



Radboud Universiteit Nijmegen  
Master Thesis Planologie

# Voorbij de concurrentiestrijd

Een onderzoek naar regionale afstemmingsprocessen  
rond overprogrammering van woningbouw



Matthijs van Oosterhout | juli 2014



# Vorbij de concurrentiestrijd

Een onderzoek naar regionale afstemmingsprocessen  
rond overprogrammering van woningbouw

Masterthesis Planologie  
Faculteit der Managementwetenschappen  
Radboud Universiteit Nijmegen

Juli 2014

Begeleider: dr. Martens, C.J.C.M. (Karel)  
Tweede lezer: prof. dr. Ache, P.M. (Peter)

**Matthijs van Oosterhout**

Studentnummer 4059611  
matthijsvanoosterhout@student.ru.nl



*“If you want to be incrementally better, be competitive.*

*If you want to be exponentially better, be cooperative”*

## Voorwoord

Toen ik anno 2010 de studie Geografie, Planologie en Milieu begon, schreef ik mijn allereerste opdracht over de vertraagde en stilgevallen Vinexlocaties in Nederland. Het fascineerde me hoe zulke lang doordachte plannen in de praktijk toch kunnen stranden, met alle ruimtelijke en financiële gevolgen van dien. Inmiddels vier jaar later is deze hinderlijke situatie, evenals mijn interesse hiervoor, nog altijd niet verholpen. In mijn master thesis, die is uitgevoerd ter afronding van de master Planologie aan de Radboud Universiteit in Nijmegen, heb ik mij dan ook opnieuw ondergedompeld in de complexe wereld van het woningbouwbeleid. Voor u ligt het eindrapport van dit afstudeeronderzoek.

Graag wil ik dit voorwoord aangrijpen om een aantal mensen te bedanken die hebben geholpen tijdens de totstandkoming van deze thesis. Allereerst gaat mijn dank uit naar alle respondenten die de tijd en moeite hebben genomen om mij te woord te staan. Iedere keer weer verrast me de bereidheid van mensen in het werkveld om hun medewerking te verlenen aan mijn verzoeken. De open en enthousiaste gesprekken met hen zijn van grote waarde geweest voor mijn analyse. Een tweede woord van dank gaat uit naar mijn begeleider, de heer Karel Martens, voor zijn constructieve feedback en aanwijzingen. Met zijn uitgebreide onderzoekservaring en expertise was hij een zeer prettige begeleider tijdens de nog wel eens lastige totstandkoming van dit product. Tot slot bedank ik mijn vrienden en studiegenoten voor hun luisterend oor en adviezen. Niets is zo bevorderlijk als het even ontsnappen aan de computer en sparren met studiegenoten onder het genot van een kop koffie in de *Mundus*-kamer.

Deze master thesis vormt, moet ik tot mijn spijt concluderen, tevens de afsluiting van mijn studentenleven aan de Radboud Universiteit. Een periode waarin ik intensief heb genoten van de mooie dingen die de academische wereld te bieden heeft. Van een busexcursie naar Rotterdam in het eerste jaar, tot een Summer School Urban Redevelopment in Zuid-Korea in het vierde jaar; het was een schitterende, verrijkende tijd. Desondanks zie ik er ook naar uit om de opgedane kennis nu echt in de praktijk te gaan brengen.

Matthijs van Oosterhout

*Nijmegen, 14 juli 2014*

<sup>^</sup> *Afbeelding omslag:*

*Promotie nieuwbouw-  
woningen in de Nijmeegse  
uitleglocatie 'de Waalsprong'  
(bron: auteur, 2014)*



## Samenvatting

Daar waar Nederland lange tijd gekenmerkt werd door een grote woningbehoefte en een stimulerend bouwbeleid, wordt in de nasleep van de financiële crisis duidelijk dat er een overprogrammering aan woningbouwplannen is ontstaan. Hoewel een zekere mate van overprogrammering acceptabel is met oog op planuitval en een juiste doorstroming op de markt, liggen de huidige percentages veelal ver boven deze aanbevolen normen. Deze overprogrammering brengt evident nadelige gevolgen met zich mee. Er wordt overheidsgeld verspild in concurrentie en plannenmakerij, innovatieve en binnenstedelijke ontwikkelingen worden belemmerd en het risico op leegstand neemt toe. Ondanks deze nadelige gevolgen brengt overprogrammering ook kansen met zich mee. Het te grote aanbod biedt immers de mogelijkheid om te kiezen voor de juiste kwaliteit.

*“Overprogrammering  
brengt evident  
nadelige gevolgen  
met zich mee”*

Om de problemen aan te pakken en de kansen van de opgave te benutten, wordt er in Nederland in toenemende mate afstemmingsbeleid ontwikkeld. Veelal gebeurt dit op regionaal niveau. De reden hiervoor is dat het afstemmingsbeleid veel bovenlokale elementen bevat, maar dat de provincie te ver weg staat van de lokale situatie om tot gedegen beleidssturing te komen. Er is tot op heden echter weinig bekend over de uitkomsten van dit regionale afstemmingsproces. Dit heeft te maken met de actualiteit van de problematiek: tot voor de economische crisis stond overprogrammering in de meeste regio's nog niet op de politieke agenda. In dit onderzoek is getracht een beter inzicht te verkrijgen in het regionale afstemmingsproces omtrent woningbouwprogrammering. De centrale vraagstelling binnen dit onderzoek luidt dan ook als volgt:

*“Er is tot op heden  
weinig bekend over  
de uitkomsten van  
het regionale  
afstemmingsproces”*

*“In hoeverre zijn regionale samenwerkingsverbanden in staat de planvoorraad kwantitatief te reduceren en onder welke kwalitatieve condities doen zij dit?”*

Om tot een beantwoording van deze centrale vraag te komen, is ingegaan op een aantal theoretische concepten die ten grondslag liggen aan regionale woningbouwafstemming. Het betreft enerzijds de achtergrond van woningbouwprogrammering en het woningbouwprogrammeringsbeleid. Anderzijds gaat het om theoretische inzichten over verschillende sturingsvormen en hun effecten. Uit het theoretisch kader wordt duidelijk dat naast het meer hiërarchische ruimtelijke ordeningsstelsel van Rijk, provincie en gemeenten, steeds vaker vrijwillige regionale samenwerkingen tot stand komen. Regionale samenwerking biedt vaak het antwoord op de vraag naar een juiste decentralisatie. Regio's zijn in tegenstelling tot lokale bestuurslagen in staat vraagstukken van

*“Regionale samenwerking  
biedt vaak het antwoord  
op de vraag naar een  
juiste decentralisatie”*

bovengemeentelijk niveau aan te pakken en hebben in vergelijking met provincies een beter inzicht in de lokale situaties en belangen. Dé regio bestaat niet, er zijn zeer veel mogelijkheden in het vormgeven van regionale samenwerking. Aangezien het regio's op het gebied van woonbeleid echter veelal ontbreekt aan sturend beleidsinstrumentarium, kan er in de praktijk een wisselwerking ontstaan tussen regionale samenwerking als netwerk governance-vorm en provinciaal ingrijpen als meer hiërarchische sturingsvorm. Hoe deze wisselwerking procesmatig en inhoudelijk verloopt is afhankelijk van de verschillende belangen van de verschillende partijen die in het beleidsproces betrokken zijn. De inzichten uit het theoretisch kader zijn schematisch weergegeven in een conceptueel model. Dit conceptuele model vormt de basis voor het vervolgonderzoek.

*“Er ontstaat een wisselwerking tussen regionale samenwerking als netwerk governance-vorm en provinciaal ingrijpen als hiërarchische sturingsvorm”*

Om de relaties uit het conceptuele model te toetsen is een meervoudige, vergelijkende casestudy uitgevoerd. In deze casestudy zijn vier Nederlandse regio's met een regionaal afstemmingsbeleid met elkaar vergeleken. Om de generaliseerbaarheid van de casestudy te verhogen zijn de vier regio's geselecteerd op basis van maximale variatie. Om tot deze maximale variatie te komen is een reeks regio's beoordeeld op basis van een aantal selectiecriteria. Deze kunnen worden onderscheiden in basisvereisten en variatiecriteria. Aan de basisvereisten dienen alle regio's te voldoen. Zo dient er sprake te zijn van overprogrammering, dient er een regionaal beleid te zijn om deze te verminderen en dient het beleidsproces reeds in gang te zijn gezet. De variatiecriteria zijn opgesteld om te komen tot een variëteit aan casussen. Zo wordt er diversiteit aangebracht in provincie, grootte van de opgave, institutionele inrichting van de samenwerking en overige opvallendheden. Op basis van de selectiecriteria is gekozen voor de casussen Achterhoek, Stadsregio Arnhem Nijmegen, Midden-Limburg en Parkstad Limburg. Deze vier casussen voldoen aan de basisvereisten en vertonen onderling een grote diversiteit. De casussen zijn geanalyseerd aan de hand van literatuurstudie enerzijds en semi-gestructureerde interviews anderzijds. Er zijn in totaal 13 respondenten geïnterviewd. Onder de respondenten bevinden zich een adviseur van een adviesbureau, één of meer ambtenaren van iedere provincie, één of meer ambtenaren van iedere regio en een ambtenaar van de meest interessante gemeente. De secundaire en primaire data is vervolgens systematisch, op basis van een stappenschema, gecategoriseerd en geanalyseerd.

Op basis van de casestudy komen een aantal inzichten naar voren. Om te beginnen kan worden genoemd, dat alle beleidsdocumenten en respondenten aangeven het fenomeen overprogrammering als problematisch te ervaren. In alle vier de regio's nemen bovendien de

*“Hoewel in grootte verminderd, blijft het probleem van intergemeentelijke concurrentie bestaan”*

kwantitatieve ambities van het afstemmingsbeleid toe. Door de overprogrammering bij aanvang van het proces en de overprogrammering in de huidige situatie met elkaar te vergelijken, is in beeld gebracht welke kwantitatieve resultaten er in de regio's zijn geboekt. Drie regio's hebben duidelijk vorderingen gemaakt op het gebied van planreductie, Parkstad Limburg daarentegen blijft in resultaten achter. Ondanks te vorderingen, blijkt in elk van de drie regio's toch nog

*"In de praktijk blijkt 'kiezen voor kwaliteit' slechts beperkt mogelijk"* sprake van een te hoog overprogrammeringspercentage. Hoewel in grootte verminderd, blijft het probleem van intergemeentelijke concurrentie in elk van de regio's dus nog bestaan. Naast de kwantitatieve reductie is gekeken naar de kwalitatieve keuzes tijdens dit reductieproces. In de praktijk blijkt het 'kiezen voor kwaliteit' slechts beperkt mogelijk. Dit heeft een tweeledige oorzaak. Ten eerste speelt de wens van lokale overheden om de opgave evenredige te verdelen een invloedrijke, kaderstellende rol. Vervolgens geven op lokaal niveau veelal juridische en financiële belangen de doorslag, waardoor de invloed van overige kwalitatieve beleidsfactoren afneemt.

Om deze uitkomsten van de regionale afstemmingsprocessen te verklaren, is gekeken naar de belangen en sturingsvormen die een rol spelen tijdens de besluitvorming. Het afstemmingsbeleid blijkt voornamelijk te worden gestuurd door publieke belangen. Er ontstaat uitsluitend invloed van private belangen, indien er een win-win situatie mogelijk is waarbij ook de overheid profiteert. Zowel de lokale als provinciale overheden blijken positief te staan tegenover een regionale aanpak, waarin wordt gestuurd op een kwantitatieve reductie van de planvoorraad op basis van kwalitatieve argumenten. Toch spelen er op lokaal schaalniveau ook strijdige belangen, die dit proces bemoeilijken. Zo wil men ook de eigen planvoorraad (deels) behouden om geen inwoners mis te lopen. Tevens hebben lokale overheden te maken met

*"Hoewel lokale overheden positief staan tegenover een regionale aanpak, spelen er een aantal strijdige belangen die het proces bemoeilijken"*

zeer lastige financieel-juridische situaties, die kwaliteitskeuzes lastig maken. In hoeverre de zojuist genoemde belangen hun doorwerking krijgen in het uiteindelijke beleid wordt bepaald door de wijze waarop het proces wordt gecoördineerd. Het regionale beleidsproces wordt aangewakkerd door de provincie, maar gaat vervolgens in beginsel uit van netwerksturing op regionaal niveau. Ondanks wat op basis van literatuur werd verwacht blijkt een toenemende formaliteit binnen het regionale verband negatief bij te dragen aan het afstemmingresultaat. Communicatie, overleg en eventueel bestuurlijke druk

*"De provinciale sturing op het gebied van woningbouw-afstemming neemt toe. Dit wordt overwegend positief gewaardeerd"* voeren op regioniveau de boventoon ten opzichte van het veel beperktere juridisch, financieel- en fysiek sturingsinstrumentarium. Gezien de beperkte sturingsmiddelen op regioniveau dient de provincie als noodzakelijke stok achter de deur in het afstemmingsproces.

Provinciale sturing komt in de praktijk veelvuldig voor en wel in de vorm van inzet

van juridische instrumentarium, veelal voorafgegaan door bestuurlijke druk. Deze sturing op het gebied van afstemmingsbeleid neemt sinds de financiële crisis toe en dit wordt overwegend positief gewaardeerd door de lokale publiek partijen. Toch hebben de provinciale middelen nog niet altijd voldoende sturend vermogen. Zo is het wel mogelijk te sturen op de zachte plancapaciteit, maar minder goed mogelijk te sturen op de harde planvoorraad. Tot slot

komen uit het onderzoek een aantal institutionele kansen en belemmeringen naar voren waarmee wellicht in de toekomst kan worden gestuurd op een effectiever en efficiënter afstemmingsproces.

*“Provinciaal zijn er wel sturingsmogelijkheden voor de zachte plancapaciteit, maar in mindere mate voor de harde planvoorraad”*

# Inhoud

|                                                   |            |
|---------------------------------------------------|------------|
| <b>Voorwoord</b>                                  | <b>I</b>   |
| <b>Samenvatting</b>                               | <b>III</b> |
| <b>Inhoud</b>                                     | <b>VII</b> |
| <br>                                              |            |
| <b>1. Inleiding</b>                               | <b>2</b>   |
| 1.1. Achtergrond en aanleiding                    | 2          |
| 1.2. Relevantie                                   | 4          |
| 1.3. Probleemstelling                             | 5          |
| 1.4. Leeswijzer                                   | 5          |
| <br>                                              |            |
| <b>2. Theoretisch kader</b>                       | <b>8</b>   |
| 2.1. Woningbouwprogrammering                      | 8          |
| 2.1.1. Woonbeleid in Nederland                    | 8          |
| 2.1.2. Overprogrammering                          | 13         |
| 2.1.3. Afstemmingsinstrumenten                    | 18         |
| 2.2. Regionale samenwerking                       | 23         |
| 2.2.1. Ingrijpen in de samenleving                | 23         |
| 2.2.2. Hiërarchie, markt en netwerk               | 24         |
| 2.2.3. Hybride vormen van coördinatie: governance | 28         |
| 2.2.4. Regionale samenwerking als governance-vorm | 31         |
| 2.3. Conceptueel model                            | 39         |
| <br>                                              |            |
| <b>3. Methodologisch ontwerp</b>                  | <b>42</b>  |
| 3.1. Onderzoeksstrategie                          | 42         |
| 3.2. Onderzoeksmateriaal en ontsluiting           | 44         |
| 3.2.1. Casusselectie                              | 44         |
| 3.2.2. Objecten en ontsluitingstechnieken         | 46         |
| 3.2.3. Analyse en verwerking gegevens             | 50         |
| 3.3. Onderzoeksmodel                              | 51         |
| <br>                                              |            |
| <b>4. Vier regio's met een afstemmingsopgave</b>  | <b>53</b>  |
| 4.1. Achterhoek                                   | 53         |
| 4.1.1. De opgave                                  | 55         |
| 4.1.2. Verloop van het proces                     | 56         |
| 4.2. Stadsregio Arnhem Nijmegen                   | 59         |
| 4.2.1. De opgave                                  | 61         |
| 4.2.2. Verloop van het proces                     | 63         |
| 4.3. Regio Midden-Limburg                         | 65         |
| 4.3.1. De opgave                                  | 68         |
| 4.3.2. Verloop van het proces                     | 71         |
| 4.4. Parkstad Limburg                             | 73         |

|                                                    |                                                                 |
|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| 4.4.1. De opgave                                   | 76                                                              |
| 4.4.2. Verloop van het proces                      | 77                                                              |
| <b>5. Analyse</b>                                  | <b>84</b>                                                       |
| 5.1. Onderkenning van de problematiek              | 84                                                              |
| 5.2. Uitkomsten van het afstemmingsproces          | 89                                                              |
| 5.3. Belangen in de besluitvorming                 | 94                                                              |
| 5.3.1. Belangen en kwantitatieve reductie          | 96                                                              |
| 5.3.2. Belangen en kwalitatieve condities          | 100                                                             |
| 5.4. Samenwerking versus hiërarchische sturing     | 103                                                             |
| <b>6. Conclusie en aanbevelingen</b>               | <b>117</b>                                                      |
| 6.1. Conclusie                                     | 117                                                             |
| 6.2. Aanbevelingen voor beleid en vervolgonderzoek | 120                                                             |
| 6.3. Kritische reflectie                           | 123                                                             |
| <b>Referenties</b>                                 | <b>125</b>                                                      |
| <b>Bijlage I</b>                                   | <b>Eerste kwantitatieve analyse regio's Limburg en Nijmegen</b> |
| <b>Bijlage II</b>                                  | <b>Lijst van Respondenten</b>                                   |
| <b>Bijlage II</b>                                  | <b>Interviewguide (voorbeeld regioniveau)</b>                   |
|                                                    | <b>133</b>                                                      |
|                                                    | <b>135</b>                                                      |
|                                                    | <b>135</b>                                                      |







# ***INLEIDING***

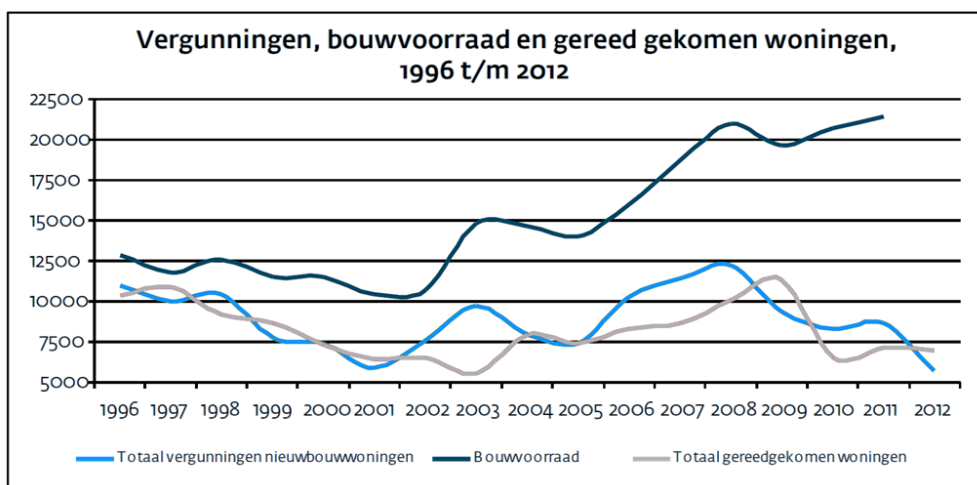
1

# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond en aanleiding

Niet lang na het uitbreken van de financieel-economische crisis van 2008 werd duidelijk dat de overheden in een groot aantal Nederlandse regio's zich hadden laten verleiden tot een overprogrammering aan woningbouwplannen. Met de hoge rendementen op vastgoedontwikkeling in het vooruitzicht en gedreven door het streven naar groei en vooruitgang werden door gemeenten tal van uitbreidingslocaties aangewezen (Verbraeken, 2009). Het aanbod van woningbouwlocaties tezamen correspondeerde echter onvoldoende met de steeds verder afnemende bevolkingsgroei (zie figuur 2). Een correctie bleef lang uit, onder meer door de ver toegenomen decentralisatie (De Brouwer, 2011). Hoewel een zekere mate van overprogrammering gezond is voor de woningmarkt, het gaat dan om een percentage van 20 à 30 procent (Verbraeken, 2009; De Brouwer, 2011), heeft een groot aantal regio's momenteel te kampen met veel hogere percentages, met in de krimpregio's uitschieters tot 500 procent (Vaessens, Van de Ven, Radovanovic et al., 2013). Naast deze kwantitatieve overprogrammering is er in een groot aantal regio's ook nog sprake van een kwalitatieve mismatch tussen het planaanbod en de daadwerkelijke vraag.

^ *Figuur 1: Het aantal 'te koop'-borden als indicator voor de spanning op de woningmarkt (bron: jungle aan, 2009)*



< *Figuur 2: Relatief sterke groei van het aantal woningen 'in de pijplijn' in provincie Gelderland (bron: Provincie Gelderland, 2013b)*

De 'overdosis' aan plannen kent een aantal nadelige gevolgen. Het gaat om onnodige verspilling van overheidsgeld, afbreuk aan ruimtelijke structuur en belemmeringen voor een gezonde woningmarkt, waardoor private initiatieven en binnenstedelijke herstructurering worden gehinderd (Van der Krabben, 2014). Met oog op deze negatieve gevolgen ontstaan er initiatieven om de woningbouwprogramma's van afzonderlijke gemeenten beter op elkaar af te stemmen. Veelal vindt deze afstemming, aangewakkerd door de besluiten van de betreffende provincie, plaats op regionaal niveau. De gedachte hierachter is dat het woonbeleid veel gemeenteoverstijgende elementen bevat. In de regionale samenwerking die tot stand komt werken deelgemeenten aan de ontwikkeling en

uitvoering van een gezamenlijk beleid, steeds met nauwe betrokkenheid van de provincie (Van den Bouwhuijsen, 2013).

De regionale afstemming is een interessant proces vol afwegingen en keuzes. De eerste belangrijke maar discutabele beslissing die moet worden genomen, is het bepalen van het wenselijke aanbod. Niet alleen is het lastig de kwantitatieve en kwalitatieve vraag naar woningbouw te voorspellen, ook verschillen de meningen over het gewenste percentage overprogrammering en de gewenste vrijheid voor gemeenten om hun woningbouwprogramma te bepalen. Een mooi voorbeeld om dit te illustreren volgt uit het woningmarktonderzoek van de stadsregio Arnhem Nijmegen, waarin zij de vraag in hun regio 11.000 woningen hoger inschatten dan de provincie in haar onderzoek (De Jong, Boers, Wegstapel et al., 2014). Wanneer er toch overeenstemming is bereikt over het gewenste aanbod komt het tweede dilemma naar voren: welke stappen dienen gezet te worden om dit meer beperkte aanbod te bereiken? De Brouwer (2011) komt tot een drietal categorieën maatregelen om het woningaanbod beter af te stemmen; ten eerste maatregelen gericht op aanpassing of reductie van de bestaande voorraad, ten tweede maatregelen gericht op aanpassing of reductie van de planvoorraad en ten derde maatregelen die pogen de vraagkant te beïnvloeden. Gezien de grote financiële lasten bij onttrekking en de lastig te beïnvloeden vraagkant is de tweede categorie, waarbij de planvoorraad wordt herzien, het meest effectief. Dit is dan ook de maatregel waar veel regio's zich de laatste jaren over buigen. Maar hoe komt men tot een herziening van de planvoorraad? Hoe wordt in de praktijk bepaald welke plannen meer geschikt zijn dan andere?

In deze thesis wordt gezocht naar een beter inzicht in dit complexe regionale afstemmingsproces. Deze zoektocht is tweeledig. Ten eerste wordt gezocht naar de effectiviteit van het proces. In hoeverre zijn regionale samenwerkingverbanden, veelal met beperkt planologisch en juridisch instrumentarium, in staat om op basis van samenwerking en overleg tot een afstemming te komen? Komen de regionale en lokale overheden op zichzelf tot de gewenste plancapaciteit of is hier actief provinciaal ingrijpen voor nodig? Het tweede deel van het gewenste inzicht grijpt in op de inhoudelijke keuzes die worden gemaakt. Welke kwalitatieve afweging wordt gemaakt tijdens het afstemmingsproces? In veel regio's wordt bij het afstemmingsproces gebruik gemaakt van een 'zeef'-model, waarbij per plangebied wordt besloten over haar voortgang op basis van de korte termijn afzetbaarheid en bijdrage aan de lange-termijn ambities (Provincie Gelderland, 2013b; Vaessens et al., 2013). De mogelijke conclusies van dit proces zijn continueren-, faseren-, herprogrammen- of schrappen van het plan (Van 't Land, 2013). Dit afstemmingsmodel roept echter vragen op. Immers wat zijn nu de ambities van de regio? En is er een rangorde aan te brengen in deze ambities? Ook daar is tot op heden weinig vergelijkend onderzoek naar gedaan. Dit onderzoek probeert beter inzichtelijk te maken hoe het afstemmingproces nu in de praktijk verloopt en welke factoren hier van invloed zijn.

## 1.2 Relevantie

Een belangrijk aandachtspunt bij ieder onderzoek is haar relevantie. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie (Verschuren en Doorewaard, 2010). Deze twee elementen kunnen ook samenhang vertonen; een maatschappelijk probleem kan immers voortkomen uit een kennistekort en vice versa. Aangaande de wetenschappelijke relevantie wordt in dit onderzoek gekeken naar het klassieke vraagstuk van bestuurlijke coördinatie, toegepast op het specifieke voorbeeld van woningbouwafstemming. Het gaat om de vraag in hoeverre de klassieke sturingsproblemen aan de orde zijn in deze context. Binnen dit wetenschapsveld is op zeer brede schaal onderzoek gedaan naar verschillende coördinatievormen, zo ook naar regionale samenwerking. Desondanks ontbreekt het nog aan kennis over de specifieke coördinatiecontext van dit onderzoek: regionale afstemming van het woningbouwprogramma. Dit is men name te verklaren door de actualiteit van het thema; in veel regio's staat overprogrammering pas op de politieke agenda sinds het uitbreken van de economische crisis. Het onderzoek dat tot op heden is gedaan naar overprogrammering en mogelijke sturingsvormen hierbij, had bovendien veelal betrekking op krimpregio's. De actuele situatie, waarbij overprogrammering zich ook voordoet in niet-krimpregio's, is echter nieuw. Dit kennistekort wordt dan ook genoemd in eerdere publicaties die raakvlakken hebben met dit onderzoek. Er worden aanbevelingen gedaan tot nader onderzoek van de regionale besluitvorming (Smit & Janssen-Jansen, 2012; De Brouwer, 2011).

Vervolgens kan de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek worden betoogd. Zoals in het projectkader reeds is beschreven kan overprogrammering problematisch zijn door haar verspilling van overheidsgeld, de negatieve effecten op de woningmarkt en de belemmeringen voor de ruimtelijke structuur. Deze negatieve aspecten laten dan ook het maatschappelijk belang zien: een juiste omgang met overprogrammering is van belang om deze negatieve gevolgen te voorkomen. Dit onderzoek levert een bijdrage aan het inzicht hoe op een juiste manier kan worden omgegaan met overprogrammering. Naast de mogelijke negatieve maatschappelijke gevolgen van overprogrammering zelf zit er ook een maatschappelijk belang in het afstemmingsproces. Bij de totstandkoming van plannen en bestemmingsplannen zijn er zeer veel mogelijkheden tot inspraak (Dobber, 2010) ten behoeve van een 'goede ruimtelijke ordening' (Wro artikel 3.1). Het afstemmingsproces daarentegen is veel minder transparant, ondanks dat het ook belangrijke consequenties kan hebben voor de ruimtelijke ordening. Worden de keuzes nu gebaseerd op kwalitatieve overwegingen of enkel op financiële overwegingen? Dit zijn vragen met een belangrijke maatschappelijke implicatie, maar waar tot op heden nog weinig antwoorden op zijn. Tot slot moet nog worden genoemd dat dit onderzoek een bijdrage levert aan de actuele discussie omtrent bestuurlijke vernieuwingen in ons land. Zo staat er momenteel een afschaffing van de Nederlandse Wgr-plusregio's gepland (Kabinet heft..., 2013). Zij zullen naar verwachting vanaf januari 2015 per wetwijziging worden opgeheven. Ook bestaan er binnen kabinet Rutte I en II ideeën omtrent een provinciale herindeling van

Nederland (Drentje, 2014), ideeën die overigens voorlopig op de lange baan zijn geschoven. Wat hebben deze ontwikkelingen voor gevolgen voor het afstemmingsproces? Hoe dienen de voormalige Wgr-plusregio's hun samenwerking in de toekomst vorm te geven?

