten prestaties worden verwacht. Provincies en gemeenten moeten deze thema's, samen met andere lokale partijen, gebiedsgericht invullen en uitwerken in regionale en lokale documenten.
De hoofdlijnen van dit beleid zijn:
 - gemeenten voeren de regiefunctie waarbinnen actoren adequaat kunnen functioneren;
 - gemeentelijk beleid afstemmen met de andere gemeenten in de regio;
 - provincies zullen woonvisies op stellen, gericht op een evenwichtig regionaal woonbeleid.
3. Visie als basis voor dialoog. In de Nota Wonen is het sturen op bouwprogramma's en contingenten wat vanuit de jaren '90 gebruikelijk was, minder relevant. Op basis van woningmarktscenario's stellen provincie en Gemeenten lokale en regionale visies op. Deze visies vormen de basis voor gesprek over woningbouwprogrammering. Integrale afwegingen over woningbouwprogrammering worden op regionaal niveau gemaakt. Aan discussie op het regionale niveau over de verschillende inzichten over visies en bouwprogramma wordt een groot belang gehecht (VROM 2000, p. 37).

C. Nota Grondbeleid

Met de Nota Grondbeleid geeft het kabinet vorm aan het instrumentarium voor het grondbeleid van Nederland. Omdat grond schaars is moet goed afgewogen worden hoe het gewenste gebruik gerealiseerd kan worden. De Nota Grondbeleid (VROM, 2001, p.9), zegt hierover; "Grond is, afhankelijk van de bestemming, een schaars goed, waarmee geld te verdienen valt. Tegelijk is het gebruik van grond van groot belang voor de realisatie van publieke doelen". Dit spanningsveld van een schaars goed waarmee grote belangen gemoeid zijn, vormt de marktomgeving waarop overheden en marktpartijen hun doelen proberen te verwezenlijken. Grondbeleid vormt met het ruimtelijk beleid (Nota Ruimte en Nota Wonen) een twee-eenheid (VROM, 2001. p. 9). Het grondbeleid is ondersteunend, vormt geen doel op zich, maar wordt ingezet als instrument om andere beleidsdoelen, bijvoorbeeld de ruimtelijke ontwikkeling van steden en regio's, te realiseren. Grondbeleid is dus een sturingsmiddel voor de overheid. In de (nieuwe) Wro hebben

alle overheden dezelfde mogelijkheden om grondbeleids instrumenten in te zetten. De gedachte achter deze opzet is dat alle overheden voor projecten die voor hun schaalniveau spelen, hun verantwoordelijkheid zo goed mogelijk kunnen waarmaken (Woltink, 2008). Onder de (nieuwe) Wro hebben Rijk, provincie en Gemeenten de mogelijkheid gekregen zich op de grondmarkt, te bewegen in de rol van initiator, facilitator of *stimulator*.

De sturingsfilosofie (rol van overheid) in de Nota Grondbeleid

1. Bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik, realisatie van bestemmingen en van beleidsinhoudelijke doelstellingen met betrekking tot onder andere de woonomgeving en ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied.
2. Bevordering van de kwaliteit van het ruimtegebruik, en de zeggenschap hierover van de burger.
3. Verdeling van kosten en opbrengsten die ontstaan door overheidsinterventies, zoals bestemmingswijzigingen en investeringen. Een economische afweging en slagvaardige besluitvorming worden bevorderd wanneer de baten van een investering terecht komen bij de partij die de kosten van die investering draagt (kosten en baten in één hand).
4. Publiek belang, met een inzet vanuit kwaliteit staat voorop. Overheden moeten in samenwerking met publiek en privaat een regierol vervullen bij gebiedsontwikkeling. Dit uitgangspunt wordt in de nota omschreven als 'sturend grondbeleid'. Het uitgangspunt hierbij is dat de overheid zich primair toelegt op het publieke belang. Ook is het uitgangspunt dat wanneer publieke doelen zonder actief grondbeleid kunnen worden gerealiseerd beter kan worden overgestapt op faciliterend grondbeleid.
5. Integrale bovenlokale (regionale) samenwerking is van belang. Dit vanuit schaalvoordelen en vanuit het inzicht dat; economische en ruimtelijke processen zich niet aan gemeentegrenzen houden. Op deze manier is het mogelijk dat de ontwikkeling van nieuwbouwlocatie vanuit een gezamenlijk bovenlokaal belang worden beoordeeld. (Vrom 2001, p.18). Het gevaar bestaat dat onvoldoende samenwerking tussen gemeenten, kan leiden tot maatschappelijk ongewenste effecten. Daarnaast leidt het verminderen van intergemeentelijke concurrentie op de grondmarkt, tot een betere allocatie van functies. (VROM, 2001. p.108).

D. Wet ruimtelijke ordening (Wro)

Om de sturingsfilosofie vanuit de Nota Ruimte, -Wonen en -Grondbeleid, in de praktijk te kunnen brengen hebben Rijk, provincie en gemeente nieuwe sturingsinstrumenten gekregen in de Wro, welke per 1-7-2008 in werking is getreden. De kern van de wet is dat iedere overheidslaag haar eigen belangen zo optimaal en doelmatig kan behartigen, op het schaalniveau waarop ontwikkelingen zich afspelen. Gemeenten, Provincies en Rijk zijn dus ieder afzonderlijk verantwoordelijk voor het ruimtelijk beleid. "Zodra provinciale of nationale belangen in het geding zijn, hebben provincies en Rijk het *instrumentarium* om deze belangen te borgen en te beschermen" (VROM, 2006).

Grondexploitatiewet (afd. 6.4 Wro)

Een belangrijk onderdeel van de Wro vormt de grondexploitatiewet. De wetgever heeft met deze wet een verduidelijking gegeven van de regiefunctie van de overheid bij de realisering van ruimtelijk plannen. (Brandt, 2009) De regiefunctie van de overheid in de grondexploitatiewet is gericht op:

- Kostenverhaal: wettelijke inkadering van het kostenverhaal (publiek- en privaatrechtelijk) bij particuliere grondexploitatie.
- Locatie-eisen: Wettelijke mogelijkheid voor het stellen van locatie-eisen (aanleg openbare ruimte, woningbouwcategorieën). "De grondexploitatiewet voorziet in het in een bestemmingsplan of projectbesluit kunnen vastleggen van een percentage van sociale huur-, sociale koopwoningen en woningen die onder particulier opdrachtgeverschap dienen te worden gebouwd. De detaillering van deze eisen, (concreet aanwijzen van kavels), vindt plaats in een exploitatieplan" (Brand, 2009).

De sturingsfilosofie (rol van overheid) in de Wro

1. Decentraal wat kan, centraal wat moet: De wet beoogt een zodanige verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden over Gemeenten, Provincies en Rijk, zodat iedere bestuurslaag optimaal de haar toevertrouwde belangen kan behartigen.
2. Uitvoeringsgerichtheid: Meer aandacht geven aan de uitvoering van bestaand beleid, dan aan het telkens opnieuw vaststellen van nieuw beleid (VROM, 2006).
3. Versterking rol van individuele bestuurslagen. De positie van het Rijk en de provincie in de ruimtelijke ordening is met de Wro versterkt. Het Rijk en de provincie kunnen nu zelf bindende (regionale of bovengemeentelijke) inpassingsplannen maken en zijn daarvoor niet afhankelijk van gemeenten. "De Wro beschouwt interbestuurlijk overleg als het belangrijkste middel om te komen tot afstemming en doorwerking van ruimtelijk beleid" (VROM, 2005). Te verwachten is dat het vooroverleg in het voortraject, waarin partijen de plannen maken, in belang zal toenemen.

4.6 Regionale instituties Wgr en Wgr+

Nirov (2009) stelt onder regionale samenwerking het volgende: "samenwerking tussen meerdere gemeenten en soms ook provincies, door opgaven die zich op het regionale schaalniveau afspelen gezamenlijk aan te pakken door middel van programma's en projecten". Vaak komt regionale samenwerking voort uit *inhoudelijke opgaven die gemeentegrenzen overschrijden* (Nirov,2009). Een zodanige opgave vormt de woningbouwmarkt. Het schaalniveau van de woningbouwmarkt is geografisch niet af te bakenen en bevindt zich tussen het bestuurlijk schaalniveau van de gemeente en provincie in. In de verschillende beleidsnota's is nadrukkelijk gewezen op de noodzaak van bovenlokale samenwerking. Bovenlokale samenwerking is essentieel om bepaalde doelen te kunnen realiseren. Hierbij is het van belang is dat deze samenwerking 'minder vrijblijvend' wordt en meer integraal. Het is vooral in stedelijke gebieden dat nieuwbouwopgaven in samenhang moeten worden gezien" (Vrom 2000, 2001, p.108). In de Nota Ruimte wordt in dit verband gesproken over de 'Stedelijke Netwerken'.

Voor het bovenlokale schaalniveau bestaan er regionale samenwerkingsvormen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wgr is een vrijwillige vorm van samenwerking tussen gemeenten. Ook bestaan er Wgr+ regio's die zijn ingesteld om noodzakelijke en verplichte regionale samenwerking van gemeenten in grootstedelijke gebieden vorm te geven. Een belangrijk kenmerk van de Wgr is dat een *democratische legitimatie ontbreekt*. Deze legitimatie komt nu indirect tot stand: gemeenteraadsleden, en provinciale Statenleden vertegenwoordigen hun gemeente (of provincie) in een Algemeen bestuur van een regio (regioraad). Met de inwerkingtreding van de Wro is voor de Wgr+ regio's het instrumentarium veranderd om de ruimtelijke ontwikkeling te sturen. Bevoegdheden om bijvoorbeeld een regionaal structuurplan vast te stellen bestaan niet meer. Wgr+ regio's hebben daarmee geen *juridische mogelijkheden meer om te sturen* op de beslissingen die gemeenten wat betreft hun ruimtelijke ordening maken (Nirov, 2009). In het regeerakkoord (VROM, 2010) wordt de afschaffing van WGR+ regio's aangekondigd.

4.7 Conclusies

In dit hoofdstuk is voor de beantwoording van deelvraag 3 (paragraaf 1.6) literatuurstudie verricht naar de rol van de overheid in beleidsdocumenten en welke verschuiving hierin zichtbaar is. In de vorige paragrafen zijn hiervoor vragen beantwoord over de complexiteit van de woningbouwmarkt en welke sturingsfilosofie zichtbaar is vigerende beleidsdocumenten. Hieronder wordt deelvraag 3 beantwoord.

Voor de beantwoording van de hoofdvraag, hoe kan de overheid meer evenwicht op de woningbouwmarkt stimuleren, is het inzicht van belang dat:

De marktwerking op de onroerend goed markt als complex te omschrijven is. De planning van woningbouwopgaven en ruimtelijke kaders (visies) om waardevolle ruimtelijke uitkomsten te stimuleren vragen om een bovenlokale afstemming en aanpak. Op deze regionale schaal zijn meerdere territoriale

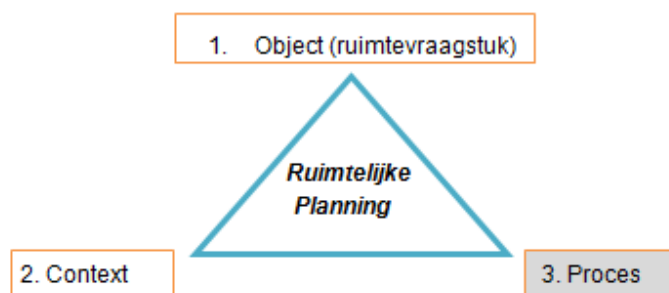
bestuurslagen (Rijk, provincie, gemeente en regio) betrokken, met verschillende belangen, wat de complexiteit vergroot. De bestuurlijke structuur sluit niet aan op het schaalniveau waarop de woningbouwmarkt functioneert. Regionale samenwerking in de vorm van Wgr of Wgr+ kan in dit opzicht gezien worden als de uitkomst van een 'zoektocht' naar een optimale ruimtelijke schaal van bestuurlijk handelen. Voor de Wgr ontbreekt een democratische legitimiteit en met de invoering van de Wro ontbreekt ook het juridische instrumentarium om te sturen op ruimtelijke ontwikkeling.

In de sturingsfilosofie in beleidsdocumenten is een decentralisatie, van verantwoordelijkheden, tussen Rijk, provincie en Gemeenten zichtbaar, waarbij regionale afstemming het uitgangspunt geworden. Provincies krijgen de regievoerende rol in de afweging van bovenlokale en bovenregionale belangen (een evenwichtig regionaal woonbeleid) en van Gemeenten wordt verwacht dat zij ruimtelijke afwegingen met actoren regionaal afstemmen. Het accent is verschoven van het stellen van beperkingen (ordening) naar het stimuleren van ontwikkelingen, waarmee de markt een belangrijkere positie in de ruimtelijke afwegingen heeft gekregen. Vanuit het grondbeleid staat naast het verdelen van kosten opbrengsten die ontstaan door overheidsinterventies, het bevorderen van maatschappelijk gewenst- en kwaliteit van het ruimtegebruik centraal. Het uitgangspunt daarbij is dat wanneer publieke doelen zonder actief grondbeleid kunnen worden gerealiseerd beter kan worden overgestapt op faciliterend grondbeleid. Deze verschuiving van de overheid als 'actieve marktspeler' naar 'facilitaire marktmeester' is in de nieuwe Wro (afd. 6.4 Wro) juridisch doorgezet, door verbeterde mogelijkheden voor kosten verhaal en locatie-eisen. De Wro voorziet in de mogelijkheid om een percentage; sociale huur-, en sociale koopwoningen dienen te worden gebouwd privaat juridisch vast te leggen.

Stimuleren van meer evenwicht op de woningbouwmarkt door de overheid lijkt het meest kansrijk vanuit een (financieel) onafhankelijke facilitaire ontwikkelrol van de overheid gericht op functionerende gebieden op het schaalniveau van de regio.

“Voor gemeenten in Nederland is het actieve grondbeleid van wezenlijk belang geweest om hun ruimtelijk beleid te realiseren, zodat de juiste woning ook op de juiste plek wordt gebouwd. Het is mede te danken aan het gemeentelijke grondbeleid dat we in Nederland een kwalitatief hoogwaardig segment sociale woningbouw hebben. Actief grondbeleid is een zeer effectieve strategie gebleken. Bovendien heeft het geholpen om allerlei investeringen in publieke werken te bekostigen die noodzakelijk waren voor het plangebied. En het gaf gemeenten ook nog eens de gelegenheid om de winst van de ene gebiedsontwikkeling te gebruiken om het verlies van een andere gebiedsontwikkeling op te vangen. Zo'n 35 jaar geleden stelde een Amerikaanse hoogleraar, George Lefcoe, als een van de eersten de vraag (Lefcoe, 1977). Waarom gemeenten in andere landen dan niet hetzelfde gedaan hebben? Zijn conclusie was dat het actieve grondbeleid een prima instrument is om een proactief ruimtelijk beleid te voeren. Maar hij raadde het toch niet aan, om drie belangrijke redenen. In de eerste plaats voorzag hij forse financiële risico's voor gemeenten op de grondmarkt. In de tweede plaats was hij de mening toegedaan dat marktpartijen het ontwikkelen van een locatie waarschijnlijk net zo goed, zo niet beter, kunnen dan gemeenten. En in de derde plaats was hij van mening dat een gemeente, als marktspeler op de grondmarkt, in conflict zou kunnen komen met het algemene ruimtelijke belang” (Krabben, 2011, p 6-7).

5 Het planningsproces op de woningbouwmarkt



5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van deelvraag 4, wat is de rol van de overheid op de woningbouwmarkt centraal. Hiervoor wordt in dit hoofdstuk de proceskant (plannings- en sturingsmethoden) van de ruimtelijke planningsdriehoek toegelicht. Hierbij wordt inzicht gegeven in legitimatiegrondslagen van de overheid om in te grijpen in het marktgebeuren op de woningbouwmarkt en welke sturingsstijlen en planningsmethoden hiervoor ingezet kunnen worden. Het planningsproces is naast het object van planning en de planningscontext de laatste variabelen van de planningsdriehoek.

5.2 Proces van ruimtelijke planning

Planningsprocessen worden door Zoete (2005, p. 84) gedefinieerd als het totaal van de voorbereiding van plannen, de beleids- of planbepaling die tot het vaststellen van beleidsproducten leidt, de uitvoering ervan en een evaluatie van het gevoerde beleid. Hieronder zal de noodzaak van ruimtelijke planning en de rol van de overheid hierin toegelicht worden.

5.2.1 Noodzaak van ruimtelijke planning

Ruimtelijke planning is gewenst omdat de samenleving als geheel te maken heeft met voortdurende wijzigingen in demografische ontwikkelingen, bevolkingssamenstelling, veranderende wensen, behoeften wijzigingen in de context, die allemaal ruimtelijke consequenties met zich meebrengen. Beleidsmaatregelen voor het ene gebied (stad, regio) kunnen effecten hebben binnen het gebied zelf, maar ook op andere gebieden. Het is deze wisselwerking tussen maatregelen en ruimtelijke structuur, die de ruimtelijke planning complex maar ook noodzakelijk maakt (Voogd, 2010).

5.2.2 Rol van de overheid in de ruimtelijke planning

Over de noodzaak dat de overheid een nadrukkelijke rol vervult in de ruimtelijke planning bestaan verschillende inzichten. In het boek 'een planning zonder overheid' worden duidelijke tegenstellingen tussen planningsinzichten in de jaren '70, de tijd van de 'verzorgingsstaat' benoemd. De verzorgingsgedachte van de overheid is duidelijk verwoord in de Nota Volkshuisvesting (1972): "De overheid aanvaardt thans bewust de verantwoordelijkheid voor het proces van bouwen en wonen in hun samenhang". Vanuit dit gedachtegoed is volgens een aantal plannings theoretici Dror en Etzoni (1968 in Boelens, 2006) een rol van de overheid noodzakelijk om te voorkomen dat planning, stuurloos, chaotisch en ineffectief zou worden. Kreukels beweerde echter al in 1975 dat ruimtelijke planning juist *geen* exclusieve overheidstaak of -bevoegdheid is (Kreukels, in Boelens, 2006). Met het afnemen van het ideaal van de 'verzorgingsstaat', de opkomst van 'netwerksamenleving' (Wigmans, 2003, Castells, 1996) en de daarmee gepaard gaande verbindingen buiten de lokale-, regionale- en landsgrenzen om, wordt de overheid allang niet meer als de *enige en zelfs niet als de meest bepalende actor* in het ruimtelijke veld gezien (Boelens, 2006). Er is een toenemende steun zichtbaar dat planning niet vanuit één plek of generieke visie moet plaatsvinden. "Planning zou meer mogelijkheden moeten bieden voor ruimtelijke coördinatie via actieve betrokkenheid van een veelheid van actoren; de zogenaamde stakeholders" (Boelens, 2006). Deze benadering sluit aan bij de netwerkstijling, waarbij er ongeveer gelijke machtsverhoudingen tussen de overheid en de samenleving bestaan en waarbij de overheid slechts één van de sturende partijen is (paragraaf 5.3.3). Deze benadering vormt de leidraad in het (decentrale) ruimtelijke beleid (VROM, 2006 par. 4.3.2).

5.3 Rol van de overheid

De vraag: “Waaraan ontleent de overheid haar legitimatie om in te grijpen in de woningbouwmarkt?”. gaat vooraf aan de centrale vraag: “Hoe de overheid meer evenwicht op de woningbouwmarkt kan stimuleren?” De beantwoording hiervan staat centraal in deze paragraaf. Tevens wordt inzicht gegeven in theorieën over verschillende sturingsmogelijkheden van de overheid.

5.3.1 Legitimatie voor overheidsingrijpen op de woningbouwmarkt

De betrokkenheid van de overheid op de woningmarkt lijkt op dit moment vanzelfsprekend. De achtergrond hierbij is dat wonen een voorziening is die zo fundamenteel is voor burgers en veel raakvlakken heeft met andere gebieden, dat zij in de verzorgingsstaat niet kan worden gemist. Er zijn een tweetal belangrijke ontwikkelingen te noemen die ertoe hebben geleid dat de overheid het wonen tot een belangrijk beleidsveld heeft benoemd. Het eerste markeringspunt vormt de Woningwet in 1901 met als doel; een eind maken aan bestaande slechte woontoestanden en ervoor zorgen dat er geen nieuwe worden gecreëerd. Het tweede markeringspunt is de periode na de Tweede Wereldoorlog, met het verheffen van het recht op goede huisvesting tot een sociaal grondrecht, binnen het kader van de rechten van de mens (Ekkers 2006). Het wonen en kunnen beschikken over een woning wordt gezien als een sociaal grondrecht (paragraaf 3.5). Dit sociale grondrecht op goede huisvesting is in de Grondwet (2002) opgenomen in de artikelen 21 en 22 van de Grondwet. Volgens art 21: is de zorg van de overheid gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Volgens art 22 lid 2: is bevordering van voldoende woongelegenheid voorwerp van zorg der overheid. Op het beleidsterrein wonen (nota wonen, paragraaf 4.3.2) wordt de burger centraal gesteld en is een verschuiving zichtbaar naar minder overheidsinvloed en meer marktwerking. Vanuit het bevorderen van marktwerking grijpt de overheid in om marktimperfecties te voorkomen. En juist dit ingrijpen wordt als één van de factoren gezien van een imperfecte woningmarkt (3.5). De beweging van minder overheidsinvloed en meer marktwerking roept de vraag op of er naast het ‘sociale grondrecht’ nog andere redenen voor de overheid zijn om zich bezig te houden met de woningbouwmarkt.

Tegenover motieven voor de overheid om in te grijpen staan ook motieven om *niet* in te grijpen. Zo stelt Peeters (1995) dat de zorg voor voldoende en goede huisvesting in de grondwet is geborgd niet betekend dat een individuele burger er rechtspraak tegenover de overheid aan kan ontleen. “Het feit dat niemand zonder huisvesting kan, rechtvaardigt nog niet zonder meer een diepgaand ingrijpen van de overheid” (Peeters, 1995 in Ekkers, 2006 p. 41). Feit is echter dat de overheid vanuit de belangen, wonen als sociaal grondrecht en het voorkomen van marktimperfecties, stuurt op de woningbouwmarkt. In deze paragraaf worden aanvullende argumenten benoemd voor legitimatie van overheidsingrijpen.

- Vanuit de Grondwet (art 21 en 22), zijn de volgende beleidsdoelstellingen naar voren te brengen; het bevorderen van voldoende woningen (beschikbaarheid), het garanderen van minimale kwaliteit van de woningen en woonomgeving (fysiek en sociaal) en het borgen van betaalbaarheid van woningen. Deze drie punten worden wel de ‘ijzeren driehoek’ genoemd’.
- In de rapportage ‘In Holland staat een huis’ staat dat het optreden van de overheid voornamelijk gericht is op het borgen van publieke belangen. “De gedachte is dat er marktimperfecties zijn waardoor maatschappelijk gewenste resultaten niet vanzelfsprekend door marktpartijen zullen worden gerealiseerd” (Lever, 2006 p. 154). Daarnaast wordt benoemd dat het overheidsingrijpen, zich richt op het vergroten van de maatschappelijke welvaart, met als doel maatschappelijk gewenste resultaten te realiseren en ongewenste effecten te voorkomen.
- Volgens onderzoek van de Commissie Sociaal Economisch Deskundigen (CESD, 2010), beperken de redenen voor overheidsingrijpen zich tot: bescherming van huurders ten opzichte van de verhuurder, rechtvaardigheidsoverwegingen, natuurbehoud en de kwaliteit van de openbare ruimte. Daarnaast wordt wonen gezien als een ‘merit-good’, waarvan het is voor de samenleving als geheel van groot belang dat iedereen over een redelijke woning kan beschikken, wat een zekere mate van subsidiering kan rechtvaardigen” (CESD, 2010. p 10).

- In Staat en volkshuisvesting (Ekkers, 2006. p. 39) worden, gezondheid (riolering, beperking stank bedrijven), veiligheid (bv overstroming), een goede inrichting, nabijheid en scheiding, efficiënt omgaan met energie en bewustzijn vergroten, milieukwaliteit, sociale rechtvaardigheid, bijvoorbeeld spreiding van scholen opdat ieder gelijke kansen heeft en ruimtelijke kwaliteit, als argumenten aangedragen voor overheidsingrijpen.
- De VROM-raad (2000. p. 226) noemt in zijn advies 'Wonen, beleid en legitimiteit' vier legitimiteitsgronden voor Rijksbemoeienis met het wonen: duurzaamheid, culturele identiteit (een balans vinden tussen individuele expressie en culturele waarden op een hoger schaalniveau, doelmatigheid (betere marktwerking, ontwikkelingsmotief) en sociale rechtvaardigheid (meedelen in woonkwaliteit).

Vanuit deze verschillende inzichten is een verschuiving waarneembaar van een overheidsingrijpen gericht op de woning naar het sturen op het functioneren van de woonomgeving (tabel 5.1).

Overheidsingrijpen	Periode < 1901	Periode 1901 - 2000	Periode na 2000
Mate van	Geen	Veel	Gemiddeld
Legitimiteit gericht op	n.v.t.	Kwantiteit + Kwaliteit woning	Kwaliteit Woning + woonomgeving
Aanvullende punten	n.v.t.	Beschikbaarheid, Kwaliteit en prijs van woningen	Duurzaamheid Kwaliteit van woonomgeving Doelmatigheid Sociale rechtvaardigheid

Tabel 5.1 Verschuiving legitimiteit van overheidsingrijpen op de woningbouwmarkt

5.3.2 Spanningsveld financieel en sociaal economische belang van de overheid

Vanuit paragraaf 3.3.2 is bekend dat als gevolg van nieuwe toetreders op de grondmarkt (ontwikkelaars, corporaties etc.), lokale overheden de jarenlange monopoliepositie als aanbieder van bouwrijpe grond, hebben verloren. Grondbedrijven zijn jarenlang een 'melkkoe' geweest. Weliswaar hebben ze nooit een winst oogmerk gehad maar mede door schaarste van bouwgrond was aankoop van grond en bouwgrondproductie voor veel partijen lucratief. Om haar maatschappelijke doelen (sociale woningbouw, verhaal van kosten, integrale aanpak en ruimtelijke kwaliteit) te kunnen blijven realiseren werd het bezit van grond voor lokale overheden van cruciaal belang gezien. Daarnaast bestond het inzicht dat alleen door bij bepaalde projecten winst te maken ook onrendabele projecten mogelijk gemaakt konden worden. Winst was dus geen doel van lokale overheden maar een middel om bij te dragen aan een kwalitatief hoogwaardige stad, voor alle doelgroepen. Hierin schuilt het spanningsveld tussen een financieel en sociaal economisch belang.

“Nergens anders ter wereld investeerden lokale overheden zo veel en zo risicovol in gebiedsontwikkeling. Nu zitten veel gemeenten met grond die ze – vanwege crisis en krimp - niet verkocht krijgen” (Krabben 2011). Gemeenten in Nederland treden met het actief bedrijven van grondexploitatie feitelijk op als ondernemer en lopen dus risico s. Met stagnatie van grotendeels alle vastgoedprojecten hebben deze risico's hebben zich in volle hevigheid aangediend. Gemeentelijke financiën staan onder druk, door oplopende rentekosten als gevolg van vertraging, de kosten van herontwikkeling lopen door en het besef begint te ontstaan dat sommigen gronden mogelijk nooit meer aan bod komen om te bebouwen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek maakte in mei 2011 bekend dat gemeenten in 2009 in totaal 414 miljoen verlies leden op bouwgrond. (website CBS). Deloitte begroot in haar rapport 'financiële effecten crisis bij gemeentelijk grondbedrijven (Deloitte, 2010) de totale de omvang op ca. 3 miljard.

5.4 Sturingsstijlen

Bij een indeling in sturingsstijlen wordt aangesloten bij het advies van de VROM-Raad (2006) en Buitelaar (2006). Hierbij wordt een onderscheid gemaakt in een drietal stijlen: hiërarchische-, netwerk- en marktsturing. Hieronder worden deze verschillende stijlen toegelicht.

5.4.1 Hiërarchisch

De hiërarchische sturingsstijl is een eenvoudig overheidsmodel, waarin sprake is van een overheid die bovengeschied is aan te sturen actoren (Bruijn, et al, 1994, p. 23). De overheid stuurt in deze vorm *actief* en staat boven de samenleving. Bij een hiërarchische structuur is er sprake van een verticale relatie. Met andere woorden: de ene actor heeft geïnstitutionaliseerde zeggenschap over een deel van het handelen van de andere actoren (Buitelaar et al, 2006, p. 10). Een centrale actor stelt de beleidsdoelen vast en deze streeft hiërarchisch het doel na. Door Teisman (1995) wordt dit de unicentrische sturingsstijl genoemd (het regelsysteem). “Het unicentrische perspectief gaat uit van de autonomie van de overheid, waarbij de politiek-bestuurlijke top van de overheid het beleid bepaalt en de uitvoerders zich daaraan dienen te houden” (Teisman, in Groetelaers, 2004 p. 46). Er is sprake van sturing van bovenaf. *Trefwoorden* binnen deze sturingsstijl zijn: hiërarchie, gefaseerde besluitvorming, opgelegde eisen, inzet van instrumenten als regelgeving, planning en coördinatie.

5.4.2 Marktsturing

Tegenover hiërarchische sturing staat marktsturing. Het concept van marktsturing is gebaseerd op de gedachte dat er een minimale rol is weggelegd voor de overheid. De overheid stuurt in deze vorm *facilitair* en gaat uit van het probleemoplossend vermogen van de samenleving (Groetelaers, 2004). Volgens Buitelaar (2006), is marktsturing gebaseerd op een institutioneel arrangement waarin transacties worden georganiseerd en waarin sprake is van een vrije toegang. Teisman (2005) beschrijft deze vorm als het multicentrisch perspectief ‘de marktplaats’. Bij dit perspectief staat de ‘vervlechting tussen de overheid en lokale eenheden’ centraal. Er is geen sprake van hiërarchische verhoudingen, maar ook niet van autonomie; de actoren zijn door wederzijdse afhankelijkheden met elkaar verbonden (Teisman, in Groetelaers, 2004). Door de VROM-Raad wordt deze vorm van sturing ‘zelfsturing’ genoemd. Zelfsturing verwijst in dit onderzoek naar een situatie waarin actoren, belangen van de overheid realiseren zonder beïnvloeding van deze overheid. *Trefwoorden* binnen deze sturingsstijl zijn; vrijwillig, gedacht onafhankelijk, marktwerking, prijsmechanisme, doorgaans eenmalige relaties.

5.4.3 Netwerksturing

Tussen hiërarchische en marktsturing, staat de netwerksturing. Bij deze stijl bestaan er ongeveer gelijke machtsverhoudingen tussen de overheid en de samenleving, waardoor de overheid slechts één van de sturende partijen is. De overheid stuurt in deze vorm *interactief* (Groetelaers, 2004). Teisman beschrijft deze vorm als het pluricentrisch perspectief ‘het netwerk’. “Bij deze sturingsvorm staat het zelfsturende vermogen van de samenleving centraal. De Bruijn et al. (in Groetelaers 2004) veronderstellen dat een sturende overheid zich over het algemeen bevindt in een *complex netwerk*. *Pluriformiteit* is één van de kenmerken van een ‘complex netwerk’. Verschillende betrokkenen stellen gezamenlijk doelen vast, waarbij deze doelen voortdurend kunnen schuiven. De uitvoerenden hebben een eigen vrijheid in het stellen van doelen en het zoeken van middelen. De te sturen actor maar ook het object van sturing kan pluriform zijn. Een ander kenmerk is het begrip *interdependentie*. Hier wordt onder verstaan dat er een wederzijdse afhankelijkheid tussen de verschillende actoren in het netwerk bestaat. Dit houdt in dat de overheid voor de realisering van gestelde doelen afhankelijk is van de medewerking van andere actoren en andersom. Sturen in een netwerk met wederzijdse afhankelijkheden is complex omdat sturen vrijwel altijd ook ‘gestuurd worden’ betekent. (Groetelaers, 2004). In de netwerksturingsstijl zijn minder hiërarchische instrumenten (wet en regelgeving) te verwachten. Deze stijl is grotendeels gebaseerd op *onderhandelingsprocessen* (zie 5.3). *Trefwoorden* zijn: afhankelijkheid van actoren in het netwerk, door elkaar heen lopende fasen van besluitvorming, *onderhandeling*, conflicten en consensusvorming.

5.4.4 Rol van de overheid in complexe netwerken (netwerksturing)

Een sturende overheid zou zich dus bevinden in een 'complex netwerk', waar *pluriformiteit* en *interdependentie* als kernbegrippen aangeduid worden. Voor het omschrijven van een 'complex netwerk' wordt aansluiting gemaakt met het begrip 'governance-netwerken'. Klijn (2008) verstaat onder governance-netwerken, min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke publieke, semipublieke en private actoren, die ontstaan en die zich vormen rondom complexe beleidsproblemen. Een complex beleidsvraagstuk of '*wicked problem*' is een vraagstuk waar veel verschillende actoren bij betrokken zijn, waar de actoren het vaak oneens zijn over de aard van het probleem en de gewenste oplossing. Het gaat om 'waardeconflicten', waarbij vragen spelen of er voorranggegeven moet worden aan bijvoorbeeld het milieu of woningbouw. Volgens Klijn (2008) is politiek het 'gezaghebbend toedelen van waarden' waarbij er een *tweedeling* ontstaat rondom deze 'waardeconflicten'. De huidige politiek zou gericht zijn op het snel realiseren van resultaten, ook wel de 'drama-democratie' genoemd. Het communiceren van de boodschap is mogelijk belangrijker dan de daadwerkelijke uitvoering. Dit proces van 'snel' resultaten communiceren, staat haaks op complexe beleidsproblemen in 'governance-netwerken', die hun eigen dynamiek kennen, veelal lang duren en vanwege het netwerkarakter lastig te communiceren zijn. *Om deze tweedeling te voorkomen wordt democratische verankering van het netwerk als belangrijkste rol van de overheid genoemd.* Hierbij moeten grotendeels alle belanghebbenden vertegenwoordigd zijn. Naast de traditionele politieke instituties als Gemeenteraad en Provinciale Staten, kan gedacht worden aan consumentenpanels, adviesraden, etc. Klein, E. (2008).

5.4.5 Vergelijking van de sturingsstijlen

Het gevaar bestaat de sturingsstijlen teveel van elkaar te scheiden. Volgens Buitelaar (2006) is een scheiding niet scherp te maken. Er bestaan namelijk ook mengvormen, waarbij bijvoorbeeld 'markt' en 'hiërarchie' met elkaar vermengen. Daarnaast kunnen de verschillende stijlen ook naast en gelijktijdig met elkaar bestaan. Wel blijkt dat er duidelijke verschillen bestaan tussen sturingsstijlen. In onderstaande tabel 5.2 worden de verschillende stijlen uiteengezet naar een vijftal criteria: Toegang tot actoren, zeggenschap, coördinatie mechanismen, kernbegrippen en de rol van de overheid.

Sturingsstijl	Markt	Hiërarchie	Netwerk
Toegang actoren	Vrij	Beperkt	Beperkt
Vastgelegde zeggenschap	Geen	Wel	Beperkt
Coördinatie mechanisme	Prijs	Autoriteit	<u>Vertrouwen</u>
Kernbegrip	Marktwerking	wet en regelgeving	Afhankelijkheid + <u>onderhandeling</u> , consensus
Rol overheid	Facilitair	Actief	Interactief + <u>democratische verankering netwerk</u>

Tabel 5.2 – Vergelijking sturingsstijlen - Bron: Buitelaar et al. 2006 + eigen bewerking

5.5 Planningsinstrument vanuit netwerksturing

In de vorige paragraaf zijn verschillende sturingsstijlen toegelicht. De netwerksturingsstijl sluit aan bij de huidige maatschappelijke ontwikkelingen. De rol van de overheid lijkt meer gericht op het 'interactief' meewerken, dan om zelf actief ontwikkelingen te initiëren. Netwerksturing is grotendeels gebaseerd op een proces van *onderhandeling*. Een *planningsinstrument dat gebaseerd is op onderhandeling op regionale schaal is 'Growth-Management' of 'geleide groei'*. Het geleiden van groei is een planningsconcept als reactie op de toegenomen complexiteit, verdergaande samenwerking tussen publiek en privaat, institutionele arrangementen en de schaal waarop ruimtelijke vraagstukken zich aandienen (zie paragraaf 4.2). Volgens Janssen-Janssen (2004), kan growth-management gezien worden als een strategie om ruimtelijke ontwikkelingen te geleiden vanuit een *economisch invalshoek op regionale schaal*. Waaraan de veronderstelling ten grondslag ligt dat 'economische ontwikkelingen' aan de basis liggen van andere ontwikkelingen. Vanuit deze basis wordt door middel van *onderhandeling* over gewenste en ongewenste ontwikkelingen gezocht naar '*waardevolle regionale ruimtelijke afwegingen*', zogenaamde '*trade-offs*'.

5.6 Van netwerk planningsinstrument naar programmering

In paragraaf 5.4 staat beschreven dat de op *onderhandeling gebaseerde netwerkstijl* aansluit bij het eveneens op *onderhandeling* gebaseerde planningsinstrument op regionale schaal 'geleide groei'.

Dit principe van onderhandelen stelt vragen als; waar is behoefte aan en wat helpt de sociaal economische ontwikkeling van de regio. De ruimtelijke planning stelt de gewenste toekomstige ontwikkeling centraal en lijkt daarom meer visiegericht. Tussen visie (Planning) en uitvoering (programmering) ligt een relatie, die in de paragraaf wordt toegelicht.

5.6.1 Verbinding Ruimtelijk planning aan ruimtelijke programmering

In de praktijk en de wetenschap worden er niet veel verschillende invullingen gegeven aan het begrip '(ruimtelijke) programmering'. Zo wordt er door Vonderhorst (2010) onder het begrip verstaan; "Ruimtelijke programmering is een *cyclisch integraal monitoringsinstrument*, dat streeft naar effectief ruimtelijk beleid en tevens streeft naar een zo efficiënt mogelijke inzet van middelen." Een andere definitie wordt gegeven door Haas en Verdaas (2003) als Van het Verlaat (2003). Zij verstaan onder ruimtelijke (vraaggerichte) programmering; de mate waarin bij nieuwe gebiedsontwikkelingen rekening wordt gehouden met alle factoren (ligging, groen, ontsluiting voorzieningen) die een rol spelen binnen het betreffende marktsegment, waarbij maximaal voldaan wordt aan de wensen en behoeften van de toekomstige gebruiker van het gebied. Het ruimtelijk programmeren kan volgens Haas en Verdaas (2003) een invulling geven aan de geconstateerde kloof tussen visievorming aan de ene kant (ruimtelijke planning) en de uitvoering van beleid en projecten aan de andere kant. Het kan dan de verbindende schakel vormen tussen geformuleerde ambities in visies en de verschillende ruimtelijke projecten. Ruimtelijke programmering bepaalt wanneer je op welke plaats energie, middelen en capaciteit inzet en welke projecten je op een zeker moment aanpakt. De essentie van ruimtelijke programmering is daarmee terug te brengen tot een optimalisatievraagstuk (Wingerden, 2010). Dit proces gaat dan om het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten, waarbij het evenwicht wordt gezocht tussen ambities, het opnamevermogen van de markt (marktvraag) en de beschikbare middelen. Van het Verlaat (2010) hanteerde bij dit proces het marktgerichte planningsprincipe:

- Gelijktijdig producten ontwikkelen voor verschillende marktsegmenten
- Volgtijdelijk producten ontwikkelen voor gelijksoortige marktsegment

In onderstaande figuur 5.2 wordt dit optimaliseringsproces schematisch weergegeven.



Figuur 5.2 - Ruimtelijke programmering als optimaliseringsproces

5.7 Conclusies planningsproces op de woningbouwmarkt

In dit hoofdstuk is voor de beantwoording van deelvraag 4 (paragraaf 1.6) literatuurstudie verricht naar de legitimatie van waaruit de overheid ingrijpt in de marktwerking op de woningbouwmarkt en welke methoden en sturingsstijlen hiervoor ingezet kunnen worden. In de voorgaande paragrafen zijn hiervoor vragen beantwoord als: Wat is de noodzaak van een overheidsrol in de ruimtelijke planning, wat is de legitimatie

overheidsingrijpen, wat zijn verschillende sturingsstijlen en op welke wijze kan de overheid een sturende rol inzetten om een evenwichtige woningbouwmarkt te stimuleren?

Voor de beantwoording van de hoofdvraag, hoe kan de overheid meer evenwicht op de woningbouwmarkt stimuleren, is het inzicht van belang dat:

Het spelen van een rol in de ruimtelijke planning voor de overheid een (politiek) middel is om maatschappelijk gewenste resultaten (waardevolle ruimtelijk uitkomsten), te realiseren. Specifiek voor de sector wonen is de legitimatie van een overheidsrol op de woningmarkt historisch gezien terug te voeren tot: Het bevorderen van voldoende woningen (beschikbaarheid), het garanderen van een minimale kwaliteit van de woningen en het borgen van de betaalbaarheid van woningen. Tegenwoordig richt de overheidsinterventie zich meer op de kwaliteit van de woonomgeving gericht op het (integraal) functioneren van gebieden.

Om tot waardevolle ruimtelijke uitkomsten te komen is het mogelijk om verschillende sturingsstijlen in te zetten. Globaal gesteld kunnen sturingsstijlen ingedeeld worden in drie vormen; De hiërarchische- (verticale sturing), Markt- (zelfsturing) en Netwerksturing (horizontale sturing). Bij netwerksturing bestaan er ongeveer gelijke machtsverhoudingen tussen de overheid en de samenleving, waardoor de overheid slechts één van de sturende partijen is. Deze stijl sluit het aan bij de huidige maatschappelijke ontwikkelingen. De rol van de overheid is gericht op het 'interactief' meewerken waarbij een democratische verankering (GS, Gemeenteraad, KvK, consumentenpanel, etc. van het netwerk van belang is.

Netwerksturing is een op vertrouwensrelatie gebaseerd proces van onderhandeling.

Bij de op onderhandeling gebaseerde netwerksturingsstijl, sluit het eveneens op onderhandeling gebaseerde planningsinstrument 'growth-management of geleide groei' aan. Bij dit planningsinstrument wordt vanuit een economisch invalshoek, (economisch ontwikkelingen liggen aan de basis van andere ontwikkelingen), door te onderhandelen over gewenste en ongewenste ontwikkelingen op regionale schaal gezocht naar 'waardevolle ruimtelijke. Om te onderhandelen over gewenste en ongewenste ontwikkelingen, is een verbinding tussen visievorming (ruimtelijke planning) en de uitvoering van projecten aan de andere kant (ruimtelijk programmeren) wenselijk.

Stimuleren van meer evenwicht op de woningbouwmarkt door de overheid lijkt het meest kansrijk door vanuit een horizontale netwerksturingsstijl te onderhandelen over gewenste en ongewenste ontwikkelingen vanuit een regionaal (lange termijn) ruimtelijke kader (visie) gekoppeld aan een regionale (korte termijn) programmering (uitvoering).

“Geloven in de maakbaarheid van de zelf bedachte toekomst leidt tot problemen. Er is een paradox: overambitie en overplannen leidt tot verlies van regie, terwijl juist de grote regie geleid heeft tot de overplanning” (Janssen-Janssen L, 2010 p. 20)

6 Kansen voor (beïnvloedings)rol van de overheid gericht op een evenwichtige woningmarkt

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het analysekader centraal. Dit analysekader is de 'bril' waarmee naar de praktijk gekeken wordt. Het analysekader bestaat allereerst uit de koppeling met de theorie. Deze theorie is doorvertaald naar een veronderstelde 'huidige rol' en een rol in een 'mogelijke toekomstige situatie'. Om te komen tot een analysekader is dit hoofdstuk als volgt opgebouwd: In de volgende paragraaf 6.2 worden allereerst de kernpunten uit het theoretisch onderzoek toegelicht. De verbinding van deze conclusies tot het analysekader, vormen samen een kansrijke (beïnvloedings)rol voor de overheid. Dit analysekader wordt in paragraaf 6.3 toegelicht en staat centraal bij het toetsen van de hypothesen in hoofdstuk 7.

6.2 Voorlopige conclusies uit het theoretisch kader

Het theoretisch kader is opgebouwd volgens de ruimtelijke planningsdriehoek, object, context en proces. Om een antwoord te kunnen geven op de vraag 'hoe de overheid een meer evenwichtige woningbouwmarkt kan stimuleren' zijn deze de onderwerpen uit het theoretisch kader aan elkaar verbonden. De kernonderwerpen worden hieronder toegelicht.

6.2.1 Legitimatie voor een (sturende) rol van de overheid

Vanuit de hoofdstukken 2 tot en met 4 zijn diverse redenen beschreven waarom de overheid een rol speelt op de woningbouwmarkt. Als deze aan elkaar verbonden worden dan kan als hoofduitgangspunt gezien worden: Het spelen van een rol in de ruimtelijke planning voor de overheid is geen doel op zich, maar een (politiek) middel is om waardevolle ruimtelijk uitkomsten (sociaal economisch gewenst resultaat), te realiseren.

Dat de overheid een rol speelt is een gegeven, maar met het afnemen van het ideaal van de 'verzorgingsstaat' naar een 'netwerksamenleving' wordt deze rol niet meer als enige en zeker niet als meest bepalende actor in het proces van ruimtelijke planning gezien. Vanuit de theorie kan gesteld worden dat de rol van de overheid op de woningbouwmarkt is gelegen in het feit dat een woning voorziet in een basisbehoefte. Een woning is een onmisbaar goed dat moeilijk te substitueren is. Het voorziet voor iedere burger in de behoefte aan geborgenheid en is daardoor voor de samenleving als totaal van groot belang. Hierdoor heeft de overheid zich garant gesteld dat voor ieder huishouden een woning beschikbaar is, ongeacht de verdien-/ betaalcapaciteit. Dit is als sociaal grondrecht vastgelegd in het burgerlijk wetboek. Deze grondwettelijke garantstelling van de overheid levert voor burgers geen afdwingbaar recht op huisvesting op en rechtvaardigt daarnaast niet zonder meer een diepgaand ingrijpen van de overheid. Toch heeft de wetgever in de (nieuwe) Wro een verduidelijking op de regiefunctie van de overheid bij de realisering van ruimtelijk plannen gegeven. In de Wro is het mogelijk om (vanuit het sociale grondrecht) in een bestemmingsplan of projectbesluit vast te stellen hoeveel (percentage) sociale huur-, sociale koopwoningen er gerealiseerd moeten worden. Met deze mogelijkheid is de legitimatie van de overheid om een rol te spelen op de woningbouwmarkt verschoven van een 'actieve risicodragende marktspeler' naar 'facilitaire marktmeester' die (mede) ontwikkelingen mogelijk maakt.

Voor de sector wonen is de legitimatie van een overheidsrol op de woningmarkt historisch gezien terug te voeren tot: Het bevorderen van voldoende woningen (beschikbaarheid), het garanderen van een minimale kwaliteit van de woningen en het borgen van de betaalbaarheid van woningen. Tegenwoordig richt de overheidsinterventie zich meer op het stimuleren van de kwaliteit van de woonomgeving gericht op het (integraal) functioneren van gebieden. In de sturingsfilosofie in beleidsdocumenten is een decentralisatie van verantwoordelijkheden, tussen Rijk, provincie en Gemeenten zichtbaar, waarbij regionale afstemming het uitgangspunt vormt. Provincies krijgen de regievoerende rol in de afweging van bovenlokale en bovenregionale belangen (een evenwichtig regionaal woonbeleid) en van Gemeenten wordt verwacht dat

zij ruimtelijke afwegingen met actoren regionaal afstemmen. Het accent is verschoven van het stellen van beperkingen (ordering) naar het stimuleren van ontwikkelingen, waarmee de markt een belangrijkere positie in de ruimtelijke afwegingen heeft gekregen.

6.2.2 Functioneren van de woningbouwmarkt

Hierboven is toegelicht dat een rol van de overheid op de woningbouwmarkt gerechtvaardigd is vanwege het feit dat een woning voorziet in een basis basisbehoefte (geborgtheid), zij is een onmisbaar (niemand kan zonder een woning) waardoor het voor het functioneren van de maatschappij wenselijk is dat iedereen over een woning kan beschikken. De woningmarkt wordt gezien als een complexe markt. Deze complexiteit wordt theoretisch mede toegeschreven aan de rol die de overheid op deze markt speelt. Omdat de overheid zich ten doel gesteld heeft om marktimperfecties te voorkomen (beschikbaarheid, betaalbaarheid), beïnvloedt zij de marktwerking. Juist door het ingrijpen op de marktwerking is de overheid zelf één van de veroorzakers van marktimperfecties geworden. Theoretisch wordt er dan ook geadviseerd om behoedzaam te sturen op de woningbouwmarkt.

De woningbouwmarkt functioneert op bovenlokale tot regionale schaal en bestaat uit vele (geografisch niet af te bakenen) regionale deelmarkten. Deze markt vormt samen met de markt voor bouwgrond een gecombineerde markt. Dit op de eerste plaats vanwege de fysieke binding en op de tweede plaats vanwege het feit dat grotendeels alle marges op de woningbouwmarkt zijn terug te rekenen naar de prijs van ruwe bouwgrond. Dit is een belangrijk gegeven omdat een rol van de overheid door deze gecombineerde markt mogelijk het meest effectief is op de bouwgrondmarkt. Deze markt vormt een handel in rechten. Naast het eigendomsrecht, wordt er in door planologische-, of milieuwetgeving regels, zoals vastgelegd in bestemmingsplannen bepaald wat er op de grond gebouwd mag worden. De overheid is met haar publiekrechtelijk instrumentarium de aangewezen partij om deze handel in rechten te faciliteren. De woningmarkt is een markt die naast prijs en regels (verminderen van onzekerheid) voornamelijk gebaseerd is op vertrouwen. Dit vertrouwen in het systeem en van partijen onderling is bepalend voor het (investerings)gedrag van actoren.

6.2.3 (beïnvloedings)rol van de overheid

Hierboven is al benoemd dat de marktwerking op de onroerend goed markt complex is. De planning van woningbouwopgaven en *ruimtelijke kaders (visies)* gericht op het stimuleren van waardevolle ruimtelijke uitkomsten vragen om een *bovenlokale afstemming en aanpak*. Op deze regionale schaal zijn meerdere territoriale bestuurslagen (Rijk, provincie, gemeente en regio) betrokken, met verschillende belangen, wat de complexiteit vergroot. De bestuurlijke structuur sluit niet aan op het schaalniveau waarop de woningbouwmarkt functioneert. Regionale samenwerking in de vorm van Wgr of Wgr+ kan in dit opzicht gezien worden als de uitkomst van een 'zoektocht' naar een optimale ruimtelijke schaal van bestuurlijk handelen. Voor deze Wgr ontbreekt een democratische legitimiteit en met de invoering van de Wro ontbreekt ook het juridische instrumentarium om te sturen op ruimtelijke ontwikkeling. Door het ontbreken van een juridisch instrumentarium op regionale schaal is het wenselijk om andere (sturings)instrumenten in te zetten. Vanuit een drietal ontwikkelingen lijkt de netwerksturing hiervoor het meest geschikt. Op de eerste plaats is de overheid in de huidige maatschappelijke 'netwerksamenleving' één van de actoren. Op de tweede plaats is het publiekrechtelijk mogelijk om het aantal betaalbare woningen vast te leggen, waardoor de overheid de mogelijkheid heeft om te kiezen voor een facilitaire ontwikkelrol. En ten derde is de overheidsinterventie niet meer gericht op het afdwingen en aanjagen van aantallen woningen, maar gericht op het stimuleren van een functionerende woonomgeving. Bij netwerksturing (horizontale sturing), bestaan er ongeveer gelijke machtsverhoudingen tussen de overheid en de samenleving, waardoor de overheid slechts één van de sturende partijen is. De rol van de overheid is gericht op het 'interactief' meewerken. Bij netwerksturing is vertrouwen tussen partijen het coördinatiemechanisme. Door de wederzijdse afhankelijkheid van partijen, zal het proces zich richten op het onderhandelen over gewenste en ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Om vanuit een op vertrouwen gebaseerde relatie te onderhandelen, over gewenste en ongewenste ontwikkelingen zijn een tweetal zaken

van belang: Op de eerste plaats is een financieel onafhankelijke rol van de overheid gewenst. Vanuit een facilitaire rol kan de overheid onafhankelijk en transparanter haar afwegingen maken op 'ruimtelijk waardevolle uitkomsten', zonder dat ze daarnaast ook zelf financiële belangen in projecten heeft. Ten tweede is een verbinding tussen visievorming (ruimtelijke planning, het lange termijn perspectief) en de uitvoering van projecten aan de andere kant (ruimtelijk programmeren, korte termijn) wenselijk.

6.3 Kansrijke (beïnvloedings)rol van de overheid

In de vorige paragrafen zijn de belangrijkste onderwerpen uit het theoretisch kader beschreven en aan elkaar verbonden. In deze paragraaf wordt vanuit deze verbinding een kansrijke (beïnvloedings)rol voor de overheid gericht op het stimuleren van meer evenwicht op de woningbouwmarkt geschetst. Deze rol wordt hieronder doorvertaald van een veronderstelde 'huidige rol' naar een 'mogelijke toekomstige situatie' (6.1).

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Hoe kan de overheid meer evenwicht op de woningbouwmarkt stimuleren?

Vanuit het theoretisch kader lijken de kansen voor de (beïnvloedings)rol van de overheid gericht op het stimuleren van meer evenwicht op de woningbouwmarkt het meest kansrijk:

- Op het bovenlokale tot regionaal schaalniveau;
- Gericht op waardevolle ruimtelijke uitkomsten, het functioneren van gebieden (woonomgeving);
- Als de overheid zich vanuit een vertrouwensbasis als (proactieve) netwerkspeler opstelt;
- Vanuit een (financieel) onafhankelijke facilitaire ontwikkelrol;
- Door als netwerkspeler te onderhandelen over gewenste en ongewenste ontwikkelingen vanuit een sociaal economische achtergrond;
- Door ruimtelijke planning (visie, wat wil je? – lange termijn) flexibel te verbinden met de uitvoeringspraktijk (programmeren, waar is behoefte aan? – korte termijn).

Onderstaande tabel 6.1 laat zien hoe de veronderstelde situatie zich verhoudt tot bovenstaande theoretische kansen.

Hoe kan de overheid meer evenwicht op de woningbouwmarkt stimuleren	
Huidige situatie	Mogelijk toekomstige situatie
Lokaal	Bovenlokaal tot Regionaal
Government (hiërarchie)	Governance (netwerksturing)
Regisseren (marktspeeler)	Faciliteren (financieel onafhankelijke marktmeester)
Financieel belang	Sociaal economisch belang
Marktontwikkeling (zelfsturing)	Marktontwikkeling geleiden d.m.v. onderhandelen
Korte termijn (programma)	Korte termijn (programmeren) koppelen aan lange termijn (visie)
Woning (kwantiteit en kwaliteit)	Functioneren van gebieden (woonomgeving)

Tabel 6.1 rol van overheid uiteengezet van huidige naar mogelijk toekomstige situatie

6.4 Analyse kader

Nu duidelijk is hoe de overheid haar beïnvloedingsrol kan oppakken, is het mogelijk om het analysekader te schetsen. Hiervoor is het nodig om in te gaan op verschillende optimaliseringsprocessen die in het werkterrein van gebiedsontwikkeling in relatie tot elkaar staan. Deze processen worden toegelicht omdat deze een beeld schetsen van een mogelijke uitvoeringspraktijk waarop hypothesen voor toetsing zijn geformuleerd.