### **1.3 Probleemstelling**

Regionale afstemming van woningbouwplannen, als gevolg van in het verleden ontwikkelde overprogrammering, is een actueel en impactvol fenomeen in de ruimtelijke ordening. Ondanks de grote impact van het afstemmingsproces, is er tot op heden weinig onderzoek naar gedaan. Het is dan ook relevant een beter inzicht te verkrijgen in de kwantitatieve en kwalitatieve uitkomsten van het regionale beleidsproces. Dit brengt me tot de volgende doelstelling:

#### ***Doelstelling***

*“Inzichtelijk maken in hoeverre regionale samenwerkingsverbanden in staat zijn de planvoorraad kwantitatief te reduceren en onder welke kwalitatieve condities zij dit doen, teneinde tot aanbevelingen te komen voor een passend afstemmingsbeleid”*

Uit de gegeven doelstelling destilleren we de volgende centrale vraagstelling voor dit onderzoek:

#### ***Vraagstelling***

*“In hoeverre zijn regionale samenwerkingsverbanden in staat de planvoorraad kwantitatief te reduceren en onder welke kwalitatieve condities doen zij dit?”*

Om de vraagstelling op een gestructureerde manier te kunnen beantwoorden zijn een aantal deelvragen geformuleerd, die achtereenvolgens zullen worden beantwoord:

*Deelvraag 1: In hoeverre stroken de uitkomsten van het afstemmingsproces met de regionale en provinciale beleidsdoelstellingen?*

*Deelvraag 2: Welke belangen van welke partijen spelen een rol in het regionale besluitvormingsproces?*

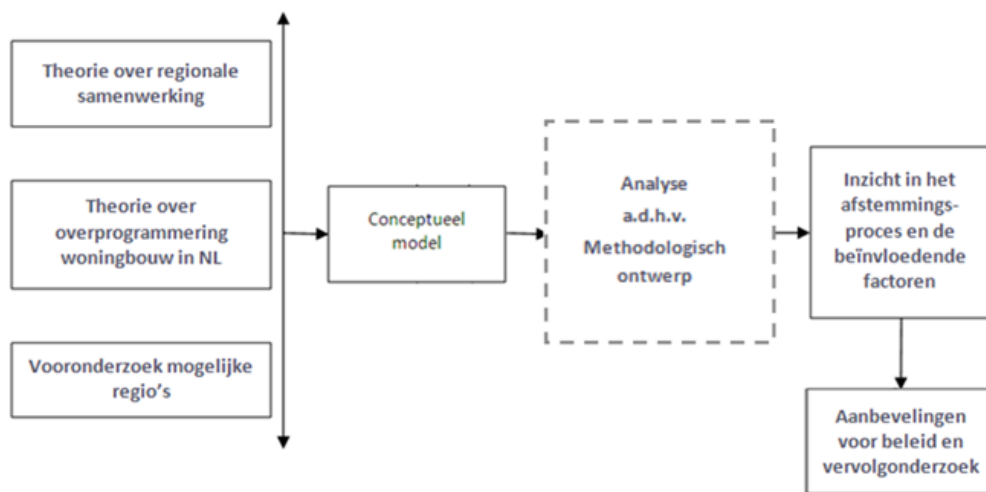
*Deelvraag 3: Op welke wijze beïnvloeden deze belangen de uiteindelijke besluitvorming?*

*Deelvraag 4: In hoeverre vindt provinciale sturing plaats in de poging het regionale afstemmingsproces bij te sturen?*

### **1.4 Leeswijzer**

Deze thesis is opgebouwd uit een zestal hoofdstukken aan de hand waarvan richting het beantwoorden van de onderzoeksvraag wordt gewerkt. Nu de thematiek is ingeleid en de probleemstelling is opgesteld kan in hoofdstuk 2 worden ingegaan op het theoretisch kader. Hier wordt ingegaan op de theoretische achtergronden van regionale samenwerking enerzijds en de achtergronden van het woningbouw-programmeringsbeleid anderzijds. Het theoretisch kader concludeert met een synthese van beide inzichten, die als kader zal dienen voor de empirische

analyse. In hoofdstuk 3 volgt het methodologisch ontwerp, waarin de onderzoeksstrategieën en onderzoeksmethoden uiteen worden gezet. Hoofdstuk 4 bevat een uitgebreide casusbeschrijving van de in hoofdstuk 3 geselecteerde casussen. In hoofdstuk 5 volgt dan de empirische analyse van dit onderzoek. Aan de hand van de verkregen data wordt ingegaan op de relaties die worden verondersteld op basis van het theoretisch kader. In hoofdstuk 6 worden de conclusies van deze analyse weergegeven en worden praktische- en onderzoeksaanbevelingen gedaan. Tevens wordt een kritische reflectie gegeven op het onderzoek. Ter verduidelijking van deze leeswijzer is een conceptueel model opgesteld (zie figuur 3). Het schematiseert de rol van de verschillende onderdelen van deze thesis binnen het grotere geheel.



< *Figuur 3: Onderzoeksmodel; het stappenschema binnen dit onderzoek (bron: eigen figuur)*



***THEORETISCH  
KADER***

**2**

## 2. Theoretisch kader

Om tot een beantwoording van de onderzoeksvraag te komen, kan een theoretisch raamwerk een goed hulpmiddel zijn. Theorieën kunnen richting en inhoud geven aan de probleemstelling en zorgen voor een constructieve analyse (Leroy, Horlings & Arts, n.d.). In deze paragraaf worden twee voor dit onderzoek relevante thema's theoretisch benaderd. Allereerst wordt ingegaan op het Nederlandse overheidsbeleid omtrent woningbouwprogrammering, vervolgens wordt ingegaan op verschillende sturingsvormen binnen een beleidsproces.

*^ Figuur 4: Verloederde huizen als mogelijk gevolg van een te hoge leegstand (bron: Fotoforum Zuid-Limburg, 2007)*

### 2.1 Woningbouwprogrammering

Het eerste deel van dit theoretisch kader gaat in op het beleidsveld van dit onderzoek: woningbouwprogrammering. Allereerst wordt ingegaan op de historische ontwikkeling en legitimatie van het Nederlandse woonbeleid. Vervolgens wordt nader ingegaan op de totstandkoming van woningbouwplannen en de gevolgen van overprogrammering. Tot slot wordt ingegaan op het beleidsproces. Er worden theoretische handvatten geboden om deze dynamische processen schematisch te analyseren.

#### 2.1.1 Woonbeleid in Nederland

Met huisvesting als primaire levensbehoefte, woonlasten als grootste kostenpost onder particulieren (Woonlasten grootste, 2009) en woningbouw als centraal element in de ruimtelijke ordening (Ekkers & Helderma, 2006) speelt woonbeleid vanzelfsprekend een grote rol in het overheidsbeleid. In artikelen 21 en 22 van de grondwet zijn voldoende woongelegenheden en een goed leefmilieu zelfs vastgelegd als sociale grondrechten.

#### **Afbakening van het begrip**

De term 'beleid' wordt gebruikt om het geheel van activiteiten te duiden die een overheid verricht om een bepaald doel te bereiken (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Het duidt op overheidsactiviteiten in zeer brede zin: het kiezen, implementeren en evalueren van een set aan maatregelen, maar ook het inrichten van een zo goed mogelijke institutionele structuur waarbinnen dit proces plaatsvindt (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Van oudsher worden de overheidsactiviteiten op het gebied van wonen in Nederland geschaard onder de noemer 'volkshuisvestingsbeleid'. Het gaat om het beleidsveld, dat zich richt op de productie, verdeling en het beheer van woningen (Ekkers & Helderma, 2006). In het dagelijkse spraakgebruik heeft de term 'volkshuisvestingsbeleid' langzamerhand plaats gemaakt voor 'woonbeleid' (Ekkers & Helderma, 2006). Een eerste reden hiervoor is dat de kwantitatieve woningnood, zoals Nederland het vele decennia lang kende, grotendeels is verholpen. De aandacht verschuift van een kwantitatieve opgave naar een meer kwalitatieve. Een voorbeeld dat dit treffend illustreert is de nota 'Volkshuisvesting in de jaren '90' die als ondertitel meekrijgt: 'Van Bouwen naar Wonen' (Heerma, 2009). Daarnaast draagt de term

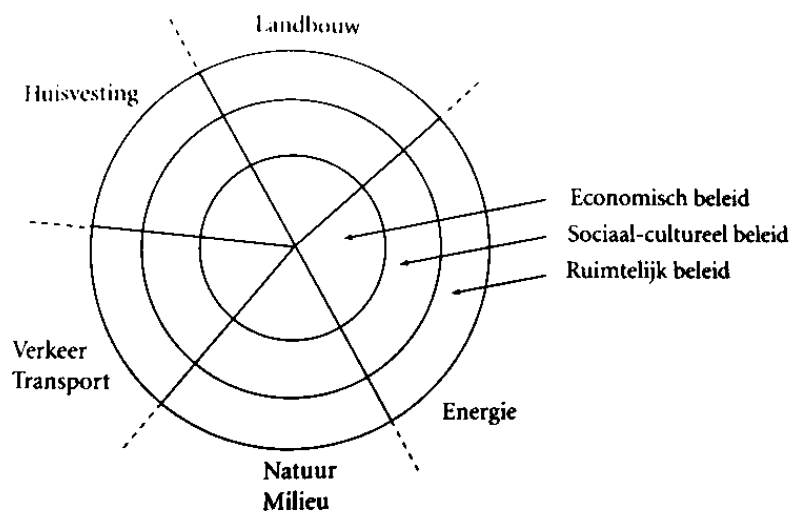
‘volkshuisvesting’ een paternalistisch karakter met zich mee, terwijl in de moderne samenleving juist steeds meer mogelijkheden komen voor de burger om voor zichzelf op te komen en zijn wensen af te dwingen. De overheid staat niet langer boven het volk maar tussen hen in. In het huidige woonbeleid draait het dus nog altijd om de productie, verdeling en beheer van woningen, maar met een focusverschuiving van kwantiteit naar kwaliteit.

Tot slot moet nog worden genoemd, dat het beleidsterrein omtrent wonen sterke samenhang vertoont met andere beleidsterreinen. Zo speelt wonen een belangrijke rol in het sociaal-economisch beleid van het Rijk. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de regels omtrent sociale huur of hypotheekrenteaftrek. Op decentraal niveau neemt wonen een belangrijke plaats in binnen de ruimtelijke ordening. Zo is het standaard een thema binnen ruimtelijke structuurvisies en verstedelijkingsvisies. Om deze overlap te verhelderen introduceert de in 1969 door de minister ingestelde commissie-De Wolff een schematisch onderscheid tussen sectorbeleid en facetbeleid (Van Houten, 1999). Sectorbeleid bestaat volgens commissie De Wolff uit de concrete programmering van een tak van overheidsactiviteit. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan natuurbeleid, mobiliteitsbeleid en landbouwbeleid. Bij facetbeleid gaat het om de aandacht voor één aspect dat in elk van deze concrete beleidsthema’s aan de orde is, zoals welvaartsbevordering (economie), cultureel welzijn en ruimtelijke ordening (zie figuur 5). De inhoudelijke invulling van sectoren en facetten kan zich door de jaren heen ontwikkelen. Ekkers en Helderman geven aan:

*“Het beleid in een sector kan worden gepromoveerd tot facetbeleid, indien het gezichtspunt zo belangrijk wordt geacht dat het bovenaan op de politieke agenda wordt geplaatst.” (2006, p.35)*

Een goed voorbeeld is de recente opkomst van het thema duurzaamheid dat aangrijpt op het beleid in tal van sectoren. Hoewel de praktijk weerbarstiger is biedt het theoretische onderscheid van commissie De Wolff nog altijd een bruikbaar hulpstuk om het beleidsveld wonen te onderscheiden van aangrenzende beleidsterreinen (Ekkers & Helderman, 2006).

**Figuur 5:** Schematisering van het verschil tussen sector- en facetplanning (bron: Ekkers & Helderman, 2006) >



### ***Historische context***

Het Nederlandse woonbeleid vond haar oorsprong in de 19<sup>de</sup> eeuw (Ekkers & Helderman, 2006). De overheidsregulering bestond aanvankelijk uit minimale eisen, met name bedoeld om de veiligheid te waarborgen. Hoewel gedurende de 19<sup>de</sup> eeuw steeds meer problemen kwamen met gezondheid, leefbaarheid en criminaliteit in de drukbevolkte steden, waren zij lange tijd geen onderdeel van het overheidsbeleid. Maatregelen om de woonomstandigheden te verbeteren, zoals het oprichten van woningbouwverenigingen, bleven beperkt tot private initiatieven door sociaal bewogen notabelen (Ekkers & Helderman, 2006). Een belangrijke gebeurtenis, die de toenemende overheidsbemoeienis met de volkshuisvesting illustreert, was de komst van de Woningwet in 1901 (Goossens, 2011). De wet bracht Rijkseisen voor woningen, gebouwen en openbare ruimte met de bevoegdheid voor de lokale overheid hierop toe te zien. Primair doel van deze wet was het tegengaan van de slechte, ongezonde huisvesting, die zich inmiddels op grote schaal voordeed in de arbeiderswijken van de grotere steden. Gedurende de 20<sup>ste</sup> eeuw veranderde de doelstellingen van het woonbeleid (Ekkers & Helderman, 2006). Hierin versterkt door de maatschappelijke discussies, dient woonbeleid niet enkel meer als middel om veiligheid en volksgezondheid te waarborgen maar gaan ook sociaal-economische doelstellingen en een goede ruimtelijke ordening een rol spelen (Van der Cammen & De Klerk, 2010). Zo ontstaat ook de sociale huurwoning, doordat gemeenten financieel gaan bijdragen aan woningbouwcorporaties. In de periode 1901-1940 worden in Nederland 224.000 van dergelijke sociale huurwoningen gerealiseerd. Hoewel het woonbeleid tot dan toe een zaak is geweest van met name gemeente- en provinciebesturen, wordt in de jaren na de tweede wereldoorlog het beleid gecentraliseerd (Van der Cammen & De Klerk, 2010). De toenemende vraagstukken omtrent woningnood, bevolkingsstijging en urbanisatie leiden ertoe dat het Rijk beslist een grotere rol aan te nemen in het beleid. De komst van de eerste Nota inzake de Ruimtelijke Ordening in 1960 illustreert deze centralisatie. Nog vier nota's zouden volgen met telkens een centrale sturingsstrategie vanuit het Rijk. Voorbeelden zijn het 'gebundelde deconcentratie'-beleid (1966), het aanwijzen van 'groiekernen' (1973) en de 'compacte stad'-benadering, beter bekend als het VINEX-beleid (1991). Hoewel het beleid gedurende de 20<sup>ste</sup> eeuw centraliseert, blijft de uitvoering ervan toebedeeld aan de lagere overheden (De Gier, Witsen & Needham, 2011). Met de komst van het gemeentelijke bestemmingsplan in 1965 (Wet op Ruimtelijke Ordening) hebben gemeenten de juridische bevoegdheid bestemmingsplannen vast te stellen, terwijl de plannen van provincie en rijksoverheid slechts een niet-bindend karakter hebben. Met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening van 2008 is een aantal extra juridische bevoegdheden gekomen voor provincie en Rijk, maar het motto blijft: 'decentraal wat kan, centraal wat moet' (De Gier et al., 2011).

### ***Legitimatie van het woonbeleid***

Het overheidsbeleid op de woningmarkt wordt gelegitimeerd door het argument dat de markt en samenleving op zichzelf onvoldoende in staat is het publieke belang te dienen. Beleid wordt door Hoogerwerf en Herweijer (2008) gedefinieerd

als “het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes”. In geval van overheidsbeleid gaat het dus om doeleinden van algemeen belang. In het voorgaande is duidelijk geworden dat de visie op het algemeen belang en de taak van de overheid door de jaren heen kan wijzigen. Op dit moment kan een drietal categorieën worden onderscheiden, die het overheidsingrijpen legitimeren.

Het eerste argument is dat de markt niet altijd in staat is in kwantitatief en kwalitatief goede woningvoorraad te voorzien (VROM-raad, 2007; CPB, 2010; Heijkers, Van der Velden & Wassenberg, 2012). De overheid stelt voorwaarden aan woningen op het gebied van veiligheid en ruimtelijke kwaliteit, omdat zij verwacht dat de burger uit zichzelf niet bereid is meer te betalen om aan deze voorwaarden te voldoen. Het CPB noemt dit ook wel het ‘paternalistische motief’ (2010). Daarnaast kan er in geval van marktfalen te veel of te weinig woningbouw plaatsvinden, waardoor er woningtekort, al dan niet voor bepaalde groepen op de woningmarkt, of leegstand ontstaat. Door een inschatting te maken van de vraag en te sturen op het aanbod, probeert de overheid dit te voorkomen. De tweede categorie publieke doelstellingen die ten grondslag liggen aan het woonbeleid zijn van sociaal-economische aard (VROM-raad, 2007; CPB, 2010). De overheid grijpt actief in op het vrije marktmechanisme om ook voor de lagere inkomens gedegen huisvesting te waarborgen. Een voorbeeld van dergelijke overheidssturing is de sociale huursector, waarin de overheid bijdraagt aan goedkope huurwoningen, bestemd voor de lagere inkomensgroepen. Dit wordt ook wel een gebonden overheidssubsidie genoemd en wijkt hiermee af van algemeen inkomensbeleid, als bijvoorbeeld inkomensbelasting. Ook andere sociaal-economische doelstellingen als integratie (door het voorkomen van woonsegregatie) en toegang tot voorzieningen kunnen door middel van overheidssturing op de woningmarkt worden nagestreefd. De laatste en meest brede categorie dient ter verwezenlijking van een ‘goede ruimtelijke ordening’ (Goossens, 2011; CPB, 2010; Van der Velden et al., 2012). Onder deze laatste categorie vallen tal van beleidsdoelstellingen als het beschermen van de open groene ruimte, het realiseren van een aantrekkelijke stedenbouw of het stimuleren van duurzaamheid. Het ruimtelijk beleid en de specifieke woonbeleidsregels kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan deze doelen.

### ***Woningbouwprogrammering***

Eén belangrijk onderdeel binnen het woonbeleid van de overheid is het voorzien in voldoende en kwalitatief juiste plancapaciteit. Voor deze activiteit zijn alle zojuist genoemde legitimatiegronden voor woonbeleid van toepassing. Door regie op woningbouwprogrammering ondervangt men de mogelijkheid op kwantitatief marktfalen en kan men bijdragen aan ruimtelijke kwaliteit en sociaal-economische doelstellingen (Ekkers & Helderman, 2006). Het Nederlandse ruimtelijke planningsstelsel is geregeld in de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro). Hierin is bepaald dat de gemeente verantwoordelijk is voor het opstellen van bestemmingsplannen (Van Buuren, De Gier, Nijmeijer & Robbe, 2009). Het

bestemmingsplan is het belangrijkste instrument binnen de ruimtelijke ordening en geeft aan wat er wel en niet mag binnen een bepaald gebied (Needham, 2006). Niet alleen kan op een stuk grond een functie worden geplaatst (als wonen, natuur, agrarisch), ook kunnen er tot in detail regels worden opgesteld voor deze functie. Aan de uitwerking van bestemmingsplannen ligt meestal een gemeentelijke structuurvisie ten grondslag (Van Buuren et al., 2009). Het bestemmingsplan dient als toetsingskader voor aangevraagde omgevingsvergunningen. De gemeente is dus primair verantwoordelijk aangaande het realiseren van voldoende woningbouwplancapaciteit en het toezien op voldoende kwaliteit van deze plannen (De Gier et al., 2011).

De gemeenten werken echter binnen de speelruimte, die wordt gecreëerd door de beleidsregels van provincie en Rijk (Needham, 2006). Een belangrijk beleidsmiddel van deze partijen is de 'structuurvisie'. Hierin wordt een gewenste ruimtelijke ontwikkeling geformuleerd en de gemeenten dienen met dit beleid rekening te houden. Naast de structuurvisie kunnen nog tal van regels worden opgesteld om het woningbouwprogramma in de juiste richting te sturen (Ekkers & Helderma, 2006). Zo kunnen er diverse beleidsdocumenten worden opgesteld (woonvisies, woonmonitors) of kunnen er algemeen geldende regels worden ingesteld, een verordening of een wet. Lange tijd werden bijvoorbeeld woningbouwcontingenten opgelegd aan gemeenten door het Rijk en de provincie (Ekkers & Helderma, 2006). De gemeente werd dan een woningbouwplafond opgelegd. Deze beleidspraktijk is de laatste jaren echter losgelaten. Met name door het Rijk, maar ook de provincie is de laatste decennia minder strikt gaan sturen op aantallen (Van Ostaaijen & Metze, 2012).

Naast deze regelgeving hebben provincie en Rijk ook de mogelijkheid financieel te sturen op een juiste ontwikkeling. Fondsen, specifieke bijdragen of gunstige financiële voorwaarden kunnen de planvoorraadontwikkeling in de juiste richting bijsturen. Een invloedrijk voorbeeld van dergelijke financiële sturing is het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) (Rijksoverheid, n.d.). In dit programma bepaalt het Rijk haar focus voor toekomstige financiële bijdragen aangaande ruimtelijke projecten. Een ander voorbeeld van een financieel sturingsmiddel, dat in het verleden van grote invloed is geweest zijn de bijdragen omtrent het Vinex-beleid. Door deze financiële steun kwam de ontwikkeling van door het Rijk aangewezen woningbouwlocaties ook daadwerkelijk tot stand (Boeijsma, Mensink & Grootens, 2008).

Tot slot kunnen gemeenten naast de passieve sturing door middel van het bestemmingsplan, ook actief sturen op een juist woningbouwprogramma door zelf plannen te ontwikkelen. Dit wordt actief gemeentelijk grondbeleid genoemd en was jarenlang zeer gebruikelijk in Nederland, te meer omdat er veel geld mee te verdienen viel (Van der Krabben, 2011). De laatste jaren stellen gemeenten zich meer faciliterend op en laten ze het initiatief tot woningbouwplannen over aan marktpartijen.

### 2.1.2 Overprogrammering

Een centraal element binnen het Nederlandse woonbeleid is het voorzien in voldoende en kwalitatief goede woningbouwplannen. Op dit moment is er in veel Nederlandse regio's sprake van een overcapaciteit aan woningbouwplannen. In deze paragraaf wordt ingegaan op het verschijnsel overprogrammering en haar gevolgen.

#### ***Zachte en harde overprogrammering***

Bij het bepalen van de al dan niet aanwezige overprogrammering is het van belang een onderscheid te maken tussen zachte en harde plannen (Schuur et al., 2007). Dit houdt verband met de verschillende juridische fasen tijdens het planproces van woningbouw. Uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) kan een viertal fasen worden onderscheiden (De Brouwer, 2011; Van der Reijden, Seijkens & Keers, 2003; Dobber, 2010). Fase 1, potentiële plancapaciteit: hierbij gaat het om de verkennende fase; het gaat om zoekgebieden, die volgen uit structuurvisies of ander gemeentelijk beleid. Fase 2, plancapaciteit in voorbereiding: het college van B&W werkt haar ideeën voor een specifieke locatie nader uit in een ontwerpbestemmingsplan. Fase 3, vastgestelde plancapaciteit: wanneer de gemeenteraad heeft ingestemd met het ontwerpbestemmingsplan van het college van B&W bevindt zij zich in de vastgestelde fase. Nadat de gemeenteraad heeft ingestemd met het plan kan nog beroep tegen het plan worden ingesteld. Fase 4, onherroepelijke plancapaciteit: wanneer er geen beroep wordt ingesteld of wanneer eventuele beroepen ongegrond zijn verklaard, treedt het plan onherroepelijk in werking. Binnen fase 4 kan nog een onderscheid worden gemaakt tussen twee situaties: ofwel het bestemmingsplan is beschikbaar voor planinitiatieven (4A) ofwel (delen van) het bestemmingsplan heeft nog een nadere uitwerking (4B). Bij harde overprogrammering gaat het om de onherroepelijke plancapaciteit. In formulevorm kan deze als volgt worden geformuleerd:

$$\text{Harde overprogrammering} = \text{plancapaciteit (fase 4A/4B)} - (\text{geprognosticeerde woningbehoefte} + \text{gewenste leegstand})$$

Zachte overprogrammering brengt, in vergelijking met harde overprogrammering, veel meer speelruimte en hiermee ook onzekerheid met zich mee. Het gaat hier om plannen, die in de voorbereidende fase zijn, maar waarvan de daadwerkelijke totstandkoming onzeker is. In formulevorm kan zachte overprogrammering als volgt worden uitgedrukt:

$$\text{Zachte overprogrammering} = \text{plancapaciteit (fase 1 t/m 3)} - (\text{geprognosticeerde woningbehoefte} + \text{gewenste leegstand} + \text{gewenste mate van overprogrammering})$$

Beide formules kennen nog elementen die nader gespecificeerd moeten worden. Het gaat om de 'geprognosticeerde woningbehoefte', 'gewenste leegstand' en

‘gewenste mate van overprogrammering’. De geprognoseerde woningbehoefte bestaat uit een kwantitatief deel (het aantal woningen) en een kwalitatief deel (het soort woningen) (Provincie Gelderland, 2010). Het kwantitatieve deel wordt bepaald door te kijken naar bevolkingsontwikkeling, verhuisbewegingen, het aantal onttrekkingen (sloop) en overige trends als huishoudensamenstelling. Het kwalitatieve deel wordt bepaald door middel van kwalitatief woningmarktonderzoek, maar ook kunnen bepaalde typen woningen worden nagestreefd op basis van overheidsbeleid. Het tweede element, gewenste leegstand, ook wel ‘frictieleegstand’ genoemd, duidt op het percentage leegstand dat nodig is om vestiging en verhuizing op de woningmarkt mogelijk te maken. In een regio met een hogere doorstroming is een hogere frictieleegstand gewenst. Gemiddeld gezien is in de Nederlandse woningmarkt een frictieleegstand van ongeveer 2 procent wenselijk (Provincie Noord-Holland, 2012). Tot slot duidt de gewenste mate van overprogrammering op de gedachte, dat een zekere mate van overprogrammering raadzaam is om een keuze te behouden en uitval van andere plannen op te vangen (Verbraeken, 2009). In de literatuur wordt een percentage van 20 à 30 procent genoemd als ‘gezonde’ mate van overprogrammering (Verbraeken, 2009; De Brouwer, 2011). Bovendien geldt: hoe meer spanning op de woningmarkt, hoe hoger het overprogrammering-percentage dat acceptabel is (Van ‘t Land, persoonlijke communicatie, 23 mei 2014)

In dit onderzoek wordt gekeken naar zowel de harde als de zachte overprogrammering. Wel wordt in acht genomen, dat de harde overprogrammering een veel krachtiger cijfer is als het gaat om mogelijke problemen, terwijl het bepalen van de zachte overprogrammering een veel minder eenduidige aangelegenheid is en hier bovendien eenvoudiger interventies mogelijk zijn.

### ***Nadelen van overprogrammering***

Nu de definitie van overprogrammering uiteen is gezet kan worden ingegaan op haar problematiek. Zojuist is besproken, dat een zekere mate van overprogrammering (20 à 30 procent) wenselijk is om keuzevrijheid te behouden en woningtekort te voorkomen. Een te hoog percentage aan plannen kent echter evidente nadelen. Een aantal van deze nadelen treedt op als gevolg van de overprogrammering zelf, het andere deel treedt op wanneer de overprogrammering actief wordt weggewerkt. Aangezien beide situaties in de praktijk veelal samen voorkomen worden beider gevolgen besproken. De nadelen zullen in deze paragraaf achtereenvolgens worden toegelicht. Bij het in kaart brengen van de nadelen van overprogrammering is het van belang een onderscheid te maken tussen twee situaties die zich voor kunnen doen: overprogrammering en overproductie (De Brouwer, 2011). Door marktwerkingsmechanismen op de woningmarkt leidt een overprogrammering van woningen veelal niet tot een daadwerkelijke overproductie. Een belangrijk voorbeeld hiervan is het gebruik pas te beginnen met de realisatie van een woningbouwplan wanneer 60 à 70 procent van de woningen zijn verkocht (Verwest, Sorel & Buitelaar, 2008). Investeerders

willen immers niet het risico lopen dat de afzetmarkt ontbreekt. In sommige gevallen echter kan er toch overproductie ontstaan op een woningmarkt. Er ontstaat dan een te hoge leegstand en de maatschappelijke problemen zijn evident groter. Deze paragraaf sluit af met de oorzaken en gevolgen van overproductie. Allereerst wordt ingegaan op de nadelen van louter overprogrammering.