6.4.1 Optimaliseringsprocessen

Ruimtelijke planning is als begrip terug te voeren tot het de kernwaarde ‘visie’ (wat wil je?). Naast ruimtelijke planning bestaat het begrip ruimtelijke programmering wat zich meer richt op de ‘uitvoering’ (waar is behoefte aan?). Ruimtelijke programmering kan een brug vormen tussen visievorming aan de ene kant en uitvoering van projecten aan de andere kant (wat doe je?) op regionale schaal. Als uitwerking van de verbindende schakel (wat doe je?) worden er individuele projecten in uitvoering genomen. Deze processen samen zijn terug te voeren tot individuele ‘optimaliseringsprocessen’. Deze optimaliseringsprocessen staan in relatie tot elkaar. In tabel 6.2 wordt deze relatie weergegeven.

Proces	Kernbegrip	Kernvraag	Optimalisering	Theorie
Ruimtelijke planning	Visie	Wat wil je?	Object, Proces, Context	Bertolini en Spit 1998 in Zoete. P, 2005
Project	Uitvoering - individueel project	Wat doe je?	Ruimtelijke-, Marktkwaliteit, Middelen	J. van het Verlaat (2003)
Ruimtelijke programmering	Uitvoering - totaal projecten programma	Waar is behoefte aan?	Ambitie, Markt, Middelen	Hiemstra en de Vries (2010)

Tabel 6.2 – optimaliseringsprocessen

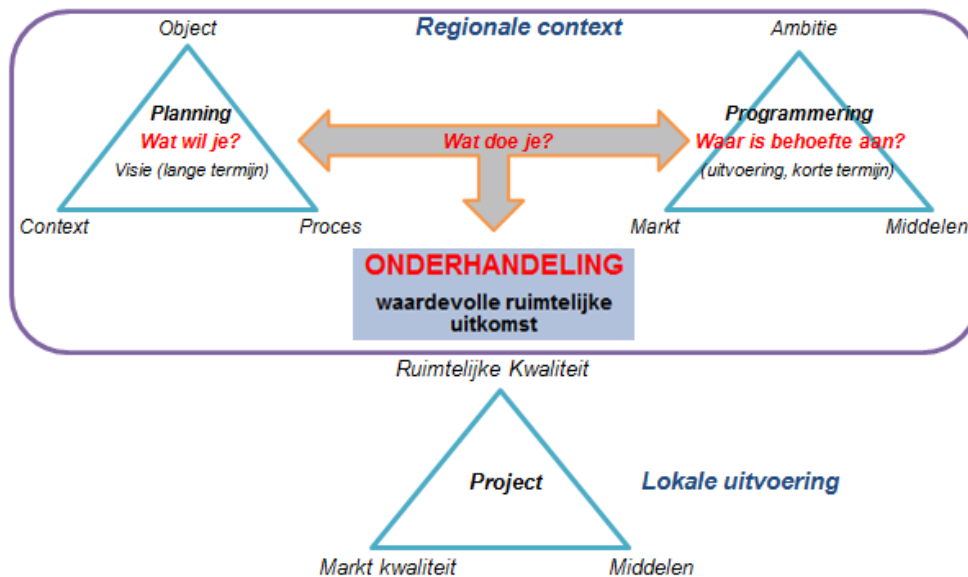
De cirkel in bovenstaande tabel symboliseert het afwegingsproces tussen wat wenselijk is om op lange termijn te realiseren en waar op korte termijn behoefte aan is? Bij dit afwegingsproces staan waardevolle ruimtelijke uitkomsten en het functioneren van gebieden (woonomgeving) op regionale schaal centraal. Dit afwegingsproces vormt de verbindende schakel tussen planning en programmering, gericht op de uitvoering in projecten.

6.4.2 Analyse kader

Het analysekader wordt in figuur 6.1 schematisch weergegeven.

Dit analysekader steunt op een aantal veronderstellingen: Op het bovenlokale tot regionaal schaalniveau is het kansrijk om ruimtelijke planning (visie, wat wil je?- lange termijn), flexibel te verbinden met de uitvoeringspraktijk (programmeren, waar is behoefte aan?- korte termijn). De verbindende schakel naar concrete projectuitvoering (veelal op lokaal niveau) vormt een afwegingsproces wat gericht is op waardevolle ruimtelijke uitkomsten (sociaal-economische doelstelling en functionerende gebieden). Bij dit proces is de overheid één van de actoren die vanuit een vertrouwensbasis zich als (proactieve) netwerkspeler zal op stellen. Door de wederzijdse afhankelijkheid van partijen (netwerksturing), zal het proces zich richten op het onderhandelen over gewenste en ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Om als overheid onafhankelijk ruimtelijke afwegingen te kunnen maken is een (financieel) onafhankelijke interactieve ontwikkelrol gewenst. Dit analysekader is opgebouwd uit een viertal optimaliseringsprocessen die in relatie staan tot elkaar:

1. Ruimtelijke planning: ‘visie’ (wat wil je?), het lange termijn perspectief flexibel verbinden aan;
2. Ruimtelijke programmering: ‘gericht op de korte termijn uitvoering’ (waar is behoefte aan?);
3. Onderhandeling: de verbindende schakel naar concrete projectuitvoering vormt een afwegingsproces, gericht op waardevolle ruimtelijke uitkomsten (wat doe je?).
4. Project optimaliseringsdriehoek: ‘uitvoering’ ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen.



Figuur 6.1 – Analysekader 'optimaliseringsprocessen' – planning, programmering, projecten

6.5 Hypothesen voor toetsing.

Om deelvraag 5 "Hoe wordt in de praktijk omgegaan met een te grote planologische capaciteit op de woningbouwmarkt?" te beantwoorden is in de vorige paragraaf een kansrijke rol geschetst. Deze rol is vertaald naar het in paragraaf 6.4 besproken analysekader. Om te achterhalen in hoeverre de cases overeenkomen met de theoretisch voorgestane werkwijze en het analysekader zijn de volgende punten en hypothesen onderzocht: (in tabel 6.3 worden deze samengevat weergegeven).

- Bestaat er een integraal opgestelde regionale ruimtelijke visie?
- Is de visie in samenwerking met provincie en lokale partijen afgestemd en/of opgesteld?
- Is er door de provincie een regionale kwalitatieve woonvisie opgesteld en afgestemd?
- Hoe is het proces van ruimtelijke planning (visie) naar uitvoeringspraktijk (programmering) in de regio vormgegeven?

Kansrijke rol voor de overheid op een meer evenwichtige woningbouwmarkt

1. *Visie Sturingsstijlen – Rol van de overheid*

Netwerksturing (governance) lijkt goed aan te sluiten bij de maatschappelijke ontwikkelingen en de gewenste onafhankelijke facilitaire ontwikkelrol. Bij deze vorm van sturing bestaan er ongeveer gelijke machtsverhoudingen tussen de overheid en private partijen. Hierdoor is de overheid slechts één van de sturende partijen. De stijl van netwerksturing is grotendeels gebaseerd op onderhandelingsprocessen.

Hypothese: De overheid zal zich bij het opstellen van zowel visies evenals met de koppeling naar uitvoering (programmering) als een (proactieve) netwerkspeler moeten opstellen.

2. *Acceptatie dat een te grote planologische capaciteit schadelijk is.*

Een te grote planologische capaciteit is schadelijk voor integrale gebiedsontwikkeling. Dit probleem is uiteengezet vanuit drie invalshoeken, sociaal economisch, integraliteit en vertrouwen. De kern onderwerpen hierbij zijn; Integrale ontwikkelingen staan onder druk, Investeren in niet benodigde plannen is kapitaal vernietiging en vertrouwen is noodzakelijk voor investeringsbeslissingen. De mogelijkheid bestaat dat overheden door het niet voldoende realiseren van dit probleem er onvoldoende urgentie aanwezig is om hier actief op te sturen.

Hypothese: Pas als geaccepteerd wordt dat een te grote planologische capaciteit een probleem vormt kan de overheid (vanuit het netwerk) hier een rol in spelen.

3. *Inzicht creëren op regionale schaal*

Gemeenten en provincies hebben vanuit hun schaal en taak, bij uitstek de mogelijkheid om op het regionale schaalniveau een overall inzicht te creëren. Op de eerste plaats gaat het om het inzicht van

marktontwikkelingen. Hierbij gaat het om het inschatten van de marktvraag, zodat het aanbod hier zoveel mogelijk op afgestemd kan worden. Op de tweede plaats is het van belang om een totaal inzicht te hebben van lopende projecten, programma's, visies. Vanuit inzicht in de markt (vraag) en projecten en programma's (aanbod) op regionale schaal is het voor de overheid mogelijk om de rol van 'facilitaire marktmeester' onderbouwd in te vullen.

Hypothese: Alleen vanuit inzicht in regionale programmering kan de overheid invloed uitoefenen op meer evenwicht in de woningbouwmarkt. Voor dit inzicht is een verregaand marktinzicht wenselijk

4. *Financieel onafhankelijke rol*

Een voorwaarde voor het onderbouwd 'onafhankelijk' kunnen invullen van de rol van marktmeester is dat de overheid zelf geen 'actieve speler' is op de markt. Vanuit een facilitaire rol kan de overheid onafhankelijk en transparanter haar afwegingen maken op 'ruimtelijk waardevolle uitkomsten', zonder dat ze daarnaast ook zelf financiële belangen in projecten heeft.

Hypothese: Om onafhankelijk 'ruimtelijk waardevolle' afwegingen te maken, moet de overheid zelf geen financieel belang hebben.

5. *Planningsproces gebaseerd op onderhandelen op regionale schaal*

Geleide groei is een strategie om ruimtelijke ontwikkelingen te geleiden vanuit een sociaal economische invalshoek, op regionale schaal. Vanuit deze invalshoek worden door te onderhandelen over gewenste en ongewenste ontwikkelingen gezocht naar waardevolle ruimtelijke uitkomsten op regionale schaal.

Hypothese: Onderhandelen over gewenste en ongewenste ontwikkelingen vanuit een sociaal-economische achtergrond op regionale schaal moet de focus zijn.

6. *Flexibiliteit van lokale naar regionale planning (visie) naar regionale programmering (uitvoering)*

Ruimtelijke planning richt zich meer op het vormen van visies op lange termijn dan op de daadwerkelijke uitvoering daarvan. Ruimtelijk programmeren zou een verbinding kunnen vormen tussen de visievorming aan de ene kant (ruimtelijke planning) en de uitvoering van beleid en projecten aan de andere kant (ruimtelijk programmeren).

Hypothese: Ruimtelijke planning (visie, wat wil je?) moet flexibel verbonden worden met de uitvoeringspraktijk (programmeren, waar is behoefte aan?)

6.5.1 Overzicht Hypothesen voor toetsing

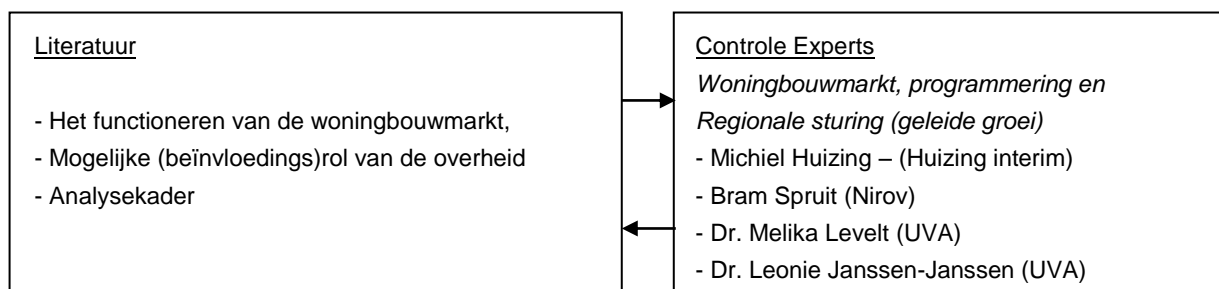
Hypothesen voor toetsing		
a.	Bestaat er een integraal opgestelde regionale ruimtelijke visie?	
b.	Is de visie in samenwerking met provincie en lokale partijen afgestemd en/of opgesteld?	
c.	Is er door de provincie een regionale kwalitatieve woonvisie opgesteld en afgestemd?	
d.	Hoe is het proces van ruimtelijke planning (visie) naar uitvoeringspraktijk (programmering) in de regio vormgegeven?	
1.	Visie	De overheid zal zich bij het opstellen van zowel visies evenals met de koppeling naar uitvoering (programmering) als een (proactieve) netwerkspeler moeten optellen.
2.	Acceptatie	Pas als geaccepteerd wordt dat een te grote planologische capaciteit een probleem vormt kan de overheid (vanuit het netwerk) hier een rol in spelen.
3.	Inzicht	Alleen vanuit inzicht in regionale programmering kan de overheid invloed uitoefenen op meer evenwicht in de woningbouwmarkt, waarvoor een verregaand marktinzicht wenselijk is
4.	Financieel Onafhankelijk rol	Om onafhankelijk 'ruimtelijk waardevolle' afwegingen te maken, moet de overheid zelf geen financieel belang hebben.
5.	Onderhandelen	Onderhandelen over gewenste en ongewenste ontwikkelingen vanuit een sociaal-economische achtergrond op regionale schaal moet de focus zijn.
6.	Flexibiliteit	Ruimtelijke planning (visie, wat wil je?) moet flexibel verbonden worden met de uitvoeringspraktijk (programmeren, waar is behoefte aan?)

Tabel 6.3 – Hypothesen en aannames voor toetsing voor empirische fase (hoofdstuk 7- samengevat in 7.4)

6.6 Opzet van het onderzoek - onderzoeksmethodologie

6.6.1 Controle experts

Om een beeld te vormen van de rol van de overheid op een meer evenwichtige woningbouwmarkt is allereerst literatuuronderzoek verricht. Voorafgaand aan het uitvoeren van de casestudie is er voor gekozen om de voorlopige conclusies over: Het functioneren van de woningbouwmarkt, de mogelijke (beïnvloedings)rol van de overheid en het analysekader individueel te bespreken met experts op het terrein van de woningbouwmarkt, -programming en regionale sturing. Zie onderstaand figuur 6.2.



Figuur 6.2 – controle experts

6.6.2 Casestudies

Doel

Het doel van de casestudie is om te achterhalen of het beschreven analysekader voor een kansrijke rol van de overheid om meer evenwicht op de woningbouwmarkt te stimuleren in de praktijk ook zo wordt uitgevoerd. Door de resultaten van de interviews en aan de hand van de literatuur kan een zo compleet mogelijk beeld worden verkregen.

Casestudies

Gekozen is om een tweetal regio's binnen één provincie met elkaar te vergelijken. Binnen deze regio's zal gezocht worden naar overeenkomsten en verschillen ten aanzien van de rol van sturing op woningbouwprogrammaring in relatie tot het analysekader.

Selectiecriteria regio's

Om tot zoveel mogelijk generaliseerbare onderzoeksresultaten te komen zijn een tweetal regio's onderzocht, gelegen binnen één provincie. Bij deze selectie zijn de volgende criteria gehanteerd:

- Eén van de regio's heeft te maken met een véél te grote planologische capaciteit.
- De regio's gaan in de toekomst uit demografische en economische groei, waardoor verwacht wordt dat regionale onderhandeling over woningbouwprogrammaring noodzakelijk zal zijn.
- De regio's hebben een institutionele structuur op basis van Wgr of Wgr+.

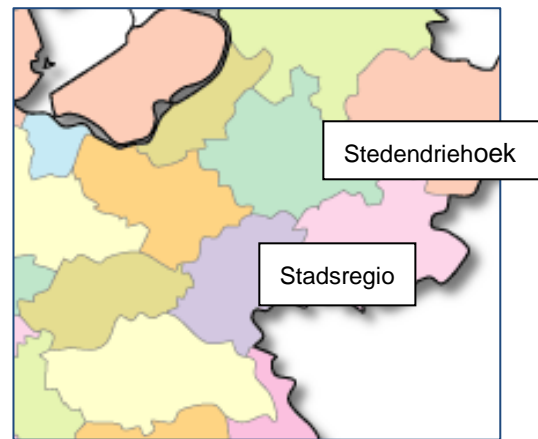
Onderbouwing keuze

Bij het bepalen van de cases is op de eerste plaats gekeken naar de provincie en de regio waar ik werkzaam ben. De gemeente Apeldoorn is gelegen in de provincie Gelderland en maakt onderdeel uit van de regio Stedendriehoek (Apeldoorn, Deventer, Zutphen). In het Gelderse woningbouwprogramma (KWP3) is per regio aangegeven hoe de woningvoorraad zich de komende tien jaar (2010-2020) zou moeten ontwikkelen (toename van ca. 69.000 woningen). De nu bekende plancapaciteit bevat echter ca. 120.000 woningen tot 2020. Dat is 50.000 meer dan nodig is om te voorzien in de woningbehoefte. Tabel 6.3 geeft inzicht in de situatie per regio binnen de provincie Gelderland.

regio woningvoorraad	Regionale samenwerking	Toename vlg. KWP3 '10 - 2020	Plancapaciteit (hard en zacht)	plancapaciteit t.o.v. behoefte
1. Stedendriehoek	Wgr	8.500	21.200	249%
2. Achterhoek	Wgr	5.900	14.300	242%
3. Eem en Vallei	Wgr	12.000	16.500	138%
4. Noord-Veluwe	Wgr	6.700	11.900	177%
5. Stadsregio Arnhem/Nijmegen	Wgr Plus+	26.000	33.800	130%
6. Rivierenland	Wgr	9.800	22.100	225%
Totaal Gelderland		68.900	119.500	174%

Tabel 6.3 – verhouding plancapaciteit t.o.v. behoefte – regio's in provincie Gelderland

Uit bovenstaande tabel valt af te lezen dat er binnen de provincie Gelderland regionaal forse verschillen zijn waar te nemen. Zelfs indien het uitgangspunt van een reservecapaciteit van ca. 30 procent gehanteerd wordt dan is er voor een aantal regio's sprake van een fors overschot. Op basis van de gegevens uit bovenstaande tabel, wordt verondersteld dat er bij de regio met de grootste verhouding plancapaciteit (Stedendriehoek) mogelijk andere methoden gebruikt worden om te sturen dan bij de regio met de laagste verhouding (Stadsregio Arnhem Nijmegen) In 6.3 zijn deze regio's weergegeven:

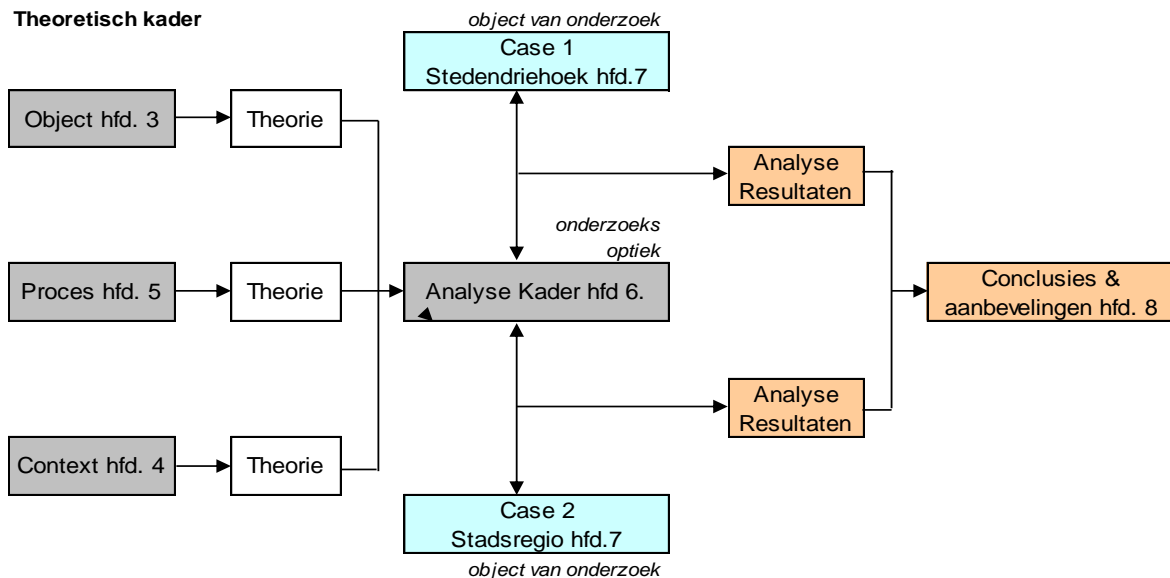


Figuur 6.3 – ligging Stedendriehoek en Stadsregio

Onderzoeksopzet Casestudie

In onderstaand figuur 6.4 wordt schematisch de onderzoeksopzet van de casestudie weergegeven

Theoretisch kader



Figuur 6.4 – onderzoeksopzet

Om de geselecteerde regio's te bestuderen worden de volgende onderzoeksmethoden gebruikt:

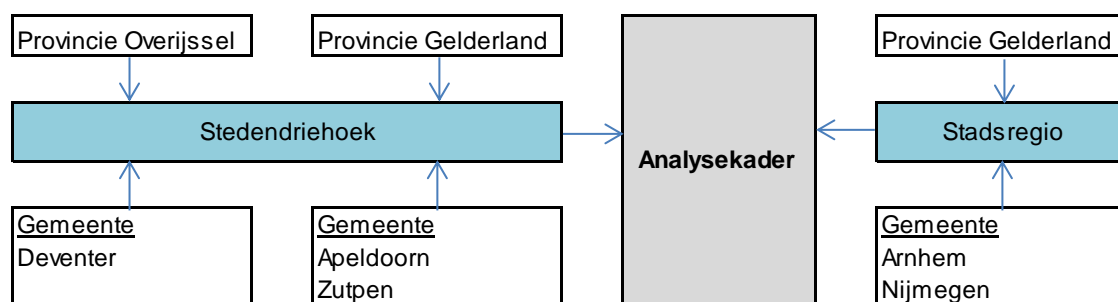
Secundaire literatuurstudie (Bronnenonderzoek)

Om te achterhalen in hoeverre de werkwijze in de cases overeenkomen met het analysekader is gebruik gemaakt van secundaire literatuurstudie van beschikbare projectdocumentatie. Hierbij is gebruik gemaakt

van openbaar toegankelijke documenten die informatie geven over: ruimtelijk regionale visies, woonagenda's, kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwafspraken etc.

Interviews met kernactoren

Naast secundaire literatuurstudie zijn interviews gehouden met kernactoren binnen gemeente, de regio, alsmede de provincie in de Stedendriehoek en de Stadsregio. Een argument voor de keuze van interviews is om met de ondervraagde te kunnen acteren waardoor toelichting op een vraag en toelichting bij een antwoord kan worden gegeven (Verschuren, 2003). De gewenste informatie is naar voren gehaald door een gesprek in de vorm van individuele 'face to face interviews' om bij relatief moeilijk bespreekbare onderwerpen, een toelichting te kunnen geven, maar ook om zicht te hebben op lichaamstaal welke van belang zijn voor een juiste interpretatie van de antwoorden. Tenslotte is voor individuele interviews boven groepsinterviews gekozen om onderlinge beïnvloeding uit te sluiten (Verschuren, 2003). Naast deze leidraad voor het gesprek, was er voldoende ruimte om bepaalde onderwerpen verder door te spreken. Gezien de beschikbare tijd voor het onderzoek is er voor gekozen om kernactoren (provincie, gemeenten en regio) binnen een tweetal regio's te interviewen. De verkregen resultaten zijn hierdoor niet volledig generaliseerbaar. Ze fungeren ter ondersteuning van de verkregen resultaten uit de literatuur. Figuur 6.5 toont schematisch de indeling van actoren waar gesprekken mee gevoerd zijn. Een overzicht van de geïnterviewden is bijgevoegd in bijlage B.



Figuur 6.5 – onderzoeksopzet

*“Nederland wordt gezien als een voorbeeld van een effectieve ruimtelijke ordeningspraktijk. Men prijst plannen, de duidelijk afgebakende bestuurlijke verantwoordelijkheden, de compactheid en kwaliteit van de Nederlandse steden, de lage automobiliteit, de consistentie in beleid en de verantwoorde wijze van het omgaan met de open ruimte. Volgens buitenlandse planologen wordt er in Nederland veel gepland en geïmplementeerd, waarbij de planners een belangrijke sturende rol hebben”
(Janssen-Jansen 2010 p. 7).*

7 Toetsing analysekader aan praktijk

7.1 Inleiding

De vorige hoofdstukken stonden in het teken van de theoretische achtergronden van dit onderzoek. Hoofdstuk twee stond in het teken van het probleem van een te grote planologische capaciteit. In hoofdstuk drie tot en met vijf is de hoofdvraag, op welke wijze de overheid meer evenwicht op de woningbouwmarkt kan stimuleren theoretisch behandeld als ruimtelijke planningsvraagstuk. Hiervoor zijn de verschillende deelvragen aan een inhoudelijke component (object – hfd. 3) een procedurele component (proces - hfd. 5) in een bepaalde omgevingscomponent (context - hfd 4) uiteengezet. Vanuit dit gezamenlijke inzicht is in hoofdstuk 6 het analysekader opgesteld. Het voorliggende hoofdstuk vormt het empirische gedeelte van dit onderzoek. Voorafgaand aan het uitvoeren van de casestudie waarbij de werkwijze binnen een tweetal regio's vergeleken zal worden met het analysekader zijn de voorlopige conclusies over: Het functioneren van de woningbouwmarkt (7.2.1), het hierop gebaseerde analysekader (7.2.2) en de mogelijke (beïnvloedings)rol van de overheid (7.2.3) besproken met experts op het terrein van de woningbouwmarkt en regionale sturing. Als beoordelingsmethode is gekozen voor individuele interviews (zie Bijlage C): Vervolgens is de huidige werkwijze in een tweetal regio's vergeleken met het analysekader. (paragraaf 7.3). Om te achterhalen in hoeverre de werkwijze in de cases overeenkomen met het analysekader is gebruik gemaakt van secundaire literatuurstudie van beschikbare projectdocumentatie. Daarnaast zijn interviews gehouden met kernactoren binnen gemeente, de regio, evenals de provincie.

7.2 Controle theoretisch- en analysekader door experts

Een belangrijk uitgangspunt van het analysekader vormt het bovenlokale tot regionaal schaalniveau waarop de woningmarkt zou functioneren. Vanuit de literatuur is namelijk geconcludeerd dat de kwaliteit van de woonomgeving zeer bepalend is voor de kwaliteit van de woning en dat deze woonomgeving een sterke verbinding heeft met bijvoorbeeld de plek waar iemand werkt, zijn kinderen naar school brengt en de bijbehorende vervoersstromen. De afweging voor de woonomgeving zal daarom mede gemaakt worden op basis van deze 'functioneel relevante omgeving' (Berg, 1982) en heeft tot gevolg dat de woningbouwmarkt voor een huishouden, functioneert op bovenlokale tot regionale schaal. Deze markt bestaat uit vele (geografisch niet af te bakenen) regionale deelmarkten en vormt samen met de markt voor bouwgrond een gecombineerde markt.

7.2.1 Functioneren van de woningbouwmarkt

De geïnterviewden geven aan dat het schaalniveau waarop de woningbouwmarkt functioneert markt eerder lokaal dan regionaal zit. Hierbij wordt gesteld dat er bij de woningbouwmarkt snel gedacht wordt vanuit de koopmarkt. Deze markt voor koopwoningen heeft meer dan de huurmarkt een bovenlokale tot regionale functie. Regionale woningbouwmarkten bestaat echter gemiddeld voor 30 tot 40 procent uit huurwoningen. De markt voor huurwoningen is vrijwel een volledig lokale markt. De geïnterviewde experts geven dus aan dat de woningmarkt op de eerste plaats een lokale tot bovenlokale markt bediend (ca. 65 procent). Deze wordt gevolgd door de regionale schaal (ca. 30 procent). Op de laatste plaats bestaat er nog een bovenregionale migratie die op minder dan ca. 5 procent wordt geschat. Hierbij wordt nadrukkelijk benoemd dat er in deze cijfers grote regionale verschillen kunnen bestaan.