#### Verspillende concurrentiestrijd

Een te veel aan plannen in combinatie met een actieve gemeentelijke grondpolitiek duidt op een onjuiste inzet van publieke middelen, geeft Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU Delft, met krachtige termen aan:

*“Het is kapitaalvernietiging: tientallen miljoenen euro’s aan investeringen in plannenmakerij, in grondontwikkeling, in infrastructuur, verspilling van menskracht en het over de balk gooien van restanten van Rijkssubsidies. [...] Verspillende concurrentie tussen regio’s of gemeenten en verwatering van de woonvraag.”*  
(Verbraeken, 2011)

**Figuur 6:** De grondexploitaties voor binnenstedelijke locaties en uitbreidingslocaties, in euro per woning (Bron: Van Hoek, Koning & Mulder, 2011)>

|                                         | Uitleg        | Binnenstedelijk |
|-----------------------------------------|---------------|-----------------|
| <b>Totaal kosten</b>                    | <b>50.400</b> | <b>58.100</b>   |
| Verwervingskosten                       | 11.900        | 20.500          |
| w.v. sanering                           | 300           | 1.200           |
| Bouw- en woonrijp maken                 | 25.700        | 24.100          |
| Overige kosten                          | 12.800        | 13.500          |
| w.v. Plankosten                         | 6.800         | 7.100           |
| <b>Totaal opbrengsten</b>               | <b>58.600</b> | <b>49.600</b>   |
| Grondopbrengsten woningbouw             | 53.100        | 35.300          |
| Bijdragen van derden                    | 500           | 700             |
| Overige opbrengsten                     | 700           | 5.100           |
| Binnenplanse verevening                 | 4.200         | 8.500           |
| <b>Exploitatiesaldo</b>                 | <b>8.400</b>  | <b>- 9.600</b>  |
| Subsidies                               | - 3.300       | 9.400           |
| w.v. Rijk en provincie                  | 2.100         | 5.400           |
| w.v. Gemeente                           | - 5.400       | 3.900           |
| <b>Exploitatiesaldo incl. subsidies</b> | <b>5.100</b>  | <b>- 400</b>    |

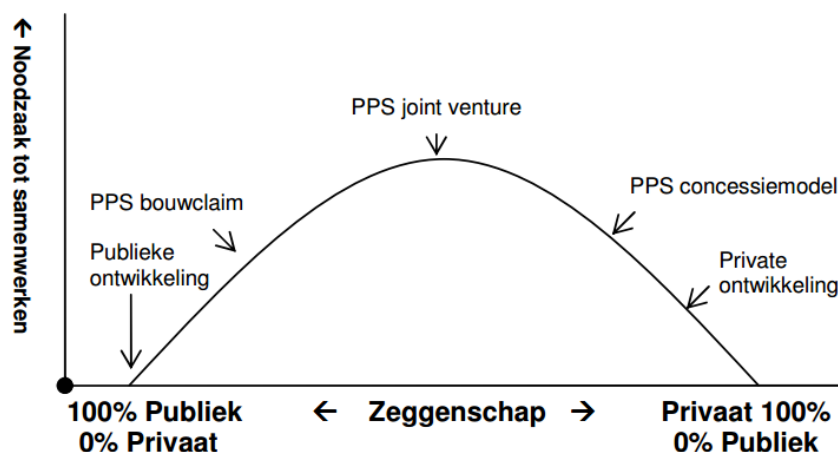
Het opstellen van plannen kost, los van de daadwerkelijke realisatie, veel tijd en moeite en dus geld. De kosten van dit proces van ontwerpen, juridische voorbereiding en overige projectvoorbereiding worden ‘plankosten’ genoemd (Van Hoek, Koning & Mulder, 2011). Ze worden door Van Hoek et al. geschat op 6.800 euro voor een woning in een uitleggegebied en 7.100 euro voor een binnenstedelijke woning (zie figuur 6). Bij een te veel aan plannen zal een gedeelte van de plankosten door de investeerders, in Nederland veelal gemeenten (Van der Krabben, 2011), niet worden terugverdiend en moeten worden afgeschreven. Of, in geval van uitfasering van plannen, zullen de rentekosten toenemen. In sommige gevallen zijn de investeerders al een stap verder gegaan en zijn er al gronden verworven of zelfs investeringen gedaan in toekomstige infrastructuur of andere voorzieningen (zie figuur 6). Wanneer dergelijke plannen niet of later tot uitvoer komen, zullen ook hier de rentekosten toenemen of moet worden afgeboekt. Tenslotte zullen ook de verwachte opbrengsten, veelal reeds meegenomen in de begroting, wegvallen indien een plan moet worden geschrapt. In veel gemeenten

dienen de grond- of vastgoedopbrengsten ertoe overige beleidsterreinen te financieren (De Brouwer, 2011). In dat geval dient te worden gezocht naar andere middelen.

### Planschade en schadeclaims

Ook wanneer gemeenten een meer faciliterende rol aannemen in de gebiedsontwikkeling en de woningbouw (deels) wordt overgelaten aan marktpartijen, kan het afstemmingsproces hoge kosten met zich meebrengen voor publieke partijen. Dit heeft te maken met wat men noemt 'planschade' en 'schadeclaims' (De Brouwer, 2011). Het begrip 'planschade' heeft te maken met de publiekrechtelijke taken van de gemeenten. Het strekt ertoe de rechtszekerheid van overheidsbesluiten, zoals het instellen van een bestemmingsplan, te waarborgen. Wanneer de bepalingen uit bijvoorbeeld een bestemmingsplan of omgevingsvergunning worden gewijzigd ten nadele van de burger, heeft deze op basis van artikel 6.1 lid 1 Wro recht op een geldelijke restitutie (RVO, 2013).

De 'schadeclaim' is een verschijnsel dat op kan treden wanneer de gemeente als privaatrechtelijke partij betrokken is bij een gebiedsontwikkeling. In Nederland kennen we diverse privaatrechtelijke constructies in de woningbouw, waarbij publieke partijen én marktpartijen zijn betrokken; de zogenaamde Publiek-Private Samenwerking (PPS). De bekendste voorbeelden zijn het bouwclaimmode, de joint-venture en het concessiemodel (Bregman, 2012). Bij het bouwclaimmodel verwerven overheid en ontwikkelaars gezamenlijk de gronden op voorwaarde dat de gemeente zich tot de uitgifte van bouwgrond aan deze ontwikkelaars verplicht. De joint-venture, is een gezamenlijke grondexploitatiemaatschappij (GEM) van publieke- en private partijen. Beiden zijn (meestal) 50/50 aandeelhouder in de onderneming. In het concessiemodel ten slotte bezitten private partijen, met medewerking van de gemeente, alle grondposities in het gebied, op voorwaarde dat zij zich aan een voorgeschreven programma van eisen houdt. In elk van deze PPS-constructies gaat de gemeente een inspanningsverplichting aan om de bouwtitels voor het gebied te behouden, zij het in verschillende mate (zie figuur 7). Wanneer de gemeente echter actief bouwtitels wegbestemt is het mogelijk dat haar contractspartij de wanprestatie aanvecht en een schadeclaim eist (RVO, 2013).



< **Figuur 7:** Verschillende rollen van de overheid in een gebiedsontwikkeling (Bron: Van der Weerd, 2007) >

Welke rol een gemeente ook aanneemt in de gebiedsontwikkeling (zie figuur 7); overprogrammering kan de publieke financiën nadelig treffen. Ofwel als gevolg van de eigen investeringen, ofwel als gevolg van planschade of schadeclaims. Tot slot moet binnen de financiële nadelen van overprogrammering nog worden genoemd dat het in Nederland veelal ontbreekt aan de mogelijkheden om de planschaden en planbaten op regionaal niveau te verevenen (Van der Krabben, 2011a). Dit maakt het afstemmingsvraagstuk nog sterker discriminatoir en dus lastiger.

#### Ruimtelijke nadelen

Naast deze financiële nadelen van overprogrammering is er nog een aantal potentiële ruimtelijke nadelen te benoemen. Ten eerste brengt de ontspannen woningmarkt een zeer nadelige concurrentiepositie voor toch al lastig te financieren, maar waardevolle plannen (De Brouwer, 2011). Hierbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld binnenstedelijk bouwen of herstructurering; plannen met relatief hoge investeringskosten vergeleken met uitleglocaties (zie figuur 6). Dergelijke woningbouwplannen zijn vanuit de ruimtelijke ordening bezien van grote waarde, maar zullen lastig van de grond komen in een ontspannen woningmarkt. Bovendien zal men in geval van woningbouwreductie geneigd zijn eerder te kiezen voor plannen met een hoog rendement (Companen en Buro 5, 2011). Ten tweede kunnen zich ruimtelijke problemen voordoen. Wanneer plannen slechts deels tot uitvoering komen of geschrapte plannen deel uitmaken van een hoger ruimtelijke structuurbeeld is het mogelijk dat er ongewenste gaten ontstaan in de ruimtelijke structuur (De Brouwer, 2011). Ook bestaat de mogelijkheid dat aan de bewoners toegezegde voorzieningen niet gerealiseerd kunnen worden wegens lagere bewoners aantallen.

#### Overproductie

Met een overcapaciteit aan woningbouwplannen neemt ook het risico op overproductie toe. De Brouwer (2011) noemt drie oorzaken die een dergelijke overproductie tot gevolg hebben. Ten eerste is het mogelijk dat de vraag naar woningen afneemt, zoals dat het geval is in krimpgebieden. Wanneer het aantal onttrekkingen hier onvoldoende op anticipeert, is in dat geval bij alle woningbouw sprake van overproductie. Ten tweede kan het voorkomen dat de zojuist besproken 60 à 70 procent van de woningen wel wordt verkocht, maar men de resterende 30 à 40 procent niet haalt. Hierop aansluitend kan het ook voorkomen dat de markt te rooskleurig wordt ingeschat en dat men gaat bouwen zonder aan deze voorwaarde te voldoen (Verwest et al., 2008). Ten derde is het mogelijk dat starters en huurders doorstromen naar deze nieuwbouwprojecten in plaats van naar de bestaande voorraad, waardoor leegstand in de bestaande voorraad ontstaat en er dus ook sprake is van overaanbod. Met oog op deze drie oorzaken van overproductie kan worden geconcludeerd, dat overprogrammering niet noodzakelijk leidt tot overproductie, maar het risico hierop wel toeneemt.

Wanneer er een overaanbod aan woningen is, stijgt de frictieleegstand boven de aanbevolen 2-procentnorm en ontstaat er een te ontspannen woningmarkt

(Verwest et al., 2008). Hoewel als gevolg de woningprijzen zullen dalen en er voor toetreders op de koopwoningmarkt meer keuzeruimte is, betekent dit voor woningbezitters, ontwikkelaars en investeerders een waardedaling van hun bezit. Voor particulieren geldt dat de woningwaarde mogelijk onder de hypotheekschuld zakt waardoor betalingsrisico's ontstaan (De Brouwer, 2011). Voor ontwikkelaars, woningcorporaties en gemeenten met een actieve grondpolitiek betekent dit tegenvallende inkomsten en minder investeringscapaciteit (CPB, 2010). Als gevolg van de te hoge leegstand vermindert de doorstroming op de woningmarkt en zal een deel van de woningen niet worden verkocht. Particuliere woningbezitters kunnen zich lastiger bewegen op de woningmarkt en ontwikkelaars zien de waarde van hun vastgoed wegvloeien (Verwest et al., 2010). De delen van de stad, die gevoelig zijn voor leegstand, veelal de naoorlogse wijken, zullen extra hard worden getroffen, waardoor men mogelijk in een neerwaartse spiraal belandt van verloedering en verminderde leefbaarheid. Investeringsaanpak aan woningen in dergelijke wijken wegen veelal niet op tegen de baten waardoor zij worden uitgesteld (CPB, 2010).

### 2.1.3 Afstemmingsinstrumenten

Om de zojuist genoemde nadelen van overprogrammering zoveel mogelijk te beperken zijn tal van overheidsorganen de laatste jaren bezig met het afstemmen van hun woonbeleid en met het daar waar nodig reduceren van de plancapaciteit. Hiertoe zetten deze organen verschillende beleidsinstrumenten in. In de literatuur wordt een aantal categorieën van beleidsinstrumenten onderscheiden (zie figuur 8) (Lukassen, 1999; Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Ten eerste zijn er de juridische instrumenten. Zij volgen op het gebied van woonbeleid veelal uit de Wet op de ruimtelijke ordening. De juridische instrumenten worden in dit onderzoek 'harde beleidsinstrumenten' genoemd, aangezien ze bindende kracht hebben. Naast de harde beleidsinstrumenten onderscheidt men de zachte beleidsinstrumenten. Deze kunnen een sturend vermogen hebben, maar hebben geen bindende kracht. Het gaat om communicatieve instrumenten, zoals advies en kennisoverdracht, financiële instrumenten, zoals fondsen en leningen en fysieke instrumenten, zoals het aanleggen van drempels. Tot slot moet nog wel worden genuanceerd dat de categorisering 'hard' of 'zacht' niet automatisch samenhangt met het effect van het middel. Zo kan er hard instrumentarium bestaan met beperkte juridische kracht, zoals de structuurvisie, waar onderbouwd van kan worden afgeweken. Evenzeer kunnen financiële prikkels of bestuurlijke druk dermate groot zijn, dat ze in de praktijk aannemelijke gevolgen hebben.

| Categorieën beleidsinstrumenten |                             |
|---------------------------------|-----------------------------|
| Hard beleidsinstrumentarium     | Juridische instrumenten     |
| Zacht beleidsinstrumentarium    | Communicatieve instrumenten |
|                                 | Financiële instrumenten     |
|                                 | Fysieke instrumenten        |

< Figuur 8: Verschillende typen beleidsinstrumenten (bron: eigen bewerking)

Op het gebied van woningbouwafstemming zijn, zoals eerder beschreven, de meest invloedrijke beleidsinstrumenten toebedeeld aan het gemeentelijk niveau. Deze gemeentelijke beleidsinstrumenten worden in deze paragraaf uiteengezet. De gemeente wordt in haar afstemmingsactiviteiten bijgestuurd door hogere overheden als het Rijk, de provincie en de regio. Hoe deze interactie verloopt wordt tevens uiteengezet in deze paragraaf.

### ***Gemeentelijke afstemmingsopties***

Zoals eerder beschreven ligt de autonomie op het gebied van woningbouwprogrammering grotendeels bij de gemeente. Zij stellen immers de harde en zachte planvoorraad vast. Om de planvoorraad te reduceren is er een aantal opties voor handen. De Brouwer (2011) onderscheidt in haar onderzoek twee methodes om de overprogrammering te verhelpen: herprogrammering van de planvoorraad en transformatie van de bestaande voorraad. Hierbij is herprogrammering van de planvoorraad evident de efficiëntste en effectiefste methode. Het transformeren van de bestaande voorraad, dat wil zeggen het inzetten van sloop of het samenvoegen van woningen, is veel duurder en kan rekenen op veel meer belemmeringen in de uitvoering. Herprogrammering van de planvoorraad kan bestaan uit het wegwerken van de bouwbestemming of het inhoudelijk wijzigen van een woningbouwplan, naar gelang de aard van de opgave. Het is sterk van de juridische status van een plan afhankelijk hoe de methode van herprogrammering dient te worden ingezet. Er kan een viertal juridische situaties met bijbehorende afstemmingsmethoden worden genoemd (RVO, 2013):

#### ***1. Zachte planvoorraad***

Van de vier mogelijke situaties kan de zachte planvoorraad doorgaans het gemakkelijkst geherprogrammeerd worden. Het plan is slechts opgenomen in niet-bindend beleid en herprogrammering brengt geen gevolgen met zich mee, tenzij er door de gemeente afspraken zijn gemaakt met marktpartijen.

#### ***2. Harde planvoorraad is voorwaardelijk, bestemmingsplan vereist uitwerking***

Hiermee wordt bedoeld een uitwerkingsplan of een wijzigingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 3.6 Wro. Men kan deze plannen herprogrammeren naar een bestemming zonder woningbouw met relatief weinig gevolgen. Bij de wijzigingsbevoegdheid is er geen sprake van planschade, bij het uitwerkingsplan wel, maar de planschade is duidelijk lager dan bij een regulier bestemmingsplan. Bovendien is het voor gemeenten mogelijk deze schadevergoeding te voorkomen of te reduceren. Hiertoe moeten zij 'voorzienbaarheid' creëren. Dit wil zeggen dat de herprogrammeringsactiviteiten van de gemeente in een openbaar document worden aangekondigd. De houder van een bouwtitel heeft dan de mogelijkheid alsnog vaart te zetten achter realisatie en in andere gevallen is er sprake van 'passief risicoaanvaarding'.

3. *Harde planvoorraad maar nog geen omgevingsvergunning verleend*

Wanneer een bestemmingsplan wordt gewijzigd ten nadele van de grondeigenaar heeft hij op basis van artikel 6.2 Wro recht op planschade. Ook hier geldt echter dat de schadevergoeding kan vervallen in geval van een duidelijke voorzienbaarheid en passieve risicoaanvaarding.

4. *Harde planvoorraad en omgevingsvergunning verleend*

Zelfs wanneer er reeds een omgevingsvergunning ten behoeve van woningbouw is verleend, bestaat er nog de mogelijkheid deze in te trekken. Hiervoor is vereist dat de vergunning voor lange tijd (gedurende 26 weken) onbenut is gelaten. De houder van de omgevingsvergunning heeft recht op een schadevergoeding, wederom tenzij er sprake was van een duidelijke voorzienbaarheid. Tot slot geldt wel dat na intrekking van de omgevingsvergunning alsnog het bestemmingsplan gewijzigd dient te worden om de oplossing structureel karakter te geven.

***Afstemmingsmiddelen vanuit regio, provincie en Rijk***

De gemeentelijke autonomie op de woningplanprogrammering wordt ingeperkt door sturing vanuit hogere overheden. Zij kunnen gemeenten ertoe bewegen over te gaan op één van de afstemmingsopties. Hiertoe kunnen zij gebruik maken van zowel bindend juridisch instrumentarium als van meer zachte beleidsinstrumenten (Nelen, 2010). Het Rijk speelt op het gebied van woningbouwprogrammering een beperkte rol. Zoals eerder beschreven speelde zij in het verleden een invloedrijke rol op het gebied van woningbouwplafonds (door o.a. contingentering) en financiële sturingsinstrumenten. De laatste decennia is de actieve sturing grotendeels losgelaten (Ekkers & Helderman, 2006) en ook de financiële sturingsmiddelen van het Rijk zijn de laatste jaren evident afgenomen (De Brouwer, 2011). Ze heeft enkel een kaderstellende functie met algemeen geldende regels waarbinnen het overige woonbeleid tot stand komt.

De rol van de provincie in het afstemmingsproces is groter. Zo maakt de provincie beleidsafspraken met gemeenten op het gebied van woningbouwprogrammering. Ook stelt zij sturend ruimtelijk beleid vast. Desalniettemin is de bindende werking van dit beleidsinstrumentarium op het gebied van woningafstemming beperkt. Lange tijd waren de woningbouwafspraken optimistisch en georiënteerd op groei, bovendien kunnen gemeenten tot op zekere hoogte zonder gevolgen aan deze afspraken voorbij gaan (Verwest et al., 2008). Ook aan het ruimtelijke beleid kent de Wet ruimtelijke ordening slechts indicatieve betekenis (Nelen, 2010). Om toch tot harde overeenkomsten te komen, kan door de provincie juridisch instrumentarium worden ingezet; daadwerkelijk of als stok achter de deur. Het is met name taak van de provincie om de gemeentelijke gedragingen met elkaar te laten corresponderen en ze heeft hier dan ook instrumentarium voor. Er kan een drietal categorieën met juridisch instrumentarium worden onderscheiden en deze kunnen ook subsidiair werken (De Brouwer, 2011; Nelen, 2010; Gazendam, De Graaf en Winter, 2013):

1. *Inspraak bestemmingsplanprocedure (Wro 3.8 en 4.2 en Bro 3.1.1)*

Gemeenten zijn verplicht tijdens de bestemmingsplanprocedure overleg te voeren met de provincie en rekening te houden met het provinciaal beleid. Wanneer het ontwerpbestemmingsplan nog in strijd blijkt met provinciale belangen kan er door de provincie een zienswijze worden ingediend. Als deze zienswijze onvoldoende wordt meegenomen in het uiteindelijke bestemmingsplan, heeft de provincie als uiterste middel het geven van een reactieve aanwijzing. Hiermee wordt het bestemmingsplan ontkracht. Tot slot kunnen provincies ook vooraf een proactieve aanwijzing geven aangaande ontwikkelingen die zij van belang achten.

2. *Inpassingsplan (Wro 3.26 en 3.28)*

Rijk en provincie zijn bevoegd een inpassingsplan vast te stellen, dat het gemeentelijke bestemmingsplan juridisch overstijgt. Er moet dan sprake zijn van een nationaal, provinciaal of bovengemeentelijk belang.

3. *De provinciale verordening/AMvB van het Rijk (Wro 4.1 en 4.3)*

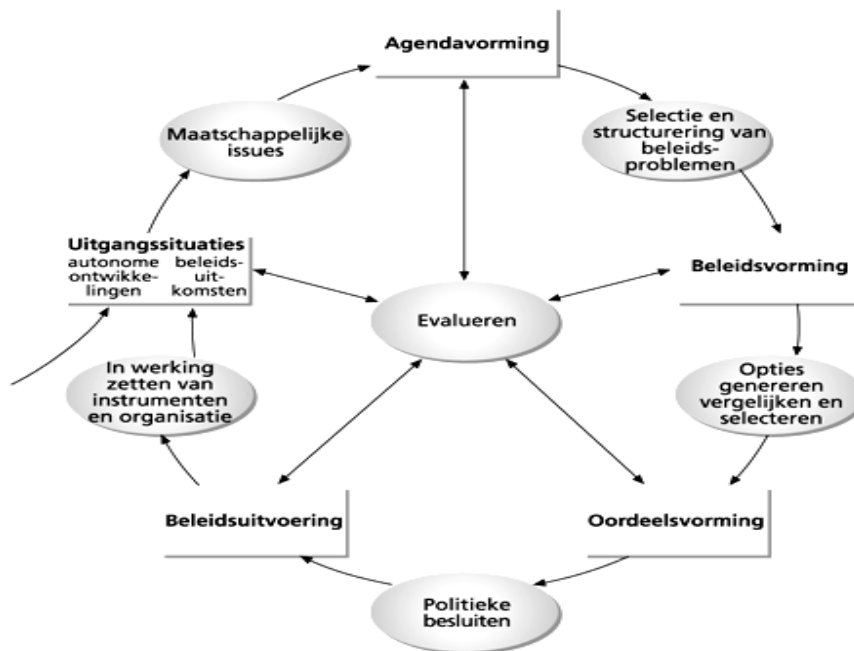
Rijk en provincie kunnen het gemeentelijk beleid in een bepaalde richting sturen door een verordening of AMvB uit te vaardigen. De gemeente is dan verplicht binnen een jaar het bestemmingsplan in overeenstemming te brengen met deze eisen.

Het uitoefenen van juridisch instrumentarium door de provincie is echter een lastige taak. Het wegnemen van woningbouwplannen heeft grote gevolgen voor gemeenten en ligt dus politiek gevoelig. Bovendien heeft de provincie veelal niet de benodigde inzichten in de lokale woningmarkt om deze keuze te kunnen maken (De Brouwer, 2011). Om deze reden wordt er in een aantal Nederlandse provincies voor gekozen de afstemming over te laten aan regionale samenwerkingsorganen. Zij worden geacht beter in staat te zijn de woningmarkt in te schatten en tot een rechtvaardige afstemming te komen (Smit en Janssen-Jansen, 2012). De regionale organen maken hun eigen woningmarktanalyse, gaan de dialoog aan met de regionale gemeenten en onderhouden het contact met de provincie.

***De besluitvorming: het afwegen van belangen***

Het afstemmingsbeleid komt dus niet tot stand in een overzichtelijke procedure, maar binnen dynamisch geheel van interactie tussen actoren, elk met hun eigen standpunten en machtsmiddelen. In de poging toch een analyse van deze dynamische besluitvorming mogelijk te maken ontwikkelen Hoogerwerf en Herweijer (2008) een model, waarin zij de fundamentele fases van het beleidsproces onderscheiden. Gezien de cyclische wijze waarop deze fasen elkaar opvolgen wordt dit model ook wel de 'beleidscyclus' genoemd (zie figuur 9). Dit lineaire model correspondeert uiteraard veelal niet met de complexe praktijk, maar het biedt de mogelijkheid de werkelijkheid te schematiseren tot een werkbaar geheel. De eerste fase die wordt onderscheiden is de fase van de *agendavorming*. Tijdens deze fase bepalen de beleidsmakers op welk thema zij zich gaan richten en

welk doel ze hierbij willen bereiken. De fase die hier op volgt is de *beleidsvorming* of beleidsvoorbereiding. Men analyseert de situatie en formuleert mogelijke maatregelen om het doel te bereiken. De beleidsvormingsfase resulteert in één of meer beleidsontwerpen. Dan volgt de *oordeelsvorming* of beleidsbepaling, waarin wordt besloten welk beleidsontwerp men gaat implementeren en in welke vorm. Nadat men dit besluit heeft genomen volgt de *beleidsuitvoering*. Wanneer uit evaluatie blijkt dat het beleid niet de gewenste gevolgen heeft of onvoldoende functioneert, is het mogelijk dat het opnieuw op de politieke agenda komt te staan. Het thema gaat dan (deels) opnieuw door de beleidscyclus heen.



< **Figuur 9:** De beleidscyclus  
(bron: Hoogerwerf & Herweijer, 2008)

Binnen de beleidscyclus spelen twee criteria een zeer bepalende rol; de rationaliteit en de legitimiteit van het beleid (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Rationaliteit duidt op de objectieve kwaliteit van het beleid. Het gaat om de mate waarin met het beleid inderdaad correspondeert met de doelstellingen van de betrokken organisaties en of deze doelen op een kostenefficiënte wijze worden bereikt. Binnen het woningbouw-afstemmingsbeleid speelt een breed scala aan doelstellingen en belangen. Deze zijn afkomstig van publieke, semi-publieke en private partijen en zullen in verschillende mate invloed hebben op het afstemmingsproces. De belangen en doelstellingen bestaan enerzijds uit het vermijden van de nadelen van overprogrammering en overproductie, welke zijn behandeld in paragraaf 2.2. Daar bovenop komen de belangen voort uit de doelstellingen die met het woonbeleid worden nagestreefd, zoals beschreven in paragraaf 2.1. Figuur 10 geeft een schematisch overzicht van alle belangen die een rol kunnen spelen bij het afstemmingsbeleid. Beide bronnen van belangen (voorkomen van nadelen en nastreven van beleidsdoeleinden) zijn thematisch gecategoriseerd.

*Figuur 10: De verschillende belangen die een rol kunnen spelen in het woningbouw-afstemmingsbeleid (bron: eigen bewerking) >*

|                                   | Publieke partijen |                                                                                                                                                          | Semi-publieke partijen | Private partijen                                                                    |
|-----------------------------------|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Algemene doelstellingen           | ✓                 | Financieel                                                                                                                                               | ✓                      | Financieel                                                                          |
| Doelstellingen van publiek belang | ✓                 | Sociaal-Economisch <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sociale huur</li> <li>▪ Voorzieningen</li> <li>▪ tegengaan ruimtelijke segregatie</li> </ul> | ✓                      | Sociaal-Economisch <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sociale huur</li> </ul> |
|                                   | ✓                 | Stabiele woningmarkt                                                                                                                                     |                        |                                                                                     |
|                                   | ✓                 | Ruimtelijke ordening                                                                                                                                     |                        |                                                                                     |

Het tweede criterium, legitimiteit, gaat over de mate waarin het beleid door de betrokkenen wordt geaccepteerd. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen inhoudelijke legitimiteit en proceslegitimiteit (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Inhoudelijke legitimiteit drukt uit in hoeverre de partijen de kosten en baten redelijk en eerlijk verdeeld vinden. Proceslegitimiteit gaat over de vraag of partijen voldoende hebben kunnen participeren binnen het proces. Wanneer de legitimiteit tekort schiet kan een beleidsuitvoering problemen oplopen. Om deze reden is het niet enkel van belang een rationele afweging te maken tussen alle voor- en nadelen, maar dienen ook alle betrokkenen voldoende inspraak te hebben in het proces. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op deze wijze waarop de legitimiteit en de rationaliteit een rol speelt in het beleidsproces.

## 2.2 Regionale samenwerking

In dit tweede deel van het theoretisch kader wordt ingegaan op de meer procesmatige kant van beleid. Beleid, zo ook woonbeleid, dient gecoördineerd te worden. Dit hoofdstuk beschrijft een specifieke vorm van coördinatie: regionale samenwerking. Allereerste wordt ingegaan op de historische context van beleidssturing binnen een samenleving. Vervolgens volgt de Markets, hierarchies, networks-benadering van Thompson. Hierna wordt ingegaan op de hedendaagse visie op coördinatie: governance. Het hoofdstuk sluit af met een synthese waarbij de theorie wordt betrokken op het beleidsveld van woningbouwprogrammering.

### 2.2.1 Ingrijpen in de samenleving

Het onderzoeks- en praktijkveld van de ruimtelijke ordening legitimeert haar bestaan aan de gedachte dat er in een samenleving naast individuele wensen ook zoiets bestaat als het 'algemeen belang'. In ieder geval de meerderheid van de samenleving aanvaardt dat burgers- en marktpartijen een deel van hun absolute vrijheden inleveren, met als doel, voor wat de ruimtelijke ordening betreft, het tegengaan van negatieve externaliteiten en het verzorgen van voldoende publieke goederen (Alexander, 2002). Het denken over het algemeen belang en het hiertoe overdragen van macht naar een centraal orgaan vond haar grondslag reeds eeuwen geleden. Van grote invloed was Thomas Hobbes' Leviathan (1651), waarin werd betoogd dat de macht in de vorm van een sociaal contract moet worden

overgedragen naar de centrale staat om zo een “oorlog van allen tegen allen” te voorkomen (Swift, 2006). Voortbordurend op Hobbes werd er tijdens de verlichting gezocht naar een zo rechtvaardig mogelijke distributie van macht. Denkers als Charles de Montesquieu en Jean-Jacques Rousseau zetten aan tot het scheiden der machten en democratisering. Door deze en tal van andere politiek filosofen heeft de visie op de ideale staat zich door de eeuwen heen ontwikkeld. Deze visie is van grote invloed geweest op de institutionele inrichting van staten zoals we deze nu kennen.

Maar nog altijd is het denken over de ideale staat niet af. Sterker nog, tal van wetenschapsgebieden houden zich vandaag de dag bezig met de vraag hoe de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende organen het beste kunnen worden ingericht als het gaat om het dienen van het algemeen belang en het oplossen van complexe sociale vraagstukken (Swift, 2006; Héritier & Rhodes, 2011). Het definiëren van het algemeen belang is immers onderkend als een zeer subjectieve en door de tijd veranderende zaak (Alexander, 2002). Hetzelfde geldt voor de manier waarop het algemeen belang bereikt dient te worden, met oog op de zeer complexe externe werkelijkheid. De ‘ideale’ institutionele inrichting van een staat is dan ook geen vaststaand feit, maar een samenstelling van objectieve inzichten en subjectieve individuele preferenties op temporaire basis (Osborne, 2010). Om dit complexe denken over institutionele inrichting toch handvatten te geven kan worden voortgebouwd op door de jaren heen opgebouwde institutionele theorieën (Héritier & Rhodes, 2011). In de volgende paragrafen zal nader worden ingegaan op enkele van deze theorieën.

### **2.2.2 Hiërarchie, markt en netwerk**

Een eerste stap om te komen tot het beschrijven en voorschrijven van institutionele sturing op een samenleving is het onderkennen van drie wezenlijk verschillende coördinatievormen, te weten ‘hiërarchie’, ‘markt’ en ‘netwerk’ (Thompson et al., 1991). Dit breed gedragen theoretisch kader (Exworthy, Powell & Mohan, 2010) onderscheidt coördinatie door rechtstreekse sturing (hiërarchie), coördinatie door concurrentie (markt) en coördinatie door onderlinge samenwerking (netwerk) (Verhoest, Legrain & Bouckaert, 2003). Het gaat bij deze coördinatievormen niet om wie of wat er gecoördineerd wordt, maar om de manier waarop dit gebeurt (Buitelaar, 2003). Hoewel ze in deze thesis zullen worden gerelateerd aan woningbouwbeleid, kunnen deze verschillende coördinatievormen dus optreden in tal van sectoren.

#### ***Hiërarchie***

Een hiërarchische sturingsvorm is de klassieke benadering als het gaat om het in de gewenste richting sturen van onderdelen van de samenleving (Thompson et al., 1991). Een hiërarchische, bureaucratische coördinatiestructuur wordt gekenmerkt door een top-down sturing, waarbij de besluitvorming plaatsvindt op centraal niveau en de lagere organisaties enkel uitvoerder zijn van het vastgestelde beleid (Verhoest et al, 2003). Het model kent een duidelijke scheiding tussen zij die

besturen en zij die bestuurd worden (Martens, 2007). De taken en regels zijn er sterk formeel vastgelegd waardoor een rationele sturing ontstaat waarbij iedere persoon, organisatie of situatie hetzelfde wordt behandeld, ongeacht de sociale relaties die er spelen. Een hiërarchische sturing gaat uit van gezagsgetrouwe, objectieve ambtenaren welke zich conformeren aan het hogere beleid (Exworthy et al, 2010).

De hiërarchische sturing grijpt terug op de theorieën van Max Weber en Arthur Pigou welke betogen dat een centrale overheidsregulering gerechtvaardigd is om het algemeen belang te dienen (Verhoest et al, 2003; Webster, 1993). Pigou's welvaartseconomische benadering (begin 20<sup>e</sup> eeuw) wijst op het onvermijdelijke optreden van marktfalen waardoor externaliteiten onvoldoende worden geprijsd en er onvoldoende wordt voorzien in publieke goederen. De hiërarchische sturing is tevens gebaseerd op de ideeën van Weber aan het einde van de 19<sup>de</sup> eeuw, welke wees op de grote potentiële effectiviteit, efficiëntie en rechtvaardigheid van een bureaucratische organisatiestructuur (Verhoest et al., 2003). De hiërarchische sturing biedt de mogelijkheid om collectief handelen, al dan niet op de markt, op een effectieve manier bij te sturen, geeft Jeremy Mitchell aan:

*“Despite its problems hierarchy remains the most efficient mechanism for integrating the activities of a large group of people, of making an organization work effectively” (in Thompson et al., 1991, p.105)*

Maar wat zijn dan de problemen waar Mitchell naar verwijst? Ondanks de theoretische kracht van de hiërarchische benadering blijken in de praktijk haar uitgangspunten veelal niet op te gaan (Webster, 1993). In werkelijkheid is in de complexe en veranderende samenleving veelal geen rationele aanpak mogelijk en spelen sociale relaties wel degelijk een rol. Uit de literatuur kunnen de nadelen van de hiërarchische benadering worden gedestilleerd. Ten eerste is een top-down sturing veelal onvoldoende in staat de sociaal wenselijke uitkomst te bepalen (Verhoest et al., 2003). De centrale overheid heeft een informatietekort aangaande de decentrale omgeving waardoor het lastig is de diversiteit in kaart te brengen. Veel problemen vragen om een contextspecifieke aanpak wat met het hiërarchische model wordt bemoeilijkt. Ten tweede is een hiërarchische organisatie vaak niet efficiënt (Webster, 1993; Verhoest et al., 2003). Om centrale sturing mogelijk te maken moeten veel transactie- en proceskosten worden gemaakt. Hierbij moet worden gedacht aan de beleidsvoorbereiding, het in werking stellen van regelgeving en de handhaving hierop. Bovendien wordt door de verticale beleidslijnen horizontale afstemming bemoeilijkt. Gezien deze nadelen is het niet vreemd dat de term 'bureaucratie' in het dagelijkse taalgebruik een negatieve bijklank heeft gekregen en vaak verwijst naar onpersoonlijke behandeling en inefficiëntie (Jacques, 1990).

## **Markt**

Met het oog op de problemen die spelen bij een hiërarchische, bureaucratische overheidssturing is er begin 20<sup>ste</sup> eeuw een tweede coördinatievorm opgekomen die stelt dat het inspelen op marktmechanismen een veel efficiëntere manier is om de samenleving te coördineren (Verhoest et al., 2003; Thompson et al., 1991). Deze neoklassieke economische stroming heeft door de jaren heen betoogd dat ook in de publieke sector marktmechanismen zouden moeten worden ingevoerd om zo beter in te spelen op de (veranderende) behoeften en efficiënter te werken te bewerkstelligen. Deakin en Pratten (2000) definiëren het als een 'quasi market' waarbij men de markt zo structureert dat de overheid weliswaar het publiek belang bewaakt, maar de totstandkoming hiervan zoveel mogelijk over laat aan de markt:

*"The state [...] continues to have an extensive role in regulating the conditions under which the supply of goods and services takes place and in mediating between the public and private sectors. As a result, the quasi market is an apparently curious mixture of regulation and competition"* (p.322)

Het betoog van de aanhangers van deze neoklassieke benadering bleek succesvol, want door de jaren heen is in veel overheidssectoren markwerking aangebracht (Osborne, 2010). Uitvoeringstaken welke voorheen een overheidsverantwoordelijkheid waren werden geprivatiseerd en ook intern is de publieke sector meer gaan concurreren. Het toelaten van markwerking staat hierbij steeds op gespannen voet met het ontstaan van ongelijkheid en instabiliteit als het gaat om het voorzien in publieke goederen en het oplossen van sociale vraagstukken (Verhoest et al., 2003).

## **Netwerk**

Hoewel Williamson in zijn publicatie 'Markets and Hierarchies: Some Elementary Considerations' (1975) nog genoegen nam met de twee voorgaande coördinatievormen moet er nog een laatste model worden toegevoegd om de werkelijkheid echt te kunnen begrijpen. Naast het top-down reguleren van de gewenste situatie en het beprijzen van de gewenste en ongewenste situatie is het immers ook mogelijk om op basis van samenwerking en een algemeen verantwoordelijkheidsgevoel te komen tot de gewenste situatie (Thompson et al., 1991). De coördinatievorm die zich op deze uitgangspunten baseert noemen we netwerkcoördinatie. De benadering bouwt voort op de ideeën uit de communicatieve planning en deliberatieve democratie, die veel meer de nadruk leggen op gedachtewisseling en debat tussen de belanghebbenden van een bestuurs- of beleidsproces (Martens, 2007). Het grootste verschil met een hiërarchische sturingsvorm is dat besluiten niet van bovenaf worden opgelegd, maar tijdens een vrijwillige onderhandeling worden genomen (Buitelaar, 2003). Het grootste verschil met marktcoördinatie is dat de onderhandelingen niet worden bepaald door het prijsmechanisme, hoewel er als uitkomst wel degelijk een prijs kan worden betaald (Buitelaar, 2003). Het gaat in netwerken veel meer om vertrouwen en overleg. De afspraken zijn dan ook veelal gebaseerd op een sociale

of politieke verplichting in plaats van strikt wettelijk vastgelegd (Sorensen & Torfing, 2005).

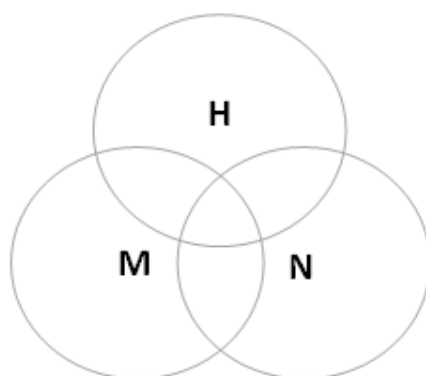
|                                    | Hiërarchische coördinatie                                                                    | Marktcoördinatie                                                                                                                                                          | Netwerkcoördinatie                                                                                                                                                    |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Synoniemen                         | ✓ Bureaucratie<br>✓ Controle                                                                 | ✓ Individualisme                                                                                                                                                          | ✓ Solidariteit                                                                                                                                                        |
| Belangrijkste coördinerende regels | ✓ Hiërarchie<br>✓ Formalisme<br>✓ Legalisme<br>✓ Standaardisering                            | ✓ Marktregels (vraag en aanbod)<br>✓ Concurrentieregels (prijsmechanismen)<br>✓ Beloning naar prestatie<br>✓ Autonomie                                                    | ✓ Wederzijdse afhankelijkheid<br>✓ Wederkerigheid<br>✓ Participatie naar inbreng en capaciteit<br>✓ Tolerantie<br>✓ Gelijke verdeling kosten en baten (lange termijn) |
| Taakverdeling in beleidsvorming    | Top: agendering, voorbereiding, beslissing en evaluatie<br>Basis: uitvoering                 | Top: bepalen spelregels<br>Basis: opereert binnen dit speelveld                                                                                                           | Hoe meer integratie, hoe minder bevoegdheden voor de top                                                                                                              |
| Drijfkracht deelnemers             | ✓ Loyaliteit aan legale macht<br>✓ Plichtsgevoel<br>✓ Conformisme                            | ✓ Individuele of organisatiebelang<br>✓ Nutsmaximalisatie<br>✓ Zelfstandigheid                                                                                            | ✓ Verantwoordelijkheid voor de gemeenschap<br>✓ Sympathie<br>✓ Loyaliteit aan het netwerk                                                                             |
| Besluitvorming                     | Door top met lichte inbreng van externe organisaties en experts                              | Top bepaalt de algemene lijn/strategie en baseren hier de spelregels op                                                                                                   | Op basis van onderhandelingen (consensus of meerderheidsregel)                                                                                                        |
| Voordelen                          | ✓ Objectiviteit<br>✓ Gelijkheid<br>✓ Specialisering<br>✓ Duidelijke eindverantwoordelijkheid | ✓ Efficiënte inzet van middelen<br>✓ Goede respons op omgeving<br>✓ Minder risico's                                                                                       | ✓ Grote legitimiteit beleid<br>✓ Goed beleidskwaliteit<br>✓ Democratisch                                                                                              |
| Nadelen                            | ✓ Coördinatieproblemen<br>✓ Weinig aanpassingsvermogen                                       | ✓ Algemeen belang niet langer vanzelfsprekend<br>✓ Marktwerking niet bij elk beleidsveld mogelijk<br>✓ Minder samenwerking<br>✓ Meer ongelijkheid<br>✓ Meer instabiliteit | ✓ Onbeslissendheid mogelijk<br>✓ Gebrek aan eindverantwoordelijkheid<br>✓ Samenwerkingsbeeld naïef<br>✓ Inefficiëntie (met name voor grootschalige netwerken)         |

^ **Figuur 11:** Schematische weergave van de belangrijkste verschillen tussen de drie coördinatievormen (bron: eigen figuur o.b.v. Verheugt et al., 2003; Thompson et al., 1991; Exworthy et al., 1999)

In figuur 11 is op schematische wijze samengevat wat de belangrijkste verschillen zijn tussen de drie coördinatievormen. Wel is het van belang in te zien dat de modellen in de praktijk zelden zo strikt gescheiden zijn:

*There is no strict separation of the 'models of coordination'. We often find mixed forms, containing elements of two or all of the models" (Buitelaar, 2003)*

**Figuur 12:** De drie vormen van coördinatie kunnen in de samenleving gescheiden of gebundeld optreden (bron: Thompson et al., 1991) >



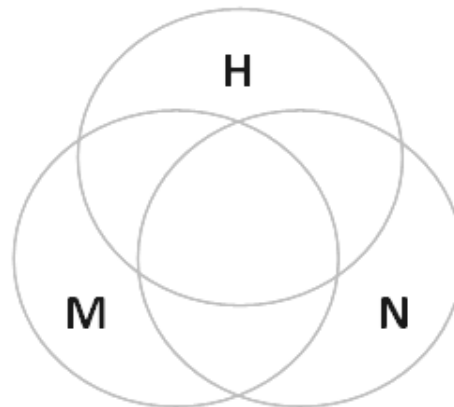
Het verschilt per beleidsveld in hoeverre de verschillende vormen van sturing aanwezig zijn (Thompson et al., 1991) (zie figuur 12). Hoe dan ook kan het onderscheid tussen deze fundamenteel andere vormen behulpzaam zijn om een praktijkanalyse te structureren.

### 2.2.3 Hybride vormen van coördinatie: governance

Door tal van maatschappelijke ontwikkelingen wordt het coördineren van de samenleving de laatste decennia steeds uitvoeriger en complexer. Als gevolg van globalisering, decentralisering (Hajer & Wagenaar, 2003), de snelle ontwikkeling van informatietechnologie, de liberalisering van de publieke sector en de toenemende democratisering en grotere rol voor de 'civil society' (Abadi, 2007), lijkt het niet langer mogelijk en wenselijk tot beleidsuitvoering te komen op basis van één van de drie coördinatievormen (Hajer & Wagenaar, 2003). Beleidsprocessen worden steeds breder opgezet. Het is niet langer de centrale overheid of de markt die bepaald, maar er is een breed palet aan partijen dat meedenkt over de gewenste ontwikkeling (Sorensen & Torfing, 2005). Deze veel bredere kijk op sturing wordt 'governance' genoemd, door Héritier en Rhodes gedefinieerd als:

*"the space for norm production which is intermediate between the legal rules produced following electoral-legislative-executive-bureaucratic channels according to constitutional procedures, on one hand, and private dealings, traditional norms and social routines on the other" (2011)*

Bij governance gaat het om coördinatievormen, die gebruik maken van zowel hiërarchische-, markt- als netwerkelementen (zie figuur 13). Governance is niet nieuw, de drie coördinatievormen hebben immers nooit in absolute vorm plaatsgevonden (Martens, 2007). Wel is het zo dat er de laatste decennia een groei zichtbaar is van het aantal vernieuwende, flexibele sturingsvormen. Met deze nieuwe coördinatievormen veranderen ook de waarden die ten grondslag liggen aan een goed sturingssysteem (Abadi, 2007). Ging het voorheen enkel om de kwaliteit van het resultaat en de efficiëntie waarmee deze werd bereikt, binnen governance sturing spelen ook de legitimiteit, integriteit en het democratisch gehalte van het proces een belangrijke rol.



< **Figuur 13:** Bij governance worden de drie klassieke coördinatievormen gecombineerd (bron: eigen figuur, naar Thompson et al., 1991)

Deze hernieuwde kijk op het sturingsproces betekent zeker geen 'rolling back of the state', geven Hajer en Hagenaar aan (2003, p.5). Wel dient de staat haar rol te herdefiniëren. Ze is niet langer de hiërarchische gezaghebber, maar dient zich steeds vaker op te stellen als facilitator van het maatschappelijke proces (Hajer, Van Tatenhove & Laurent, 2004). Evenmin moet 'governance' worden gezien als een concreet en vaststaand sturingsarrangement. In zekere zin is 'governance' de nieuwe term geworden om het openbaar bestuur mee aan te duiden (Hajer & Wagenaar, 2003), maar onveranderlijk blijft er een grote diversiteit bestaan tussen sturingsprocessen en kunnen er uiteenlopende visies bestaan over de gewenste invulling van het proces (Osborne, 2010). In de literatuur zijn er dan ook diverse theoretische benaderingen te vinden met elk een eigen kijk op governance-sturing.

Een belangrijke theoretische benadering richt zich op *'good governance'*, waarbij de kwaliteit van het beleid niet alleen wordt bepaald door te kijken naar de effectiviteit van het beleid maar ook naar haar democratische principes, zoals participatie, rechtvaardigheid en gelijkheid (Hajer et al., 2004). Een tweede belangrijke stroming kijkt naar *'Governance als New Public Management'*, waarbij de publieke sector wordt ingericht aan de hand van bedrijfskundige uitgangspunten zoals prestatie- en klantgerichtheid en deregulering (Hajer et al., 2004). Verder is er nog *'global governance'*, welke kijkt naar het coördineren van internationale betrekkingen, *'social-political governance'*, welke analyseert hoe overheid en samenleving taken en verantwoordelijkheden kunnen delen en *'corporate governance'*, het invoeren van de good governance-principes in de private sector (Hajer et al., 2004). Binnen dit onderzoek, waarbij wordt gekeken naar de rol van regionale overheidsorganen op het woonbeleid, zijn *'multi-level governance'*-benadering en *'netwerk governance'*-benadering het best toepasbaar. Op deze theoretische stromingen zal dan ook nader worden ingegaan.

### **Network governance**

De netwerk governance-benadering wijst op de informele, gedecentraliseerde en horizontale verhoudingen binnen de bestuurs- en beleidspraktijk (Hajer et al., 2004). Jones, Hesterly en Borgatti geven aan:

*"Network governance is composed of autonomous firms that operate like a single entity in these tasks requiring joint activity; in other domains these firms often are fierce competitors. To enhance cooperation on shared tasks, the network form of governance relies more heavily on social coordination and control than on authority or legal recourse"* (1997, p.916)

Deze benadering van het beleidsproces is zeker niet nieuw, wel groeit haar invloed in het praktijk- en wetenschappelijke debat (Hajer et al., 2003). Door de eerder genoemde maatschappelijke tendensen werken publieke sectoren op diverse schaalniveaus steeds vaker aan de hand van deze netwerken. Overheid en samenleving raken steeds verder vervlochten en er ontstaat een wederzijdse afhankelijkheid tussen private en publieke actoren (Sorensen & Torfing, 2005). De grenzen en verantwoordelijkheden voor het oplossen van sociale problemen vervagen waardoor er netwerken ontstaan.

Governance netwerken worden gekenmerkt door besluitvorming op basis van samenwerking en vertrouwen. De besluitvorming op basis van samenwerking wil overigens niet zeggen dat het proces geen machtsstrijd kan bevatten. De actoren die deelnemen aan het proces zijn feitelijk autonoom, maar kennen een afhankelijkheid van elkaar om het gewenste doel, in geval van de overheid het publieke belang, te bereiken (Jones et al., 1997). Ondanks het informele karakter van de samenwerkingsvormen kunnen zij zich door de tijd institutionaliseren en eigen regels, normen en vormen ontwikkelen (Sorensen & Torfing, 2005). De netwerk governance-benadering wordt door velen geprezen vanwege haar

potentie om bij te dragen aan een effectiever en efficiënter bestuur (Sorensen & Torfing, 2005). Er zal meer draagvlak ontstaan voor het beleid wat bijdraagt aan haar uitvoering. Door de samenwerking en het draagvlak kunnen ook meer middelen gemobiliseerd worden wat de kwaliteit van het beleid ten goede komt. Ook kunnen problemen eerder gecorrigeerd worden doordat men vaker overlegt en dit overleg een laagdrempelig karakter heeft. Tot slot zien sommige auteurs de democratisering van het beleidsproces als doel op zich, waardoor de governance netwerkbenadering ook hier voordelen heeft ten opzichte van meer hiërarchische sturingsmodellen.

### **Multi-level governance**

Een tweede governance-benadering die voor dit onderzoek relevant is, is multi-level governance. Vertegenwoordigers van de multi-level governance-benadering zien, net als de netwerk governance-benadering, de absolute bevoegdheden van de centrale staat afnemen. In tegenstelling tot de netwerk governance-benadering wijzen zij echter op de verticale verschuivingen van de sturingsbevoegdheid (Bache & Flinders, 2004). Multi-level governance analyseert de ontwikkelingen waarbij bevoegdheden worden overgedragen van de centrale staat naar hogere, bovenstatelijke instituties, dan wel naar lagere, substatelijke organisaties. De achterliggende gedachte is dat de maatschappij niet wordt beïnvloed op één schaalniveau of door meer niveaus afzonderlijk, maar door een wisselwerking van deze verschillende niveaus (Greveling, 2011). Een hardnekkig probleem kent veelal oorzaken op diverse inter-acterende schaalniveaus.

De theorievorming omtrent multi-level governance begon in de jaren '90 met studies naar de steeds invloedrijkere bestuurlijke structuren binnen de Europese Unie (Hooghe & Marks, 2003). De nationale besluitvorming binnen diverse beleidsgebieden werd steeds sterker beïnvloed door Europees beleid; er is sprake van toenemende Europese integratie. Naast de Europese Unie zijn ook tal van andere inter- en supranationale verbanden aan te wijzen die aan invloed winnen binnen diverse beleidsvelden. De mate van beleidsintegratie reikt hier echter veelal minder ver dan die van de Europese Unie (Bache & Flinders, 2004). Voorbeelden zijn de Euregio's, maar ook de Verenigde Naties met haar gespecialiseerde organen als de Veiligheidsraad, de Wereldbank en de Wereldgezondheidsorganisatie. Naast de bovenwaartse machtsverdeling maakt ook de neerwaartse decentralisatie van macht onderdeel uit van multi-level governance (Hooghe & Marks, 2003). De gecentraliseerde 'command and control'-sturing heeft de afgelopen decennia enorm steeds meer plaats gemaakt voor beleidsvorming door lokale- en regionale overheden (Boogers et al., 2009). Lukassen (1999) geeft aan:

*“De verantwoordelijkheid van taken in het publieke domein is over veel verschillende organisatie verdeeld geraakt: in de praktijk blijkt een groot aantal organisaties taken van algemeen belang te behartigen en/of te beïnvloeden. Dat zijn allang niet meer alleen de territoriaal georganiseerde beleidslichamen” (p.20)*

Gezien deze trend is de multi-level governance-benadering een steeds waardevoller kader om beleidsprocessen te kunnen analyseren. Door de verticale machtsverschuivingen is er behoefte aan een bredere kijk op het beleidsproces, geven Bache en Flinders aan:

*“New analytical frameworks that eschew traditional disciplinary boundaries and epistemological positions are needed to comprehend the changing nature of governance” (2004, p.2)*

Hooghe en Marks komen tot een vernieuwd analytisch framework door een onderscheid te maken tussen twee typen multi-level governance (2003). *Type 1* governance is de traditionele kijk op decentralisatie. Er is een vaststaand en beperkt aantal bestuurlijke niveaus welke ver zijn ingebed in de institutionele overheidsstructuur. Er is geen overlap in de territoriale niveaus; ze vormen een systematisch, samenhangend geheel. De territoriale niveaus worden bovendien gekenmerkt door een eigen gemeenschap met eigen identiteit. De bestuurlijke niveaus hebben de rechtelijke bevoegdheid over het gehele beleidsscala. Bij *type 2* multi-level governance zijn de bestuurlijke niveaus veel flexibeler van aard. In tegenstelling tot type 1 kunnen er eenvoudig nieuwe niveaus ontstaan als dit de beleidsvorming ten goede komt. Niet langer zijn een beperkt aantal niveaus verantwoordelijk voor het gehele beleid, maar kunnen er beleidsspecifieke bestuursniveaus ontstaan die ook territoriaal kunnen overlappen.

Het essentiële verschil dat ten grondslag ligt aan type 1 en type 2 multi-level governance is de afwijkende visie op hoe de samenleving efficiënt kan worden gecoördineerd, het zogenaamde coördinatiedilemma (Hooghe & Marks, 2003). Voorstanders van type 1 betogen dat men tot efficiënte coördinatie komt door het aantal autonome actoren te beperken. Door de ‘waterval-structuur’ (Hooghe & Marks, 2003) ontstaat een daadkrachtige besluitvorming. De aanhangers van type 2 daarentegen geven aan dat efficiëntie kan worden bereikt door beleidsvelden los te koppelen en voor ieder beleidsveld een passende territoriale structuur te formuleren (Hooghe & Marks, 2003). Een schaalniveau is passend als de kosten en baten van een publieke dienst of goed effectief kunnen worden geïnternaliseerd. Voorbeelden hiervan zijn het aanpassen van territorium van het waterschap aan het stroomgebied of het woonbeleid organiseren op schaal van een samenhangende regionale woningmarkt.

#### **2.2.4 Regionale samenwerking als governance-vorm**

Als gevolg van de trends naar netwerk-governance en multi-Level governance, krijgt de regio een steeds belangrijkere rol in sturingsprocessen. Het regionale niveau biedt vaak het antwoord op de vraag naar een juiste decentralisatie en besluitvorming op basis van samenwerking en vertrouwen (Tinke, 2012). In tegenstelling tot lokale bestuurslagen zijn de regio's in staat vraagstukken van bovengemeentelijk niveau aan te pakken. In vergelijking met provincies hebben regio's een beter inzicht in de lokale situatie en zijn zij, als gevolg van hun nauwe

koppeling met de regiogemeenten, ook beter in staat tot een breed gedragen beleid te komen (Smit & Janssen-Jansen, 2012). In deze paragraaf wordt ingegaan op de regionale samenwerkingsvormen die Nederland kent en in hoeverre zij corresponderen met de zojuist beschreven governance-kenmerken. Deze paragraaf gaat echter allereerst in op één belangrijk argument voor regionale samenwerking, waar ook de woningbouwafstemming op gebaseerd is, namelijk het beschermen van een collectief belang door middel van collectieve actie.

### ***Tragedy of the Commons en het dilemma van collectieve actie***

Eén argument voor regionale samenwerking kan zijn het efficiënt afstemmen van het gebruik van een collectief goed. Een collectief goed kent geen eigenaar, maar kan wel door meerdere actoren kosteloos worden gebruikt, waardoor de kans op overexploitatie bestaat. Dit wordt door Hardin beschreven als de 'Tragedy of the Commons' (Hardin, 1968). Als voorbeeld noemt Hardin een gemeenschappelijke weide, die door verschillende boeren wordt gebruikt om hun vee op te laten grazen. Aangezien een boer geen kosten heeft aan het gebruik van de weide, zal hij zoveel mogelijk vee laten grazen en zo zoveel mogelijk opbrengsten ontvangen. Alle boeren zullen op deze wijze redeneren en vee toevoegen aan de weide. Per stuk vee dat er bij komt neemt echter de productiviteit af, er is immers minder gras beschikbaar per stuk vee. Op een zeker moment levert het toevoegen van vee geen voordelen meer op aan het collectief van eigenaars; er is sprake van een welvaartsoptimum. Dit optimum is echter niet het eindpunt. De boeren redeneren immers niet collectief, maar individueel. Een individuele boer zal door het toevoegen van vee een relatief voordeel verkrijgen ten opzichte van de anderen, aangezien zij allen de kosten dragen terwijl hij alleen de baten ontvangt (Hardin, 1968). Doordat deze redenering collectief wordt gemaakt ontstaat er overbegrazing. Geen van de boeren zal stoppen met vee toevoegen, omdat zij bang zijn dat de ander wel toevoegt waardoor zij extra kosten dragen en minder baten kunnen ontvangen. De boeren zullen een sub-optimaal winstniveau accepteren omdat men bang is voor concurrentie. De concurrentie betreft in dit geval niet de strijd om de absolute schaarste, niemand kan immers van het collectieve goed worden uitgesloten, maar de strijd om de verdeling van de schaarste.