Door het onderzoeksbureau ABF (2005) zijn in 2010 voor de Stedendriehoek en de Stadregio woningmarktonderzoeken uitgevoerd. Deze onderzoeken bevestigen het beeld van de experts. Voor de onderzoeken is onder ca. 10.000 respondenten de woonwens van personen boven de 18 jaar geïnventariseerd. De vragen in het onderzoek waren gericht op de zogenaamde 'verhuisgeneigdheid' binnen de regio. Hieruit blijkt dat tussen de 58 en 70 procent van de verhuisgeneigden zich binnen de eigen gemeente zich zal oriënteren. Tussen de 11 en 40% zal zich hierbij op een andere (nabijgelegen) gemeente oriënteren. Per gemeente zijn in de uitkomsten aanzienlijke verschillen waarneembaar.

Hierboven zijn de verschillen tussen huur- en koopwoningen voor het schaalniveau waarop de woningbouwmarkt functioneert beschreven. Volgens de deskundigen zijn deze verschillende schaalniveaus ook tussen woningbouwsegmenten waar te nemen. Bijvoorbeeld voor het segment dure koop van 350.000 tot 800.000 euro geldt op dit moment een ruim aanbod bij een beperkte vraag. De keuze voor de consument is dus groot. De vraag is dan op basis waarvan de consument zijn of haar keuze gaat maken. Hierbij spelen aspecten als de kwaliteit van de woonomgeving, reistijd voor het woon-werkverkeer, het nieuwe werken etc. een belangrijke rol. Volgens de geïnterviewde moeten deze maatschappelijke trends worden meegenomen in de programmering. De (regio)grenzen waarop de woningbouwmarkt functioneert verschillen dus naast koop- en huurmarkt per woningbouwsegment. Voor bepaalde segmenten is het zoekgebied dus groter dan de regio. Goedkope woningen hebben een kleinere schaal dan duurdere segmenten.

Ruimtelijke planning gericht op waardevolle ruimtelijk uitkomsten op regionale schaal

Vanuit de theorie is bekend dat de overheidsinterventie op de woningbouwmarkt zich meer zou moeten richten op het stimuleren van integraal functionerende gebieden, dan op aantallen woningen. Daarnaast zou de rol van de overheid in de ruimtelijke planning gericht moeten zijn op waardevolle ruimtelijke uitkomsten.

Op de eerste plaats wordt door geïnterviewden gesteld dat Nederland op dit moment geen echte woningopgave in aantallen meer heeft. Over het hele land gezien hebben wij in aantallen gezien voldoende woningen. De vraag die er op dit moment is, betreft een kwalitatieve vraag. Welke woning op welke plek. Het programmeren van woningbouw zou daarom nog veel meer dan nu een kwalitatieve programmering gericht op functionerende gebieden moeten zijn. Vervolgens wordt gesteld dat functionerende gebieden meer waarde en betekenis hebben voor de toekomst (lange termijn perspectief).

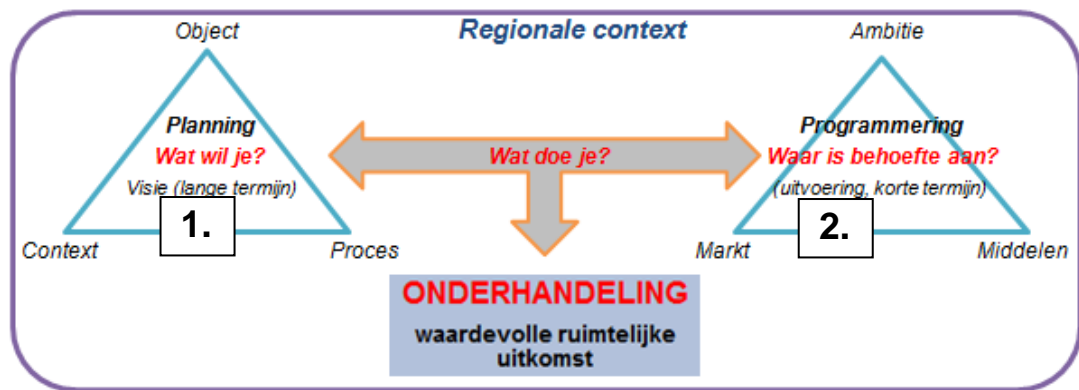
Bij de vraag of er gestimuleerd zou moeten worden op aantallen woningen of functionerende gebieden wordt gewezen op het begrip regio (als niet geografisch af te bakenen gebied) en de binding die mensen hiermee hebben. Individuen voelen zich eerder verbonden met een wijk, een gebied, dorp, stad en hooguit tot een gemeente. De identificatie met een regio is volgens geïnterviewde lastiger. Dit lukt bijvoorbeeld nog wel met regio's die van oorsprong een sterke culturele lading dragen als: Twente, de Achterhoek en Friesland. Voor de Stedendriehoek of de Stadsregio Arnhem Nijmegen wordt benoemd dat dit niet eenvoudig zal zijn. Hierbij stelde de geïnterviewde de vraag of regio's zich wel moeten positioneren. Mensen willen liever met hun eigen stad geassocieerd worden. Met andere woorden niet alle regio's bezitten een uniek verkoopargument, niet alle regio's hebben een natuurlijk draagvlak onder bestuurders en bevolking. Het schaalniveau waarop de ruimtelijke vraagstukken zich aandienen kan mogelijk op minder bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak rekenen dan gewenst.

Volgens de geïnterviewden is de woningmarkt meer lokaal dan regionaal en voor een klein gedeelte bovenregionaal. Wel wordt benoemd dat bijna elk ruimtelijk onderwerp een grensoverschrijdend karakter heeft. Het schaalniveau waarop inzicht, sturing en afwegingen voor woningbouw programmering eveneens een grensoverschrijdende aangelegenheid betreft.

Een stimulerende rol van de overheid lijkt dus, het regionale gesprek blijven voeren, vanuit gezamenlijk belang, om tot gezamenlijke keuzes voor ruimtelijke vraagstukken te komen.

7.2.2 Controle analyse kader

In paragraaf 6.3 is het analysekader beschreven (zie figuur 6.1 en 7.1). Dit analysekader steunt op een aantal veronderstellingen. Deze veronderstellingen zijn in de gesprekken teruggebracht tot de kernbegrippen: *Ruimtelijke planning* (Visie) en *Ruimtelijke Programmering* (uitvoering). De verbindende schakel vormt een afwegingsproces gericht op onderhandelen over gewenste en ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Bij dit proces is de overheid een, financieel onafhankelijke, actor in het netwerk. Hieronder zijn de inzichten van de experts over dit proces aan elkaar verbonden.



Figuur 7.1 – analysekader

1. (Regionale) Ruimtelijke planning

Door de experts wordt een groot belang gehecht aan het op orde hebben van het ruimtelijk kader. In tegenstelling tot de woningbouwmarkt die lokaal tot regionaal is, behoren ruimtelijke afwegingen voor bijvoorbeeld woningbouwlocaties gemaakt te worden op het regionale schaalniveau. Het ruimtelijke kader moet daarom ook op regionale schaal opgesteld zijn. Het gaat hier om voorkeuren van ruimtelijke ontwikkelingen op regionale schaal waarbij de (sociaal) economische ontwikkeling van de regio een belangrijke rol speelt voor ruimtelijke afwegingen.

Benadrukt wordt dat een regionale visie geen ‘blauwdruk planning’ moet zijn. Het zou een integraal document op hoofdlijnen moeten zijn. Hierbij spelen vragen als; waar wil je toevoeging van woningbouwprogramma, in de dorpen, in het stadscentrum, meer inbreiding dan uitbreiding, herstructurering voor nieuwbouw, wat is goed voor de ontwikkeling van de regio etc.

Publieke en private partijen hebben op dit moment weinig tot geen financiële middelen om te investeren. Hierbij wordt de vraag gesteld wat zonder middelen het ruimtelijke planningsinstrument zou kunnen zijn om gewenste doelen te realiseren. Er liggen mogelijk nog wel kansen, maar dit vraagt een andere manier van uitvoering.

De geïnterviewden geven aan dat er op lokale en regionale schaal nog veel op aantallen woningen wordt gestuurd. De overstap naar kwalitatieve sturing op functionerende gebieden moet bij veel overheden nog worden gemaakt. Bij deze kwalitatieve slag staat de vraag, ‘waar behoefte aan is’ centraal. Gesteld wordt dat er veel strenger geselecteerd zal moeten worden op de toegevoegde waarde van plannen. Bijvoorbeeld naar welke woonmilieus bestaat er vraag en hoe past dit in het lange termijn perspectief van de regio. “Als er vanuit het ruimtelijk kader (visie) in samenwerking tussen publiek en privaat gestuurd kan worden op kwalitatieve ontwikkelingen dan kan de markt zelf zijn werk goed doen. Een geringe overmaat aan plannen zou dan zelfs minder problematisch zijn” (Huizing 2011)

2. (Regionale) Ruimtelijke programmering

Volgens de geïnterviewden valt er gerust te stellen dat er in Nederland sprake is van zowel een kwantitatieve- als kwalitatieve mismatch op de woningbouwmarkt. Het proces van ruimtelijk programmeren wordt als kans gezien om onderbouwd tot keuzes te komen op regionale schaal. Als voorbeeld wordt gegeven dat er binnen een bepaalde regio op enig moment nog een bepaalde markt vraag bestaat. Deze vraag zou beoordeeld moeten worden aan de visie, welke toegevoegde waarde levert dit voor de regio op. Daarnaast zal deze markt vraag regionaal beoordeeld moeten worden of bepaalde programma’s elkaar mogelijk beïnvloeden, zowel kwantitatief, kwalitatief als in de tijd gezien. Hiermee wordt voorkomen dat programma’s met elkaar gaan concurreren. Volgens de geïnterviewden hebben gemeenten en marktpartijen van nature de neiging om zoveel mogelijk plannen te ontwikkelen, ook wel ‘ambitie- en groeidenken’ genoemd.

Naar veel van deze ontwikkelingen bestaat een actuele markt vraag. Hierbij wordt niet de vraag gesteld of het toevoegen mogelijk conflicterend is met plan capaciteit op het bovenlokale tot regionale schaal. Een onderwerp wat hierbij speelt is de (financiële) benadering van projecten. Projecten worden vaak benaderd als business cases. Hierbij worden input, output, kosten en opbrengsten tot elkaar in evenwicht gebracht. Dit zogenaamd sluitend maken van een business case is voor ieder project mogelijk. Op gemeentelijk niveau laten deze individuele businesscase benadering, bij elkaar opgeteld veelal een boeggolf aan gelijksoortig programma (bijvoorbeeld appartementen in binnensteden) zien. Daarnaast wordt gesteld dat een totaal inzicht op bovenlokaal tot regionaal niveau ontbreekt.

Waar is behoefte aan, Wat is de markt?

De geïnterviewden geven aan dat veel ontwikkelingen vraaggestuurd zijn. Volgens Janssen-Janssen is vraaggestuurd ontwikkelen de laatste jaren altijd het uitgangspunt geweest. De vraag die hierbij gesteld kan worden is; wat is vraaggestuurd ontwikkelen dan en wie bepaald wat dit is? Veel van de aannames en prognoses van de vraag worden gezien als 'koffiedik' of 'glazenbol' kijken. Wat zijn aannames in modellen, waar zijn deze op gebaseerd, waarom laten ze op korte termijn grote trendverschillen zien? Met andere woorden, wat is de markt en hoe is de relatie met lange termijn visies flexibel te maken. Uit de interviews valt op te maken dat een belangrijk deel van het probleem hier mogelijk in schuilt. Wat is de markt? Waar zijn prognoses op gebaseerd?

Zowel de provincie als Gemeenten probeert woningbouw te programmeren op basis van prognoses. Deze prognoses zijn gebaseerd op trends, aannames en onderzoek. Hiervoor bestaan verschillende modellen die diverse data in combinatie met demografische en economische ontwikkelingen analyseren. De provincie gebruikt aannames over aantallen mensen (maar wat voor huishoudens samenstelling en woonwensen?) en gemeenten prognosticeren op basis van woningaantallen. Hiervoor worden verschillende prognosemodellen gebruikt die met dezelfde data afwijkende uitkomsten laten zien. Vraag blijft dus wat is de markt, hoe ontwikkeld deze zich, is deze te beïnvloeden en hoe ga je hier als overheid samen met marktpartijen op sturen? Een essentiële vraag die mogelijk te weinig gesteld wordt: Wat zijn de wensen en behoeften van woonconsumenten? Het daadwerkelijk tot op het diepste psychografische niveau mensen analyseren naar hun woonvoorkeuren. Hierbij wordt een vergelijking met het bonuskaart-systeem van Albert Heijn gemaakt. Door onze aankopen te registreren is het mogelijk tot op het diepste niveau het koopgedrag van mensen te analyseren om hier vervolgens actief op in te spelen. Dit proces staat voor de woningbouwmarkt nog in de kinderschoenen, waarbij de vraag gesteld kan worden in hoeverre dit voor de complexe woningbouwmarkt mogelijk is.

Tegenover dit proces van voldoen aan de wensen en behoeften van eindgebruikers om op deze manier in te kunnen spelen op de vraag staat het proces om met aanbod vraag te creëren. Binnen veel gemeenten bestaat (niet onderbouwd) de wens om met aanbod, vraag te creëren. Met andere woorden als de woningen er zijn dan volgen de mensen vanzelf. Dit proces wordt zelfs in regio's met krimpende bevolking toegepast, het bouwen als mogelijke oplossing om krimp tegen te gaan, met mogelijk een nog groter probleem in de toekomst. Het zou wenselijk zijn als iedere gemeente zijn plek binnen een regio afzet. Hierbij zou vervolgens de vraag gesteld moeten worden welke ontwikkelrichting voor de regio het grootste sociaal economische doel dient en vanuit welke positie een individuele gemeente hieraan kan bijdragen. Voor dit proces wordt een *financieel onafhankelijke rol* door de geïnterviewden als voorwaarde gezien.

7.2.3 Mogelijke (beïnvloedings)rol van de overheid

Door de geïnterviewden wordt gewezen op een mogelijke kans voor programmering en de rol van de overheid. Als risico wordt gewezen op de beweging dat vanwege de bijna volledig tot stilstand gekomen verkoop van bouwgrond, marktpartijen en overheden elke mogelijkheid (nieuw initiatief, aanpassing programma) aangrijpen om succes (politiek) te kunnen boeken. De kans is aanwezig dat gezamenlijk geformuleerde regionale doelen en opgestelde visies uit het oog worden verloren.

De politieke dimensie is meer gericht op het boeken van successen op korte termijn. Hierdoor kunnen lokale bestuurders voor de groei van zijn of haar eigen gemeente ontwikkelingen op korte termijn doorzetten, die niet het regionale belang dienen. Met andere woorden het lokale belang kan in een economische crisis voorrang krijgen op regionaal gestelde doelen.

Programmering inzetten als risicoinstrument

Het programmeren wordt dan ook als kans gezien om in te zetten als risico-instrument. Door Spruit wordt gesteld dat de markt niet werkt met het principe van programmering. De markt werkt eenvoudig gesteld met vraag en aanbod. Met andere woorden waar is 'actuele' vraag naar om daar het aanbod zo veel mogelijk op af te stemmen. Met dit 'markt gerichte programmeringsproces' is op het eerste gezicht ook niet mis. Toch wordt nadrukkelijk gewezen op de risico's ervan en een rol van de overheid hierin.

In bepaalde gebieden bestaat op dit moment een actuele vraag naar woningen (onderdruk gebieden). In deze veelal kleine kernen worden nu dus nog woningen geprogrammeerd omdat er vraag bestaat. De markt kan en wil graag aan deze vraag tegemoet komen. Veel lokale bestuurders zullen het standpunt verdedigen dat de leefbaarheid in dorpen in stand gehouden moet worden. Hierdoor wordt vaak planologische medewerking verleend aan projecten die voorzien in een actuele vraag. Dit kan gezien worden als marktdenken, vanuit het marktgerichte principe 'waar is behoefte aan'.

Stel: uit onderzoek blijkt dat in bepaalde gebieden binnen afzienbare tijd een verdunning van de bevolking en afname van het aantal huishoudens zal ontstaan. Hebben wij dan te maken met een andere situatie? De markt kan dan gezien worden als een gegeven. Er bestaat op dit moment een actuele vraag, waar in de nabije toekomst leegstand wordt verwacht. De vraag is dan, wat te doen met deze kennis? Hierin ligt mogelijk een belangrijke (beïnvloedings)rol voor de overheid in het programmeren. Op de eerste plaats zou de overheid een duidelijk inzicht moeten ontwikkelen vanuit prognoses. Vervolgens kan de overheid dit soort kennis actief delen met betrokkenen. De prognoses zijn hiermee in te zetten als risico instrument. Vanuit kennis is richting actoren actief, te communiceren en te spiegelen wat mogelijke consequenties zijn van ruimtelijke keuzes in de toekomst.

Inzicht creëren op regionale schaal

De overheid zou vanuit kennis en inzicht, actoren met elkaar kunnen verbinden om tot waardevolle (ruimtelijk) keuzes voor de toekomst te komen. Dit proces zou op de eerste plaats gericht moeten zijn op het aanspreken van kernactoren (ontwikkelaars, bouwers, corporaties) op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid zou gericht moeten zijn op het lange termijn perspectief van steden en regio's.

Daarnaast zou het ook gericht moeten worden op minder gebruikelijke actoren als bijvoorbeeld banken, burgers en maatschappelijke organisaties. Een bank bijvoorbeeld zal een hypotheek verstrekken bij een nieuwbouwproject waar kopers voor bestaan. De vraag is of zij dit ook zullen doen als zij inzicht hebben in een vergrote kans op leegstand in bepaalde gebieden. Of worden er dan mogelijk andere voorwaarden gesteld. Burgers zullen ook gestimuleerd kunnen worden om actief mee te denken in het leefbaar houden van gebieden zonder toevoeging van nieuwbouw. Met andere woorden er worden kansen gezien in het actief doorontwikkelen van prognosemodellen. Dit om een beter en actueler inzicht te verkrijgen in de (regionale) woningbouwmarkt en de ontwikkelingen hierop. Vanuit dit inzicht is het mogelijk om in samenwerking met actoren keuzes over gewenste en ongewenste ontwikkelingen te maken.

Samenwerking bevorderen tussen partijen op regionale schaal

Samenwerking bevorderen tussen partijen op regionale schaal wordt als een rol voor de overheid gezien. Op regionaal schaalniveau zouden partijen moeten samenwerken om de plancapaciteit op orde te krijgen. Wat is het reële programma/scenario wat afgezet kan worden in de regio? Is de huidige programmering een luchtbel?

Hierover moet eerst overeenstemming bereikt worden met de partijen. Daarna pas zijn keuzes te maken wat je zou willen realiseren (gebaseerd op analyse van markt en trends). Afstemming vraagt van partijen een lange termijn visie, vaardigheden om te onderhandelen met oog voor gezamenlijke belangen en politieke durf om keuzes te maken. Partijen zitten in hetzelfde schuitje en hebben beide te maken met verliezen. De overheid wordt als de aangewezen partij gezien om samenwerking tussen overheden en overige actoren actief te bevorderen. Hiermee is een relatie met de netwerkstijling te maken.

Het creëren van schaarste

Het doel van het onderzoek is een bijdrage te leveren aan het ontwikkelen van meer inzicht in de rol van de overheid die gericht is op het stimuleren van evenwicht op de woningbouwmarkt.

Als mogelijke (beïnvloedings)rol wordt door Janssen-Jansen het proces van schaarste creëren benoemd. Door schaarste te creëren kan een positief effect worden bereikt voor de ruimtelijke kwaliteit. Maar nog belangrijker is het, om vanuit schaarste te komen tot een integrale (sector overstijgende) afwegingen voor nieuwe ontwikkelingen. Het afgeleide doel hierbij is om de aanwezige investeringskracht bij publieke en private partijen te bundelen. Hierdoor wordt er meer gefocust (waardevolle ruimtelijke uitkomsten, vanuit sociaal economische ontwikkeling) en kan er meer kwaliteit op de juiste plek met een toekomstige waarde gerealiseerd worden. De vraag wordt gesteld of de overheid moet ingrijpen in de markt door schaarste te creëren juist nu er een tendens is naar minder overheid en meer markt. Zowel bij de overheid als bij marktpartijen ontbreekt het op dit moment aan (financiële) middelen. Marktpartijen hebben al verliezen genomen en denken op dit moment na over “exit- strategieën” om hun verliezen te beperken. Door de geïnterviewde wordt aangegeven dat de overheid geen schaarste moet creëren door slecht gedrag (verkeerde grondaankopen) te belonen.

7.3 Case onderzoek

7.3.1 Aanpak Caseonderzoek

Het doel van de casestudie is om te achterhalen of beschreven werkwijze in het analysekader in de praktijk ook zo wordt uitgevoerd. Gekozen is om een tweetal regio's binnen één provincie met elkaar te vergelijken. Gezien de grote regionale verschillen in planologische capaciteit ten opzichte van behoeftaramingen, (Stedendriehoek +249 procent en Stadsregio +130 procent), binnen de provincie Gelderland. Door deze grote regionale verschillen wordt verondersteld dat er mogelijk andere methoden gebruikt worden om evenwicht op de woningbouwmarkt te stimuleren. Het caseonderzoek richt zich dus op de wijze waarop de huidige praktijk overeenkomt met de manier zoals in het theoretisch kader is beschreven. Daartoe zullen de cases worden vergeleken met het analysekader (paragraaf 6.3 en figuur 6.1).

7.3.2 Theoretisch voorgestane werkwijze

Vanuit de literatuurverkenning is een decentralisatie van verantwoordelijkheden tussen Rijk, provincie en Gemeenten gesignaleerd. De betrokkenheid van Het Rijk, provincie en gemeenten is als volgt vorm gegeven. Het Rijk ziet erop toe dat provincies en gemeenten een eigen beleid op het gebied van het wonen ontwikkelen en uitvoeren. Regionale afstemming tussen gemeenten en provincies wordt hierbij als centraal thema gezien.

Een door provincie en gemeente in samenwerking met lokale partijen opgestelde integrale regionale visie (waarin uitleg, bestaande stad en regio in samenhang moeten worden gezien), vormt de basis voor gesprek. Het sturen op aantallen woningen is minder relevant. Het accent is verschoven naar functionerende gebieden. Hiervoor worden integrale (samenhangende) afwegingen tussen publiek en privaat, gericht op waardevolle ruimtelijke uitkomsten op het regionale niveau gemaakt.

De provincie zal periodiek een kwalitatieve woonvisie opstellen, die gericht is op een evenwichtig regionaal woonbeleid. Om te achterhalen in hoeverre de cases overeenkomen met de theoretisch voorgestane

werkwijze en het analysekader is gebruik gemaakt van (secundaire) literatuurstudie en interviews. Voor inzicht in de methode van onderzoek wordt verwezen naar paragraaf 6.6.2. Bij de literatuurstudie en de interviews is gezocht naar informatie om te onderzoeken, in hoeverre de werkwijze aansluit bij de voorgestane werkwijze en het analysekader? Om dit te onderzoeken is de volgende indeling gemaakt die bij de case beschrijving is onderzocht:

- a) Bestaat er een integraal opgestelde regionale ruimtelijke visie?
- b) Is de visie in samenwerking met provincie en lokale partijen afgestemd en/of opgesteld?
- c) Is er door de provincie een regionale kwalitatieve woonvisie opgesteld en afgestemd?
- d) Hoe is het proces van ruimtelijke planning (visie) naar uitvoeringspraktijk (programmering) in de regio vormgegeven?

7.3.3 Beschrijving casus Stadsregio (Arnhem Nijmegen)



Profielschets

Het totale grondoppervlak van het samenwerkingsverband is ca. 1.000 km².

In totaal heeft de Stadsregio ca. 730.000 inwoners.

De Stadsregio bestaat uit 20 gemeenten: Arnhem, Beuningen, Doesburg, Duiven, Groesbeek, Heumen, Lingewaard, Millingen aan de Rijn, Montferland, Mook en Middelaar, Nijmegen, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rozendaal, Rijnwaarden, Ubbergen, Westervoort, Wijchen en Zevenaar.

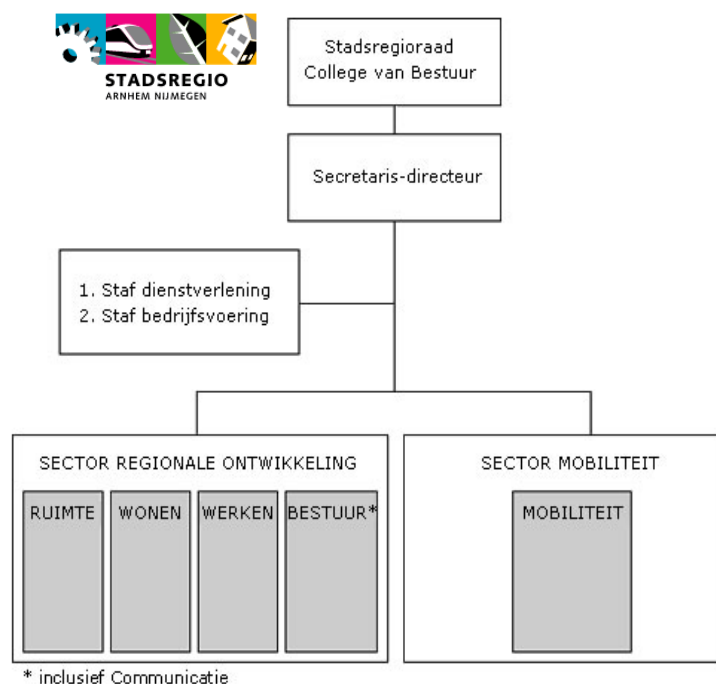
Oorsprong van samenwerking

De Stadsregio Arnhem Nijmegen is één van de zeven in Nederland (onder Wgr-plus regeling) opererende stadsregio's. De regio Arnhem Nijmegen is één van de meest verstedelijkte regio's van Nederland. De Stadsregio vindt haar oorsprong eind jaren '80, toen de regio Arnhem-Nijmegen in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening werd aangewezen als 'stadsregio'. In de huidige vorm bestaan de stadsregio's sinds 2007. Vanaf dat jaar ligt de regionale samenwerking, vast in de Wet gemeenschappelijke regelingen plus (Wgr-plus). Vanuit de Wgr-plus heeft de Stadsregio een aantal wettelijk taken: huisvestingswet, stedelijke vernieuwing, verkeer en vervoer, openbaar vervoer, woningwet, en milieubeheer. Naast deze wettelijke taken voert de Stadsregio nadrukkelijk beleid op de terreinen; mobiliteit, ruimte, wonen en werken. Voor de uitvoering van het takenpakket krijgt de Stadsregio geld vanuit het Rijk, waarbij er ruimte bestaat voor een regionale invulling. Naast dit wettelijke takenpakket acteert de Stadsregio op verzoeken van regiogemeenten op bv. lokale ontwikkelingen. (website Stadsregio en Nicis, 2011)

Vorm van samenwerking

De samenwerking in de Stadsregio te omschrijven als 'gedegen' met wettelijke taken en bevoegdheden. Op de website van De Stadsregio wordt de samenwerking en structuur als volgt omschreven: De Stadsregio is verlengd lokaal bestuur en werkt op basis van een bij de wet vastgesteld takenpakket. Verlengd lokaal bestuur wil zeggen dat de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten uit hun midden de leden van de 'regioraad' aanwijzen. De Stadsregio is gericht op het efficiënt oplossen van bovenlokale, regionale vraagstukken in een verstedelijkt gebied, met als primaire focus mobiliteit, wonen, werken en ruimte. Hierbij wordt nauw samengewerkt met overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen. Het centrale doel van de samenwerking wordt omschreven als 'verbinden en faciliteren' van uitvoeringskracht voor en met de Stadsregio gemeenten. De Stadsregio Arnhem Nijmegen kent drie bestuursorganen: het algemeen bestuur (de Stadsregioraad), het dagelijks bestuur (het College van Bestuur) en de voorzitter (zie figuur 7.3). Daarnaast zijn er drie adviescommissies. Het bestuur van de Stadsregio wordt ondersteund door een ambtelijke organisatie. De ambtelijke organisatie wordt aangestuurd door een secretaris-directeur. De directeur wordt ondersteund door een staf dienstverlening en een staf bedrijfsvoering. De directeur stuurt twee sectoren aan. De sector mobiliteit en de sector regionale ontwikkeling.