De vergelijking tussen begrazing van een weide en het aanbieden van woningbouwplannen is snel gemaakt: de gemeenten grazen allemaal van de weide die 'woningvraag' heet. Allen zijn zij bang om de concurrentiestrijd rond de verdeling van de schaarste te verliezen van de buurgemeenten (Janssen-Jansen, 2006). De woningvraag is hier niet de gehele vraag naar woningen. Een deel van de woonconsumenten zal zich immers binden aan een specifieke gemeente. Het gaat slechts om het gedeelte woonconsumenten dat zich niet aan een specifieke gemeente heeft gebonden. Het gevolg van deze concurrentie is een sub-optimale woningmarkt, waarbij middelen worden verspild. Er zijn drie oplossingen om de Tragedy of the Commons tegen te gaan (Tinke, 2012). Ten eerste kan het goed geprivatiseerd worden, ten tweede kan er een centraal bestuur worden aangesteld en ten derde kunnen de partijen gaan samenwerken. Deze drie oplossingen hangen

samen met de drie eerder besproken sturingsvormen, respectievelijk markt-, hiërarchie- en netwerk-sturing. In het geval van woningbouwafstemming zien we een combinatie tussen oplossing twee en drie: regionale coördinatie (Janssen-Jansen, 2006; Tinke, 2012). Er wordt gezocht naar intergemeentelijke samenwerking, met als stok achter de deur veelal een zekere vorm van centraal bestuur. Regionale coördinatie heeft als doel een collectieve actie van haar leden te bewerkstelligen. Het moet voorkomen dat individuele gemeenten elkaar beconcurreren, successen kopiëren en publieke middelen verspillen (Tinke, 2012). Deze regionale afstemming is echter niet eenvoudig. Er moeten schaarse middelen en ongewenste lasten worden verdeeld, maar het is voor partijen niet altijd de beste keuze om zich aan deze verdeling te houden; hier treedt het 'dilemma van collectie actie' op (Olson, 1965).

Met het 'dilemma van collectieve actie' wijst Olson op het feit dat een gedeeld gemeenschappelijke belang niet automatisch leidt tot effectieve en efficiënte collectieve actie (Tinke, 2012). Olson neemt hierbij als uitgangspunt dat de mens rationeel handelt: ze probeert met zo min mogelijk kosten een zo hoog mogelijke opbrengst te realiseren, ook wel aangeduid als de 'homo economicus'. Als gevolg zullen partijen immer proberen te profiteren van de collectieve actie zonder bij te dragen aan de kosten, het zogenaamde 'free rider-gedrag':

"Public goods have to be supplied to all members of a group. But if this is so, the most rational course of action for a self-interested individual, is to take a free ride: to enjoy the benefits of the collective good without contributing to the costs." (Udehn, 1993, p.239)

Dit free rider-gedrag is alleen mogelijk wanneer het product van collectief handelen niet uit te sluiten is (Udehn, 1993). Bij woningbouwafstemming bestaat het collectieve product uit afgenomen woningbouwaanbod, met als gevolg een toegenomen spanning op de woningmarkt en nieuwe ontwikkelruimte. Het is voor een gemeente dus mogelijk om zich deze toegenomen ontwikkelruimte toe te eigenen, ook al zijn het slechts anderen geweest die hun woningbouwaanbod hebben gereduceerd. Om te begrijpen waarom partijen wel of niet over gaan tot free rider-gedrag is het 'prisoners dilemma' van belang (Tinke, 2012). Het prisoners dilemma is een begrip uit de speltheorie. De naam is afgeleid van een veelgebruikte voorbeeld dat betrekking heeft op gevangenen. Het prisoners dilemma is gebaseerd op de constatering dat een succesvolle collectieve actie leidt tot een efficiënt woonbeleid, waarbij de opbrengsten groter zijn dan de kosten. Er is voor de deelnemers aan het proces sprake van een win-win situatie wanneer zij samenwerken en de collectieve actie weten te bereiken. De deelnemers kunnen echter nog een hogere winst bereiken wanneer zij niet bijdragen aan de inspanning, maar wel profiteren van de opbrengsten. Als echter iedere actor besluit deze keuze te maken dan komt de collectieve actie niet tot stand en wordt de winst niet bereikt. Er zijn dus vier mogelijk uitkomsten van het samenwerkingsproces (Olsen, 1965):

- ✓ Maximale beloning: Partij X gedraagt zich als free rider, anderen houden zich aan de afspraak
- ✓ Hoge beloning: Partij X houdt zich aan de afspraak, anderen houden zich ook aan de afspraak
- ✓ Lage beloning: Partij X gedraagt zich als free rider, anderen gedragen zich ook als free rider
- ✓ Minimale beloning: Partij X houdt zich aan de afspraak, ander gedragen zich als free rider

De essentie van het prisoners dilemma is dat als gevolg van een gebrek aan communicatie, sturing, vertrouwen of een combinatie hiervan een situatie kan ontstaan, waarbij het gewenste beleidsdoel niet wordt bereikt (Olsen, 1965). Ofwel door free rider-gedrag ofwel doordat de partijen elkaar wederzijds afvallen. De individuele rationaliteit leidt dan tot collectieve irrationaliteit. Het dilemma van collectieve actie schetst dan ook het belang van regionale coördinatie. Bij een succesvolle regionale samenwerking ontstaat communicatie, sturing en vertrouwen waardoor deze gedragingen worden voorkomen.

### ***Regionale instituties in Nederland***

Met de Grondwetswijziging in 1848 werd de basis gelegd voor de bestuurlijke inrichting van Nederland zoals we hem tot op heden kennen. Nederland werd een gedecentraliseerde eenheidsstaat met drie bestuurslagen: centrale overheid, provincie en gemeente, veelal het 'Huis van Thorbecke' genoemd, naar de voorzitter van de Grondwetcommissie (Palstra, 2008). Gedecentraliseerd, omdat de gemeenten en provincies eigen bevoegdheden en taken kennen. Een eenheidsstaat, omdat de centrale wetgever de taaktoedeling kan aanpassen. De gemeenten hebben in Nederland van oudsher een relatief uitgebreide bestuursbevoegdheid. De centrale wetgever is altijd terughoudend geweest om deze autonomie in te perken (Tinke, 2012).

In de praktijk echter worden ook regelmatig op bovengemeentelijke, regionale schaalniveaus bestuurtaken uitgevoerd (Tinke, 2012; Lukassen, 1999). Dit gebeurt op basis van wetgeving, zoals in geval van de Stadsregio's, of op vrijwillige basis, bij een intergemeentelijke samenwerking. Een belangrijke reden om over te gaan tot regionale samenwerking is de constatering dat veel vraagstukken een gemeenteoverschrijdend karakter kennen. Zoals Palstra treffend aangeeft:

*“Samenwerking tussen gemeenten bestaat al sinds er gemeenten zijn: wegen en water houden immers niet op bij de gemeentegrenzen.”* (2008, p.13)

Trends als schaalvergroting en globalisering van productie, consumptie en kapitaalstromen hebben er toe geleid dat het belang van regionale samenwerking

toeneemt (Tinke, 2012). Een tweede belangrijke reden voor intergemeentelijke samenwerking is het streven de bestuurskracht te versterken, de expertise te bundelen en efficiëntie en effectiviteit te verhogen (Palstra, 2008). Tot slot spelen de laatste decennia ook de Europese 'Structuurfondsen' een belangrijke rol in het bevorderen van regionale samenwerking (Tinke, 2012). Regionale samenwerking draagt positief bij aan de toegang tot deze Europese subsidies.

Al rond 1920 kwamen de eerste voorstellen om een regionale laag tussen gemeenten en provincie in te voeren (Palstra, 2008). Diverse ideeën voor een extra bestuurslaag zijn sindsdien het politieke toneel gepasseerd, zoals onder meer de regionale districten, agglomeratiebesturen, provincies nieuwe-stijl, regionale gebiedsautoriteit, stadsprovincies en stadsregio's (Tinke, 2012). Enkel de laatste bestuurslaag werd ook daadwerkelijk en effectief geïmplementeerd. Gezien de complexiteit van een extra bestuurslaag werd de oplossing voor het regionale vraagstuk door de jaren heen steeds meer gezocht in het stimuleren en structureren van de intergemeentelijke samenwerking (Tinke, 2012). In 1950 komt dan ook de Wet Gemeenschappelijke Regelingen tot stand (veelal afgekort tot Wgr). Met de wet wordt het mogelijk via de publiekrechtelijke weg regionale organen op te richten en hen bevoegdheden toe te kennen. Omdat blijkt dat de wet een aantal tekortkomingen heeft, met name op het gebied van politieke verantwoording en democratie, komt het in 1985 tot een herziening van de wet. De herziene Wgr vormt tot op heden het actuele juridisch kader voor verschillende vormen van publiekrechtelijke samenwerking tussen gemeenten, provincies en andere openbare lichamen (Palstra, 2008). De wet voorziet in een aantal vormen van samenwerking. De keuze voor één van deze vormen en de inhoudelijke invulling staat de gemeenten echter te allen tijde vrij. De Wgr kent de volgende samenwerkingsvormen (Palstra, 2008; Hilders, Tjalma, Palstra, Meijers & Van Gool, 2013):

✓ *Openbaar lichaam*

Er wordt een openbaar orgaan ingesteld waaraan bevoegdheden van regeling en bestuur worden overgedragen door de regiogemeenten. Het orgaan heeft eigen rechtspersoonlijkheid en wordt bestuurd door een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. De gemeenten bepalen welke raadsleden, wethouders of burgemeesters plaatsnemen in de besturen en ook de stemverhoudingen kunnen flexibel worden vastgelegd. De leden van het Algemeen Bestuur kunnen door de gemeente ter verantwoording worden geroepen en worden ontslagen. Zwaarste vorm van samenwerking.

✓ *Gemeenschappelijk orgaan*

Orgaan heeft beperkte rechtspersoonlijkheid, kan bijvoorbeeld geen personeel in dienst nemen, en wordt bestuurd door een enkel bestuur. Er kunnen slechts beschikkingsbevoegdheden en geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd. Veelal gebruikt als platform voor samenwerking op een enkel thema.

✓ *Centrumgemeente*

Gemeenten, of andere publiekrechtelijke lichamen, dragen een aantal bevoegdheden over aan één gemeente, die deel uitmaakt van het samenwerkingsverband. Het bestuur van deze 'centrumgemeente' oefent dan de gemandateerde bevoegdheden uit namens de andere gemeenten. Een concreet voorbeeld is het uitbesteden van het ophalen van vuilnis aan een grotere buurgemeente.

✓ *Regeling zonder meer*

Gemeenten sluiten een publiekrechtelijke overeenkomst, waarin de rechten en plichten worden vastgelegd. Voorbeelden zijn convenanten, intentieverklaringen en bestuursafspraken. Er is geen extra bestuursvoorziening of andere organisatievorm waaraan bevoegdheden worden gedelegeerd, deze blijven bij de regiogemeenten. De regeling zonder meer is de lichtste vorm van samenwerking.

Deze samenwerkingsvormen bieden de basis voor de regionale samenwerking. Inhoudelijk is er echter nog veel diversiteit en flexibiliteit mogelijk. Niet alleen is er organisatorisch nog veel variatie mogelijk, ook op het gebied van inhoudelijke beleidstaken staat de vormgeving vrij (Lukassen, 1999). Zo is het mogelijk dat er een *openbaar lichaam* functioneert zonder woonbeleid-taken en dat deze een *regeling zonder meer* faciliteert op het gebied van woningbouwafstemming. Ook kunnen er beleids taken worden toebedeeld of weer worden afgenomen.

Naast deze publiekrechtelijke samenwerkingsvormen uit de Wgr kunnen gemeenten er ook voor kiezen hun samenwerking langs privaatrechtelijke weg te organiseren (Hilders et al., 2013). Dit kan door bijvoorbeeld een BV, NV of stichting op te richten of door een privaatrechtelijke overeenkomst te sluiten. Een belangrijk voordeel van het privaatrecht is, dat er veel meer mogelijkheden zijn om de samenwerking vorm te geven (Palstra, 2008). Andere argumenten achter de keuze voor privaatrecht kunnen zijn een wens de uitvoering op afstand van de overheid te organiseren en het tijdelijke karakter van de samenwerking. Een belangrijke kanttekening bij de privaatrechtelijke samenwerking is, dat er in beginsel geen voorzieningen zijn getroffen ten dienste van het publieke belang (Hilders et al., 2013). Het privaatrecht gaat uit van de eigen belangen en bevat geen regels over de verantwoordingsrelatie naar de gemeenten. Deze verantwoordingsrelatie zal expliciet moeten worden vastgelegd in de overeenkomst. Ook de regels omtrent besluitvorming, toetreding en uittreding dienen helder te worden vastgelegd om er voor te zorgen dat de samenwerking ook daadwerkelijk juridische binding krijgt. De partijen dienen dus vooraf goed voor ogen te hebben wat de wensen zijn.

Naast deze vrijwillige vormen van samenwerking kent Nederland ook, zoals eerder aangegeven, de door het Rijk aangewezen regionale bestuursorganen: de Stadsregio's. Het initiatief tot de stadsregio's werd reeds gelegd in 1994 met de

vaststelling van 'Kaderwet bestuur in verandering'. Zeven Nederlandse regio's werden aangewezen, die op termijn 'Stadsprovincies' moesten gaan vormen (Tinke, 2012). Het initiatief kwam echter niet van de grond totdat de Kaderwet in 2006 werd opgevolgd door de 'Wijzigingswet Wgr-plus'. De voormalige Kaderwetgebieden krijgen een hernieuwde juridische status en worden vanaf dat moment 'Stadsregio's' genoemd. Naast de zeven eerder aangewezen regio's doen ook de deelgemeenten van regio Parkstad Limburg met succes een verzoek tot de status Stadsregio (zie figuur 14). Een belangrijk verschil met de samenwerkingsvormen uit de normale Wgr is dat de Wgr-plus een niet vrijblijvend karakter heeft (Tinke, 2012). De samenwerking werd verplicht gesteld en toetreding, uittreding en opheffing is alleen mogelijk met toestemming van gedeputeerde staten en de betrokken minister. Een tweede belangrijk verschil is dat de Stadsregio's een aantal vastgelegde wettelijke taken hebben (Castenmiller, 2009). De Stadsregio's zijn bevoegd beleid te maken op het

Figuur 14: De acht Wgr-plusregio's die in 2006 tot stand kwamen (bron: Bouwmans, 2009) >



gebied van ruimtelijke ordening, woningbouw, mobiliteit en economische ontwikkeling. Om deze taken uit te kunnen voeren worden de Wgr-plusregio's direct gesubsidieerd vanuit het Rijk (Kabinet heft..., 2013). Daarnaast kunnen de betrokken gemeenten meer bevoegdheden overdragen. Een derde verschil tussen vrijwillige samenwerking en Wgr-plus is het feit dat de Stadsregio's doorzettingsmacht hebben. Wanneer een gemeente onvoldoende meewerkt aan regionaal beleid kan het dagelijks bestuur van de stadsregio ten laste van de betrokken gemeente het besluit zelf uitvoeren (Tinke, 2012). In de praktijk blijkt dit instrument echter nog nooit te zijn ingezet (Castenmiller, 2009). Desalniettemin werkt het goed als een stok achter de deur, concludeert de commissie Nijpels in een evaluatierapport over de stadsregio's:

*"Louter al het bestaan van deze mogelijkheid voorkomt discussies over het eventueel onttrekken van gemeenten aan besluiten die door een meerderheid in de regio genomen zijn"* (Castenmiller, 2009, p.16)

Na acht jaar dienst te hebben gedaan ligt er momenteel op initiatief van het kabinet een wetsvoorstel ter afschaffing van de Wgr-plusregio's (Kabinet heft..., 2013). In het wetsvoorstel wordt betoogd:

Na acht jaar dienst te hebben gedaan ligt er momenteel op initiatief van het kabinet een wetsvoorstel ter afschaffing van de Wgr-plusregio's (Kabinet heft..., 2013). In het wetsvoorstel wordt betoogd:

*“Het proces van vernieuwing van de bestuurlijke organisatie heeft geen beter bestuur opgeleverd, wel meer bestuur.” (Raad van State, 2012)*

In het wetsvoorstel worden voorzieningen getroffen om de taken van de Stadsregio's weer terug onder te brengen bij de traditionele bestuurslagen. Het wetsvoorstel kan rekenen op een aantal kritieken. Zo wordt betoogd dat de Stadsregio's duidelijk een meerwaarde hebben, iets wat ook herhaaldelijk uit evaluaties is gebleken en dat het kabinet onvoldoende motivering geeft voor haar stelling (Raad van State, 2013; Kabinet praat, 2014). Tot op heden blijft het kabinet echter achter haar standpunt staan en de voorziene datum van inwerkingtreding van de wet is 1 januari 2015 (Kabinet heft..., 2013). Het voorstel moet nog wel worden besproken in de kamers.

### ***Synthese: regionale samenwerking als multi-level- en netwerk-governance***

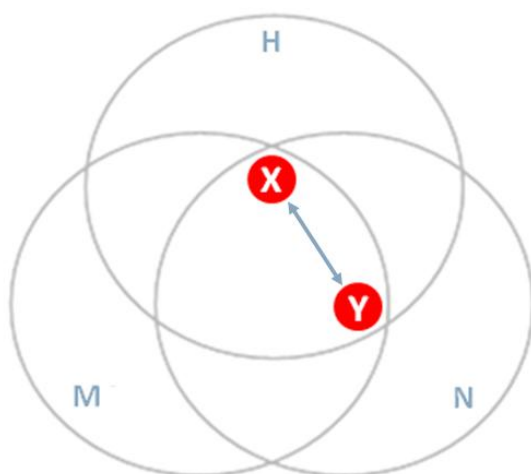
In deze paragraaf is aangetoond dat regionale samenwerking veelal goed aansluit bij de trend naar governance, in het bijzonder multi-level- en netwerk-governance. Regionale samenwerkingsverbanden zijn een voorbeeld van de eerder beschreven type 2 multi-level governance-vormen en sluiten ook aan bij de netwerk governance-benadering. De besluitvorming komt tot stand tijdens een breed beleidsproces met inspraak van tal van actoren. De afspraken zijn niet of beperkt juridisch afdwingbaar, maar gestoeld op wederzijds vertrouwen. De regio's zijn opgericht in de poging een weloverwogen beleid tot stand te brengen waar veel draagvlak voor is.

Tevens is in deze paragraaf aangetoond dat dé regionale samenwerking niet bestaat. Er zijn zeer veel mogelijkheden in het vormgeven van de samenwerking. Er zijn samenwerkingsvormen waarbij het regionale orgaan veel verantwoordelijkheden en middelen heeft. Dit heeft als voordeel dat er efficiënt keuzes kunnen worden gemaakt en beter (bestuurlijk) kan worden gestuurd op naleving van deze keuzes. Het nadeel is daarentegen het risico op te weinig draagvlak voor deze keuzes onder lokale bestuurslagen. Zij kunnen, gezien de beperkt juridische instrumenten van regio's, besluiten tot free rider-gedrag. Andere samenwerkingsvormen zijn met name gestoeld op samenwerking. Hier bestaat echter het risico op een onduidelijke verdeling van rollen en verantwoordelijkheden (Martens, 2007), waardoor er te veel transactiekosten worden gemaakt en te weinig daadkracht wordt getoond. Ook dan wordt het gemeenschappelijke doel niet bereikt, geeft de organisatiewetenschapper Scharpf aan:

*“As the number of affected parties increases negotiated solutions incur exponentially rising and eventually prohibitive transaction cost” (Scharpf, in Hooghe en Marks, 2001, p.12)*

In de praktijk zal er dan ook veelal een wisselwerking ontstaat tussen regionale samenwerking als netwerk governance-vorm en provinciaal ingrijpen als meer

**Figuur 15:** De positie van provinciale-lokale sturing (X) en regionale sturing (Y) op het governance-schema (bron: eigen figuur, Thompson et al., 1991) >

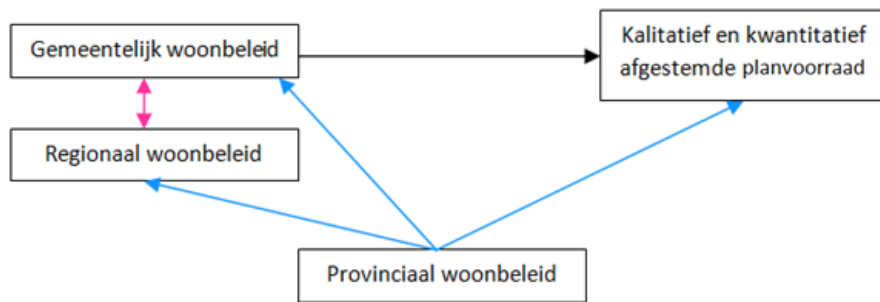


hiërarchisch, traditioneel multi-level sturingsmodel. Door deze wisselwerking op de juiste manier in te richten wordt het mogelijk het collectieve doel te bereiken. In figuur 15 staan deze wisselwerking schematisch in het governance-schema aangegeven; provinciale aanpak (X) en regionale samenwerking (Y).

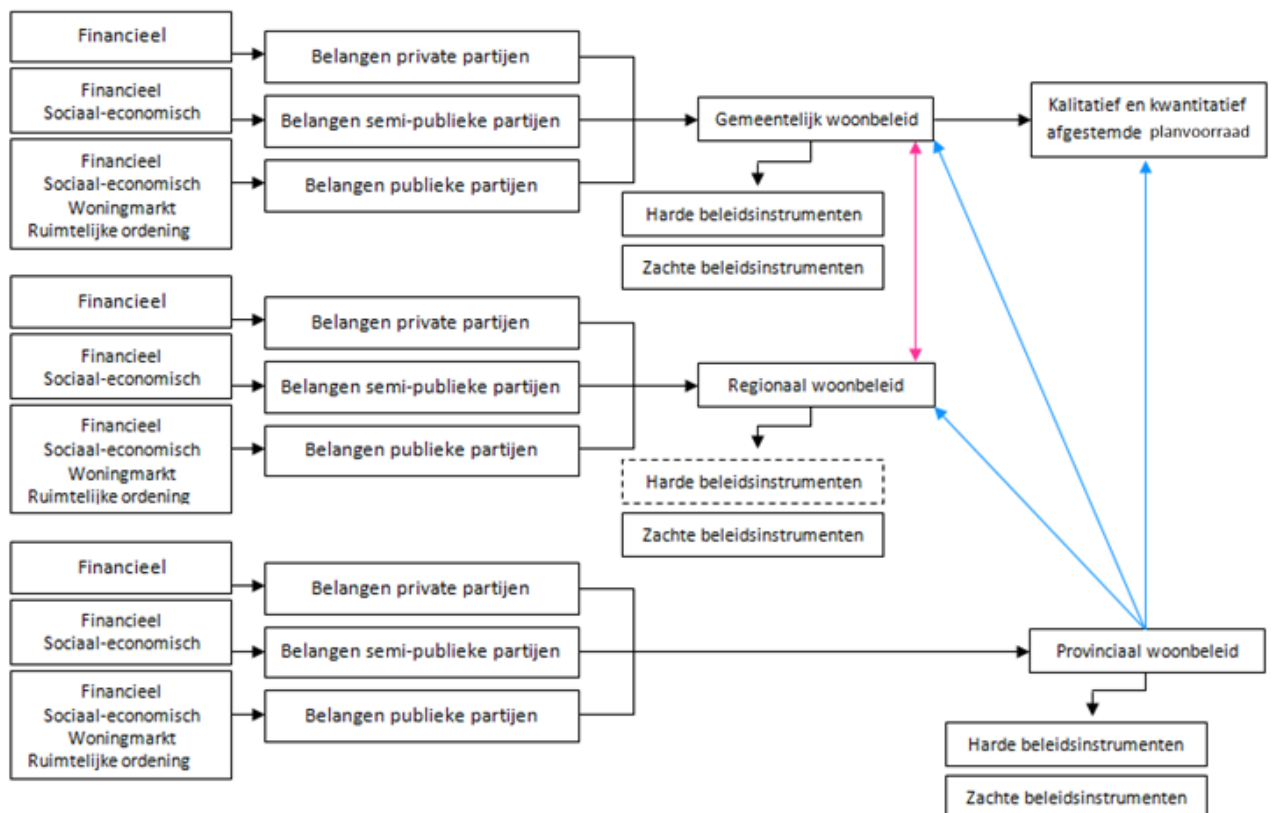
### 2.3 Conceptueel model

In dit hoofdstuk is een aantal theoretische thema's behandeld die van belang zijn bij het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag. De relevante theoretische inzichten uit dit hoofdstuk kunnen schematisch worden weergegeven in een conceptueel model. Op deze manier worden de belangrijkste relaties voor dit onderzoek duidelijk (Verschuren & Doorewaard, 2010). Het conceptueel model is gebaseerd op theorieën over sturingsvormen in het algemeen, toegepast op woningbouw-afstemmingbeleid in het bijzonder. Figuur 16 weergeeft het conceptuele model in hoofdlijnen, figuur 17 bevat de uitgebreide versie, waarbij de veronderstelde relaties zijn aangevuld met relevante factoren.

Het conceptueel model schematiseert de rol van de gemeente, regio en provincie binnen het afstemmingsproces. De gemeenten zijn uiteindelijk de eindverantwoordelijke voor de regionale planvoorraad. Door middel van regionale sturing wordt getracht het gemeentelijke beleid te beïnvloeden. Het regionaal beleid wordt op zichzelf weer bepaald door vertegenwoordigers van de gemeenten. De roze pijl geeft deze vorm van netwerk-sturing weer. Op regionaal niveau beschikt men vooral over zachte beleidsinstrumenten, het juridisch instrumentarium is relatief beperkt. Dit is in figuur 17 aangegeven met de geblokte lijn rond de harde beleidsinstrumenten. Naast de regionale sturing is er ook meer hiërarchische sturing mogelijk vanuit de provincie. Zij kunnen zowel sturen op het regionale als het gemeentelijke woonbeleid. Bovendien hebben zij de mogelijkheid zelfstandig in te grijpen in de planvoorraad, bijvoorbeeld met een inpassingsplan. Tot slot wordt het woonbeleid op ieder schaalniveau gestuurd door belangen. Dit zullen in ieder geval publieke belangen zijn, maar ook is het mogelijk dat er rekening gehouden wordt met semi-publieke of private belangen. Naast de sturingsmiddelen bepalen dus ook deze belangen de uitkomsten van het afstemmingsproces.



< *Figuur 16: Conceptueel model, eenvoudige versie (bron: eigen bewerking)*



✓ *Figuur 17: Conceptueel model, uitgebreide versie (bron: eigen bewerking)*



**METHODOLOGISCH  
ONTWERP**

**3**

### 3. Methodologisch ontwerp

Nu het theoretisch kader uiteen is gezet en de veronderstelde relaties bekend zijn, kan worden ingegaan op het methodologisch ontwerp. In dit hoofdstuk wordt beschreven aan de hand van welke methoden wordt gezocht naar een antwoord op de centrale vraag:

*“In hoeverre zijn regionale samenwerkingsverbanden in staat de planvoorraad kwantitatief te reduceren en onder welke kwalitatieve condities doen zij dit?”*

Het methodologisch ontwerp bestaat uit twee onderdelen (Verschuren & Doorewaard, 2010). Ten eerste moet een keuze worden gemaakt voor een onderzoeksstrategie; een methode die het meest geschikt is om de gewenste kennis te achterhalen. Wanneer een onderzoeksstrategie is bepaald kan worden ingegaan op het onderzoeksmateriaal en de wijze waarop deze zal worden ontsloten.

#### 3.1 Onderzoeksstrategie

Het bepalen van een geschikte onderzoeksstrategie, door Verschuren en Doorewaard gedefinieerd als “het geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de wijze waarop u het onderzoek gaat uitvoeren” (2010), bestaat uit het maken van een keuze tussen een aantal kernvragen. Op basis van deze keuzes wordt duidelijk welke onderzoeksstrategie het meest toepasbaar is op het betreffende onderzoek.

Een eerste kernvraag gaat over de keuze tussen bureauonderzoek en empirisch onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2010). Wanneer er voldoende literatuur beschikbaar is kan de vraagstelling worden beantwoord aan de hand van enkel of met name bureauonderzoek. Binnen dit onderzoek zijn er wel publicaties voor handen met daarin de regionale visies en strategieën, echter is er weinig literatuur over de praktische uitwerking hiervan. Er is dus sprake van een kennistekort. Het zal nodig zijn ook empirisch onderzoek te doen om tot een antwoord op de centrale vraagstelling te komen.

De tweede keuze die bepalend is voor de onderzoeksstrategie is die tussen kwantitatief versus kwalitatief onderzoek (Saunders, Lewis & Thornhill, 2008). Kwantitatief onderzoek draait om het uitdrukken van de onderzochte relatie in exacte, cijfermatige gegevens. Bij kwalitatief onderzoek gaat het meer om het krijgen van een beeld over de onderzochte relaties en is er meer ruimte voor achterliggende factoren en motieven. Hoewel de deelvragen uit dit onderzoek in theorie kwantitatief kunnen worden beantwoord zal het in de praktijk lastig zijn de gevraagde gegevens te kwantificeren. Een eerste analyse van de regionale beleidsprocessen (zie ook bijlage I) laat al zien dat de besluitvorming zeer complex is. Er zijn diverse meningen aanwezig over de gewenste afstemmingsmethode en

<sup>^</sup> *Figuur 18: De uitleglocatie Groot Holthuizen in Zevenaar Oost (bron: Zevenaar berekent, 2012)*

eindsituatie. Bovendien wordt in de praktijk vaak niet de tevoren bedachte besluitvormingsmethode nageleefd. Om deze reden is het lastig de mogelijke relaties uit het conceptuele model te onderzoeken in gestandaardiseerde vragenlijsten. Gezien de besluitvormingscomplexiteit die zich in de praktijk voordoet is het van belang casusspecifiek te werk te gaan en ruimte te houden voor verduidelijking en doorvragen. Om deze reden zal er in dit onderzoek kwalitatief te werk gaan. Daar waar mogelijk zullen de relaties wel kwantitatief worden uitgedrukt, aangezien dit een concreter beeld geeft van de werkelijkheid.

Het laatste maar belangrijke onderscheid is dat tussen diepgang dan wel breedte in het onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2010). Deze keuze duidt op het spanningsveld tussen de generaliseerbaarheid van de resultaten en de mogelijkheid om de oorzakelijke relaties diepgaand te onderzoeken. Om het onderzoek werkbaar en realistisch te houden moet veelal een balans worden gevonden tussen deze twee. Bovendien leent niet ieder onderzoek zich voor diepgang respectievelijk generaliseerbaarheid. Bij aanvang van dit onderzoek is al veel bekend over de belangen die spelen rond woningbouwprogrammering en de oorzaken van overprogrammering. Ook is er reeds inzicht in de potentiële gevolgen van verschillende sturingsmethoden binnen een beleidsterrein. Dit onderzoek bouwt voort op deze inzichten, brengt de sturingsvormen in verband met het woonbeleid en analyseert wat in de praktijk de uitkomsten zijn. Een gedetailleerd inzicht in de wijze waarop besluitvorming verloopt is in dit onderzoek minder van belang, het gaat met name om de belangrijke keuzemomenten en uitkomsten van deze besluitvorming. Het onderzoek probeert algemene en zo veel mogelijk te generaliseren uitspraken te doen over de thematiek.

Op basis van bovenstaande overwegingen is er voor gekozen in dit onderzoek te werken aan de hand van een meervoudige, vergelijkende casestudy. Een casestudy is een analyse van een relatief klein aantal casussen in een open waarneming op de locatie zelf (Verschuren & Doorewaard, 2010). De inzichten die voortkomen uit de verschillende casussen worden met elkaar vergeleken en verklaard. De case-study sluit goed aan bij kwalitatief, empirisch onderzoek. Het biedt, in tegenstelling tot gestandaardiseerde vragenlijsten, de mogelijkheid tot context-specifieke vragen, verduidelijking van de vragen en doorvragen. Om de generaliseerbaarheid van dit onderzoek te verhogen is besloten een meervoudige case-study uit te voeren. Door meerdere casussen te bestuderen wordt het, mits deze casussen goed gekozen zijn, mogelijk algemene uitspraken te doen voor een grotere beleidscontext. Flyvbjerg geeft aan dat een doordachte, strategische casuskeuze noodzakelijk is om door middel van een case-study tot generaliseerbare resultaten te komen (2006). Hij stelt ook dat de voorwaarden waaraan een geschikte casus moet voldoen afhangt van het soort informatie dat men wil verkrijgen. Allereerst maakt Flyvbjerg een onderscheid tussen informatiegeoriënteerde casuskeuze en random selectie (Ruddin, 2006). Random selectie dient ertoe een neutrale keuze te maken en te voorkomen dat men hypothese-bevestigend kiest. Deze keuzestrategie is met name bedoeld voor verkennend of theorievormend onderzoek. In dit meer

toetsende onderzoek moet een informatiegeoriënteerde keuze worden gemaakt. De informatiegeoriënteerde casuskeuze valt weer te onderscheiden in extreme casuskeuze, maximum gevarieerde casuskeuze, kritieke casuskeuze en paradigmatische casussen (Flyvbjerg, 2006). Voor dit onderzoek is de maximum gevarieerde casuskeuze het meest geschikt. Het biedt de mogelijkheid om de invloed van diverse omstandigheden op de veronderstelde relaties te bekijken. Het gaat, geeft Flyvbjerg aan, om... “three to four cases that are very different on one dimension: size, form of organization, location or budget”. Door de effecten van diverse omstandigheden in het onderzoek mee te nemen wordt de generaliseerbaarheid bevorderd. In de volgende paragraaf zullen de selectiecriteria voor de casussen nader worden toegelicht.

### **3.2 Onderzoeksmateriaal en ontsluiting**

Nu de onderzoeksstrategie uiteen is gezet kan worden ingegaan op de daadwerkelijk objecten van onderzoek en de wijze waarop deze verschillende onderzoekobjecten tezamen het kennistekort kunnen verminderen (Saunders et al., 2008). Het gaat ten eerste om een selectie van casussen, ten tweede om een selectie van onderzoeksobjecten binnen deze casussen en ten derde gaat het over een keuze voor een samenhangende wijze van ontsluiting.

#### **3.2.1 Casusselectie**

Met de generaliseerbaarheid van de uitspraken in het achterhoofd moet een balans worden gezocht tussen een voldoende aantal casussen maar waarvan de analyse nog wel realistisch is gezien de tijdsbeperkingen. Om deze reden is er voor gekozen een viertal casussen te onderzoeken. Zodoende kunnen er voldoende verschillende type afstemmingsprocessen worden meegenomen maar wordt ook de haalbaarheid in het oog gehouden. Welke vier casussen zijn voor dit onderzoek het meest geschikt? Deze vraag zal in twee stappen worden beantwoord. Ten eerste dienen er selectiecriteria te worden opgesteld. Ten tweede dient er een analyse te worden uitgevoerd om deze selectiecriteria te toetsen.

Er is een aantal basisvereisten waar een geschikte casus aan moet voldoen. Ten eerste dienen de casussen regionale samenwerkingsverbanden te zijn. Dit onderzoek richt zich immers op de regionale afstemming van het woningbouwprogramma, een fenomeen dat in een groot deel van Nederland zichtbaar is. Het maakt niet uit in hoeverre het regionale beleid succesvol is, maar het gaat erom dat er op regionaal niveau pogingen worden gedaan het woonbeleid bij te sturen. Ten tweede is het van belang dat er in de regio daadwerkelijk overprogrammering is. Dat wil zeggen dat op provinciaal of regionaal niveau de wens is uitgesproken het woningbouwprogramma te herzien en dat deze overprogrammering evident is en de norm van 20-30% duidelijk overstijgt (Verbraeken, 2009; De Brouwer, 2011). Ten derde is het van belang dat het traject tot afstemming in ieder geval al redelijke tijd loopt, dan wel ten einde is. Indien dit niet het geval is kan lastig iets worden gezegd over de besluitvorming. Deze drie criteria zijn de basiscriteria waaraan alle casussen moeten voldoen. Dan zijn er nog

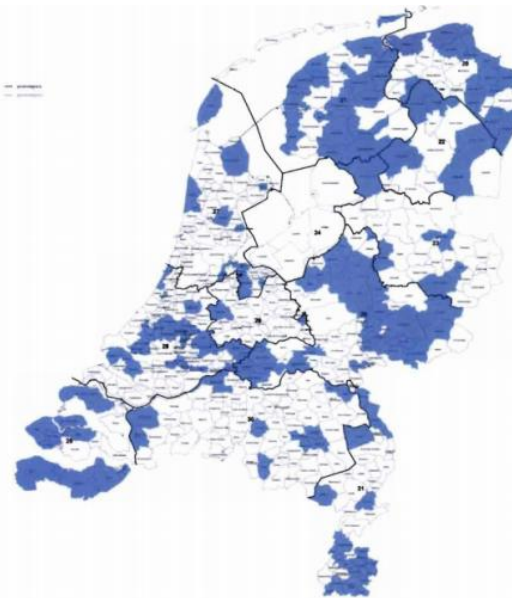
een aantal criteria waarmee wordt getracht voldoende diversiteit aan casussen mee te nemen in dit onderzoek; de maximum gevarieerde casuscriteria. Zo zullen we ten eerste regio's uit twee verschillende provincies meenemen. Het afstemmingsproces in het algemeen en de rol van de provincie op het proces verschilt immers mogelijk per provincie. Door twee provincies te onderscheiden nemen we deze afwijkende omstandigheid als mogelijk invloedrijke factor mee in het onderzoek. Vervolgens dient geprobeerd te worden in dit onderzoek een diversiteit aan regio's mee te nemen als het gaat om mate van kwantitatieve overprogrammering en mate van kwalitatieve overprogrammering. Het is mogelijk dat regio's met een afwijkend vraagstuk ook een afwijkend beleidsproces kennen. De eventuele invloed hiervan wordt zo meegenomen in het onderzoek. Hierbij speelt ook de huishoudensprognose een rol; krimpregio's zullen andere processen doorlopen dan regio's met een groeiopgave. Ten derde wordt geselecteerd op basis van de institutionele inrichting van het samenwerkingsverband. In dit onderzoek wordt gekeken naar de invloed van verschillende sturingsmodellen en dus is het van belang een diversiteit aan coördinatievormen mee te nemen. Zowel de formele verbanden als Wgr-plus, als ook de meer vrijblijvende samenwerking. Tot slot moet tijdens een verkennende analyse nog worden gezocht naar overig opvallendheden. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat de provincie de taken van de regio heeft overgenomen of dat er subregio's zijn ontstaan. Ook deze casussen zijn dan mogelijk interessant voor dit onderzoek.

*Figuur 19: Selectiecriteria casussen (bron: eigen figuur)>*

| Selectiecriteria casussen |                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Basisvereisten</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Er is een vorm van regionale samenwerking</li> <li>✓ Er is een afstemmingsopgave</li> <li>✓ Het afstemmingstraject is reeds ingezet</li> </ul>                                                                     |
| <b>Variatiecriteria</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Regio's uit twee verschillende provincies</li> <li>✓ Regio's met afwijkende aard en grootte van de opgave</li> <li>✓ Regio's van afwijkende institutionele inrichting</li> <li>✓ Overige opvallendheden</li> </ul> |

Om aan de hand van deze selectiecriteria tot een viertal casussen te komen is een globale kwantitatieve analyse uitgevoerd (zie bijlage I). Er is gekozen voor regio's in de provincie Limburg en Gelderland. Hiervoor zijn drie redenen aan te voeren. Ten eerste is in beide provincies sprake van een evidente overprogrammering (zie figuur 20). Ten tweede hebben beide provincies gekozen voor een regionaal afstemmingsbeleid op het gebied van woningbouwprogrammering. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Overijssel, waar men niet voor regio's maar voor gemeenten kaders opstelt waarbinnen het beleid dient plaats te vinden (Provincie Overijssel, 2013). Ten derde zijn de ambities van beide provincies goed gedocumenteerd en worden de prestaties goed gemonitord (Vaessens et al., 2013; Provincies Gelderland, 2013b). Op basis van de kwantitatieve analyse voor de regio's in Gelderland en Limburg is gekozen voor de casussen Achterhoek, Stadregio Arnhem Nijmegen, Midden-Limburg en Parkstad Limburg. Deze vier

regio's kennen allen een duidelijke mate van overprogrammering en zijn allen reeds het traject van afstemming ingegaan. Bovendien vertegenwoordigen deze vier casussen een grote diversiteit aan afstemmingsprocessen. Zo verschillen de vier regio's sterk in inwoneraantal, mate van stedelijkheid en mate van overcapaciteit. Samenhangend hiermee verschilt ook de demografische context van de verschillende regio's. Daar waar Parkstad Limburg reeds te maken heeft met bevolkingskrimp en een te hoge woningleegstand (Stadsregio Parkstad Limburg, 2012) kent regio Arnhem-Nijmegen nog een groeiopgave (De Jong et al., 2014). De regio's Achterhoek en Midden-Limburg zitten hier tussenin. In beide regio's is sinds een paar jaar sprake van bevolkingsafname, maar een daadwerkelijke huishoudensdaling zal zich pas voordoen vanaf ongeveer 2025 (Boers, Fokkema & Van Rijswijk, 2010; Regionale Woonvisie, 2010). Verder bevinden de regio's zich in verschillende fases van het planproces. De regio Achterhoek bijvoorbeeld is al in 2010 zeer actief aan de slag gegaan met het herzien van de plannen, terwijl Stadsregio Arnhem Nijmegen pas recent het traject is begonnen. Vervolgens kennen de vier regio's een afwijkende institutionele vormgeving. Daar waar Parkstad Limburg en stadsregio Arnhem Nijmegen opereren als Wgr-plusregio met vastgelegde verantwoordelijkheden werken de regio's Achterhoek en Midden-Limburg veel meer op basis van samenwerking. Parkstad Limburg heeft er bovendien onlangs voor gekozen de Wgr-plusstructuur weer los te laten. Tot slot nog noemenswaardig is het feit dat in de regio Midden-Limburg twee voorheen zelfstandige subregio's op eigen initiatief actief zoeken naar nauwere samenwerking (Klaassen, 2011). Mede om deze reden is deze casus meegenomen in dit onderzoek.



< **Figuur 20:** Nederlandse gemeenten met overprogrammering, aangegeven met donkerblauw (bron: De Brouwer, 2011)

### 3.2.2 Objecten en ontsluitingstechnieken

Er nu een viertal casussen geselecteerd op basis waarvan dit onderzoek naar het succes van regionale woningbouwafstemmingsprocessen zal worden doorlopen. De volgende uit dit het methodologisch ontwerp bestaat uit het selecteren van onderzoeksmateriaal en het beschrijven van de wijze waarop deze zal worden ontsloten. Een krachtige casestudy baseert zich volgens Yin (2003) op datatriangulatie. Om de betrouwbaarheid van een onderzoeksinterpretatie te bevorderen, dient langs verschillende methoden data te worden verzameld. Door het analyseren van zowel primaire als secundaire data wordt geprobeerd een zo breed mogelijk inzicht te krijgen in het onderzoeksobject. Het onderzoeksobject bestaat binnen dit onderzoek uit de situaties en processen die zich op het gebied van woningbouwbeleid in de cases hebben voorgedaan.

Als primaire databron om de situaties en processen te beschrijven dienen binnen dit onderzoek personen. Personen kunnen dienen ofwel als deskundigen (kennisbron) ofwel als informant (databron). Een informant verschaft data over de feitelijke gebeurtenissen in een casus, een deskundige geeft achtergronden en aanvullingen op deze feitelijke gebeurtenissen. In de praktijk kan eenzelfde persoon zowel deskundige als informant zijn. Binnen dit onderzoek is één deskundige meegenomen. Het gaat om een senior adviseur op het gebied van woningbouwafstemming bij adviesbureau Companen. De informanten die binnen dit onderzoek zijn meegenomen zijn medewerkers van de provincie, regio en gemeente. Voor beide provincies, Gelderland en Limburg, is gesproken met één (Gelderland) of twee (Limburg) ambtenaren op het gebied van woonbeleid. Ook op regioniveau is gesproken met een specialist op het gebied van wonen. Hierbij ging de voorkeur uit naar een ambtenaar van het regionale orgaan, aangezien zij in zekere zin onafhankelijk is van de gemeenten en provincie en goed in staat is het regionale proces te duiden. Bij regio Midden-Limburg bleek dit echter niet mogelijk omdat een eigen ambtelijke organisatie op het gebied van wonen ontbrak. Hier is dan ook gekozen voor respondenten die zitting nemen in de regionale projectgroep wonen. Per regio is vervolgens één gemeente uitgekozen met een interessante en actuele afstemmingopgave. Dit zijn respectievelijk de gemeenten Berkelland, Zevenaar, Weert en Heerlen. Allen hebben zij met oog op het regionale woonbeleid te kampen met een flinke afstemmingsopgave. Ook binnen deze gemeenten is een woonambtenaar geïnterviewd. In bijlage II is een lijst opgenomen met de respondenten van dit onderzoek. Binnen dit onderzoek is er voor gekozen geen respondenten van private partijen en woningcorporaties te interviewen. Deze keuze is met redenen omkleed. Het gaat binnen dit onderzoek om de kwantitatieve en kwalitatieve uitkomsten van het afstemmingsproces. Hoewel ook de weg hier naartoe van belang is, ligt de focus van de analyse bij de daadwerkelijke uitkomst. Uit interviews werd duidelijk dat private- en semi-private partijen wel een agenderende en informerende rol spelen in het afstemmingsproces, maar dat hun invloed tijdens de daadwerkelijke besluitvorming beperkt is. De rol van de private en semi-private partijen werd hiermee al vrij goed duidelijk uit de reeds uitgevoerde interviews met gemeente-, regio- en provincieambtenaren. Gezien de beperkte invloed op het beleidsproces strekt het, omwille van tijdskeuzes, voor dit onderzoek dan ook te ver om ook private en semiprivate organisaties mee te nemen in de interviews. Te meer omdat een gedegen analyse vraagt om bronvergelijking, waardoor er verschillende respondenten zouden moeten worden benaderd.

Bij het verkrijgen van de secundaire data spelen in dit onderzoek diverse documenten een belangrijke rol. Documenten kunnen bijdragen aan de theorievorming, kunnen inzichten leveren over de cases en kunnen dienen ter controle of ter aanvulling van de primaire data (Yin, 2003). Er kan een drietal soorten documenten worden onderscheiden, die informatie kunnen verstrekken over de situaties en processen. Het betreft beleidsdocumenten en –verslagen,

wetenschappelijke artikelen en journalistieke artikelen. Alle drie kunnen zij dienen als kennisbron voor theorievorming of als databron om de theorieën te toetsen (Verschuren & Doorewaard, 2010). Onder wetenschappelijke artikelen verstaan we binnen dit onderzoek wetenschappelijke publicaties over de thematiek in het algemeen of over de gekozen cases in het bijzonder. Dit kunnen publicaties van diverse instellingen zijn. Onder beleidsdocumenten vallen bijvoorbeeld de regionale en provinciale woonvisies, woonstrategieën en woonmonitors. Daarnaast kunnen tal van andere verslagen en onderzoeken bruikbaar zijn, die gediend hebben ter voorbereiding, uitvoering of evaluatie van de beleidsprocessen. Journalistieke artikelen tenslotte kunnen zeer waardevol zijn omdat zij veelal op een actuele en directe manier de processen verslaan. Bovendien bevatten ze vaak uitspraken en meningen van individuen, terwijl beleidsdocumenten veelal een consensusbesluit bevatten van een groot aantal partijen.

### ***Documentontsluiting***

Het is belangrijk de primaire en secundaire databronnen op een juiste manier te ontsluiten. Met ontsluiting wordt bedoeld het vindbaar en toegankelijk maken van informatie (Verschuren & Doorewaard, 2010). Bij secundaire bronnen gaat het voornamelijk om het vindbaar maken, bij primaire bronnen om het toegankelijk maken van informatie. In dit onderzoek zullen de secundaire databronnen, literatuur en documenten, worden ontsloten aan de hand van zoeksystemen en inhoudsanalyses (Verschuren & Doorewaard, 2010). Met zoeksystemen wordt bedoeld dat op een systematische manier wordt gezocht naar de benodigde informatie. Dit gebeurt via online zoekmachines, samenvattingen van artikelen en door gebruik te maken van literatuurverwijzingen in goede publicaties. Met een inhoudsanalyse wordt de werkwijze bedoeld waarin een publicatie wordt doorgenomen aan de hand van aandachtspunten die voortkomen uit de vraagstelling.

### ***Ontsluiting door semigestructureerde interviews***

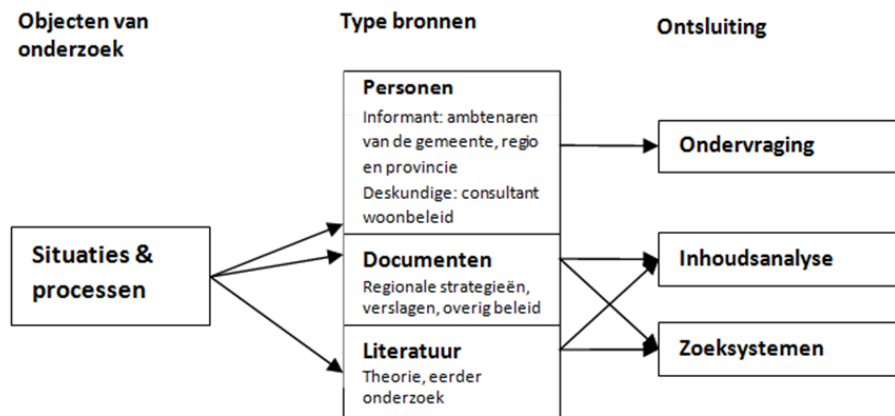
Tot het ontsluiten van secundaire databronnen kunnen verschillende ontsluitingsmethoden worden ingezet. Voorbeelden zijn het interview, de observatie of de meting. In dit onderzoek worden de primaire data verzameld door middel van interviews. Personen, die in dit onderzoek als primaire bron functioneren, zullen worden ontsloten aan de hand van ondervragingen in semigestructureerde face-to-face interviews (Verschuren & Doorewaard, 2010). Bij dit type interview liggen de te bevragen thema's bij voorbaat vast, maar kan concrete vraagstelling per interview worden ingevuld. Dit biedt de mogelijkheid om nader met de respondenten te interacteren; er kunnen extra vragen worden gesteld en er kan worden doorgevraagd. Mede gelet op het voorgaande heeft het sterk de voorkeur de interviews face-to-face te houden (Saunders et al., 2008). Bij een schriftelijk interview is doorvragen niet mogelijk en in tegenstelling tot een telefonisch gesprek leveren gezichtsuitdrukkingen en lichaamstaal extra inzichten op, wat leidt tot een beter gesprek. De interviews zullen, bij instemming van de respondent, worden opgenomen en later letterlijk worden getranscribeerd.

Hiervoor is een aantal redenen (Saunders et al., 2008). Ten eerste biedt dit achteraf de mogelijkheid om de informatie nauwkeurig te interpreteren. Ten tweede leidt dit tot een beter en prettiger gesprek; omdat er niet teveel geschreven hoeft te worden tijdens het gesprek kan de focus uitgaan naar de antwoorden en het reageren hierop. Aan de respondenten wordt hun goedkeuring gevraagd voor deze opname.

De semigestructureerde vragenlijst voor het interview is opgebouwd uit een aantal thema's die achtereenvolgens worden doorlopen. Elk van de thema's bevat een aantal vragen, waarop ook doorvragen mogelijk is. De thema's komen voort uit het conceptuele model, aangevuld met meer inleidende en casusverkennde vragen. De interviewgide kent zodoende de volgende structuur (zie ook bijlage III):

- |               |                                                                                                                                                             |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Deel 1</b> | Introductie onderzoek, praktische zaken (toestemming voor audio-opname, gebruik van de data) en aankondiging structuur van het interview                    |
| <b>Deel 2</b> | Algemene vragen respondent: functie, rol in het afstemmingsproces                                                                                           |
| <b>Deel 3</b> | Algemene vragen casus: beschrijving van de problematiek omtrent de woningbouwprogrammering                                                                  |
| <b>Deel 4</b> | Belangen in het afstemmingsproces: de specifieke inrichting van het afstemmingsproces en de verschillende argumenten die hierbij besluitvorming beïnvloeden |
| <b>Deel 5</b> | Uitkomsten van het afstemmingsproces: de effectiviteit van het regionale afstemmingsproces, middelen om het afstemmingsproces bij te sturen                 |
| <b>Deel 6</b> | Rol van de provincie: over de inzet van zachte dan wel harde middelen door de provincie met als doel het proces bij te sturen                               |
| <b>Deel 7</b> | Concluderende vragen en afsluiting van het interview                                                                                                        |

De exacte invulling van deze interviewonderdelen verschilt per respondent. In de voorbereiding op ieder interview zijn casus- en functiespecifieke vragen geformuleerd, onder meer aan de hand van de inzichten uit literatuuronderzoek. Tot slot bestaat er een nauwe relatie tussen de verschillende onderdelen van het interview. Het is dus mogelijk dat het gesprek in de praktijk niet verloopt via deze lineaire structuur, maar dat respondenten in hun antwoord ook aangrenzende thema's betrekken. Dit is geen probleem, wel moet in de gaten worden gehouden dat alle interviewonderdelen voldoende worden bevraagd (Saunders et al., 2008).



< **Figuur 21:** Schematische weergave van het onderzoeksmateriaal tijdens dit onderzoek (bron: eigen figuur)

### 3.2.3 Analyse en verwerking gegevens

Wanneer de data zijn verzameld, is het van belang deze op een juiste wijze te analyseren. Het doel van deze analyse is de betekenis van de data voor het onderzoek te begrijpen en aan de hand hiervan een antwoord te geven op de onderzoeksvraag (Saunders et al., 2008). Het analyseren van de primaire data (de interviews) bestaat uit een aantal stappen. De eerste stap is het opstellen van een aantal categorieën. De categorieën kunnen bestaan uit de belangrijkste thema's uit het theoretisch kader, maar kunnen ook bestaan uit belangrijke thema's die pas tijdens de interviews aan bod komen (Saunders et al., 2008). De categorisering vormt als het ware een eerste structuur in de informatie. Doordat het interview is getranscribeerd tot een woordelijk verslag is het nu mogelijk de 'stukken' gegevens af te bakenen en aan de juiste categorie te hangen; de tweede stap van het analyseproces (Saunders et al., 2008). Dit kan een aantal woorden zijn, een paar zinnen of een complete paragraaf. Als hulpmiddel bij deze stap is een tabel gemaakt, waarin alle informatie naar categorie is verdeeld. De volgende stap is de eigenlijke analyse; op basis van de categorisering kan nu worden gezocht naar verbanden en patronen. In geval van dit onderzoek gaat het om een deductieve analyse (Saunders et al., 2008). Op basis van de reeds opgedane theoretische veronderstellingen zal worden gezocht naar verbanden. Dit is een iteratief proces. Het kan nodig zijn om nieuwe categorieën op te stellen of om categorieën verder onder te verdelen. Aan de hand van deze laatste stap worden relaties inzichtelijk die helpen de onderzoeksvraag te beantwoorden. Indien nodig kunnen deze relaties aan de hand van secundaire informatie of vervolginterviews verder kunnen worden getoetst.

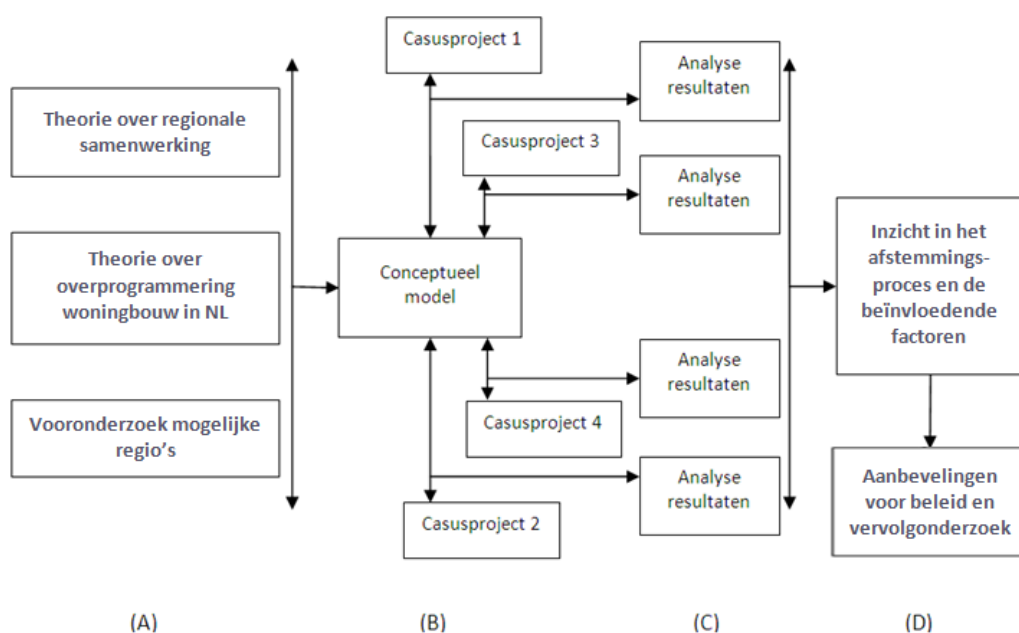
De analyse van secundaire data is eenvoudiger dan in geval van primaire data, aangezien de informatie reeds in categorieën is geclassificeerd (Saunders et al., 2008). De hoofdstukindeling van een beleidsnota geeft immers al de inhoud van een stuk tekst aan, hetzelfde geldt voor de titel van een krantenartikel of andere publicatie. Niettemin dienen ook de secundaire data op juiste wijze geanalyseerd te worden om tot een antwoord op de onderzoeksvraag te komen. Het is sterk van het soort document afhankelijk hoe deze analyse wordt doorlopen. Zo zullen

beleidsdocumenten binnen het thema woningbouwafstemming veelal uitvoerig worden doorgelezen, in de poging inzicht te krijgen in de casussen en mogelijke systematiek te ontdekken. Krantenartikelen en toelichtende publicaties daarentegen kunnen veelal specifiekere worden ontsloten, aangezien bij voorbaat duidelijk is welke informatie gewenst wordt. Hetzelfde geldt voor documenten die er toe dienen specifieke elementen uit de analyse toe te lichten.

### 3.3 Onderzoeksmodel

Nu het methodologisch ontwerp is ingericht, kan het eerder geschetste onderzoeksmodel worden aangevuld zodat een schematisch inzicht ontstaat hoe dit onderzoek wordt doorlopen. Dit aangevulde onderzoeksmodel is weergegeven in figuur 22. Fase A is beschreven in het theoretisch kader van deze thesis. Dit theoretisch kader resulteerde in een conceptueel model. Aan de hand van dit conceptuele model zal worden ingegaan op de analyse van de casus. Dit gebeurt in fase (B) en (C). In fase (B) zullen de vier geselecteerde casussen worden bestudeerd. Nadat de data zijn verzameld kan deze geanalyseerd worden in fase (C). In de analyse zal een verband worden gelegd tussen het conceptuele model en de gegevens uit de praktijk. Het resultaat is een antwoord op de centrale vraag (fase D). Aan de hand van dit inzicht kunnen ook beleidsaanbevelingen en aanbevelingen voor verder onderzoek worden geformuleerd.