De sector regionale ontwikkeling valt uiteen in enkele sub-thema's namelijk ruimte, wonen en werken. De Stadsregioraad telt 37 leden, die worden aangewezen door en uit de gemeenteraden van de twintig Stadsregio gemeenten en/of de colleges van burgemeester en wethouders. Naast de regiораadvergaderingen bestaan er portefeuillehouders overleggen voor elk van de sub-thema's: ruimte, wonen en werken. De organisatie rondom het thema wonen, bestaat uit een ambtelijk overleg met alle beleidsmedewerkers 'wonen' van de deelnemende gemeenten, voorgezeten door de projectleider van de Stadsregio. Daarnaast bestaat het portefeuilleoverleg. Hierin hebben alle bestuurders zitting die over wonen gaan. De projectleider wonen vanuit de Stadsregio vormt de verbindende schakel tussen de beide overleggen. De ambtelijke organisatie bestaat op dit moment uit ca. 40 mensen. In tegenstelling tot de Stedendriehoek zijn deze mensen wel rechtstreeks in dienst bij de Stadsregio en worden vanuit de organisatie betaald. (website Stadsregio en Nicis, 2011)



Figuur 7.3 – Organisatiestructuur Stadsregio - Bron: www.destadsregio.nl

Beschrijving werkwijze in de Stedendriehoek in relatie tot het analysekader?

In paragraaf 7.3.2 is beschreven dat door middel van literatuurstudie en de interviews is gezocht naar informatie om te onderzoeken in hoeverre de werkwijze binnen de Stedendriehoek aansluit bij de voorgestane werkwijze en het analysekader? Hiervoor is een indeling in vier onderwerpen (zie paragraaf 6.5.1) gemaakt die hieronder beschrijvend voor de werkwijze in de Stadsregio zijn uitgewerkt.

Ad a. Bestaat er een integraal opgestelde regionale ruimtelijke visie?

Binnen de Stadsregio Arnhem Nijmegen is in 2007 het Regionale (structuur)Plan 2005-2020 opgesteld en vormt het richtinggevend kader voor de Stadsregio op het gebied van ruimte, economie, natuur, mobiliteit en culturele- en sociale ontwikkelingen. In dit Regionale Plan (RP) kiest de Stadsregio voor herstructurering, herontwikkeling en transformatie van de bestaande ruimte. Dit in tegenstelling tot het vorige regionale structuurplan, dat vooral gericht was op uitbreiding en nieuwe infrastructuur. In dit Regionale Plan staan een viertal, doelstellingen centraal: Economie, het versterken van het economisch vestigingsklimaat in (inter)nationaal perspectief. Mobiliteit, het verbeteren van de bereikbaarheid in het regionale kernnet van (snel)wegen en OV en het beter integreren van mobiliteit per auto, trein, bus en de fiets. Landschap, het vergroten van de toegankelijkheid en aantrekkelijkheid van het landelijk gebied voor de natuur en voor de recreatie. Wonen, het verbeteren van de kwaliteit van het wonen in stad, dorp en landelijk gebied (RP 2007, p.14). Vanuit deze doelstellingen zet de Stadsregio in op het gezamenlijk uitvoeren van strategische projecten. Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland hebben het RP van de Stadsregio goedgekeurd. In oktober 2006 besloot de KAN-raad al positief over het RP. Het goedgekeurde RP heeft de status van regionaal structuurplan zoals bedoeld in artikel 36 Wro. Dat betekent dat de bestemmingsplannen van de twintig regiogemeenten moeten passen binnen de beleidslijnen van het Regionale Plan (website Stadsregio, Nicis 2011).

In het RP staat dat de regio moet gaan voorzien in meer kwaliteit en een grotere variatie in woonmilieus in stad en land. De kwaliteit van de woonomgeving wordt in de visie nadrukkelijk gezien als een belangrijke

vestigingsfactor voor bewoners en bedrijven. (RP 2007, p. 97). In het RP zijn ook regionale afspraken gemaakt en opgenomen over de nieuwbouwpogave. De stadsregio ziet voor zichzelf hierin hoofdzakelijk een coördinerende taak. Hiertoe zijn vanuit de Stadsregio met individuele gemeenten afspraken gemaakt in de vorm van woonconcessies per gemeente. Deze concessies gelden voor vijf jaar en worden elke twee jaar geëvalueerd. In de woonconcessies is bepaald dat de steden tenminste 35 procent van het totale bouwprogramma in de betaalbare huur- en koopsector bouwen en de overige gemeenten 50 procent. Uit het RP valt af te leiden, dat marktpartijen deze percentages als voorwaarde hebben gesteld om bouwprogramma's te kunnen realiseren. Er zijn, in afwijking van het verleden, geen afspraken meer gemaakt over het (maximum) aantal te bouwen woningen per gemeente. Wel zijn in de woonconcessie de ruimtelijke contouren vastgelegd waarbinnen nieuwbouw kan plaatsvinden en de zoekgebieden voor mogelijke uitbreiding. Van deze mogelijkheid kunnen gemeenten gebruik maken, mits 90 procent van de nieuwbouw, betaalbare woningen zijn. Hiermee wordt een rem gezet op de bouw van duurdere woningen aan de randen van de dorpen en in het landelijk gebied (RP 2007, p. 103).

Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een integraal opgestelde ruimtelijke visie. In de Stadsregio is ervoor gekozen per gemeente in de vorm van woonconcessies afspraken te maken. Met deze visie en bijbehorende uitgangspunten sluit de Stadsregio aan bij het beleid van de Provincies. Het stellen van concessies en voorwaarden wijkt af van beleid in de Nota Ruimte en is in samenwerking met de markt opgesteld.

Ad b. Is de visie in samenwerking met provincie en lokale partijen afgestemd en/of opgesteld?

De communicatie over het Regionale Plan heeft zich gericht op directe partners van de Stadsregio, zoals het Rijk, de provincies, de Kamer van Koophandel en verschillende ondernemersorganisaties. Voorafgaand aan de totstandkoming zijn er uitgebreide sessies belegd over de wijze waarop de Stadsregio zou moeten werken (Stadsregio, 2006). Dit in eerste instantie met het doel om bij zo veel mogelijk burgers en partijen de Stadsregio, haar doelstellingen, taken en het RP onder de aandacht te brengen. Het onderwerp 'democratische legitimatie' is een terugkerend vraagstuk voor de Stadsregio. Vanuit deze achtergrond wordt er veel ingezet op het vergroten van het maatschappelijke en politieke draagvlak. In het regionale plan zelf wordt benadrukt dat de Stadsregio, meer dan ooit een beroep doet op samenwerking met maatschappelijke organisaties, private partijen en particulieren om de visie tot uitvoering te brengen (RP 2007, p. 33). Evenals in de Stedendriehoek heeft de vaststelling van het RP de gebruikelijke inspraakprocedure gevolgd. Een groot verschil is dat in de stadsregio deze alleen in de regiораad vastgesteld diende te worden. Ook bij de totstandkoming van deze visie lijkt er nadrukkelijk sprake van een *horizontale netwerksturing* tussen verschillende partijen.

Ad c. Is er door de provincie een regionale kwalitatieve woonvisie opgesteld en afgestemd? provincie Gelderland Kwalitatief Woonprogramma 2010-2019.

Voor de Stadsregio is de provincie een belangrijke partner. De Nieuwe Wro heeft per 1-7-2008 (zie paragraaf 4.4.2-D) een einde gemaakt aan de bevoegdheid van de Stadsregio om een juridisch bindend regionaal structuurplan (het Regionale Plan) op te stellen. Om regionale visies door te vertalen naar gemeentelijke plannen (bovenlokale tot regionale afstemming) is het ruimtelijke instrumentarium van de provincie Gelderland nodig (zie paragraaf 7.3.4-c *rol van provincie*). Concreet gaat het hier om de Structuurvisie Gelderland (2005) en de doorvertaling naar de Ruimtelijke verordening Gelderland (2010). Evenals voor de Stedendriehoek is de door de provincie Gelderland opgestelde woonvisie (Keuzevrijheid & Identiteit) voor de Stadsregio van toepassing. Deze woonvisie is in januari 2010 als uitwerking op de provinciale structuurvisie (2005) en het RP vastgesteld. In deze woonvisie is de woningbouw programmering voor de Stadsregio vastgesteld in het Kwalitatief Woonprogramma, (KWP 3 2010-2019). Dit KWP heeft voor de Stadsregio dezelfde uitgangspunten en doelstelling als voor de Stedendriehoek. Voor de beschrijving van het KWP wordt verwezen naar paragraaf 7.3.4.

Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de provincie Gelderland voor het opstellen en afstemmen een horizontale netwerksturing hanteert. Voor het handhaven van het KWP in de Stadsregio heeft de provincie voor een hiërarchische sturingsstijl gekozen.

Ad d. Hoe is het proces van ruimtelijke planning (visie) naar uitvoeringspraktijk (programmering) in de regio vormgegeven?

In deze paragraaf zal het proces van afstemming in de Stadsregio beschreven worden. In de Stadsregio ligt een verstedelijkingsopgave. In 2005 sloot de Stadsregio Arnhem Nijmegen een productiecontract met het ministerie van VROM om circa 25.000 woningen te bouwen. De opgave om dit te realiseren is door de Stadsregio in samenwerking met de deelnemende gemeenten ingevuld. Voor deze verstedelijkingsopgave is door het Rijk in totaal 2,5 miljoen euro ter beschikking gesteld. De Stadsregio heeft hiervan per opgeleverde woningen (onder de 170.000 euro) 3000 euro aan de gemeenten gegeven. In het eerste deel van 2010 is het aantal van 25.000 woningen opgeleverd. Om deze doelstelling te kunnen behalen, heeft de Stadsregio de versnellingsoperatie Tempo KAN! in het leven geroepen. Met deze versnellingsoperatie zijn met behulp van twee woningbouwregisseurs (coördinerende functie) gemeenten, woningbouwcorporaties, bouwbedrijven en ontwikkelaars op één lijn gebracht. Door de geïnterviewden wordt de coördinerende (onafhankelijke) rol van de woningbouwregisseur die het collectieve belang van alle partijen probeerde te verbinden als een belangrijke succesfactor gezien.

Gewijzigde context – proces van nieuwe woningbouwafspraken

Voor de komende periode staat voor de Stadsregio dus na het Tempo KAN! een nieuwe opgave te wachten. Het Regionaal Plan (2006) legde het beleidskader voor de Stadsregio vast tot 2015. Inmiddels is de context en de opgave veranderd. Op de eerste plaats is de markt gewijzigd. Op basis van prognoses is de verwachting dat in de periode 2010-2020 een uitbreiding van ca. 26.000 woningen nodig is. Rekening houdend met een planuitval van ca. 30 procent is het streven om op regionaal niveau niet meer dan voor 34.000 woningen plancapaciteit te ontwikkelen. Binnen de totale afname en behoefteramingen zijn grotere lokale verschillen zichtbaar. Had in de periode 2005 tot 2010 nog bijna iedere plaats een groeiverwachting dan laten prognoses in sommige gemeenten stabilisatie zien en andere delen een bevolkingskrimp. Daarnaast heeft De Stadsregio geen financiële middelen (vanuit het Rijk) om woningbouwprojecten te stimuleren. Vanuit dit inzicht heeft de Stadsregio (vanuit haar wettelijke taak) in samenspraak met Rijkspartners, provincie en regiogemeenten op 30 juni 2011 de koersnota (verstedelijkingsopgave 2010-2020) vastgesteld waarin de gewenste verstedelijkingsrichting wordt beschreven. Deze koersnota vormt tevens de afspraak over de woningbouwprogrammering conform KWP 3 (26.000 woningen tot maximaal +30 procent). In de koersnota zijn bestaande plannen (harde en zachte planvoorraad) van ruim 54.000 (2009) naar ca. 37.000 woningen per 2010 gedaald. Dit aantal past nagenoeg binnen de afspraken die vastgelegd zijn in het KWP3. Op basis van het terugdringen van de plancapaciteit is de verwachting dat er een afwegingsproces heeft plaatsgevonden over gewenste en ongewenste ontwikkelingen in de periode tot 2020. De werkwijze om op regionale schaal tot een integraal afgewogen woningbouwprogrammering passend binnen behoefteramingen te komen, is van belang voor het onderzoek en wordt hieronder globaal beschreven. Als ondersteuning wordt de indeling van de hypothesen (6.4.2) gebruikt:

Visie - *de overheid zal zich bij het opstellen van zowel visies evenals met de koppeling naar uitvoering (programmering) als een (proactieve) netwerkspeler moeten optellen.*

De Stadsregio heeft het bestaande afsprakenkader (Regionale Plan) waarin de gemeenschappelijke ontwikkelingsambities zijn vastgesteld voor de Stadsregio en de provincie als uitgangspunt genomen. Hierbij is (paragraaf 7.3.5 ad a) ingezet op vier thema's Economie, Mobiliteit, Landschap en Wonen. Ook de ruimtelijke afwegingen in de visie zijn het uitgangspunt gebleven. Hierbij is blijvend ingezet op integrale ontwikkelingen, waarbij een koppeling tussen ruimtelijke ontwikkelingen en bereikbaarheid een essentieel uitgangspunt is. De visie dat een goede mobiliteit en de kansen die dit op succesvolle (functionerende gebieden) en afzetbare woonmilieus kan vergroten is een belangrijk uitgangspunt gebleven in de koersnota. In de visie zet de Stadsregio in op gevarieerde woonmilieus op basis van vraaggestuurde ontwikkeling, vanuit economie en mobiliteit, waarbij ontwikkelingen gebundeld en verknoopt worden aan een centrale mobiliteitsas (Van Koers naar Keuze, p. 15).

Acceptatie - *pas als geaccepteerd wordt dat een te grote planologische capaciteit een probleem vormt kan de overheid (vanuit het netwerk) hier een rol in spelen.*

De provincie Gelderland heeft in januari 2010 het woningbouwprogramma (KWP 3) in afstemming met de regio vastgesteld. Op dat moment was het duidelijk dat de Stadsregio op basis van prognoses terug zou gaan in woningbouwaantallen. De Stadsregio heeft als overkoepelende organisatie voor zichzelf de taak opgepakt om gemeentelijke woningbouwplannen in overeenstemming te brengen met het verwachte aantal benodigde woningen. Hiertoe heeft het College van Bestuur van de Stadsregio in maart 2010 de koersnota voor verstedelijking vastgesteld. Deze koersnota is vervolgens in de regioraad, colleges en gemeenteraden behandeld. Op basis hiervan kan voorzichtig geconcludeerd worden dat met het vaststellen van de koersnota een eerste stap is gezet in de acceptatie. Het gaat hier om de acceptatie dat een te grote planologische capaciteit schadelijk is en daarom in overeenstemming gebracht moet worden met de vraagprognoses.

Inzicht - *alleen vanuit inzicht in regionale programmering kan de overheid invloed uitoefenen op meer evenwicht in de woningbouwmarkt.*

De uitgangspunten van het KWP en de koersnota zijn in verschillende bestuurlijke rondes en werksessies met gemeenten gedeeld. Bij deze sessies is de dialoog gevoerd over de woningbouwprogrammering in samenhang met andere thema's zoals mobiliteit, ontwikkelingen op het gebied van economie en overige ontwikkelingen in gemeenten. Gelijktijdig zijn gesprekken gevoerd met de provincie Gelderland en maatschappelijk partners (corporaties, kamer van Koophandel, etc.). Het doel van deze sessies was om tot bestuurlijke overeenkomst met de gemeenten te komen waarin afspraken staan over de verdeling van de 26.000 te bouwen woningen. Hiervoor is globaal de volgende werkwijze gehanteerd. Uit woningmarktonderzoek is gebleken dat de woningmarkt in de Stadsregio is onder te verdelen in een vijftal sub-regio's die de schaal van de woningmarkt het beste benaderen. De Steden Arnhem en Nijmegen nemen in deze een bijzondere positie in. Zij maken onderdeel uit van meerdere sub-regio's vanwege het feit dat de woningmarkt om deze steden heen functioneren (Van Koers naar Keuze, p. 53) Op het sub-regionale schaal is als eerste stap een indicatief overzicht van de kwantitatieve en kwalitatieve plancapaciteit opgesteld (inzicht creëren). Dit wordt de basis of 'ijkpunt' voor afstemming genoemd. Vervolgens zijn hierop verschillende verdieplingslagen gemaakt. Als eerste stap is er een indeling in categorieën (goedkoop, duur, etc.) gemaakt. Op basis van dit inzicht, ondersteunt door woningmarktonderzoeken, zijn 'mogelijk' concurrerende woningbouwplannen benoemd. Dit inzicht was volgens geïnterviewden noodzakelijk om tot goede kwalitatieve en kwantitatieve woningbouwafspraken tot komen op zowel ambtelijk en bestuurlijk niveau, evenals met maatschappelijke organisaties de dialoog aangegaan. De Stadsregio heeft als onafhankelijke partij een coördinerende rol vervuld bij het voeren van deze dialoog. Hiertoe zijn gesprekken gevoerd met verantwoordelijk ambtenaren in de betreffende gemeente. Daarnaast zijn er op sub-regionaal niveau gesprekken gevoerd tussen bestuurders vanuit de Stadsregio en verantwoordelijke wethouders vanuit de sub-regio.

Financieel onafhankelijke rol - *om onafhankelijk 'ruimtelijk waardevolle' afwegingen te maken, moet de overheid zelf geen financieel belang hebben*

Met een mogelijke neerwaartse bijstelling van de gemeentelijke woningbouwprogramma's zijn kosten verbonden, bijvoorbeeld in de vorm van renteverliezen op investeringen vanwege temporisering, afboekingen van investeringen vanwege het schrappen van locaties en/of het afkopen van verplichtingen aan marktpartijen. Bij het verschaffen van inzicht is de waarde van de Stadsregio als onafhankelijke coördinerende partij benoemd. Het gevaar van financiële belangen bij grondposities is dat keuzes enkel worden gemaakt op basis van financiële argumenten, en dat dit leidt tot kwalitatief gezien ongewenste ruimtelijke uitkomsten. De Stadsregio is een financieel onafhankelijke partij voor alle deelnemende gemeenten. Vanuit deze positie is het mogelijk om duidelijker prioriteiten te stellen aan gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Uit gesprekken en de koersnota blijkt dat er tot op dit moment geen woningbouwplannen geschrapt zijn waaraan directe financiële consequenties voor gemeenten zijn verboden.

Onderhandelen - *onderhandelen over gewenste en ongewenste ontwikkelingen vanuit een sociaal-economische achtergrond op regionale schaal moet de focus zijn.*

Verschuillende onderzoeken hebben inzichtelijk gemaakt dat een aantal gemeenten op de juiste planvoorraad zitten, maar dat een aantal hun plannen naar beneden zouden moeten bijstellen. Hierover de dialoog aangaan was volgens de geïnterviewden niet eenvoudig. Het afdwingen al bijna onmogelijk. Tot voor kort werd van gemeenten verwacht dat zij zouden werken aan meer plancapaciteit en nu blijkt dat deze capaciteit mogelijk overbodig is. Verschillende onderzoeken (Primos, Pearl, CBS) laten verschillende uitkomsten zien. Dit heeft het voeren van een dialoog extra lastig gemaakt. Het terugdringen- in plaats van stimuleren van planvorming, is een nieuwe opgave waarachter een financieel dilemma schuilgaat. Het merendeel van de gemeenten hebben voor het realiseren van woningbouwdoelstelling een actief Grondbeleid gevoerd. Voor bepaalde plannen zijn al contracten of andere verplichtingen (koop van grond) aangegaan. Het terugdraaien van deze plannen kost geld, door het afkopen van deze contracten. Maar daarnaast ook door het ontbreken van inkomsten van grondverkoop voor woningbouw waar in begrotingen al rekening mee was gehouden, tot het volledig afboeken van grondbezit. Uit de gesprekken blijkt dat deze dialoog de samenwerking heeft bemoeilijkt getuige de uitspraak 'een taart van 10 stukken onder 20 gemeenten verdelen is bijna onmogelijk en leidt tot onbegrip'. Uit het gesprek met Regenerus, de projectleider van de verstedelijkingsvisie, is gebleken dat er tot dit moment geen woningbouwplannen geschrappt zijn waaraan directe financiële consequenties zijn verbonden. Wel zijn er regionaal keuzes gemaakt (Stadsregio 2011, p. 41). De prioriteit is neergelegd bij het afronden van bestaande locaties (integraal functionerende gebieden). Daarnaast is de overige harde plancapaciteit in de regio gehonoreerd. Wel is er voor gekozen om de harde plancapaciteit te faseren.

Flexibiliteit (monitoring) - *ruimtelijke planning (visie, wat wil je?) moet flexibel verbonden worden met de uitvoeringspraktijk (programmeren, waar is behoefte aan?)*

Onderzoeken over de (sub)-regionale woningmarkt hebben het inzicht en de noodzaak tot het maken van keuzes bij gemeenten versterkt. Het lijkt erop dat vanuit deze onderzoeken het besef is ontstaan dat ontwikkelingen op de woningmarkt snel kunnen wijzigen en verschillende uitkomsten laten zien. Hierdoor is er behoefte ontstaan aan een systeem voor het monitoren van ontwikkelingen. Deze monitoring kan een actueel inzicht geven in de ontwikkelingen van woningaanbod en -vraag binnen de Stadsregio om hier woningbouwambities flexibel op te kunnen bijsturen.

7.3.4 Beschrijving casus regio Stedendriehoek (Apeldoorn, Deventer, Zutphen)

Profielschets

Het totale grondoppervlak van het samenwerkingsverband is (1.103 km²).

In totaal heeft de Stedendriehoek ca. 411.365 inwoners.

De Stedendriehoek bestaat uit 7 deelnemende gemeenten: Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Lochem, Voorst en Zutphen.



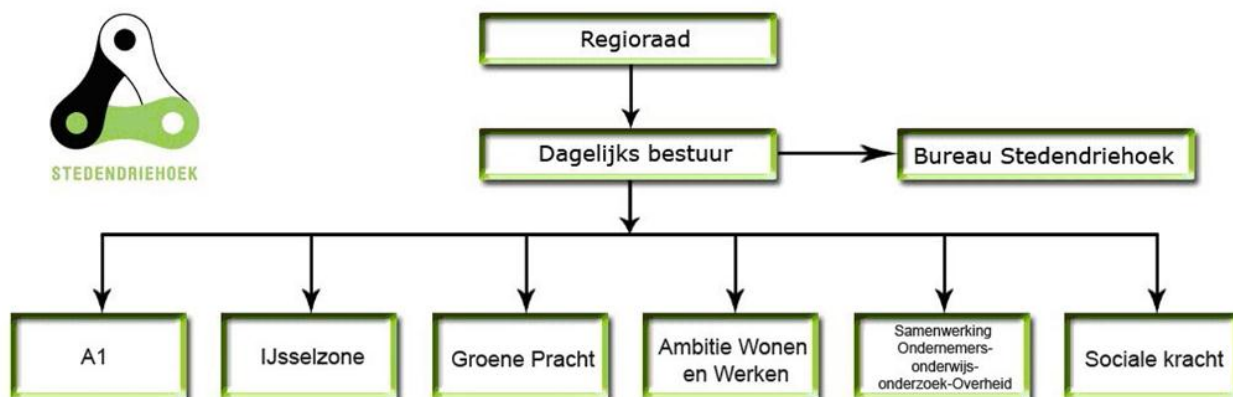
Oorsprong van samenwerking

De oorsprong van de op Wgr status gebaseerde samenwerking dateert uit 1970 toen Apeldoorn, Deventer en Zutphen (te vergeefs) geprobeerd hebben de achtste medische faculteit naar de regio te halen. De ruimtelijke samenwerking tussen de steden is weer nadrukkelijk op de kaart komen te staan in 2001, als het Rijk de steden Apeldoorn, Deventer en Zutphen in de Vijfde Nota ruimtelijk ordening aanwijst als regionaal stedelijk netwerk. Vanuit deze aanwijzing en de daarbij behorende eisen die de Vijfde Nota stelt aan stedelijke netwerken, starten de gemeenten samen met omliggende gemeenten van het stedelijk netwerk met het opstellen van een Ruimtelijke Visie. De Vijfde Nota is door het Kabinet echter nooit vastgesteld en in 2006 vervangen door de Nota Ruimte (paragraaf 4.4.2). In de Nota Ruimte hebben de stedelijke netwerken geen plaats meer gekregen. De samenwerking aan de ruimtelijke visie binnen de Stedendriehoek is toen toch doorgezet. Na verschillende gemeentelijke herindelingen en de afsplitsing van

niet ruimtelijke taken (GGD en Brandweer), wordt in 2005 het stedelijk netwerk de Stedendriehoek opgericht. De indeling van de provincie Gelderland in samenwerkingsgebieden als genoemd in de Wgr (paragraaf 4.5), is voor de Stedendriehoek vastgesteld voor zeven gemeenten: Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Lochem, Voorst en Zutphen. Hiervan ligt de gemeente Deventer in de provincie Overijssel en de overige gemeenten in de provincie Gelderland. (website Stedendriehoek, Nicis 2011)

Vorm van samenwerking

Als hoofuitgangspunten voor de regionale samenwerking worden genoemd, dat alle gemeenten samenwerken vanuit gelijkwaardigheid en dat er geen overdracht zal plaatsvinden van lokale bevoegdheden aan de regio. Daarnaast wordt er een grote betrokkenheid van colleges en gemeenteraden nagestreefd zonder een (groot) regiobureau met vast personeel. De samenwerking is te omschrijven als licht en gebaseerd op vrijwilligheid. Er is een kleine organisatie van ca. 7 fte, die is samengesteld uit gedetacheerde medewerkers van deelnemende gemeenten. Het inhoudelijke werk wordt grotendeels vanuit de deelnemende gemeenten gedaan en bestaat in 2010 uit een aantal strategische thema's (A1, IJssel-zone, Groene Pracht, Wonen en Werken en Sociale Kracht). Ieder strategisch thema wordt vertegenwoordigd in het dagelijks bestuur door een wethouder of burgemeester uit de verschillende gemeenten. In het dagelijks bestuur heeft ook een adviseur vanuit de provincie Overijssel en één vanuit de provincie Gelderland (namens Deventer) zitting. Naast het dagelijks bestuur is er een regioraad, die bestaat uit 14 leden (van elke gemeente 2). De regioraad bestaat uit bestuurders van de deelnemende gemeenten, inclusief de leden van het dagelijks bestuur. De ambtelijke structuur van de Stedendriehoek is voornamelijk opgebouwd uit ambtenaren van de betrokken gemeenten en de provincies Gelderland en Overijssel. Er zijn zeven regiocoördinatoren (afgevaardigd uit de gemeente waarin ze werkzaam zijn) die ieder optreden als ambtelijk adviseur van één van de portefeuillehouders in het dagelijks bestuur. De regiocoördinatoren sturen werkgroepen (wonen, werken, grondbeleid, etc.) aan waarin met ambtenaren uit verschillende gemeenten aan projecten van de Stedendriehoek wordt gewerkt. De regio Stedendriehoek heeft geen eigen bestuurlijke bevoegdheden. Strategische besluiten (langetermijnvisies, begrotingen, etc.) die in de regio worden genomen en worden vastgesteld door de regioraad zijn allereerst goedgekeurd in en door de gemeenteraden van alle deelnemende gemeenten. Om de raden bij het beleid van de Stedendriehoek te betrekken, organiseert het bureau van de Stedendriehoek informatie bijeenkomsten langs de gemeenteraden. Onderstaand figuur 7.1 toont de organisatiestructuur schematisch. (website Stedendriehoek, Nicis 2011)



Figuur 7.1 – Organisatiestructuur Stedendriehoek - Bron: www.Stedendriehoek.nl

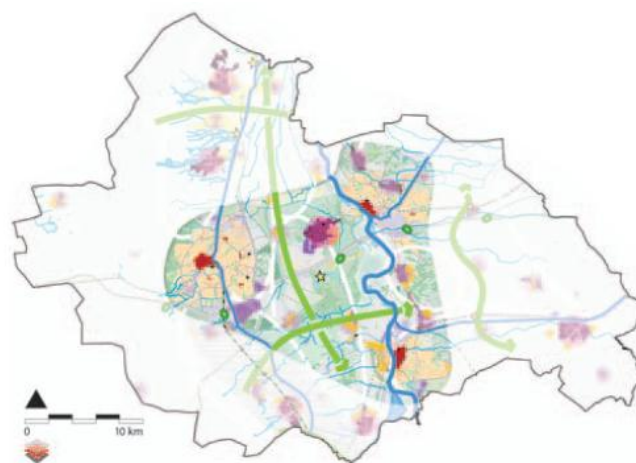
Beschrijving werkwijze in de Stedendriehoek in relatie tot het analysekader

In paragraaf 7.3.2 is beschreven dat door middel van literatuurstudie en de interviews is gezocht naar informatie om te onderzoeken in hoeverre de werkwijze binnen de Stedendriehoek aansluit bij de voorgestane werkwijze en het analysekader? Hiervoor is een indeling in vier onderwerpen gemaakt die hieronder beschrijvend voor de werkwijze in de Stedendriehoek zijn uitgewerkt.

Ad a. Bestaat er een integraal opgestelde regionale ruimtelijke visie?

Binnen de Stedendriehoek zijn een tweetal regionale structuurvisies opgesteld. Eén voor het bundelingsgebied (Regionale StructuurVisie, RSV 2007) en één voor het niet-bundelingsgebied (RSV Voorlanden 2009). Het bundelingsgebied is het gebied binnen de denkbeeldige lijn Apeldoorn, Deventer en Zutphen (figuur 7.2). Dit is de locatie waar de verstedelijkingsopgave voor de Stedendriehoek zou moeten neerslaan. De RSV over het niet-bundelingsgebied, geeft de ruimtelijke visie voor het landelijk gebied weer. Beide visies hebben een doorkijk tot 2030. Deze structuurvisies zijn vastgesteld in alle deelnemende gemeenteraden evenals in de regio. Uit gesprekken met geïnterviewden blijkt dat de structuurvisies ook door de provincies Overijssel en Gelderland worden gedragen. De RSV gaat uit van een (integrale) samenhangende ruimtelijke ontwikkeling, waarbij het wonen wordt bekeken in relatie met bereikbaarheid, economie, natuur en landschap. In de structuurvisies zijn afspraken op hoofdlijnen gemaakt over woningbouw in de regio. Onder de benaming 'occupatie-principe' kiest de Stedendriehoek voor het concentreren van nieuwe ruimtebehoeften voor wonen binnen de grenzen van het bundelingsgebied. Afgesproken is dat 'de verhouding van het bundelingsgebied ten opzichte van het niet-bundelingsgebied wat betreft de ontwikkeling van de bevolkingsomvang tenminste gelijk moet blijven' (RSV 2007, p.57). Dit komt neer op een verdeling van 80 procent in het bundelingsgebied en 20 procent in het niet-bundelingsgebied (RSV 2009, p. 73).

Verder is afgesproken om in de gehele Stedendriehoek inbreiding boven uitbreiding te laten gaan (RSV 2007, p. 57; 2009, p. 73), in ieder geval 45% van de toename binnen de bestaande steden en dorpen en dus maximaal 55% buiten die bestaande steden en dorpen. In de RSV zijn ook afspraken gemaakt over aantallen te ontwikkelen woningen. Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een integraal opgestelde ruimtelijke visie. In de Stedendriehoek is ervoor gekozen om een scheiding aan te brengen tussen het bundelings- en niet-bundelingsgebied. De documenten zijn wel op elkaar afgestemd. Met deze visie en bijbehorende uitgangspunten sluit de Stedendriehoek aan bij het beleid van beide Provincies en de Nota Ruimte.



Figuur 7.2 – Bundelings- en niet bundelingsgebied - Bron: RSV Stedendriehoek

Ad b. Is de visie in samenwerking met provincie en lokale partijen afgestemd en/of opgesteld?

Uit interviews blijkt dat de communicatie over de Regionale structuurvisie zich heeft gericht op directe partners van de regio zoals het Rijk, de provincies, de Kamer van Koophandel en ondernemers organisaties als het MKB. Met deze publieke en private organisaties zijn regionale sessies gehouden over de uitgangspunten van de visie. Ook richting burgers heeft afstemming plaatsgevonden, er zijn bijvoorbeeld inloopavonden, rondetafelgesprekken en conferenties georganiseerd om tot een voorstel voor de visie te komen. De voorontwerpvisie heeft de gebruikelijke inspraakprocedure gevolgd in de verschillende gemeenten. De ontwerpvisie is daarna ter visie gelegd. Op basis van deze globale inzichten kan gesteld worden dat er gewerkt is aan draagvlak door met lokale partijen over de regionale visie in dialoog te gaan en de mogelijkheid te bieden er op in te spreken. In het proces van totstandkoming lijkt er sprake van *horizontale netwerksturing* tussen partijen.

Ad c. Is er door de provincie een regionale kwalitatieve woonvisie opgesteld en afgestemd?

Provincie Gelderland Kwalitatief Woonprogramma 2010-2019

De provincie Gelderland heeft in januari 2010 als uitwerking op de provinciale structuurvisie (2005) en de regionaal opgestelde structuurvisies, de woonvisie Gelderland (Keuzevrijheid & Identiteit) vastgesteld. In de

RSV staat hierover dat het behoeftenonderzoek slechts een momentopname is en dat behoefteramingen regelmatig gemonitord worden (RSV 2009, p 71). In deze woonvisie is de woningbouw programmering voor de Gelderse gemeenten in de Stedendriehoek (exclusief Deventer) vastgesteld in het Kwalitatief Woonprogramma, (KWP 3). Het KWP heeft als doel het woningaanbod op regionaal niveau, zowel kwantitatief als kwalitatief, zo goed mogelijk af te stemmen op de behoefte. Het KWP 2010-2019 (KWP3) beschrijft per regio de programmatische opgave op basis van de geconstateerde regionale woningbehoefte en is daarmee het richtpunt voor woningbouwbeleid van de gemeenten in de regio. Het KWP is tot stand gekomen in overleg met de Gelderse regio's, gemeenten en woningcorporaties. Hoe deze toevoegingen van woningaantallen binnen de regio's worden verdeeld en waar de woningen komen, laat de provincie aan de regio's over. Op basis van dit provinciale beleid moet het woningaanbod op regionaal niveau zo goed mogelijk worden afgestemd met de kwantitatieve én de kwalitatieve vraag naar woningen. Bij het KWP3 heeft de provincie op basis van de (destijds) meest actuele bevolkingsprognose en woningmarktonderzoeken (Primos, WoON 2009) voor alle regio's in Gelderland de programmatische opgaven vastgesteld. Hierin staan op de eerste plaats aantallen woningen aangegeven die vervolgens vertaald zijn naar woningtypen en financierings categorieën om ondermeer te voldoen aan de woningvraag in de Stedendriehoek. Het sturen op functionerende gebieden lijkt onderbelicht.

Provincie Overijssel (Deventer) Prestatieafspraken wonen

De provincie Overijssel heeft op basis van dezelfde prognoses (Primos en WoON) voor de periode 2010-2015 afspraken gemaakt met de gemeente Deventer. Overijssel hanteert een andere methodiek dan Gelderland. Overijssel maakt per gemeente prestatieafspraken over het aantal (kwantitatief) toe te voegen woningen, dit in tegenstelling tot de provincie Gelderland die de verdeling van toe te voegen woningen over laat aan de gemeenten binnen de regio. Voor de gemeente Deventer is dus duidelijk hoeveel woningen het tot 2015 mag toevoegen. Voor de andere gemeenten zal hierover een dialoog gevoerd moeten worden. Dit hadden de gemeenten van de Stedendriehoek in 2010 moeten doen maar dit is tot op dit moment nog niet gelukt. De provincie Gelderland hanteert het KWP als uitgangspunt voor de woningbouwprogrammering in de regio Stedendriehoek.

Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat er door provincie Gelderland een regionale kwalitatieve woonvisie voor de Stedendriehoek is opgesteld en afgestemd met partijen. De volgende zaken zijn opgevallen. De provincie Overijssel maakt afspraken op woningbouw aantallen op stadsniveau. Gelderland laat de verdeling van aantallen over aan de regio. De visie is op de eerste plaats kwantitatief. Vervolgens wordt in de visie wel gesproken over percentages woningbouw categorieën (kwalitatief). Ook uit de gesprekken is naar voren gekomen dat de provincie sterk stuurt op aantallen voor de gehele regio. Het sturen op functionerende gebieden komt in de visie minder naar voren. Het KWP is afgestemd binnen de regio, bestuurlijk zijn er ook afspraken over gemaakt, maar niet in alle gemeenten van de regio is deze ook langs de gemeenteraden geweest. Voor individuele gemeenten heeft het KWP dus nog geen bestuurlijke status.

Rol van de provincie

Het lijkt erop dat De provincie Gelderland door een onvoldoende gedragen KWP (nog niet in alle gemeenteraden een besluit over KWP) een hiërarchischer positie heeft ingenomen ten opzichte van de regio. In de GS notitie Regionale woningbouw programmering (2011) benadrukt de provincie Gelderland het belang het KWP3. Het lijkt erop dat de provincie Gelderland harde afspraken wil maken en deze ook wil handhaven. De provincie stelt dat zolang er geen bestuurlijk vastgesteld regionaal

Gelderland neemt regie. Wie volgt?

Door Boudewijn Warbroek • 20.05.11 • 0 reacties

Plan na plan sneuvelt in de provincie Gelderland. Nadat eerder drastisch het mes werd gezet in de woningbouw, zijn nu de bedrijventerreinen aan de beurt.

Tot verdriet van sommige gemeentebesturen is Gelderland bezig met het gestaag terugsnijden van het overschot aan ruimtelijke plannen. En wie niet horen wil, moet maar voelen. Zo blokkeerde het provinciebestuur eerder dit jaar de bouw van 650 woningen in Beneden-Leeuwen, gemeente West Maas en Waal. VVD-wethouder Jos van Gruijthuijsen noemde dat 'desastreus' voor zijn gemeente. Maar verbaasd kon de wethouder niet zijn, want enkele maanden eerder had de provincie in buurgemeente Druten precies hetzelfde gedaan.

Artikel 7.1 – Bron: Binnenlands bestuur - 20-5-2011

woningbouw programma ligt er overwogen wordt om tegen bestemmingsplannen zienswijze in te dienen (GS, 2011). De nieuwe Wro biedt provincies de mogelijkheid om dit ook te doen. Indien een bestemmingplan niet wordt aangepast, heeft de provincie nog de mogelijkheid om een reactieve aanwijzing (beschermen provinciale doelen) in te dienen. Hiervoor heeft de provincie Gelderland (15 december 2010) het KWP 3 opgenomen in de Ruimtelijke Verordening Gelderland (2010). Artikel 3 van de RVG luidt als volgt: "De in een bestemmingsplan op te nemen nieuwe woonlocaties en de daar te bouwen woningen dienen te passen in het vigerende, door Gedeputeerde Staten vastgestelde Kwalitatief woonprogramma voor de betreffende regio". De provincie Gelderland heeft hier al gebruik van gemaakt (zie artikel 7.1). Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de provincie Gelderland voor het opstellen en afstemmen een netwerksturingstijl heeft gehanteerd. Voor het handhaven zet de provincie machtsmiddelen in (hiërarchische sturingstijl).

Ad d. Hoe is het proces van ruimtelijke planning (visie) naar uitvoeringspraktijk (programmering) in de regio vormgegeven?

Tot 2011 zijn woningbouwplannen nauwelijks (regionaal) afgestemd. Volgens geïnterviewden zijn plannen voornamelijk lokaal getoetst aan het afsprakenkader in de Structuurvisie. Daarbij wordt geconcludeerd dat alle woningbouwplannen voldoen aan de regionale Structuurvisie. Het probleem van een te grote planologische capaciteit wordt door de geïnterviewden op de eerste plaats dan ook teruggebracht tot het wegvallen van de marktvraag, een conjunctureel probleem.

In april 2011 neemt de provincie Gelderland in een brief gericht aan alle regio's zonder afgestemde woningbouwafspraken passend binnen het KWP 3, een hiërarchische houding aan. De provincie stelt dat zolang er geen bestuurlijk vastgesteld regionaal woningbouw programma ligt er overwogen wordt om tegen bestemmingsplannen zienswijze in te dienen (GS, 2011). Uit de gesprekken is duidelijk geworden dat deze brief het markeringspunt vormt om op regionale schaal tot (integrale) woningbouw afspraken die passen binnen behoefteringen te komen. Dit proces wordt hieronder globaal beschreven. Als ondersteuning wordt de indeling van de hypothesen (6.4.2) gebruikt:

Visie - *de overheid zal zich bij het opstellen van zowel visies evenals met de koppeling naar uitvoering (programmering) als een (proactieve) netwerkspeler moeten optellen.*

De Stedendriehoek heeft het bestaande afsprakenkader, de Regionale StructuurVisie, (RSV 2007) en de Structuurvisie voor het niet-bundelingsgebied (RSV Voorlanden 2009) als uitgangspunt genomen. De gewijzigde marktomstandigheden vormen geen aanleiding om de uitgangspunten in de visie te heroverwegen. De in de structuurvisie opgenomen uitgangspunten met betrekking tot het programma wonen zijn ongewijzigd van kracht.

Acceptatie - *pas als geaccepteerd wordt dat een te grote planologische capaciteit een probleem vormt kan de overheid (vanuit het netwerk) hier een rol in spelen.*

De provincie Gelderland heeft in januari 2010 het woningbouwprogramma (KWP 3) in afstemming met de Stedendriehoek vastgesteld. Op dat moment was het duidelijk dat de Stedendriehoek op basis van prognoses aanzienlijk terug zou gaan in woningbouwaantallen. Dit signaal is door de gemeenten opgepakt en heeft in november 2010 geleid tot het Knelpunten document (2010). Dit document heeft een ambtelijke status. Zoals de naam al aangeeft worden in het document de knelpunten voor wijziging in woningbouwprogramma beschreven. Er worden geen keuzes en ook geen procesafspraken om tot keuzes te komen gemaakt. In april 2011 doet de provincie een dwingend verzoek om tot regionale afspraken conform het KWP 3 te komen. Naar aanleiding hiervan krijgt in mei 2011 het proces een vervolg als vanuit de Stedendriehoek het voorstel richting de portefeuillehouders wonen wordt gedaan om tot een afsprakenkader te komen. Op basis hiervan kan voorzichtig geconcludeerd worden dat (pas) nadat de provincie een hiërarchische houding aannam, een eerste stap is gezet in het maken van afspraken. Er kan hier niet gesproken worden over acceptatie vanuit het netwerk dat een te grote planologische capaciteit schadelijk is.

Inzicht - *alleen vanuit inzicht in regionale programmering kan de overheid invloed uitoefenen op meer evenwicht in de woningbouwmarkt. Voor dit inzicht is een verregaand marktinzicht wenselijk.*

In het voorstel om tot een afsprakenkader te komen staat het bereiken van meerwaarde door afstemming op regionaal niveau centraal. Daarbij fungeren de kwantitatieve en kwalitatieve uitgangspunten in het KWP 3 als startpunt. De regio Stedendriehoek en de provincie Gelderland zien het als een gezamenlijke verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat er wordt gebouwd naar behoefte, zowel naar aantallen als naar type woningen. In de Stedendriehoek ontbrak het tot begin 2011 aan een regionaal inzicht in de woningbouwprogrammering. Begin 2011 is een start gemaakt om de lokaal opgestelde planningslijsten te uniformeren en op regionaal niveau inzichtelijk te maken. Deze regionale planningslijst vormen de basis voor gesprek, om op regionaal niveau keuzes te maken. Hierbij moeten bestuurlijk goedgekeurde afspraken gemaakt worden, over de teruggang van ca. 23.000 naar 8.500 netto toe te voegen woningen.

Financieel onafhankelijke rol - *om onafhankelijk 'ruimtelijk waardevolle' afwegingen te maken, moet de overheid zelf geen financieel belang hebben*

Met een mogelijke neerwaartse bijstelling van de gemeentelijke woningbouwprogramma's zijn kosten verbonden, bijvoorbeeld in de vorm van renteverliezen op investeringen vanwege temporiseringsen, afboekingen van investeringen vanwege het schrappen van locaties en/of het afkopen van verplichtingen aan marktpartijen. In het afsprakenkader heeft de lokale rol een belangrijke positie. Om tot een goed onderbouwd marktinzicht te komen vormen de lokale marktomstandigheden het uitgangspunt, hierbij spelen aspecten als; prioritair locaties en woonmilieus een rol. Wat in de gesprekken en het afsprakenkader opvalt, is de nadruk op mogelijke financiële knelpunten. In het afsprakenkader staat hierover het volgende: Het is de opgave om te komen tot een evenwichtig regionaal programma dat aansluit bij vraag en aanbod op de woningmarkt. Dit moet tevens recht doen aan vastgesteld beleid. Ook moet er voldoende rekening gehouden worden met *financiële belangen* en *politieke ambities*. Uit de gesprekken blijkt dat de Stedendriehoekgemeenten in de afgelopen jaren zelf veel grondposities hebben ingenomen (actief grondbeleid), voor het realiseren van woningbouw doelstellingen. Hierover wordt aangegeven dat er in principe veel ruimte bestaat om keuzes te maken vanuit eigen grondposities. Deze keuzes hebben echter wel direct grote financiële gevolgen. Het gevaar bestaat dat nu keuzes worden gemaakt enkel op basis van financiële argumenten, en dat dit leidt tot kwalitatief gezien ongewenste ruimtelijke uitkomsten.

Onderhandelen - *onderhandelen over gewenste en ongewenste ontwikkelingen vanuit een sociaal-economische achtergrond op regionale schaal moet de focus zijn.*

Binnen de Stedendriehoek zijn woningmarktonderzoeken uitgevoerd voor de regio. Hierin is in tegenstelling tot de Stadsregio geen sub-regionale verdiepingsslag op gemaakt. Wel zijn er woningmarktonderzoeken voor het gemeentelijke niveau uitgevoerd. In het KWP3 wordt voor het Gelderse deel van de Stedendriehoek in de periode (2010-2020) uitgegaan van een toename van de woningbehoefte met netto 8.500 woningen. De verdeling van deze 8.500 netto toe te voegen woningen vindt plaats op basis van het aandeel van een gemeente in de totale woningvoorraad per 1 januari 2010. Dit wordt het kwantitatieve richtpunt genoemd. De Gelderse gemeenten accepteren deze richtgetallen voor hun programmering. Het valt op dat aan deze verdeling geen onderzoek naar vraag- en behoefte prognoses ten grondslag ligt. Verder lijkt het proces meer lokaal dan regionaal ingericht. Binnen het richtgetal richten gemeenten een herprogrammering in die vervolgens regionaal worden afgestemd. Tot op dit moment heeft er geen confrontatie plaatsgevonden van gelijksoortig programma op bovenlokale schaal. Zonder dit inzicht kan hierover ook geen dialoog worden aangegaan. Wel is er in het proces gekozen voor het stellen van regionale prioriteiten. Hierbij gaat het om het selecteren van locaties die die van grote betekenis zijn voor een stad of regio. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om: Het voorzien in de woningbehoefte van geprioriteerde doelgroepen of locaties die van cruciaal belang zijn voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit, Maar ook locaties waarvan de voorbereidingen als zo ver gevorderd zijn dat het zeer kostbaar gaat worden om uit te stellen of te stoppen.

Flexibiliteit (monitoring) - ruimtelijke planning (visie, wat wil je?) moet flexibel verbonden worden met de uitvoeringspraktijk (programmeren, waar is behoefte aan?)

Binnen de Stedendriehoek beschouwen de geïnterviewden woningprogrammering als een dynamisch proces dat er op is gericht om flexibel te kunnen reageren op wisselende marktomstandigheden. Hierbij wordt benoemd dat gebleken is dat de toekomst zich slecht laat voorspellen. Het inzicht bestaat dat er in de periode van het KWP (2010-2020) waarschijnlijk veel kan en zal veranderen. De rol van de overheid in het regionaal programmeren van woningbouwgevallen zit dan ook in het flexibel kunnen inspringen op veranderende omstandigheden en onverwachte ontwikkelingen. Partijen zien die programmering daarbij als een voortschrijdend proces dat continu gemonitord moet worden. Het mogelijk effect hiervan is dat nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van de woningvraag en/of de woningproductie snel gesignaleerd kunnen worden om hier gezamenlijk op in te kunnen spelen.

7.4 Conclusies



Het doel van de casestudie is om te achterhalen of beschreven werkwijze in het analysekader (als mogelijkheid voor de overheid om meer evenwicht op de woningbouwmarkt te stimuleren), in de praktijk ook zo wordt uitgevoerd. Gezien de grote regionale verschillen in planologische capaciteit ten opzichte van behoeftesramingen, (Stedendriehoek +249 procent en Stadsregio +130 procent), binnen de provincie Gelderland, wordt verondersteld dat er mogelijk andere methoden gebruikt zijn om evenwicht te stimuleren. In deze paragraaf worden globaal de belangrijkste verschillen tussen de regio's per onderdeel benoemd

Bestaat er een integraal opgestelde en met actoren afgestemde regionale ruimtelijke visie?

Zowel binnen de Stedendriehoek als de stadregio zijn er regionale ruimtelijke visies opgesteld. In tegenstelling tot de Stadsregio heeft De Stedendriehoek dit ruimtelijk kader in tweeën opgedeeld. Een visie voor het gebied waar de verstedelijkingsopgave ligt en een voor het gebied daarbuiten. Beide visies gaan uit van een (integrale) samenhangende ruimtelijke ontwikkeling, waarbij het wonen wordt bekeken in relatie met bereikbaarheid, economie, natuur en landschap.

Op basis van deze globale inzichten kan gesteld worden dat er zowel in de Stadsregio als in de Stedendriehoek gewerkt is aan draagvlak onder actoren uit het netwerk. In het proces van totstandkoming lijkt er sprake van horizontale netwerksturing tussen partijen. Ook zijn in beide visies op hoofdlijnen afspraken over de woningbouw in de regio. Zowel de Stedendriehoek als de stadregio ziet voor zichzelf een coördinerende rol in de woningbouwopgave. De Stadsregio heeft in tegenstelling tot de Stedendriehoek gekozen voor het maken van afspraken met individuele gemeenten. Hiervoor is het instrument woonconcessies gebruikt. Deze woonconcessies zijn mede met marktpartijen besproken.

Is er door de provincie een regionale kwalitatieve woonvisie opgesteld en afgestemd?

Zowel voor de Gelderse steden (exclusief Deventer) in de Stedendriehoek als voor de Stadsregio is door de provincie Gelderland een woonvisie opgesteld. In deze woonvisie is de woningbouw programmering vastgesteld in het Kwalitatief Woonprogramma, (KWP 3). Het KWP is voor beide regio's gebaseerd op dezelfde woningmarktonderzoeken en prognoses. Bij de totstandkoming lijkt er sprake van horizontale netwerksturing (tot stand gekomen met regio's provincie, gemeenten en corporaties), tussen partijen. De verdeling van het aantal woningen laat de provincie over aan de regio's. Op dit punt wijkt de werkwijze af van de provincie Overijssel die wel per gemeente prestatieafspraken over het aantal (kwantitatief en kwalitatief) toe te voegen woningen opstelt. Afwegingen op regionale schaal zijn

er niet eenvoudiger op geworden omdat voor één stad in de regio (Deventer) duidelijk is hoeveel woningen het mag toevoegen en voor de andere gemeenten hier nog een dialoog over gevoerd moet worden. Er zijn een aantal die opvallen: Op de eerste plaats stuurt de provincie sterk op aantallen voor de gehele regio. Het sturen op functionerende gebieden komt in de visie minder naar voren. Zowel binnen de Stedendriehoek als de Stadregio heeft de provincie voor het opstellen en afstemmen een horizontale netwerksturing gehanteerd. Voor het handhaven van het KWP in de regio's hanteert de provincie een hiërarchische sturingsstijl. Dit blijkt uit het inzetten van machtsmiddelen. Daarnaast zijn de verhoudingen binnen de regio Stedendriehoek zijn niet gelijk omdat Deventer onder een ander regime valt. Door het ontbreken van een gezamenlijke opdracht voor de Stedendriehoek blijkt dat De Provincies onderling hun beleid onvoldoende hebben afgestemd.

Hoe is het proces van ruimtelijke planning (visie) naar uitvoeringspraktijk (programmering) in de regio vormgegeven?

Gewijzigde context – proces van nieuwe woningbouwafspraken

Als gevolg van wijzigingen in de demografische ontwikkelingen en gewijzigde marktomstandigheden, financiële middelen, etc. staat beide regio's voor de komende periode een nieuwe opgave te wachten. Op basis van behoefteprognoses was er voor beide regio's een te grote voorraad aan harde en zachte plannen aanwezig. Voor het naar beneden brengen van deze plancapaciteit is er in beide regio's een proces gestart. Hieronder worden de verschillen in werkwijze om op regionale schaal tot een integraal afgewogen woningbouwprogrammering passend binnen behoefteschattingen te komen beschreven.

Visie - *de overheid zal zich bij het opstellen van zowel visies evenals met de koppeling naar uitvoering (programmering) als een (proactieve) netwerkspeler moeten optellen.*

Beide regio's hebben voor de nieuwe opgave de huidige visies als uitgangspunt genomen. Hiermee wordt voor een consistente lange termijn ontwikkeling van de regio gekozen. Als reactie op wijzigingen in de context heeft de Stadsregio er voor gekozen om samen met actoren vanuit het netwerk een verdiepingsslag rondom de verstedelijkingsopgave op te stellen.

Acceptatie - *pas als geaccepteerd wordt dat een te grote planologische capaciteit een probleem vormt kan de overheid (vanuit het netwerk) hier een rol in spelen.*

Vanuit de interviews is het probleem van een te grote planologische capaciteit voor beide regio's terug te brengen tot drie hoofdpunten. Op de eerste plaats wordt het probleem teruggebracht tot gewijzigde marktomstandigheden. Alle plannen passen nog binnen de gestelde visie, er is (slechts) sprake van een uitgestelde vraag. In lijn hiermee wordt op de tweede plaats door het later kunnen realiseren van ontwikkelingen het financiële probleem benoemd. Dit als gevolg van verliezen (rente, afboeken) op reeds gedane (publieke) investeringen. Op de laatste plaats wordt door een aantal geïnterviewden het gevaar van teruggaan in ruimtelijke kwaliteit benoemd. Hierbij wordt duidelijk gesteld dat het beter is om plannen te schrappen dan voor alle plannen minder ruimtelijke kwaliteit te bieden onder druk van financiële uitgangspunten.