*Figuur 22: Onderzoeksmodel  
(bron: eigen bewerking) >*





***VIER REGIO'S MET EEN  
AFSTEMMINGS-  
OPGAVE***

**4**

## 4. Vier regio's met een afstemmingsopgave

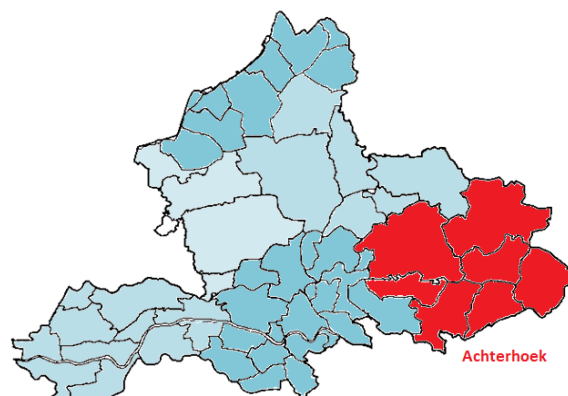
^ **Figuur 23:** Aankondiging toekomstige nieuwbouw in uitleglocatie 'de Waalsprong' in Nijmegen (bron: auteur, 2014)

Dit hoofdstuk gaat in op het afstemmingsproces van woningbouwplannen in de vier casusregio's. Voor de regio's Achterhoek, Arnhem-Nijmegen, Midden-Limburg en Parkstad Limburg wordt achtereenvolgens ingegaan op institutionele inrichting van de regionale samenwerking, de afstemmingopgave waar men voor staat en de wijze waarop deze opgave wordt aangepakt.

### 4.1 Achterhoek

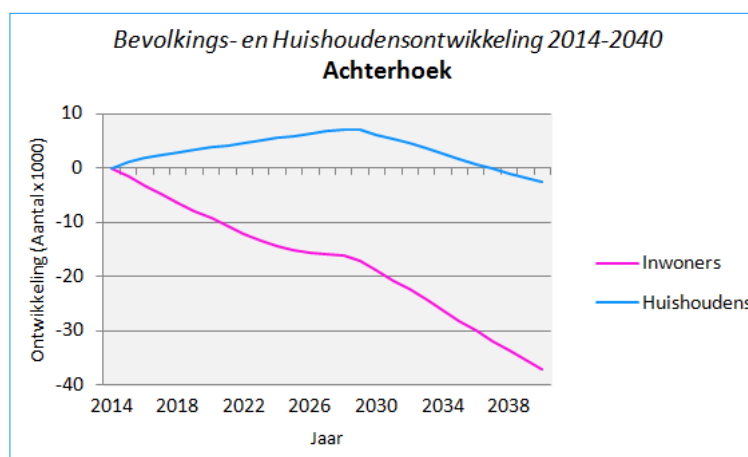
**Figuur 24:** Ligging van samenwerkingsverband Achterhoek in de provincie Gelderland (bron: eigen figuur) >

De regio Achterhoek bestaat niet enkel als gevolg van bestuurlijke samenwerking maar heeft een lange geschiedenis en een eigen identiteit (Rutgers, 2013). Ondanks het feit dat de regio al lange tijd door haar inwoners wordt onderkend, is de begrenzing van de regio niet onbetwist. Het aantal gemeenten



dat tot de Achterhoek wordt gerekend varieert van zeven tot tien. Acht van deze gemeenten maken deel uit van het intergemeentelijk samenwerkingsverband 'regio Achterhoek' (Taken, n.d.). Deze acht gemeenten huisvesten tezamen zo'n 398.300 inwoners. De samenwerking, gefundeerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen, baseert haar takenpakket op 'Achterhoek Agenda 2020', een bestuurlijk kader die is ondertekend door alle deelgemeenten (Spies, Kok, Kieffmann & Shkolnik, 2014). Daarnaast heeft ze nog een aantal tijdelijke taken, te weten externe veiligheid en regionale archeologie. In vergelijking met de Wgr-plusregio's onbreekt het 'regio Achterhoek' op veel terreinen aan bestuurlijke bevoegdheid. Wel ondersteunt de regio op diverse thema's intergemeentelijke portefeuillehoudersoverleggen en ad hoc bestuursovereenkomsten, waaronder één op het gebied van wonen (Taken, n.d.). Aangaande het thema 'wonen' zijn het de volgende zeven gemeenten die samenwerken: Bronckhorst, Doetinchem, Berkelland, Aalten, Winterswijk, Oost Gelre en Oude IJsselstreek (zie figuur 24). De gemeente Montferland, welke wel deelneemt aan het samenwerkingsverband, valt op het gebied van woonbeleid onder de regio Arnhem Nijmegen.

**Figuur 25:** Overzicht karakteristieken regio Achterhoek. Bevolkings- en Huishoudensontwikkeling in met 2014 als basisjaar op nul gesteld (bron: PBL/CBS, 2013; eigen bewerking) >



| Achterhoek                                                         |                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Samenwerkende gemeenten<br>(op gebied van<br>woningbouwafstemming) | Bronckhorst – Doetinchem –<br>Berkelland – Aalten – Winterswijk -<br>Oost Gelre - Oude IJsselstreek |
| Juridische status                                                  | Openbaar Lichaam                                                                                    |
| Aantal inwoners (2014)                                             | 398.300                                                                                             |
| Aantal huishoudens (2014)                                          | 171.800                                                                                             |
| Aanvang afstemmingsproces <sup>1</sup>                             | 2010                                                                                                |

<sup>1</sup>Jaar waarin de eerste regionale beleidsdoelen op het gebied van woningbouwafstemming worden vastgelegd in een officieel document

De regio Achterhoek heeft vanaf ongeveer 2005 te maken met een bevolkingsafname (Rutgers, 2013). Dit brengt een aantal belangrijke economische en sociale vraagstukken met zich mee, welke veelal vragen om regionale samenwerking. Als gevolg van huishoudensverdunding zal het aantal huishoudens nog wel blijven toenemen tot ongeveer 2025, hierna zal ook op dit gebied een daling optreden (zie figuur 25). De regio Achterhoek wordt om deze reden in 2010 door de toenmalig minister Van Middelkoop van Wonen, Wijken en Integratie en staatssecretaris Bijleveld van Binnenlandse Zaken aangemerkt als ‘anticiperregio’, tezamen met een aantal andere Nederlandse regio’s (Verwest & Van Dam, 2010). De anticiperregio’s vormen inzake krimpproblematiek de lichte variant ten opzichte van de drie Nederlandse ‘krimpregio’s’:

*“We spreken van een krimpregio wanneer meerdere buurgemeenten structureel met één of meerdere vormen van demografische krimp te maken hebben. De drie huidige krimpregio’s waarvoor dit geldt, zijn Parkstad Limburg, de Eemsdelta in Groningen en Zeeuws-Vlaanderen” (Verwest & Van Dam, 2010, p.12)*

De anticiperregio’s dienen dan ook sterk te ‘anticiperen’ op de ontwikkelingen die gaande zijn, hierbij rekening houdend met de inzichten die worden opgedaan in krimpregio’s:

*“Wat je ziet is dat we niet die omvangrijke problemen hebben waar Limburg en Groningen mee te maken hebben. Hier zijn we eigenlijk nog aan de voorkant en is de leegstand nog heel beperkt. We zijn op het goede moment begonnen om erger te voorkomen.” (Suurmond, persoonlijke communicatie, 27 mei 2013)*

Daarnaast heeft de aanmerking als ‘anticiperregio’ als voordeel dat het Rijk middelen inzet om de regio’s in hun problematiek te begeleiden, zo ook op het gebied van woningbouwafstemming:

*“Het betekent niet dat we moeten rekenen op extra geld. Het betekent wel dat we gebruik kunnen maken van kennis en bepaalde instrumenten die we kunnen gebruiken om dingen te organiseren. [...] Het is vooral gericht op bewustwording en*

*kennisoverdracht, met af en toe een stukje inhoudelijke ondersteuning.”*  
(Suurmond, persoonlijke communicatie, 27 mei 2014)

#### **4.1.1 De opgave**

Zoals in veel andere regio's kwam in de Achterhoek de discussie omtrent overprogrammering op gang na het intreden van de economische crisis. In de Achterhoek waren het de woningcorporaties die in 2009 het probleem op de politieke agenda hebben gezet (Suurmond, persoonlijke communicatie, 27 mei 2014). Zij presenteerden de gemeenten een rapport waarin ze aantoonde dat een voortzetting van de huidige gang van zaken een groot risico op leegstand met zich meebrengt, een ontwikkeling die ook de woningcorporaties zeer negatieve financiële gevolgen oplevert. Aangewakkerd door dit rapport wordt er een stuurgroep 'Regiovisie' opgericht met hierin de bestuurders van zeven Achterhoekse gemeenten, de woningcorporaties en de provincie (Ten Wolde, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). Deze stuurgroep komt tot eenzelfde conclusie als de woningcorporaties: het Achterhoekse woningprogramma is niet langer realistisch en slecht aangepast op de prognoses (Provoost, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). In de inleiding op de regionale woonvisie die later volgt wordt deze conclusie door de toenmalig wethouder van Bronckhorst, André Baars, als volgt samengevat:

*“In het verleden lag het accent vooral op de toevoeging van woningen, op groei. Diverse prognoses laten echter een neerwaartse trend zien voor wat betreft de bevolkingsontwikkeling. Dit leidt ertoe dat de Achterhoekse gemeenten hun woningbouwprogramma's fors naar beneden zullen moeten bijstellen. Dat dit grote consequenties heeft voor de regio en in het bijzonder voor een aantal van onze gemeenten moge duidelijk zijn.”* (Boers et al., 2010, p.2)

In het bepalen van de discrepantie tussen de planvoorraad en de behoefte, baseert de stuurgroep zich voor een belangrijk deel op het provinciale woonbeleid. De hoofdlijnen van het Gelderse woonbeleid zijn in 2002 vastgelegd in een Woonvisie Gelderland met de titel 'Keuzevrijheid en Identiteit' (Provincie Gelderland, 2010). Deel C van deze woonvisie, het Kwalitatief Woonprogramma, veelal afgekort tot KWP, bevat de concrete woonafspraken die tot stand zijn gekomen in overleg met gemeenten, regio's en corporaties:

*“Het KWP heeft als doel het woningaanbod op regionaal niveau, zowel kwalitatief als kwantitatief, zo goed mogelijk af te stemmen op de behoefte (vraag) aan woningen”* (Provincie Gelderland, 2010, p.7)

Het KWP biedt voor veel Gelderse regio's dan ook het belangrijkste handvat voor het regionale afstemmingsproces (Smit, 2011). Het KWP is gebaseerd op een regionale bevolkingsprognose, de zogenaamde Primos uit 2007, in combinatie met landelijk woningbehoefteonderzoek, het Woon Onderzoek Nederland (WoON 2006). Men streeft ernaar het Kwalitatief Woonprogramma iedere vijf jaar te

actualiseren aangezien zowel de bevolkingstrends als de kwalitatieve vraagstrends kunnen fluctueren in de tijd (Provincie Gelderland, 2010). Daarnaast wordt het KWP jaarlijks gemonitord en vinden er tussentijdse evaluaties plaats. De meest recente versie is het KWP3 uit 2010. De laatste woningmarktmonitor op basis van KWP3 is uit 2013 (Provincie Gelderland, 2013b).

Voor de regio Achterhoek prognosticeert het KWP3 een behoefte van 5900 woningen tot 2020 (zie figuur 26). Wanneer anno 2010 echter de planningslijsten van de individuele gemeenten worden opgeteld blijkt dat er aanmerkelijk meer plannen in de pijplijn zitten. Aangaande harde plancapaciteit is de overprogrammering relatief beperkt. Er zijn met name te veel zachte plannen (zie figuur 24). Aangezien de regio vanaf ongeveer 2025 geen huishoudensgroei meer kent wordt deze opgave niet opgelost door plannen uit te faseren naar de toekomst. In de regionale woonvisie concludeert de stuurgroep dan ook:

*“Aanstaande krimp, vergrijzing en de economische crisis noodzaken ons tot het bundelen van krachten en het nemen van verantwoordelijkheid voor de toekomst van de woningmarkt in de Achterhoek.”* (Boers et al., 2010, p.3)

*Figuur 26: Schematische vergelijking planvoorraad en behoefte in de Achterhoek, naar gemeente (Bron: Provincie Gelderland, 2010; Boers et al., 2010; eigen bewerking) ✓*

|                   | 2010 – 2020     |                  | Per maart 2010 |                |                          |                           |
|-------------------|-----------------|------------------|----------------|----------------|--------------------------|---------------------------|
|                   | Behoefte (KWP3) | Behoefte (Regio) | Harde plannen  | Zachte plannen | Harde overprogrammering? | Zachte overprogrammering? |
| Aalten            |                 | 835              | 660            | 633            | Nee                      | 458                       |
| Berkelland        |                 | 635              | 835            | 1493           | 200                      | 1493                      |
| Bronckhorst       |                 | 385              | 580            | 598            | 195                      | 598                       |
| Doetinchem        |                 | 2185             | 2038           | 2428           | Nee                      | 2281                      |
| Oost Gelre        |                 | 685              | 790            | 566            | 105                      | 566                       |
| Oude IJsselstreek |                 | 685              | 869            | 1734           | 184                      | 1734                      |
| Winterswijk       |                 | 685              | 367            | 1372           | Nee                      | 1054                      |
| <b>Totaal</b>     | <b>5900</b>     | <b>5900</b>      | <b>6139</b>    | <b>8824</b>    | <b>239</b>               | <b>8824</b>               |

#### 4.1.2 Verloop van het proces

De oprichting van de regionale stuurgroep in 2009 was een belangrijkste eerste stap om het probleem van overprogrammering aan te pakken. Het thema volkshuisvesting en ruimtelijke ordening valt namelijk niet onder de verantwoordelijkheid van de samenwerkingsorganisatie regio Achterhoek (Boers et al., 2010) en ook een portefeuillehoudersoverleg werd onvoldoende daadkrachtig geacht om tot regionale afspraken te komen (Suurmond, persoonlijke communicatie, 27 mei 2014). De stuurgroep 'Regiovisie', met wethouders van de zeven gemeenten, bestuurders van zes woningcorporaties en een afgevaardigde van de provincie, werd opgericht om de opgave regionaal aan te pakken. De zes woningcorporaties worden om praktische redenen vertegenwoordigd door twee afgevaardigden. Deze stuurgroep op het terrein van woningbouwafstemming is tot

op heden de enige stuurgroep die in de regio functioneert. Van iets dergelijks is op andere thema's geen sprake (Suurmond, persoonlijke communicatie, 27 mei 2014). Door de stuurgroep werd adviesbureau Atrivé ingehuurd om, in samenwerking met de stakeholders, tot een regionale woonvisie te komen. Doel van deze regionale woonvisie is:

*"... het vastleggen van kaders voor de lokale woonvisies van de gemeenten en het portefeuillebeleid van de corporaties. Daarbij dient voldoende ruimte over te blijven voor gemeenten en corporaties om op de lokale behoefte te voorzien. De woonvisie geeft richting en zorgt ervoor dat we van elkaar weten wat we doen en waar we elkaar kunnen aanvullen en versterken. Hiermee voorkomen we dat onderlinge concurrentie ontstaat en kansen onbenut blijven."* (Boers et al., 2010, p.8)

Bij de totstandkoming van de regionale woonvisie werden de beleidsdoelstellingen uit het KWP3 als uitgangspunt genomen (Boers et al., 2010). Men gaat dus uit van een regionale woningbehoefte van 5.900 woningen tot aan 2020 (zie figuur 26). Een cruciale stap bij het vormen van een concreet actieprogramma is het verdelen van deze woningtoevoeging over de deelgemeenten. Hiertoe is door adviesbureau Atrivé, in samenwerking met de gemeenten, onderzoek gedaan naar het ontwikkelpotentieel van iedere gemeente. Hier kwam een aantal mogelijk ontwikkelscenario's uit voort, ieder met een iets andere opbouw qua componenten en weegfactoren (Suurmond, persoonlijke communicatie, 27 mei 2014). Geen van deze ontwikkelscenario's kon echter rekenen op brede consensus; het gunstige scenario voor de één pakte stevast ongunstig uit voor een ander. Het overleg kwam in een patstelling. De voorzitter van de stuurgroep, de wethouder van gemeente Bronckhorst, heeft zich toen bereid getoond om voor zijn gemeente een aanzienlijke concessie te doen, om zo toch een succesvolle voortgang van het proces te bewerkstelligen:

*"Toen zijn ze op een avond in een zaaltje gaan zitten en hebben met elkaar deze verdeling gemaakt. Deze verdeling is gestart met de inzet van de voorzitter, die in de gemeente Bronckhorst zat. Als je kijkt naar het rijtje getallen, dan zie je dat hij gezegd heeft: ik ben bereid om te duiken en maar een heel beperkt stuk van die koek te nemen. Als jullie bereid zijn om dan met elkaar tot een goede verdeling te komen."* (Provoost, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014)

Deze verdeling werd de definitieve verdeling en is vastgelegd in de regionale woonvisie, zie figuur 26 onder 'behoefte `regio'. Duidelijk is te zien dat de gemeente Bronckhorst haar behoefte zeer bescheiden heeft ingeschat. De verdeling betreft een netto realisatiecapaciteit. Gemeenten mogen dus meer woningbouwplannen op hun planningslijsten laten staan, bijvoorbeeld met oog op planuitval, als er uiteindelijk maar niet meer dan deze aantallen worden gerealiseerd (Boers et al., 2010). Ook in geval van sloop geldt dat er meer nieuwbouw aan de voorraad mag worden toegevoegd.

Op basis van deze afspraken zijn de regiogemeenten het afstemmingstraject ingegaan. Een lastige, want zeer kostbare, operatie. De kosten om de planvoorraad te reduceren tot de afspraken uit de regionale woonvisie worden voor de zeven gemeenten tezamen geschat op minstens 100 miljoen euro (Wel complimenten..., 2011). De bouwsector wordt nog harder getroffen en dient rekening te houden met een miljard euro aan inkomstenverlies. Om deze kosten te kunnen dekken zijn de regiogemeenten in gesprek gegaan met de provincie. Deze lijkt in eerste instantie toe te zeggen een financiële bijdrage te leveren aan een regionaal fonds, bedoeld om herstructureringsprojecten mogelijk te maken (Ten Wolde, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). Wanneer er na provinciale verkiezingen echter een nieuw college van Gedeputeerde Staten aantreedt wordt dit eerder genomen besluit ontkracht (Weerman, 2011). De provincie geeft aan liever te investeren via duidelijk omlijnde, concrete projecten en niet via algemene fondsen. De regiogemeenten zijn verontwaardigd over deze ommezwaai en een enkele gemeenteraadsfractie meent dat als gevolg van deze wending de regionale afspraken moeten worden herzien (Weerman, 2011). Dit gebeurt echter niet. In veel gemeenten is een sterke bewustwording van het probleem ontstaan (Vloet & Brummelman, 2010) en men ziet de noodzaak van maatregelen, ook zonder financiële bijdragen van de provincie, waardoor de overeenkomst blijft staan.

De eerste jaren van het afstemmingstraject in de regio Achterhoek stonden met name in het teken van het maken van een kwantitatieve slag (Provoost, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). Gemeenten hebben hun planvoorraad kritisch tegen het licht gehouden en met name de relatief makkelijk weg te werken (zachte) planvoorraad wordt sterk ingeperkt. Als gevolg is de planvoorraad vanaf eind 2010 tot eind 2013 gehalveerd van 15.000 woningen tot 7.500 woningen (Provoost, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). Na deze grote afstemmingsslag verschuift de focus langzaam maar zeker van kwantiteit naar kwaliteit. 7.500 woningen is kwantitatief nog steeds te veel, maar belangrijker nog is dat zij inhoudelijk niet de gewenste programma's bieden, geeft de heer Provoost aan:

*“Als ik nu kijk naar de plannen die er nog liggen dan hebben die niet de kwaliteit die gewenst is. Dat kan betekenen dat je nog steeds een plan van tafel moet halen of dat je een plan moet gaan omvormen.”* (Persoonlijke communicatie, 22 mei 2014)

Om de woonvoorraad kwalitatief af te kunnen stemmen wordt op verzoek van de stuurgroep een uitgebreid woonwensenonderzoek uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen, faculteit Ruimtelijke Wetenschappen. In dit onderzoek is de vraag-aanbod-verhouding van de regio in kaart gebracht en is tevens gekeken naar verhuisneigingen en trends (De Bakker, Westrik, Haartsen & Van der Vlist, 2013). Het dient ter aanvulling op de veelal meer globale analyses uit het provinciale KWP3. Met het uitkomen van dit rapport kreeg de stuurgroep een beter algemeen beeld van de regionale woonwensen. In vervolg hierop is het project 'Kernenfoto's' gestart. De 21 kernen die de Achterhoek rijk is gaan letterlijk en

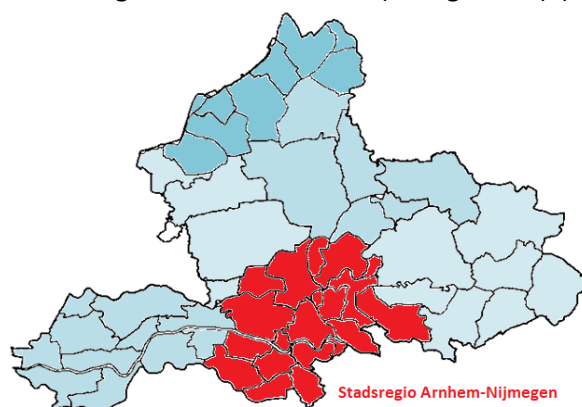
figuurlijk op de foto, met als doel veel specifieker te kijken naar hun ruimtelijke vraagstukken (Kernenfoto's, n.d.). Welke ontwikkelingen zijn hier gaande en wat moet het antwoord op deze ontwikkeling zijn? Taak aan de stuurgroep is om vervolgens het microniveau, de lokale behoefte, steeds af te blijven stemmen op het macroniveau, de regio als geheel (Suurmond, persoonlijke communicatie, 27 mei 2014). Hoe verhouden de kernenfoto's zich tot het woningmarktonderzoek van universiteit Groningen? Hiertoe is een jaarlijkse woningmarktmonitor opgesteld aan de hand waarvan de ontwikkelingen kunnen worden gevolgd. Op basis van het project kernenfoto's zal er in de toekomst mogelijk ook nog een heroverweging volgen van de woningtoedeling waartoe in 2010 besloten is (Suurmond, persoonlijke communicatie, 27 mei 2014). De gemeente Bronckhorst bijvoorbeeld, die in 2010 flinke concessies heeft gedaan, blijkt anno 2014 al aan de grens van haar mogelijkheden te zitten:

*“Dus dat wordt de discussie van de tweede helft van dit jaar: is er aanleiding om met elkaar te kijken of het niet her en der tot een kleine aanpassing moet komen. Want als we dat niet doen dan wordt één gemeente de dupe van een keuze die in de tijd gemaakt is om het proces vlot te trekken.”* (Suurmond, persoonlijke communicatie, 27 mei 2014).

Maar deze discussie zal pas aan het einde van dit jaar plaatsvinden; eerst dient het project kernenfoto's voltooid te worden en dient de nieuwe samenstelling van de stuurgroep, als gevolg van de gemeentelijke collegewisselingen, goed en wel te zijn opgestart (Suurmond, persoonlijke communicatie, 27 mei 2014).

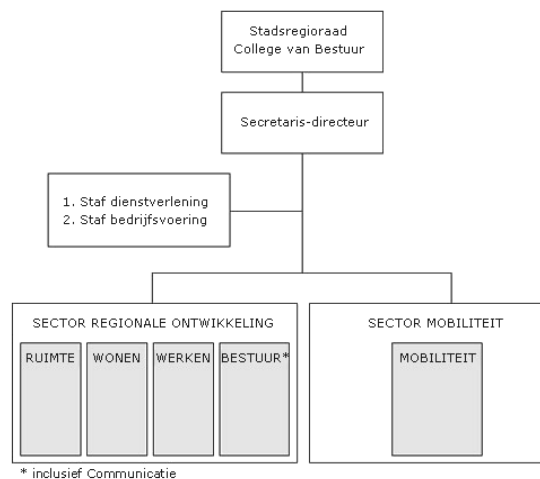
#### 4.2 Stadsregio Arnhem-Nijmegen

Met 20 gemeenten die tezamen 718.000 inwoners huisvesten, is stadsregio Arnhem-Nijmegen duidelijk de grootste regio uit dit onderzoek (zie figuur 27) (De Jong et al., 2014). Naast 19 Gelderse gemeenten maakt ook de Limburgse gemeente Mook en Middelaar deel uit van het regionaal verband. Lange tijd functioneerde het regionale verband onder de naam 'Knooppunt Arnhem Nijmegen', vaak afgekort tot KAN, maar in 2006 vond een naamswijziging plaats naar 'Stadsregio Arnhem Nijmegen'. De regio is midden jaren '90 samen met zes andere stedelijke gebieden in Nederland aangewezen als Stadsregio en geniet hiermee een aantal wettelijk vastgelegde taken (De stadsregio's in beeld, 2010). Deze wettelijke regionale organen worden ook wel plusregio's of Wgr-plusregio's genoemd naar de Wet gemeenschappelijke regelingen plus waarin de taken en bevoegdheden van de



*Figuur 27: Ligging van Stadsregio Arnhem Nijmegen in de provincie Gelderland (bron: eigen figuur) >*

instituties zijn vastgelegd. De intergemeentelijke samenwerking in Arnhem-Nijmegen kent dus een lange traditie en is dan ook sterk geïnstitutionaliseerd; de stadsregio kent een eigen bestuurlijke en ambtelijke organisatie. De bestuurlijke organisatie bestaat, net als bij een gemeente, uit drie bestuursorganen. Er is een algemeen bestuur, de 'Stadsregioraad'; een dagelijks bestuur, het 'College van Bestuur'; en een voorzitter, ook wel secretaris-directeur (zie figuur 28) (Organisatie, 2010). De Stadsregioraad wordt gevormd door burgemeesters, wethouders en raadsleden van de deelgemeenten, wat ook wel wordt aangeduid met 'verlengd lokaal bestuur'. Het College van Bestuur wordt op zijn beurt weer samengesteld door en uit de leden van de Stadregioraad (Bestuur & besluiten, n.d.). De secretaris-directeur is onafhankelijk en wordt 'van buiten' de stadsregio genoemd. Naast deze bestuursorganen zijn er nog drie commissies van advies. Deze commissies, voor respectievelijk Ruimte & Wonen, Mobiliteit & Werken en Bestuur & Financiën, behandelen de voorstellen die ter besluitvorming vervolgens doorgaan naar de Stadsregioraad (Organisatie, n.d.). Elke gemeente levert één afgevaardigde voor de verschillende commissies, terwijl de gemeenten Arnhem en Nijmegen twee afgevaardigden leveren. De ambtelijke organisatie van de stadsregio Arnhem Nijmegen wordt onderverdeeld in de sectoren 'regionale ontwikkeling' en 'mobiliteit', waarbij de eerste nog in enkele subthema's uiteen valt (zie figuur 28). Tezamen met de staf heeft de stadsregio ongeveer 30 arbeidsplaatsen.

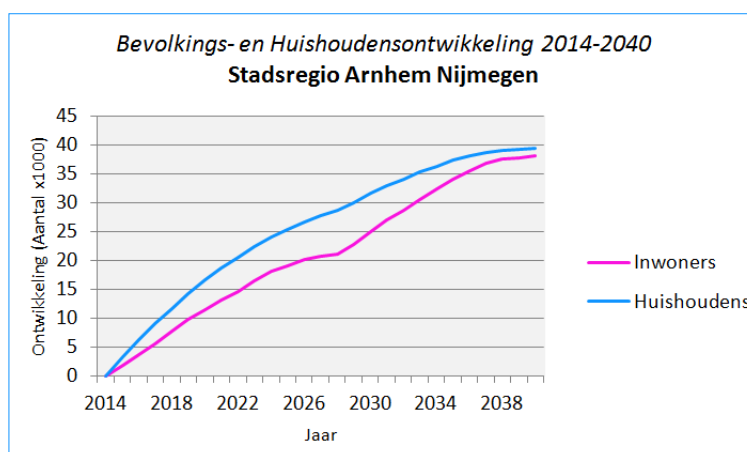


< **Figuur 28:** Organogram van de organisatie van stadsregio Arnhem Nijmegen (bron: organisatie, n.d.)