Voorzichtig kan geconcludeerd worden dat de stadregio als onafhankelijk overkoepelende organisatie eerder dan in de Stedendriehoek het probleem of urgentie heeft gezien om woningbouwplannen in overeenstemming te brengen met vraagprognoses. Het lijkt erop dat in de Stedendriehoek de uitgangspunten in het KWP van de provincie pas bestuurlijk zijn geagendeerd nadat de provincie dreigde met het inzetten van machtsmiddelen.

Inzicht - *alleen vanuit inzicht in regionale programmering kan de overheid invloed uitoefenen op meer evenwicht in de woningbouwmarkt. Voor dit inzicht is een verregaand marktinzicht wenselijk*

In de Stedendriehoek zijn woningmarktonderzoeken om inzicht in de vraag te ontwikkelen veelal lokaal (gemeentelijk) uitgevoerd. Tot begin 2011 bestond er een beperkt inzicht in de woningbouw programma's op regionaal niveau. Het afstemmen van deze programma's op bovenlokaal tot regionaal

niveau heeft hierdoor nauwelijks plaatsgevonden. Begin 2011 is een start gemaakt om de lokaal opgestelde planningslijsten te uniformeren en op regionaal niveau inzichtelijk te maken. Deze regionale planningslijst vormt de basis voor gesprek om op regionaal niveau keuzes te maken. Het lijkt erop dat dit proces in een versnelling is terecht gekomen door de hiërarchischer opstelling van de provincie. De Stadsregio heeft in een eerder stadium vanuit een coördinerende (onafhankelijke) rol getracht meer inzicht in de woningbouwmarkt te ontwikkelen. Hierdoor is bekend dat er in de Stadsregio aanzienlijke regionale verschillen zijn, van krimp tot aan groei. De Stadregio heeft onderbouwd vanuit woningmarkt onderzoek de regio verder onderverdeeld in sub-regio's die de schaal van de woningmarkt het beste benaderen. Op dit sub-regionale niveau zijn de aanwezige kwantitatieve en kwalitatieve plancapaciteit inzichtelijk gemaakt.

Voorzichtig kan geconcludeerd worden dat de Stadsregio als onafhankelijk overkoepelende organisatie een coördinerende rol heeft vervuld bij het inzichtelijk maken van woningbouwprogramma's. In de stadregio is dit gedaan op het schaalniveau die de schaal van de woningmarkt het beste benaderen, het sub-regionale niveau. Het lijkt erop dat De Stedendriehoek is gestart met het inzichtelijk maken van woningbouwprogramma's op het regionale schaal na de hiërarchischer opstelling van de provincie.

Financieel onafhankelijke rol - om onafhankelijk 'ruimtelijk waardevolle' afwegingen te maken, moet de overheid zelf geen financieel belang hebben

Zowel in de Stedendriehoek als de Stadregio hebben grotendeels alle gemeenten actief grondposities ingenomen. Door geïnterviewden wordt het tijdig kunnen beschikken over voldoende bouwgrond voor woningbouw als doelstelling van beleid genoemd. Aan deze bouwgrond zijn als gevolg van een neerwaartse bijstelling van de gemeentelijke woningbouwprogramma's financiële effecten verbonden. Uit stukken en gesprekken valt voorzichtig af te leiden dat in beide regio's keuze gestuurd worden door deze financiële belangen.

Onderhandelen - onderhandelen over gewenste en ongewenste ontwikkelingen vanuit een sociaal-economische achtergrond op regionale schaal moet de focus zijn.

In de Stedendriehoek is men later in het proces dan in de Stadsregio. Het proces van keuzes maken door onderhandeling gaat nu pas plaatsvinden. Ook bij de gemaakte procesafspraken om tot keuzes te komen wordt het financiële belang nadrukkelijk als afwegingscriteria benoemd.

In de Stadregio is de Dialoog over het terugbrengen van de plancapaciteit al afgerond. Ook hierin valt op dat keuzes naast het komen tot waardevolle ruimtelijke uitkomsten, financiële overwegen meespelen. Dit blijkt uit het feit dat er tot dit moment geen woningbouwplannen geschrappt zijn waaraan directe financiële consequenties zijn verboden.

Flexibiliteit (monitoring) - ruimtelijke planning (visie, wat wil je?) moet flexibel verbonden worden met de uitvoeringspraktijk (programmeren, waar is behoefte aan?)

Beide regio's onderschrijven het belang om flexibel te kunnen inspelen op (snel) veranderende markt vraag. Het lijkt er op dat er behoefte bestaat aan meer inzicht in actuele ontwikkelingen van woningaanbod en -vraag om hier woningbouwambities flexibel op te kunnen bijsturen. Het monitoren van deze ontwikkelingen en het delen van dit inzicht wordt als een belangrijke rol van de overheid genoemd.

Samengevat

In dit hoofdstuk is een antwoord gegeven op deelvraag 5 "Hoe wordt in de praktijk omgegaan met een te grote planologische capaciteit op de woningbouwmarkt?" Hiervoor zijn de cases (Regio Stedendriehoek en Stadsregio) onderzocht aan de hand van de in tabel 6.1, opgestelde hypothesen en voor toetsing. In onderstaande tabel 7.1 worden de bevindingen op basis van deze hypothesen samengevat weergegeven.

Algemeen		Stedendriehoek		Stadsregio	
Samenwerkingsvorm		Wgr, vrijwillig, kleine organisatie		Wgr+, verplichtend, regio organisatie	
		geen overdracht van lokale bevoegdheden aan de regio.		Besluitvorming vindt plaats in eigen regionaad.	
		Inhoudelijk werk vanuit de deelnemende gemeenten		Coördinerende rol + inhoudelijk werk vanuit de regio organisatie	
Hypothesen, aannames voor toetsing		Stedendriehoek		Stadsregio	
a.	Bestaat er een integraal opgestelde regionale ruimtelijke visie?	Ja – tot 2030		Ja – tot 2020	
		Twee op elkaar afgestemde visies - Voor het bundelingsgebied - Voor niet-bundelingsgebied		Een integrale ontwikkelingsvisie	
b.	Is de visie in samenwerking met provincie en lokale partijen afgestemd en/of opgesteld?	Ja		Ja	
		Opstellen / Afstemmen	Netwerksturing	Opstellen/ Afstemmen	Netwerksturing
-	Woningbouwafspraken in visie	Ja		Ja	
-	Coördinerende rol	Ja	Regionale afspraken	Ja	Concessie afspraken per gemeente
c.	Is er door de provincie een regionale kwalitatieve woonvisie opgesteld en afgestemd?	Ja (excl. Deventer, beperkte afstemming met provincie Overijssel)		Ja	
		Opstellen/ Afstemmen	Netwerksturing	Opstellen/ Afstemmen	Netwerksturing
		Handhaving	Hiërarchische sturing	Handhaving	Hiërarchische sturing
-	Gericht op functionerende gebieden	Nee, Gericht op woningen (kwalitatief en kwantitatief)			
d. Hoe is het proces van ruimtelijke planning (visie) naar uitvoeringspraktijk (programmering) in de regio vormgegeven?					
Hypothesen		Stedendriehoek		Stadsregio	
1.	Visie	Bestaande visies als uitgangspunt, keuze voor consistente lange termijn ontwikkeling van regio			
				Door contextwijzigingen vanuit netwerksturingstijl verdiepingsslag rondom verstedelijkingsopgave	
2.	Acceptatie	Probleem wordt teruggebracht tot: 1. conjunctureel als gevolg van gewijzigde marktomstandigheden (plannen passen binnen visie) 2. financieel probleem 3. gevaar voor teruggang in ruimtelijke kwaliteit			
		(Bestuurlijke) agendering bij gemeenten zichtbaar na dreiging inzet machtsmiddelen provincie	Agendering vanuit overkoepelende regionaad zichtbaar na afstemming Kwalitatieve woonvisie (coördinerende rol Stadsregio)		
3.	Inzicht	- Onderzoeken hoofdzakelijk lokaal uitgevoerd. - Beperkt inzicht in woningbouw programma's op bovenlokaal tot regionaal niveau. - Afstemming op bovenlokaal tot regionaal niveau heeft nauwelijks plaatsgevonden.	- Stadsregio als onafhankelijk overkoepelende organisatie heeft coördinerende rol vervuld bij het inzichtelijk maken van woningbouwprogramma's. - Door kennis vanuit onderzoek is dit gedaan op de schaal die de woningmarkt het beste benaderen, het sub-regionale niveau.		
4.	Financieel onafhankelijke rol	Nee, Grotendeels alle gemeenten hebben actief grondposities ingenomen. Als doelstelling wordt het tijdig kunnen beschikken over voldoende bouwgrond voor woningbouw genoemd			
5.	Onderhandelen	Proces keuzes door onderhandelen van start Procesafspraken gericht 'waardevolle regionale ruimtelijke uitkomst' - prioriteit bij locaties, die van grote betekenis zijn voor regio, en voor het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit (functionerende gebieden) Maar ook financieel gestuurd, wat blijkt uit - prioriteit aan locaties waarvan voorbereiding als zo ver gevorderd zijn, dat stoppen of uitfasen zeer kostbaar maakt.	Proces van keuzes door onderhandelen afgerond Keuze gericht op 'waardevolle regionale ruimtelijke uitkomst' - prioriteit bij afronden bestaande locaties (integraal functionerende gebieden) Maar ook financieel gestuurd, wat blijkt uit - geen plannen geschrapt waar financiële consequenties aan verbonden zijn (wel fasering)		
6.	Flexibiliteit	Behoeft aan meer marktinzicht om flexibel te kunnen inspelen op (snel) veranderende markt vraag. Middel: Monitoren van woningmarktontwikkelingen en het delen van dit inzicht aan actoren			

Tabel 7.1 – Conclusies empirische fase samengevat

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

'Waardevolle ruimtelijke uitkomsten' kopt de titel van dit onderzoek. Verwijst dit dan naar de wijze waarop de overheid meer evenwicht op de woningbouwmarkt kan stimuleren? Nee, het is de verwijzing naar het hoofddoel waarvoor, naar mijn inzicht, overheden ruimtelijke ontwikkelingen trachten te beïnvloeden met behulp van planning. Dat deze 'sturende' rol niet altijd tot de vooraf bedachte eindsituatie leidt, laat de ontwikkeling van de Rotterdam-regio op het titelblad zien. Op het plan Rotterdam 2000+ uit ca. 1970 zijn de ontwikkeling van Grevelingenstad en grote geprojecteerde havenontwikkelingen zichtbaar. In de overige beelden is te zien dat deze vooraf bedachte plannen als gevolg van contextuele wijzigingen (economisch, demografisch) nooit tot ontwikkeling zijn gebracht. Hiermee wordt niet bedoeld dat ruimtelijke kaders niet zinvol zijn. Wel dat ze voortdurend flexibel moeten inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen.

Om naar de uitvoering van een visie toe te werken worden afwegen gemaakt voor gewenste en ongewenste ontwikkelingen. In Nederland is het gebruikelijk dat lokale overheden hierbij zelf (risicovol) actief investeerden in grondposities. Volgens Van der Krabben (2011) vervult Nederland hierin een unieke positie. Op dit moment zitten veel gemeenten met deze grondposities die ze, vanwege crisis en krimp, niet verkocht krijgen. De totale omvang van dit 'probleem' bij gemeentelijke grondbedrijven is door Deloitte (2010) begroot op ca. 3 miljard. Grondbedrijven zijn jarenlang een 'melkkoe' voor lokale overheden geweest. Weliswaar was het behalen van winst met (actieve) bouwgrondproductie nooit het hoofddoel. Het was bij veel projecten een bijkomstigheid van actief grondbeleid, dat in hoofdzaak gericht is op het bijdragen aan sociaal economische doelen die lokale overheden nastreven. De inkomsten uit bouwgrondproductie zijn jarenlang als vanzelfsprekend aangenomen. Dit spanningsveld tussen het financiële belang bij ruimtelijke planning en anderzijds de hogere sociaal-economische doelen die overheden nastreven vormt een belangrijk dilemma om evenwicht op de woningbouwmarkt te stimuleren. In onderstaande paragraaf zal dit toegelicht worden.

8.2 Conclusies

Dit onderzoek is gestart met de beschrijving dat op veel plaatsen in Nederland, de verwachte behoefte naar nieuwbouwwoningen, niet aansluit op de aanwezige planologische capaciteit. Hierbij is gesteld dat deze te grote planologische capaciteit een probleem zou vormen voor gebiedsontwikkelingen in Nederland. Het doel van het onderzoek is een bijdrage te leveren aan het ontwikkelen van meer inzicht in de rol van de overheid die gericht is op het stimuleren van evenwicht op de woningbouwmarkt. In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de hoofdvraag centraal:

Hoe kan de overheid meer evenwicht op de woningbouwmarkt stimuleren?

Om tot beantwoording en onderbouwing van deze hoofdvraag te komen worden in dit hoofdstuk op de eerste plaats sub-conclusies vanuit literatuurstudie samengevat. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de in de praktijk opgedane kennis. De verknoping tussen de theoretische- en de in praktijk opgedane kennis zullen gezamenlijk de input leveren voor het beantwoorden van de hoofdvraag. De conclusies worden samengevat in een kader. In dit kader staat **Dilemma's (D) en Kansen (K)** uit de praktijk weergegeven.

8.2.1 Wordt het probleem van een te grote planologische erkend?

Projecten worden op het concrete gebieds- en projectniveau geoptimaliseerd, vanuit de invalshoeken; ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen (Verlaet, 2003). Een afstemming van woningbouwprogramma's in deze projecten op de schaal waarop de woningmarkt functioneert ontbreekt veelal. Als gevolg hiervan staat het optimaliseringsproces van woningbouwprogramma's vanuit de invalshoek sociaal-economisch, integraliteit en vertrouwen, op regionale schaal, gericht op waardevolle ruimtelijke uitkomsten (sociaal-economisch doel en functionerende gebieden) onder druk.

Het erkennen van het probleem is de eerste stap in het voorkomen hiervan in de toekomst. In de gehouden interviews wordt het probleem teruggebracht tot drie onderwerpen. Op de eerste plaats het conjuncturele probleem, als gevolg van gewijzigde marktomstandigheden. Gesteld wordt dat woningbouwprogramma's nog altijd passen binnen de gestelde visie, er is (slechts) sprake van een uitgestelde vraag. Hierbij refereer ik naar het plan Rotterdam 2000+ op de titelpagina, waarop vele ontwikkelingen zichtbaar zijn die nooit tot ontwikkeling gebracht zijn. Hebben wij dus te maken met 'slechts' uitgestelde vraag van projecten die binnen de visie passen? Of gaan verschillende ontwikkelingen nooit meer plaatsvinden? In lijn hiermee wordt op de tweede plaats door het later kunnen realiseren van ontwikkelingen het financiële probleem benoemd. Dit als gevolg van verliezen (rente, afboeken) op reeds gedane (publieke) investeringen. Op de laatste plaats wordt door een aantal geïnterviewden het gevaar van teruggaan in ruimtelijke kwaliteit benoemd waarbij aangegeven wordt dat beter gestuurd kan worden op minder maar kwalitatief goed functionerende gebieden. Vanuit de praktijk blijkt dat een onafhankelijk coördinerende rol een belangrijke factor is bij het vergroten van kennis en inzicht om acceptatie te vergroten.

Projecten worden geoptimaliseerd op het concrete gebiedsniveau waardoor afstemming van woningbouwprogramma's op de schaal waarop de woningmarkt functioneert veelal ontbreekt.

D: In de praktijk wordt het probleem van een te grote planologische capaciteit onvoldoende erkend.

K: Onafhankelijk coördinerende rol vanuit de regio om kennis en inzicht te vergroten.

8.2.2 Bestaat er een woningbouwmarkt?

Na het erkennen van het probleem, als eerste stap in het voorkomen, is inzicht in marktontwikkelingen en het functioneren van de markt een tweede essentiële voorwaarde om evenwicht te kunnen stimuleren. Theoretisch gezien bestaat de woningmarkt niet. Deze bestaat uit vele niet geografisch af te bakenen elkaar overlappende functionele deelmarkten. Ze verschillen per woningbouwsegment, per regio en worden gestuurd door vraag en aanbod, aanbieders, vragers etc. Door al deze verschillende op elkaar ingrijpende factoren, inclusief de rol die de overheid hierop speelt, hebben wij te maken met een bijzonder complexe markt. Complexiteit is een gegeven. Voor het stimuleren van evenwicht is deze beheersbaarder te maken door het inzicht in de markt te vergroten.

Voor het vergroten van inzicht zijn de volgende theoretische punten van belang. Op de eerste plaats functioneert de woningbouwmarkt op bovenlokale tot regionale schaal. Deze markt vormt samen met de markt voor bouwgrond een gecombineerde markt. Een rol van de overheid is hierdoor het meest effectief op de bouwgrondmarkt. De bouwgrondmarkt vormt mede door het publiekrechtelijke en eigendomsrecht een 'handel in rechten'. Het is een markt die naast prijs en regels voornamelijk gebaseerd is op vertrouwen. Dit vertrouwen in de markt wordt niet gestimuleerd doordat de overheid in staat is zowel de vraag als het aanbod op de markt te beïnvloeden. Op de bouwgrondmarkt bezit de overheid de mogelijkheid om deze dubbelrol in te vullen; die van 'marktmeester' en van 'marktspeler'. Het gevaar van deze 'dubbel pet' rol is dat bij een overheidsbelang in grondposities, ruimtelijke afwegingen enkel worden gemaakt op basis van financiële argumenten. Het gevaar is aanwezig dat dit leidt tot kwalitatief gezien ongewenste ruimtelijke uitkomsten.

Bovenstaande theoretische inzichten over het functioneren van de markt, leveren nieuwe vragen op als: Wat is de markt, hoe ontwikkelt deze zich, wat zijn de wensen en behoeften van consumenten en hoe kunnen overheden en marktpartijen hierop inspelen?

Vanuit de theorie en praktijk kan geconcludeerd worden dat regionale samenwerkingsverbanden, vanuit hun taak en schaal, bij uitstek de mogelijkheid hebben om inzicht in de marktontwikkelingen te creëren. Dit inzicht vormt de basis om programma's zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen om evenwicht op de woningbouwmarkt te stimuleren. Het valt op dat kennis van de vraag en ontwikkeling op de woningmarkt gebaseerd is op diverse uitgangspunten (lokaal, bovenlokaal, regionaal) en dat hiervoor verschillende prognosemodellen worden ingezet. Daarnaast blijkt uit de praktijk dat het afstemmen van programma's (volgens marktgericht planningsprincipe, 5.6.1) op de schaal die de woningbouwmarkt het beste benadert onvoldoende plaatsvindt.

Het voornaamste verschil in het verkrijgen van inzicht en afstemming in de aanpak, tussen de Stedendriehoek en de Stadsregio lijkt voort te komen uit de samenwerkingsvorm. De Wgr+ samenwerking in de Stadsregio Arnhem Nijmegen is verlengd lokaal bestuur. Besluitvorming en inhoudelijk werk wordt in tegenstelling tot de Stedendriehoek vanuit de Stadregio zelf uitgevoerd. Deze onafhankelijke positie voorkomt in tegenstelling tot de Stedendriehoek een dubbele rol en vermenging van belangen (gemeentebelang vs regiobelang door één persoon). Geconcludeerd wordt dat een onafhankelijk coördinerende rol effectief is in het afstemmen van programma's. De schaal waarop woningbouwprogramma's met elkaar conflicteren lijkt het beste te benaderen op het bovenlokale niveau (sub-regionaal). Beide regio's spreken duidelijk de behoefte uit om inzicht te creëren in marktontwikkelingen en blijvende te monitoren. Vanuit deze basis wordt verwacht flexibeler op marktwijzigingen in te kunnen spelen.

Stimuleren van meer evenwicht op de woningbouwmarkt door de overheid is kansrijk:

- Op de bouwgrondmarkt op bovenlokale tot regionale schaal;
- Deze markt is gebaseerd op vertrouwen;
- Om vertrouwen te stimuleren is een (financieel) onafhankelijke rol van de overheid wenselijk.
- Vanwege verregeande segmentering is een voortdurend actueel inzicht in marktontwikkelingen een essentiële voorwaarde.

D: Overheden zijn vanwege grondposities op dit moment (nog) niet in de gelegenheid om een financieel onafhankelijke rol te vervullen.

D: Het inzien van het belang van regionale samenwerking blijft voortdurende aandacht vragen.

K: Het vergroten van kennis voor de noodzaak van regionale samenwerking.

K: Beloon de resultaten van samenwerking

8.2.3 Heeft de overheid nog wel een rol op de woningbouwmarkt?

Dat de overheid een rol speelt is een gegeven, maar met het afnemen van het ideaal van de 'verzorgingsstaat' naar een 'netwerksamenleving' wordt deze rol niet meer als enige en zeker niet als meest bepalende actor in bij het proces van ruimtelijke planning gezien. Vanuit de theorie kan gesteld worden dat de rol van de overheid op de woningbouwmarkt is gelegen in het feit dat een woning voorziet in een basisbehoefte. Het voorziet voor iedere burger in de behoefte aan geborgenheid en is daardoor voor de samenleving als totaal van groot belang. Hierdoor heeft de overheid zich garant gesteld dat voor ieder huishouden een woning beschikbaar is, ongeacht de verdien-/ betaalcapaciteit. Dit is als sociaal grondrecht vastgelegd in het burgerlijk wetboek.

Het stellen van de vraag of de overheid nog wel een rol op de woningbouwmarkt heeft is terecht gezien de mogelijkheden die de (nieuwe) Wro biedt. De wetgever heeft een verduidelijking op de regiefunctie van de overheid bij de realisering van ruimtelijk plannen gegeven. In de Wro is (naast het verhalen van kosten) het mogelijk om (vanuit het sociale grondrecht) in een bestemmingsplan of projectbesluit vast te stellen hoeveel (percentage) sociale huur- en sociale koopwoningen er gerealiseerd moeten worden. Met deze mogelijkheid is de legitimatie van de overheid om een rol te spelen op de woningbouwmarkt verschoven van een 'actieve risicodragende marktspeler' naar 'facilitaire marktmeester'.

Tevens is de legitimatie van een overheidsrol die ingrijpt op de woningbouwmarkt verschoven. Historisch gezien was deze gericht op het; bevorderen van voldoende woningen (beschikbaarheid), het garanderen van een minimale kwaliteit van de woningen en het borgen van de betaalbaarheid van woningen. Tegenwoordig is de overheidsrol gericht op het stimuleren van de kwaliteit van de woonomgeving gericht op het (integraal) functioneren van gebieden.

Vanuit de praktijk valt te concluderen dat veel gemeenten geen verschuiving van actieve marktspeler naar facilitaire marktmeester hebben gemaakt. Grotendeels alle gemeenten hebben actief grondposities ingenomen. Daarnaast stuurt de provincie op aantallen woningen (kwantitatief en kwalitatief). Dit getal moet regionaal verdeeld worden en beidt daarom nauwelijks onderhandelingsruimte om te sturen op functionerende gebieden.

Stimuleren van meer evenwicht op de woningbouwmarkt door de overheid is kansrijk

- Vanuit een (financieel) onafhankelijke facilitaire ontwikkelrol van de overheid;
- Gericht op functionerende gebieden.

D: Overheden zijn vanwege grondposities op dit moment (nog) niet in de gelegenheid om een financieel onafhankelijke rol te vervullen.

D: provincie stuurt nadrukkelijk kwantitatief.

K: Meer gebruik maken van de mogelijkheden die de nieuwe Wro biedt voor locatie-eisen.

K: Erken de kwantitatieve aanpak van de provincie. Vanuit dit getal afwegingen maken welke ontwikkeling het (functionerend gebied) meest kansrijk en waarde toevoegen voor steden en regio's.

8.2.4 Wat is dan nog wel de rol voor de overheid?

Als de overheid publiek en privaat juridisch gezien voldoende mogelijkheden heeft om sociaal economische doelen te waarborgen, wat is dan nog de rol voor de overheid? Het antwoord op deze vraag is een 'onderhandelingsgerichte benadering'. Geconcludeerd is dat de woningbouwmarkt functioneert op bovenlokale tot regionale schaal. Regionale samenwerking kan gezien worden als de uitkomst van een 'zoektocht' naar een optimale ruimtelijke schaal van bestuurlijk handelen. Voor deze samenwerkingsverbanden op regionale schaal ontbreekt een democratische legitimiteit en met de invoering van de Wro ook het juridische instrumentarium om te sturen op ruimtelijke ontwikkeling. Hierdoor moeten andere (sturing)instrumenten ingezet worden.

De netwerkstijlingstijl sluit het beste aan bij de huidige maatschappelijke ontwikkelingen. Bij netwerksturing (horizontale sturing), bestaan er ongeveer gelijke machtsverhoudingen tussen de overheid en de samenleving, waardoor de overheid slechts één van de sturende partijen is. Door de wederzijdse afhankelijkheid van partijen, zal het proces zich richten op het onderhandelen over gewenste en ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Om hierover vanuit een op vertrouwen gebaseerde relatie te onderhandelen zijn een tweetal zaken van belang: Op de eerste plaats is een financieel onafhankelijke rol van de overheid noodzakelijk. Vanuit een facilitaire rol kan de overheid onafhankelijk en transparant haar afwegingen maken gericht op 'waardevolle ruimtelijke uitkomsten',

zonder dat ze daarnaast ook zelf een financieel belangen heeft. Ten tweede is een verbinding tussen visievorming (ruimtelijke planning, het lange termijn perspectief) en de uitvoering van projecten aan de andere kant (ruimtelijk programmeren, korte termijn) wenselijk.

De praktijk bevestigt gedeeltelijk de bevindingen uit de literatuur. Bij het opstellen en afstemmen van regionale visies woningbouwprogramma's kan geconcludeerd worden dat gemeenten en provincies een netwerksturingstijl hanteren. Bij het afdwingen van een regionaal woningbouwprogramma wat aansluit bij vraagbehoeften valt op dat (na verzoek tot afstemming) de provincie met de inzet van machtsmiddelen dreigt, de hiërarchische sturingstijl.

Uit het caseonderzoek blijkt dat er op dit moment door partijen wordt onderhandeld over gewenste en ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Het valt op dat deze naast het afronden van functionerende gebieden en het prioriteren van locaties, die van grote betekenis zijn voor regio, en voor het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit (waardevolle ruimtelijke uitkomsten), de keuzes financieel gestuurd zijn. Dit blijkt ondermeer uit het feit dat er geen plannen geschrappt zijn waar financiële consequenties aan verbonden zijn. Daarnaast wordt er prioriteit gegeven aan locaties waarvan voorbereiding al zo ver gevorderd zijn, dat stoppen of uitfasen kostbaar is.

Stimuleren van meer evenwicht op de woningbouwmarkt door de overheid is kansrijk

- Vanuit een netwerksturingstijl (democratisch verankering van het netwerk);
- Gericht op onderhandelen over gewenste en ongewenste ontwikkelingen.
- Vanuit een regionaal ruimtelijke kader (lange termijn - visie) flexibel gekoppeld aan een regionale programmering (korte termijn - uitvoering).

D: Onderhandelen over gewenste en ongewenste ontwikkelingen worden (door grondbezit van overheden) mede financieel gestuurd.

D: Het belang van samenwerking en afstemmen lijkt onvoldoende erkend te worden.

K: Regionaal opdrachtgeverschap (of milder coördinator) om vanuit inzicht en kennis keuzes voor woningbouwprogrammering af te stemmen met het netwerk.

8.2.5 Hoe kan de overheid meer evenwicht op de woningbouwmarkt stimuleren?

Uit de inzichten van de voorgaande paragrafen is de hoofdvraag te beantwoorden en te onderbouwen. De beantwoording in onderstaande tabel 8.1 is opgebouwd uit een viertal sturingsprincipes en handelingsperspectieven voor de overheid. Dit alles gericht op de optimalisatie van waardevolle ruimtelijke uitkomsten op regionale schaal vanuit een sociaal economische strategie.

Vraagstelling	Sturingsprincipes	Handelingsperspectief	Ruimtelijk (sociaal) economische strategie
Hoe kan de overheid meer evenwicht op de woningbouwmarkt stimuleren	Bovenlokale tot regionale schaal	Acceptatie	optimalisatie waardevolle ruimtelijke uitkomsten op regionale schaal
	Ruimtelijke planning (visie) flexibel aan uitvoering verbinden	Inzicht	
	Financieel onafhankelijke rol van de overheid	Afstemming	
	Op onderhandeling gebaseerde netwerksturingstijl	(geaccepteerde) regionale coördinator	

Tabel 8.1 - Beantwoording hoofdvraag

Door de theoretische inzichten te verknopen met de in de praktijk opgedane kennis is de hoofdvraag te beantwoorden en te onderbouwen.

De overheid is kansrijk om meer evenwicht op de woningbouwmarkt te stimuleren:

- Door de woningbouwmarkt te benaderen als een continu proces van **onderhandelen**, vanuit een (horizontale) **netwerksturingstijl** gericht op het maken van afwegingen tussen gewenste en ongewenste ontwikkelingen.
- Dit proces vindt plaats op **bovenlokaal tot regionale schaal**, het schaalniveau wat de woningbouwmarkt het beste benadert.
- Om afwegingen te kunnen maken is een vergaand **inzicht** in marktontwikkelingen en **afstemming** van woningbouwprogramma's op basis van marktgericht planningsprincipe een voorwaarde.
- Voor het verkrijgen van inzicht, afstemming en monitoring van programma's is een door het netwerk **geaccepteerde regionale coördinator**, (of zwaarder, opdrachtgever) gewenst.
- Om te onderhandelen over gewenste en ongewenste ontwikkelingen moet de overheid een **financieel onafhankelijke** (marktmeesters)rol vervullen.
- Voor dit onderhandelingsproces moet **ruimtelijke planning** (visie, wat wil je?) **flexibel** verbonden worden met de **uitvoeringspraktijk** (programmeren, waar is behoefte aan?).

8.3 Strategische aanbeveling

Keuzes die er met afnemende groei gemaakt worden, moeten van grote toegevoegde waarde zijn voor steden en regio's. De vraag is hoe het afwegingsproces over gewenste en ongewenste ontwikkeling op regionale schaal gestimuleerd kan worden. Hiervoor worden de volgende aanbevelingen gedaan

Regionaal belang accentueren

Ruimtelijke vraagstukken als bijvoorbeeld de herijking van de woningbouwprogramma's moeten plaatsvinden vanuit het regionale perspectief. Lokale oplossingen leiden tot minder integraal afgewogen keuzes. Samenwerking in de regio lijkt in tijden van (economische) groei een vanzelfsprekendheid. In tijden van teruggang staat het belang van samenwerking voortdurend ter discussie. Het financiële belang wat individuele gemeenten hebben is naar mijn inzicht hiervoor de hoofdreden. Het accent bij gemeenten ligt op het minimaliseren van 'eigen' verlies.

Het is te eenvoudig om te zeggen dat het oplossen van het financieel belang de sleutel is in samenwerking. Dit financiële belang bij gemeenten is op dit moment een gegeven. Op de lange termijn lijkt het niet onwaarschijnlijk dat vanwege de grote financiële risico's alsmede de mogelijkheden die de (nieuwe) Wro biedt, gemeenten zich niet meer actief op de grondmarkt zullen bewegen. Een overgang naar 'onderhandelingsplanologie', waarbij door middel van een dialoog over gewenste en ongewenste ontwikkelingen gezocht wordt naar 'waardevolle regionale ruimtelijke afwegingen' op regionale schaal, is dan mogelijk de volgende stap in de ruimtelijke planning.

Het financiële belang zal de komende jaren nog aanwezig zijn bij veel gemeenten. Wat zijn in deze (mogelijke) overgangperiode dan oplossingsrichtingen om gemeenten te laten handelen vanuit een gemeenschappelijk belang. Het machtsmiddel zoals de Provincie nu inneemt bij het afstemmen van regionale woningbouwprogrammering werkt, maar is volgens mij maar een tijdelijke oplossing. Om regionale samenwerking een structureel succes te laten worden is de inzet van andere middelen noodzakelijk. Het blijvend benadrukken en uitdragen van de identiteit van de regio en de unieke kenmerken die individuele gemeenten hierin hebben vormt mogelijk een kans. Dit uitdragen kan de aanwezige trots vanuit de samenleving vergroten. Voor regio's met een historische identiteit als bijvoorbeeld Twente is dit vanzelfsprekender dan voor andere regio's. Kansen liggen ook in het op zoek gaan naar de identiteit en unieke verkoopargumenten van de regio. Benadruk deze kenmerken structureel in alle projecten, van toerisme, mobiliteit tot aan ruimtelijke ontwikkelingen. Successen die

vervolgens met regionale samenwerking bereikt worden moeten uitgedragen worden en beloond worden (financieel). Dit zal actoren binnen de regio mogelijk aanmoedigen om meer samen te gaan werken vanuit gemeenschappelijke belangen.

Faciliteer de behoefte aan afstemming

Een dilemma bij bovenregionale afstemming lijkt het onvoldoende erkennen dat regionale samenwerking en afstemmen een meerwaarde voor de regio kan opleveren.

Toch valt uit de gesprekken in de Stedendriehoek en Stadsregio op te maken dat er een groeiende behoefte aan onderlinge afstemming bestaat. Ook vanuit marktpartijen bestaat er behoefte aan inzicht en transparantie in keuzes bij woningbouwprogrammering. Toch komt deze afstemming moeilijk tot stand. Vanuit deze behoefte is de kans aanwezig om te starten met een Regionaal coördinator. Deze coördinator zou vanuit inzicht en kennis in marktontwikkelingen belangen in het regionale netwerk met elkaar verbinden. Een belangrijk punt in de regionale coördinatie is het flexibel kunnen inspringen op veranderende omstandigheden en niet voorziene ontwikkelingen. Vanuit deze wens is het mogelijk om een regionale structuur op te zetten. Vanuit deze structuur moeten ontwikkelingen op uniforme wijze cyclisch gemonitord worden. Dit kan het inzicht vergroten om vanuit het netwerk in te kunnen spelen op onverwachte ontwikkelingen.

8.4 Reflectie

Gezien de beschikbare tijd voor het onderzoek is er voor gekozen om kernactoren (provincie, gemeenten en regio) binnen een tweetal regio's te interviewen. De verkregen resultaten zijn hierdoor niet volledig generaliseerbaar. Ze fungeren ter ondersteuning van de verkregen resultaten uit de literatuur.

8.5 Mogelijkheden voor nader onderzoek

In dit onderzoek is onderzocht hoe de overheid een meer evenwichtige woningbouwmarkt kan stimuleren. Voor de beantwoording van deelvragen is wetenschappelijke kennis over de woningbouwmarkt en sturingsmogelijkheden op regionale schaal gebundeld. De werkwijze van Gemeenten, provincie en regionale samenwerkingsverbanden is binnen een tweetal regio's in een provincie vergeleken met het analysekader. De rol van een (financieel) onafhankelijke organisatie die belangen kan coördineren lijkt kansrijk. De antwoorden op de in dit onderzoek gestelde vragen, leiden tot enkele nieuwe vragen:

- Wat hebben verschillende soorten samenwerkingsverbanden voor effect op het maken van ruimtelijke afwegingen?
- Wat zijn de effecten op de woningbouwmarkt in regio's waarin gemeenten geen financiële belangen in grondposities hebben?
- Wat zijn de effecten op regionale samenwerking in tijden van economische neergang? Wordt er dan juist meer of minder waarde aan gehecht?

Bijlage A. Literatuurlijst

- ABF, (2005), Methodiek en toelichting, Socratesmodel, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van VROM DG Wonen.
- Adriaanse. C.A. (1992) Marketing Nima, Kernstof, Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Baarda, D.B, M.P.P. de Goede, J.Teunissen (2005), Basisboek Kwalitatief Onderzoek, Stenfert Kroese, Groningen.
- Berg, L van den, R. Drewett, L.H. Klaassen, A. Rossi, C.H.T. Vijverberg (1982) 'a study of growth and decline' hoofdstuk 9 in: Urban Europe, volume 1 1982.
- Berg, L. van den, Braun, E. en Otgaar A. (2002), 'Organiserend vermogen in perspectief'.
- Berg, I. van den, J. van der Meer, A. Otgaar, (1999) De aantrekkelijke stad – katalysator voor Economische ontwikkeling en sociale revitalisering.
- Berg, I. van den, J. van der Meer, A. Otgaar, (1999) De aantrekkelijke stad – katalysator voor Economische ontwikkeling en sociale revitalisering.
- Berg, L. van den, Meer, J. van den en Pol, P (2002) Organising capacity and Social Policies in European cities', in: urban Studies, Vol 40, no 10 pp. 1959-1978 september 2003 Carfax Publishing.
- Boelens, L., Spit, T., Wissink, B. (2006), Planning zonder overheid, 'een toekomst zonder planning', uitgeverij 010, Rotterdam.
- Boerema, M. (2007). De Grondexploitatiewet, 'De risico's en invloed op marktpartijen', uitgeverij ASRE Amsterdam.
- Brand, J. van de (2010) MCD opleiding, College 20 april 2010.
- Bruijn, De J.A. en E.F. ten Heuvelhof (1994). Sturingsinstrumenten voor de overheid: 'over complexe netwerken en tweede generatie sturingsinstrumenten' Leiden: Stenfert Kroese.
- Buitelaar, E., Mertens, H., Needham, B. en G. de Kam (2006). Sturend vermogen en woningbouw. Utrecht: Netherlands Graduate School of Housing and Urban Research.
- BW, (2005), Wetgeving Makelaardij O.G., Kluwer Deventer.
- Catells and Hall, (1994) in Organising capacity and Social Policies in European Cities.
- CPB, (2001) tOETS Ex ante evaluatie vijfde nota Ro.
- CSED, (2010), Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, Rapport naar een integrale hervorming van de woningmarkt, Ser – Den Haag.
- Deloitte, (2010), Financiële effecten crisis bij gemeentelijk grondbedrijven
- Ekkers, P, (2006) Van volkshuisvesting naar woonbeleid, Sdu uitgevers bv, Den Haag.
- Gorter, G.F. (1992). Kennismaking met de macro-economie.
- Grave, F. et al (2005) Advies van de Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie 'je gaat er over of niet'.
- Groetelaers, D. (2004) Instrumentarium locatieontwikkeling, sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie, Delft University Press.
- Hoek, M. (2010). 'introduction to Urban Management'.
- Hoek, M. (2010). MCD opleiding, College 2 maart 2010.
- Janssen-Janssen, L (2010) – College MCD transfereerbare development rights 12 oktober 2010
- Janssen-Janssen, L (2010) Ontwikkelingsbubbles en planningsdromen, Optimism should be in the nature of planners, but over-optimism is a dead end street. Pre-advies voor de BNSP en de Minister van Ruimte, 14 oktober 2010, Universiteit van Amsterdam.
- Janssen-Janssen, L. (2004) Regio's uitgedaagd – Growth management" ter inspiratie voor nieuwe paden van pro-actieve ruimtelijke planning, Koninklijke van Gorcum, Assen.
- Klein, E.H. (2008), It's the management stupid!'. Inaugurele rede bij aanvang van de leerstoel bestuurskunde, pp. 1-39. Uitgeverij Lemma Den Haag.
- Krabben, E (2011), Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden, 'Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen'?, Oratie, Radboud Universiteit Nijmegen

- Kruyt, B., Needham, B., Grondprijsvorming en grondprijspolitiek, theorie en praktijk, Stenfert Kroese BV Leiden.
- Lever, C. Kraan, D. (2006) In Holland staat een huis, 'Het volkshuisvestingsbeleid op een kruispunt' Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, Druk: Drukkerij Van Deventer, 's-Gravenzande.
- Nationaal Akkoord Wonen 2001 – 2005.
- Needham, B. (2005) Een andere marktwerking.
- Nicis, Levelt. M.(2011) Regionale Kracht, regionale Samenwerking voor een Krachtig Openbaar Bestuur, Tussenrapport 1e jaar.
- Nirov output 18, (2010). Crisis en de kracht van ruimtelijk Beleid: over de overmaat aan plancapaciteit.
- Nirov, 2009. Output 17, de vierde kracht 'over de politieke legitimatie van regionale samenwerking'.
- Noordanus, P (2006). Waardecreatie bij gebiedsontwikkeling, een publiek private opgave, Koninklijke Broese & Peereboom bv, Breda.
- OBR (2010). Ontwikkel Bedrijf Rotterdam, Plan van Aanpak investeringsstrategie.
- Pol, P.M.J. (2002) A Renaissance of Stations, Railways and Cities, Delft universitaire pers
- Priemus, H. (1983) Volkshuisvestingssysteem en woningmarkt, Delft universitaire pers.
- Priemus, H. (2000) Volkshuisvesting in de 21e eeuw, Naar een nieuw evenwicht tussen markt, overheid en informele sector, nv Bank Nederlandse Gemeenten, Den Haag.
- provincie Gelderland (2005) Streekplan provincie Gelderland, GS Arnhem.
- provincie Gelderland (2005) Streekplan provincie Gelderland, GS Arnhem.
- provincie Gelderland (2010) Keuzevrijheid & identiteit, Woonvisie Gelderland, Deel C: Kwalitatief Woonprogramma, GS Arnhem.
- provincie Gelderland (2010) Uitwerking Gelderse aanpak woningbouw 2010 t/m 2012, Statennotitie, provincie Gelderland, Arnhem.
- provincie Gelderland (2010) Wonen in Gelderland 2010, GS Arnhem.
- provincie Gelderland (2010) Woonvisie deel a, b, c - Kwalitatief Woonprogramma 2010-2019, GS Arnhem.
- provincie Gelderland (2011), Afsprakenkader regionale woningbouwprogrammering 2010-2019, GS Arnhem.
- provincie Overijssel (2010) Prestatieafspraken Wonen gemeente Deventer 2010-2015, GS Zwolle.
- provincie Gelderland (2010) Uitwerking Gelderse aanpakwoningbouw 2010 t/m 2012, Statennotitie, provincie Gelderland, Arnhem.
- provincie Gelderland, (2011) GS Notitie, Regionale woningbouwprogrammering, GS Arnhem.
- Putman, M. MCD scriptie 2008.
- regio Stedendriehoek (2007) Regionale Structuurvisie Stedendriehoek 2030, regio Stedendriehoek, Deventer.
- regio Stedendriehoek (2009) Regionale Structuurvisie De Voorlanden Stedendriehoek 2030. Visie op het bundelingsgebied, regio Stedendriehoek, Deventer.
- regio Stedendriehoek (2011) Plan van aanpak, regionale woningbouwprogrammering, Deventer.
- regio Stedendriehoek, Nijmegen, Van (2010), Knelpunten en Oplossingsrichtingen, Regionaal Woningbouwprogramma 2010-2020, Deventer.
- Schultz, M. (2011), toespraak aanbieding nota SVIR, 2011.
- Segeren, A. (2007), de grondmarkt voor woningbouwlocaties, 2007.
- Segeren, A., Needham, B., Groen, J. (2005) De markt doorgrond, 'een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland, NAI Uitgevers, Rotterdam, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag.
- Smith, A. (1776) Wealth of Nations (College Hoek, M. (2010). MCD opleiding, College 2-3-2010.
- Stadsregio, (2005) Regionale (structuur)Plan 2005-2020, Nijmegen.
- Stadsregio, (2005) Wat kan de regio, Hoe werkt de regio, Zo werkt de regio, Nijmegen.
- Stadsregio, (2011) koersnota Verstedelijking 2010-2020 met doorkijk naar 2040, Nijmegen.

- Stadsregio, (2011) Van Koers naar Keuze, integrale visie op de gebundelde kracht van stad en land, Nijmegen.
- Straaten, G. van, (2008). 'Waardeontwikkeling en creatieve economie' In: Saris, J.Dommelen, S. van en Metz, T (2008). In Nieuwe ideeën voor oude gebouwen. Creatieve economie en stedelijke herontwikkeling. Hoofdstuk 4. Rotterdam NAI uitgevers.
- Thelen, E. (2009). Strategisch aankoopbeleid van de gemeente Amsterdam, ARSE
- Tu Delft (2011), F. de Zeeuw, A. Fransen, tien acties voor gebiedsontwikkeling, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling.
- Tu Delft (2011), gebiedsontwikkeling in een andere realiteit: Wat nu te doen? , Praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling.
- Vannimwegen (2010) Knelpunten en oplossingsrichtingen Regionaal Woningbouwprogramma 2010-2020, (niet openbaar) november 2010.
- Verdaas, C., H. de Haas (2003). N2 - Een programmatisch perspectief, KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing.
- Verhage, B. (1994) Grondslagen van de Marketing: Stenfert kroese/Educatieve Partners
- Verlaat, J. van het, (2003). MCD syllabus, Stedelijke Gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen.
- Verlaat, J. van het, (2009.) MCD syllabus, Integraal stedelijk en regionaal beleid - College stedelijk management.
- Verlaat, J. van het, (2010). MCD syllabus, Marktgerichte productontwikkeling – College optimalisatie planinhoud.
- Viaanen, C. (2010). MCD scriptie, markt/functionele kwaliteit en de rol van de gemeente.
- Vonderhorst, S. (2010), Afstudeerscriptie Planologie, Universiteit Utrecht. De nut en noodzaak van structuurvisies.
- Voogd, H., Woltjer J. (2010), Facetten van de planologie, Kluwer, Alphen aan de Rijn.
- VROM (1993), Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2000), Nota Wonen, Mensen, wensen, wonen, Wonen in de 21e eeuw, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2001), Nota Grondbeleid, 'Op grond van nieuw beleid' Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2006) Nota Ruimte, 'Ruimte voor Ontwikkeling', Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2009), HvdCammen.nl).
- VROM (2006) De nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Ruimte geven voor ontwikkeling. Stand van zaken, 20 maart 2006, informatiebrochure, Den Haag.
- VROM (2010), Vrijheid en verantwoordelijkheid, Regeerakkoord VVD-CDA.
- VROM-Raad, (2006), Advies 51, Ruimte geven, ruimte nemen, Voorstellen ter verbetering van de uitvoering van het ruimtelijk beleid.
- VROM-raad (2007). Tijd voor keuzes, perspectief op een woningmarkt in balans. Advies 064. Den Haag.
- VROM-raad (2010). Stap voor stap, naar een hervorming van het woningmarktbeleid. Advies 077. Den Haag.
- Wigmans, G. (2003) 'Netwerkmaatschappij en stad': Castells, Harvey en Sassen, pp. 13-28, TU Delft 2003.
- Wingerden, R. van, M. hoeve, J. Hiemstra (2010). Dienst stedelijke ontwikkeling toe aan omslag in rol en organisatie – tijdschrift voor de volkshuisvesting.
- Wolting, B. (2008), PPS en gebiedsontwikkeling, Sdu uitgevers, Den Haag.
- Zoete, P., Spit, T. (2005), De achterkant van de planologie 'een wetenschappelijke introductie in het vakgebied, SDU uitgevers, Den Haag.
- Verschuren, P, Doorewaard, H (2003), Het ontwerpen van een onderzoek, Uitgeverij Lemna, Utrecht.

Websites

- <http://www.pbl.nl/publicaties/2011/Demografische-groei-en-krimp-in-Nederland>
- <http://www.economischebegrippen.nl> Robbins, L (1935) An essay and Significance of Economic Science, London, MacMillan 1935)
- <http://www.regiostedendriehoek.nl>
- <http://www.destadsregio.nl>
- <http://www.regionalekracht.nl>
- <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/overheid-politiek/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3402-wm.htm>

Foto titelblad

- Beuken, F. College MCD 23-11-2010
- Pol, P. Scriptiebegeleider - Plan Rotterdam 2000+ uit 1970

Bijlage B. Lijst met geïnterviewde personen

Controle Experts

- drs. Michiel Huizing - Interim professional wonen, 15 jaar ervaring als beleidsadviseur, projectleider en accountmanager in het vakgebied 'Wonen' 12 april 2011.
- Bram Spruit – Programma manager Wonen bij het NIROV, 27 april 2011.
- dr. Melika levelt – Universiteit van Amsterdam, Afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies. Post doctoraal onderzoeker naar effectiviteit, efficiëntie en democratische legitimatie van regionale governance, 12 mei 2011.
- dr. L.B. (Leonie) Janssen-Jansen, Afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies. Heeft een Ph. D. in Urban and Regional planning aan de Universiteit Utrecht (2004) over de ontwikkeling van een regionale planning strategie, geïnspireerd op de methodologische inzichten van Growth Management, 12 mei 2011.
- (Interview met gemeente Apeldoorn) geïnitieerd vanuit Prof. dr. E. van der Krabben (Spatial Planning) Planning Radboud University Nijmegen. Inventarisatie van de omvang van de problematiek voor de Gelderse steden, als gevolg van de huidige vraaguitval op de woningbouwmarkt en de toenemende complexiteit van (binnenstedelijke) gebiedsontwikkeling.

Geïnterviewde personen

Stedendriehoek

- Co Verdaas, Gedeputeerde provincie Gelderland, portefeuille Ruimtelijke Ordening en wonen, 16 juni 2011.
- Eisbrand Tromp, Senior adviseur ruimte, wonen, mobiliteit, provincie Overijssel, 27 mei 2011.
- Sandra ten Wolde, Programma adviseur Stedelijke Ontwikkeling, coördinator wonen - regio Stedendriehoek voor de provincie Gelderland, 16 juni 2011.
- Jan Kotlenberg, Bestuurlijk verantwoordelijk, thema Wonen regio Stedendriehoek, 25 mei 2011.
- Huub Hooiveld, regiocoördinator Wonen en Werken, regio Stedendriehoek, 16 mei 2011.
- Harold van Ganzewinkel, teamleider wonen gemeente Apeldoorn, voorzitter werkgroep wonen regio Stedendriehoek, 16 mei 2011.
- Rik de Lange, Wethouder wonen en ruimtelijk ordening, Zutphen, 15 juni 2011.

Stadsregio Arnhem Nijmegen

- Co Verdaas, Gedeputeerde provincie Gelderland, portefeuille Ruimtelijke Ordening en wonen, 16 juni 2011.
- Miriam Regenerus-Hoekstra, Projectleider verstedelijkingsopgave vanuit de Stadsregio, 7 juni 2011.
- Theo van Hummel, Programma adviseur Stedelijke Ontwikkeling, coördinator wonen, Stadsregio voor de provincie Gelderland, 16 juni 2011.
- Jan van der Meer, Wethouder Wonen gemeente Nijmegen, 26 mei 2011.

Bijeenkomsten

- NIROV- Bijeenkomst – Stedelijke regio's - informele planning op een regionale schaal. Tijdens deze bijeenkomst vinden gesprekken plaats met wetenschappers en bestuurders over stedelijke regio's en informele planning op regionale schaal. 27 april 2011, Nieuwspoor Den Haag.
- NICIS Consortium Regionale Samenwerking, Praktijkbezoek Stedendriehoek 14 juni 2011.
- Expertmeeting provincie Gelderland, Terugdringen plancapaciteit, 30 juni 2011.

Bijlage C. Vragenlijst

Controle Experts

Functioneren van de woningbouwmarkt

- Op welk schaalniveau functioneert de woningbouwmarkt; lokaal, bovenlokaal, regionaal, of bovenregionaal en zijn hierin verschillende segmenten (huur, koop, duur, goedkoop) zichtbaar?
- Op welk schaalniveau kunnen ruimtelijke vraagstukken het beste (integraal) afgewogen worden?

De mogelijke (beïnvloedings)rol van de overheid

- Is het wenselijk dat de overheid evenwicht op de bouwmarkt stimuleert?
- Zou een interventie van de overheid zicht moeten richten op aantallen woningen (kwantitatieve en kwalitatief) of zou de overheid functionerende gebieden moeten stimuleren?
- Kunt u (sturings) instrumenten benoemen, op welke wijze de overheid meer evenwicht op de woningbouwmarkt zou kunnen beïnvloeden.

Analysekader

Tijdens het gesprek is het analysekader (met behulp van figuur 6.1) toegelicht. Vervolgens is met de experts het gesprek over dit analysekader aangegaan op de volgende onderdelen.

- Ruimtelijke planning (Visie – lange termijn) en Ruimtelijke Programmering (uitvoering – korte termijn) op regionale schaal flexibel aan elkaar te verbinden.
- Het afwegingsproces van visie, naar uitvoering wordt ingevuld door een regionaal onderhandelingsproces over gewenste en ongewenste ontwikkeling.

Case Studie

Acceptatie dat een te grote planologische capaciteit schadelijk is.

- Welke ziet u als het probleem van een te grote planologische capaciteit?
- Welke redenen kunt u voor uw regio aanwijzen voor het ontstaan van een te grote planologische capaciteit?
- Op welke wijze wordt hier op gestuurd om tot een evenwichtige planvoorraad te komen.

Inzicht creëren op regionale schaal

Op welke wijze wordt marktonderzoek uitgevoerd om een inzicht in de vraag naar woningbouw te verkrijgen?

- Wordt dit onderzoek uitgevoerd op lokale en op regionale schaal?
- Wordt dit marktinzicht verkregen op zowel lokaal, bovenlokaal en regionaal niveau?
- Wordt dit verkregen inzicht gedeeld en geconfronteerd met bovenlokale en regionale programma's?
- Op welke wijze wordt op regionale schaal woningbouwprogrammering inzichtelijk gemaakt?

Financieel onafhankelijke rol

- Welke doelstellingen streeft uw gemeente na op de woningbouwmarkt? (beleidsdoel)
- Wordt er binnen de gemeenten van de regio hiervoor een actief grondbeleid ingezet.
- In hoeverre worden keuzes op dit moment gestuurd door financiële belangen?

Sturingsstijlen – Rol van de overheid

- Op welke wijze worden ruimtelijke visies met actoren in het netwerk opgesteld en afgestemd?
- Op welke wijze worden woningbouwprogramma's met actoren buiten de overheid opgesteld en afgestemd?
- Welke mogelijkheden bestaan er voor actoren buiten de overheid om hierover een dialoog te voeren en eigen inbreng te leveren?

Van lokale naar regionale planning (visie) naar regionale programmering (uitvoering)

- In hoeverre worden woningbouwprogramma's op regionale schaal elkaar afgestemd? (gelijksoortige programma's volgtijdelijk, andersoortige programma's gelijktijdig)
- Indien er op regionale schaal vanuit een marktvraag conflicterende programma's zijn vindt hierover dan afstemming plaats (gewenste programma op de gewenste plek op het juiste moment te realiseren)?
- Op welke wijze zou hierin flexibiliteit (om snel op veranderende marktomstandigheden in te kunnen springen) gewaarborgd kunnen worden?

Planningsproces gebaseerd op onderhandelen op regionale schaal:

- Wordt bij het afstemmen van programma's op lokale, bovenlokale of regionale schaal onderhandeld?
- Nee? Op welke wijze zou onderhandeling kansrijk zijn?
- Ja? Wat vormt het uitgangspunt bij deze onderhandeling: financieel kader, programmatisch, is het gericht vanuit een sociaal-economisch doel gericht op waardevolle ruimtelijke uitkomsten?
- Welke aanwijsbare regionale resultaten van samenwerking door onderhandeling kunnen genoemd worden?

Bijlage D. Overzichtskaart Stedendriehoek

Bijlage E. Overzichtskaart Stadsregio