Doordat het thema wonen is opgenomen in het formele takenpakket van de stadsregio's houdt de stadsregio Arnhem-Nijmegen zich al een heel aantal jaar bezig met regionaal woonbeleid. Het gaat dan om het opstellen van een verstedelijkingsvisie, het monitoren en regisseren van het regionale woningbouwprogramma en het opstellen van een huisvestingsverordening waarin de toewijzingsprocedure voor sociale huurwoningen is geregeld (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2013; Themakaart Wonen, n.d.). Om de effectiviteit en efficiëntie van het proces te bevorderen wordt de stadsregio op het gebied van wonen verder onderverdeeld in drie subregio's. Deze subregio's krijgen eigen beleidsdoelstellingen toebedeeld en gaan hiermee aan de slag. Het gaat om de subregio 'Arnhem en omgeving' met hierin de gemeenten Arnhem, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum, Rheden en Rozendaal. De subregio 'Nijmegen en omgeving' met de gemeenten Nijmegen, Beuningen, Groesbeek, Heumen, Millingen aan de Rijn, Mook en Middelaar, Ubbergen en Wijchen. En tot slot subregio 'De Liemers' met de gemeenten Doesburg, Duiven, Montferland, Rijnwaarden, Westervoort en

Zevenaar. De indeling van de subregio's is gebaseerd op een verhuisbewegingenanalyse, welke heeft aangetoond dat deze subregio's relatief autonome woningmarkten kennen (Provoost, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). Hoewel er uitzonderingen zijn, vindt het grootste deel van de verhuisbewegingen plaats binnen deze afgebakende subregio's en de hierin gelegen gemeenten vormen elkaars concurrenten op de woningmarkt (De Jong, Boers & Wegstapel, 2013).

**Figuur 29:** Overzicht karakteristieken regio Achterhoek. Bevolkings- en Huishoudensontwikkeling in met 2014 als basisjaar op nul gesteld (bron: PBL/CBS, 2013; eigen bewerking) >



| Stadsregio Arnhem Nijmegen                                   |                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Samenwerkende gemeenten (op gebied van woningbouwafstemming) | Arnhem – Lingewaard – Overbetuwe – Renkum – Rheden – Rozendaal – Nijmegen – Beuningen – Groesbeek – Heumen – Millingen aan de Rijn – Mook en Middelaar – Ubbergen – Wijchen – Doesburg – Duiven – Montferland – Rijnwaarden – Westervoort – Zevenaar |
| Juridische status                                            | Wgr+                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Aantal inwoners (2014)                                       | 718.000                                                                                                                                                                                                                                              |
| Aantal huishoudens (2014)                                    | 341.400                                                                                                                                                                                                                                              |
| Aanvang afstemmingsproces <sup>1</sup>                       | 2014                                                                                                                                                                                                                                                 |

<sup>1</sup>Jaar waarin de eerste regionale beleidsdoelen op het gebied van woningbouw-afstemming worden vastgelegd in een officieel document

#### 4.1.1 De opgave

Lange tijd had het woonbeleid in de regio Arnhem-Nijmegen hoofdzakelijk de taak te voorzien in een forse woningbouwproductie met voldoende betaalbare woningen. Diverse locaties in de regio werden in het kader van het Vinex-beleid aangewezen als uitleggebied, met als tegenprestatie financiële bijdragen van het Rijk (De stadsregio's in beeld, 2010). In 2005 sluit de stadsregio een contract met het Rijk om tot 2010 bijna 25.000 woningen bij te bouwen binnen haar grenzen. Een verdubbeling van de jaarlijkse productie die tot dan toe gangbaar was. Om dit aantal te kunnen halen wordt een versnellingsoperatie, Tempo KAN!, in het leven

geroepen met als doel het wegwerken van een aantal drempels die de woningbouwproductie belemmeren:

*“Eén van de conclusies uit de Woonvisie is een grote vraag naar woningen, waar snel aan moet worden voldaan. Om te stimuleren dat in hoog tempo nieuwe woningen worden gebouwd is het Concessiebeleid KAN 2004 ontwikkeld. Eerst zijn bebouwingscontouren getrokken [...]. Binnen deze contouren bepalen de gemeenten zelf hoeveel woningen er gebouwd worden. Hiermee is het oude contingentenbeleid verlaten, waarbij het KAN bepaalde hoeveel woningen iedere gemeente mocht bouwen” (Knooppunt Arnhem-Nijmegen, 2005, p.4)*

Nadat de economische crisis zich ook op de vastgoedmarkt heeft ingezet, wordt duidelijk dat de regio te ver is doorgeschoten in de gemeentelijke vrijheden op het gebied van woningbouw-programmering. Uit het eerder besproken Kwalitatief Woonprogramma 3 (KWP3) van de provincie Gelderland en de jaarlijkse monitoring hiervan komt naar voren dat de planvoorraad onvoldoende correspondeert met de toekomstige vraag (Provincie Gelderland, 2013b). Niet alleen overstijgt het aantal plannen in zekere mate de behoefte, ook wordt er te veel in verkeerde segmenten gebouwd (Provoost, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). Bovenop het provinciale KWP3 laat de stadsregio eind 2013 door adviesbureau Atrivé een extra woningmarktanalyse uitvoeren om de opgave verder te kunnen classificeren naar subregio. Hieruit wordt duidelijk dat met name De Liemers haar planvoorraad zal moeten herzien:

*“We constateren dat er voor de regio als geheel geen sprake is van een kwantitatieve opgave, maar wel van een kwalitatieve opgave. Voor de subregio De Liemers is wel sprake van een kwantitatieve opgave voor de harde plancapaciteit. [...] Er dient dus capaciteit geschrapt te worden” (De Jong et al., 2014, p.13)*

Het onderzoek toont aan dat er in De Liemers een teveel is aan harde plancapaciteit voor 500 woningen (zie figuur 30). Daarnaast is er nog eens een discrepantie van 1600 zachte plannen. In de subregio Nijmegen en omgeving is er voor de korte en lange termijn sprake van een teveel aan zachte plannen (zie figuur 19). De kwalitatieve discrepantie in woningbouwplannen geldt voor elk van de drie subregio's (De Jong et al., 2014). Aangezien de regio nog een groeicapaciteit heeft (zie figuur 29) is het voor de subregio Arnhem en omgeving mogelijk om plannen uit te faseren tot na 2020. Voor de regio's Nijmegen e.o. en de Liemers geldt dit echter niet omdat zij ook na 2020 nog een overmatige plancapaciteit hebben liggen (zie figuur 30). Zij zullen dus plannen moeten gaan reduceren.

*Figuur 30: schematische vergelijking planvoorraad en behoefte in stadsregio Arnhem Nijmegen, naar subregio (Bron: Provincie Gelderland, 2010; De Jong et al., 2014, Provincie Gelderland, 2013b; eigen bewerking) √*

|               | 2013-2020       |                  |               |                | 2020-2030        |               |                |                            |                          |                           |                           |
|---------------|-----------------|------------------|---------------|----------------|------------------|---------------|----------------|----------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|
|               | Behoefte (KWP3) | Behoefte (Regio) | Harde plannen | Zachte plannen | Behoefte (Regio) | Harde plannen | Zachte plannen | Gewenste overprogrammering | Harde overprogrammering? | Zachte overprogrammering? | Faseren na 2020 mogelijk? |
| Arnhem e.o.   |                 | 8400             | 5350          | 3200           | 6800             | 1711          | 2227           | 30%                        | Nee                      | Nee                       | Ja                        |
| Nijmegen e.o. |                 | 6200             | 6850          | 4700           | 3900             | 2379          | 6065           | 30%                        | Nee                      | 1500                      | Nee                       |
| De Liemers    |                 | 1800             | 2900          | 1600           | 1300             | 412           | 845            | 30%                        | 500                      | 1600                      | Nee                       |
| <b>Totaal</b> | <b>18443</b>    | <b>16500</b>     | <b>15100</b>  | <b>9500</b>    | <b>12000</b>     | <b>4502</b>   | <b>9137</b>    |                            |                          |                           |                           |

#### 4.2.1 Verloop van het proces

Om deze opgave ook te vertalen in concrete maatregelen, is iedere subregio, onder regie van de stadsregio, gaan werken aan een subregionale woonagenda (De Jong et al., 2014). Om te komen tot deze woonagenda's is er voor gekozen eerst tot een uitgebreid inzicht in de (sub)regionale woningmarkten te komen. In samenwerking met adviesbureau Atrivé is onderzoek gedaan naar onder meer de bevolking- en huishoudensprognose, de regionale verhuisbewegingen, de kwalitatieve woonprognose, de verwachte sloop en een monitor van de bestaande voorraad (De Jong et al., 2014; Provoost, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). Doel van deze fase was dat iedere gemeente de discussie kan voeren op basis van dezelfde inzichten en gegevens, geeft de heer Provoost van de stadsregio aan:

*“We hebben een aantal analyses laten doen, die we voor al onze 20 gemeenten op dezelfde manier hebben gedaan. Dus dat al die gemeenten nu ook over dezelfde basisinformatie kunnen beschikken om de discussie te voeren” (persoonlijke communicatie, 22 mei 2014)*

Vervolgens zijn er woningmarktbijspraken georganiseerd, waarbij woningcorporaties, ontwikkelaars, bouwbedrijven en makelaars de gelegenheid kregen om hun expertise in te brengen en feedback te leveren op de onderzoeksresultaten (Stadsregio Arnhem Nijmegen, n.d.). Op basis van het totaal aan inzichten zijn de deelgemeenten van iedere subregio rond de tafel gegaan om tot een concrete woonagenda te komen. Dit gebeurde onder voorzitterschap van de stadsregio en ook de provincie zat hierbij aan tafel (Provoost, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). Januari 2014 zijn voor elke subregio de definitieve beleidsdoelen vastgelegd in het rapport ‘We hebben elkaar nodig! Eindrapport woningmarktonderzoek en woonagenda 2014-2020 Stadsregio Arnhem Nijmegen’ (De Jong et al., 2014). Hier zijn de volgende afspraken in neergelegd:

Subregio Arnhem en Omgeving

- ✓ 800 harde plannen inhoudelijk herprogrammeren
- ✓ Afstemmen met subregio De Liemers aangaande aanvullende woonmilieus

Subregio Nijmegen en Omgeving

- ✓ 1500 harde plannen inhoudelijk herprogrammeren
- ✓ Bijzondere aandacht voor de grote zachte planvoorraad
- ✓ Enkel nieuwe plannen in de koopsector hard maken als daar evenveel harde capaciteit voor op rood of oranje wordt gezet

#### Subregio De Liemers

- ✓ 500 harde plannen inhoudelijk herprogrammeren
- ✓ 500 harde plannen uit de markt halen
- ✓ Enkel nieuwe plannen hard maken als hiervoor evenveel harde capaciteit verdwijnt
- ✓ Afstemmen met subregio Arnhem en Omgeving aangaande aanvullende woonmilieus

Tevens geldt voor alle drie de subregio's:

- ✓ Enkel plannen ontwikkelen in kansrijke segmenten en woonmilieus
- ✓ Gemeenten komen ambtelijk twee maal jaarlijks bijeen om met het stoplichtmodel in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen
- ✓ Gemeenten komen bestuurlijk minimaal jaarlijks bijeen om de voortgang van de woonagenda te bewaken en waar nodig te actualiseren

Om de totstandkoming van deze beleidsdoelen te bewerkstelligen is het van belang de subregionale doelen verder onder te verdelen naar de deelgemeenten. Om dit te faciliteren is er door de stadsregio, in samenwerking met de provincie, een stoplicht-model ontwikkeld (Provoost, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). In dit model krijgen alle woningbouwplannen een waardering op basis van vraagcriteria en beleidscriteria. De beoordeling is als volgt ingedeeld (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2013; Provoost, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014):

- Code groen:** Het plan ligt in een aantrekkelijk woonmilieu, voldoet aan de behoefte en correspondeert met de ladder voor duurzame verstedelijking
- Code oranje:** Het plan voldoet aan de Rijksladder voor duurzame verstedelijking maar voldoet niet aan de behoefte
- Code rood:** Het plan voldoet niet aan de behoefte, ligt niet in een aantrekkelijk woonmilieu en/of voldoet niet aan de rijksladder voor duurzame verstedelijking

De Rijksladder voor duurzame verstedelijking (LVDV) is een beleidsinstrument van het Rijk dat een toetsingskader biedt voor de structurele kwaliteit van een woningbouwplan. Het toets een drietal aspecten (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012), namelijk de regionale behoefte, de mogelijkheden voor binnenstedelijk bouwen en de ontsluiting van het plangebied. Iedere gemeente geeft de plannen in haar planningslijsten een score op basis van deze criteria, dikwijls in overleg met corporaties en ontwikkelaars. Hierna volgt echter nog een

tweede ronde waarbij de gemeenten, ook buiten de formele criteria om, de eindbeoordeling nog kunnen bijsturen:

*“De tweede beoordeling geef je aan welke plannen je, ondanks dat ze misschien niet helemaal in de analyse passen, toch door gaat zetten. Óf omdat je financiële of juridische verplichtingen hebt, óf omdat je denkt dat de wereld toch net iets anders in elkaar zit dan die analyse. Want daar zitten bijvoorbeeld woonmilieus achter die heel theoretisch van aard zijn. [...] Dus daar kun je als gemeente best nog een beetje in sturen”* (Provoost, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014).

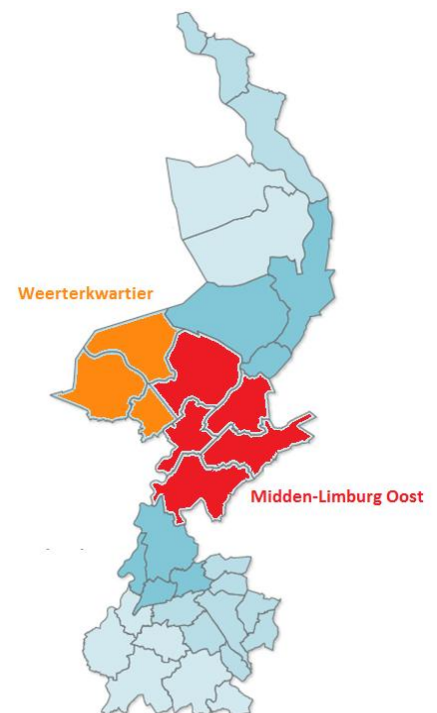
Na deze tweede ronde wordt er een consequentie verbonden aan de beoordeling van het plan. Groene plannen kunnen doorgang vinden, rode plannen dienen uit de markt gehaald te worden en oranje plannen worden ofwel inhoudelijk hergeprogrammeerd dan wel op de lange baan geschoven (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2013). Door middel van deze methode kunnen de beleidsdoelen worden vertaald naar specifieke woningbouwplannen en dus een taakstelling opleveren voor specifieke gemeenten. Op dit moment zitten de subregionale gemeenten midden in dit beoordelingsproces. Er zijn nog geen documenten voor handen om te zien hoe dit verloopt, dus hier zullen de interviews een belangrijke rol in spelen.

#### 4.3 Regio Midden-Limburg

De regio Midden-Limburg ligt centraal in de provincie, ten weerszijden van de rivier de Maas. De steden Weert en Roermond vormen de grootste stedelijke centra binnen de verder meer landelijke regio. In totaal heeft de regio ongeveer 234.800 inwoners. De laatste jaren ontstaan er in de regio Midden-Limburg steeds meer initiatieven als het gaat om intergemeentelijke samenwerking, deze was lange tijd echter zeer beperkt. Er zijn wel degelijk goede voorbeelden, zoals de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Midden-Limburg, een onderneming die sinds 1992 namens de gemeenten Roermond, Roerdalen, Leudal en Echt-Susteren de uitgifte van bedrijfsterreinen afstemt (Straus, 2011). Maar over het algemeen kan de bestuurlijke samenwerking voor de regio Midden-Limburg van oudsher worden getypeerd als moeizaam. In een notitie van Stuurgroep Samenwerking Midden-Limburg, met als doel de regionale samenwerking te verbeteren, wordt aangegeven:

*“De steden onderling en de steden en plattelandsgemeenten stonden in het verleden in verschillende dossiers met de rug naar elkaar toe. Door de relatief grote*

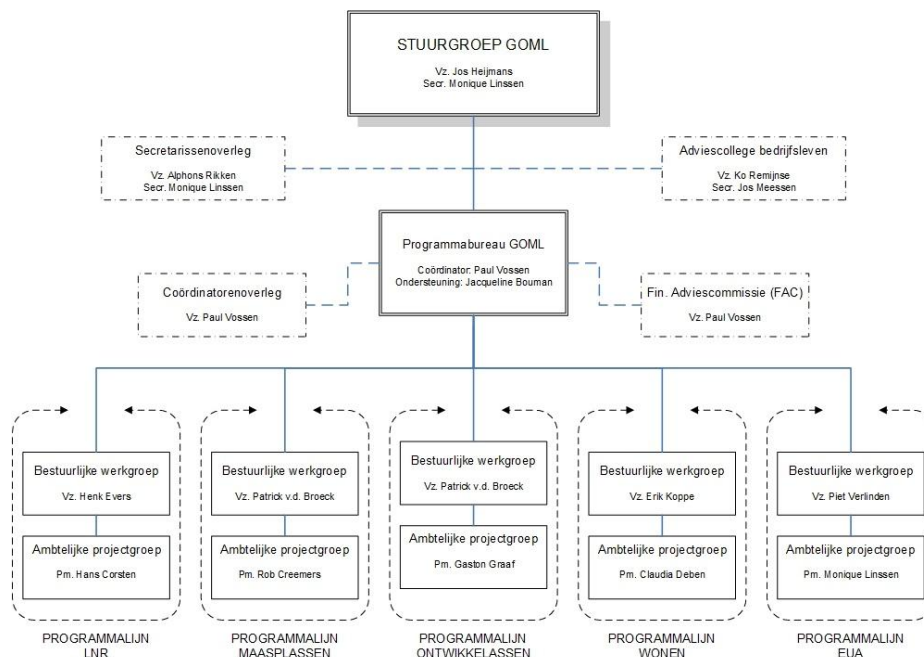
*Figuur 31: De regio's Weerterkwartier en Midden-Limburg Oost vormen samen het regioverband Midden-Limburg (bron: eigen figuur) >*



*hoeveelheid spelers was de bestuurlijke drukte te hoog en de regionale bestuurskracht te laag.” (Stuurgroep samenwerking Midden-Limburg, 2006)*

Een belangrijke beperkende factor op de regionale samenwerking is het grote aantal relatief kleine gemeenten in het gebied, zoals de stuurgroep ook aangeeft. Op advies van de provincie wordt door het Rijk dan ook besloten tot een gemeentelijke herindeling (Stuurgroep samenwerking Midden-Limburg, 2006). Begin 2007 fuseerden 14 voormalige gemeenten tot de 7 nieuwe die nu de bestuurlijke regio Midden-Limburg vormen: Echt-Susteren, Leudal, Maasgouw, Nederweert, Roerdalen, Roermond en Weert (zie figuur 31).

Kort na de gemeentelijke herindeling wordt door deze gemeenten de samenwerking ‘Gebiedsontwikkeling Midden-Limburg’ gestart, veelal afgekort tot GOML (Bakker & De Cloe, 2008). Doel van deze samenwerking is het verbeteren van de sociaal-economische structuur van de regio. Door de betrokken partijen is een regiovisie opgesteld waarin een aantal wenselijke ontwikkelingen is weggelegd, gecategoriseerd in een vijftal beleidslijnen: Maasplassen, ontwikkelassen, Wonen, Economische Uitvoeringsagenda en Landbouw, Natuur en Recreatie (Bakker & De Cloe, 2008). Een belangrijke drijver achter deze verschillende ontwikkelingen is het opgerichte regiofonds waarin naast gemeentelijk geld een aanzienlijke provinciale



< **Figuur 32:** Organogram van de GOML (bron: Organogram GOML, n.d.)

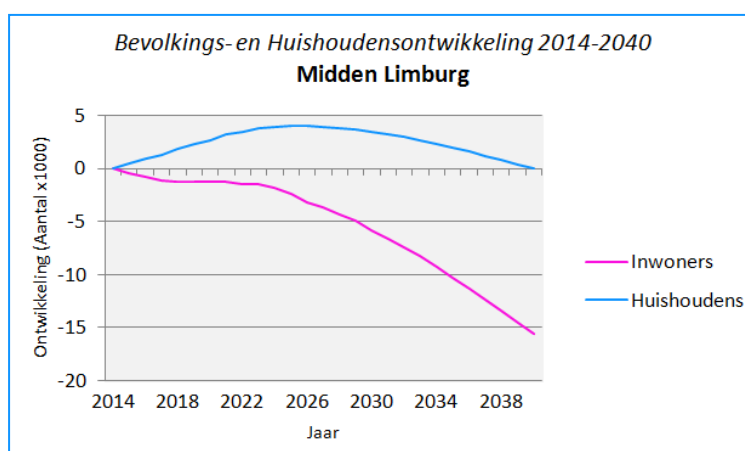
bijdrage zit (Rutten, Wouters & Van Cruchten, 2012). De GOML wordt geregistreerd door een stuurgroep met hierin een vertegenwoordiger van iedere deelgemeente en de gedeputeerde vanuit de provincie (Bakker & De Cloe, 2008) (zie figuur 32). De stuurgroep wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter. Vervolgens heeft ieder van de vijf beleidslijnen een bestuurlijke werkgroep en een ambtelijke projectgroep, wederom gevuld met vertegenwoordigers vanuit de provincie en de gemeenten. Een programmabureau van twee medewerkers ziet toe op de gang van zaken in deze werkgroepen en projectgroepen. In 2012 volgt een eerste evaluatie

van de regionale samenwerking. Hoewel duidelijk wordt dat er inderdaad goede stappen zijn gemaakt in het bevorderen van de intergemeentelijke samenwerking, komen er ook kritische kanttekeningen naar voren (Rutten et al., 2012). Zo is de rol van het bedrijfsleven te klein en wordt de interne organisatie van de GOML als te groot, complex en tijdrovend beoordeeld. Mede door deze kritiek wordt in 2013 besloten de GOML inhoudelijk deels te herzien. Er komt een organisatorische herindeling en de organisatie draagt sindsdien de naam 'Samenwerking Midden-Limburg' (Nieuwe koers..., n.d.). Hoewel de Samenwerking Midden-Limburg zich ook op wonen concentreert, kent het woonbeleid een erg hoog abstractieniveau en is ze onvoldoende maatgevend voor een daadwerkelijke regionale woningbouwafstemming (Arts, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014). De regionale samenwerking op het gebied van wonen vindt in de regio dan ook plaats in een andere regionale structuur. Dit heeft te maken met het provinciale woonbeleid (Arts, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014). In 2002 besloot de provincie Limburg over te gaan van een sturend contingentenbeleid per gemeente naar regionale woonvisies met meer invullingsvrijheid. Op hun site geeft de provincie aan:

*“De Provincie wil de totstandkoming van regionale woonvisies stimuleren en faciliteren vanuit de overtuiging dat woningmarktprocessen vooral regionaal zijn en dus het beste op dat niveau georganiseerd kunnen worden. [...] Bij de opstelling en daar uit voortkomende uitvoeringsafspraken worden ook woningcorporaties en commerciële marktpartijen nauw betrokken”* (Regionale woonvisies, n.d.)

In deze regionale woonvisies worden de kaders van het woonbeleid opgesteld op basis van de kwalitatieve en kwantitatieve behoefte (Regionale woonvisie, 2010a; Regionale woonvisie, 2010b). Aangaande deze woonvisies heeft de provincie voor het grondgebied van Midden-Limburg twee regio's aangewezen: Weerterkwartier, met hierin de gemeenten Weert, Nederweert en het westelijk deel van Leudal, en Midden-Limburg Oost, met hierin de gemeenten Roermond, Maasgouw, Echt-Susteren, Roerdalen en het oostelijk deel van Leudal (zie figuur 31) (Regionale woonvisie, 2010a; Regionale woonvisie, 2010b). De scheiding tussen Leudal Oost en Leudal West wordt gevormd door de snelweg A2, die midden door de gemeente loopt. Recent heeft de provincie Limburg besloten het aantal woonregio's terug te brengen van acht naar drie (Van Vught, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014). De zeven gemeenten in Midden-Limburg gaan één gezamenlijke visie ontwikkelen. Hetzelfde geldt voor de gemeenten in de regio's Noord-Limburg en Zuid-Limburg. De visies worden breder van inhoud dan de huidige woonvisies en krijgen dan ook de benaming 'structuurvisie' (Van Noorden, persoonlijke communicatie, 20 mei 2014). De regio Midden-Limburg heeft zich erg vooruitstrevend getoond in deze nieuwe opzet, mede aangewakkerd door de reeds ontstane contacten in Samenwerking Midden-Limburg, en is als eerste regio voortvarend aan de slag gegaan met de structuurvisie Midden-Limburg die zij de titel 'Wonen, Zorg en Woonomgeving' toekennen (1<sup>e</sup> contouren, 2013). In opmaat naar deze woonvisie stellen de regiogemeenten sinds 2012 al gezamenlijk een actualisatie van de

regionale woonvisies op (Tweede actualisatie, 2012). Verwachting van de gemeenten is begin juli 2014 een ontwerp-structuurvisie ter inzage te leggen (Gemeente Roermond, 2014).



< **Figuur 33:** Overzicht karakteristieken regio Achterhoek. Bevolkings- en Huishoudensontwikkeling in met 2014 als basisjaar op nul gesteld (bron: PBL/CBS, 2013; eigen bewerking)

| Regio Midden-Limburg                                         |                                                                               |
|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| Samenwerkende gemeenten (op gebied van woningbouwafstemming) | Weert – Nederweert – Leudal – Roermond – Maasgouw - Echt-Susteren – Roerdalen |
| Juridische status                                            | Openbaar lichaam                                                              |
| Aantal inwoners (2014)                                       | 234.800                                                                       |
| Aantal huishoudens (2014)                                    | 103.700                                                                       |
| Aanvang afstemmingsproces <sup>1</sup>                       | 2010                                                                          |

<sup>1</sup>Jaar waarin de eerste regionale beleidsdoelen op het gebied van woningbouw-afstemming worden vastgelegd in een officieel document

#### 4.3.1 De opgave

De regionale woonvisies vormen, als gezegd, tot voor kort de belangrijkste documenten als het gaat om het monitoren en bijsturen van het regionale woningbouwprogramma. De twee deelregio's hebben er voor gekozen deze woonvisie iedere vier jaar te herzien (Regionale woonvisie, 2010a; Regionale woonvisie, 2010b). De actuele woonvisie is die over de periode 2010 - 2014. Omdat de aanstaande structuurvisie Wonen, Zorg en Woonomgeving nog niet inzichtelijk is, baseert deze paragraaf zich op deze actuele woonvisies van beide deelregio's. De inhoud van de regionale woonvisies wordt voor een groot deel afgeleid van de provinciale woonvisie. De ontwikkeling hiervan loopt echter niet parallel aan de totstandkoming van de regionale woonvisies. De meest recente provinciale woonvisie is begin 2011 vastgesteld en kon dan ook niet als uitgangspunt dienen voor de regionale woonvisie 2010-2014. Om deze reden is er bij de totstandkoming geput uit diverse andere (provinciale) onderzoeken en beleidsdocumenten (Regionale woonvisie, 2010a; Regionale woonvisie, 2010b).

Om de opgave in Midden-Limburg te duiden is het allereerst van belang in te gaan op de regionale huishoudens- en bevolkingsprognose. Hoewel de bevolking al in aantal aan het afnemen is, kent de regio nog een aantal jaar een huishoudensgroei (zie figuur 33), een trend die sterk vergelijkbaar is met de eerder beschreven ontwikkelingen in de regio Achterhoek. De groei van het aantal huishoudens zal de komende decennia omslaan in een daling; de regio's spreken zelf over een 'huishoudenstop'. Deze huishoudenstop zal zich in Midden-Limburg Oost manifesteren rond 2025. In Weerterkwartier ligt het omslagpunt iets later, namelijk rond 2027 (Regionale woonvisie, 2010a; Regionale woonvisie, 2010b). Gezien de huishoudensontwikkeling is het niet wenselijk om overtollige planvoorraad door te schuiven naar de toekomst; de ontwikkelopgave maakt in de regio plaats voor een onttrekkingsopgave en voor nieuwbouw zal slechts beperkte ruimte zijn (Arts, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014).

Wanneer de woningbehoefte wordt afgezet tegen de plancapaciteit vallen er een aantal dingen op (zie figuur 34). Ten eerste lijkt er een aanzienlijke discrepantie te zitten tussen de behoefteprognoses van de provincie en die van de regio's, ondanks het feit dat beiden zich op nagenoeg dezelfde prognoses baseren. De reden is dat beide regio's op basis van een aantal beleidsargumenten en trends de huishoudensgroei positiever inschatten (Regionale woonvisie, 2010a; Regionale woonvisie ,2010b). Zo gaat Weerterkwartier inzetten op het aantrekken van arbeidsmigranten en forensen uit Zuid-Oost Brabant. Midden-Limburg Oost geeft aan een positief effect te verwachten als gevolg van de verbeterde bereikbaarheid, de realisatie van aantrekkelijke woonmilieus (wonen aan het water) en eveneens het aantrekken van arbeidsmigranten. Beide regio's wijzen ook op de trend naar extramuralisatie, waarbij zorgbehoevenden de zorg in hun eigen woning kunnen ontvangen en zodoende niet naar een instelling geplaatst te hoeven worden. Weerterkwartier hanteert naast de positieve beleidseffecten ook nog een extra bandbreedte bovenop de Etil prognoses (Regionale woonvisie , 2010b). De regio geeft hiervoor een aantal argumenten. Zo wijst men op de woningbouwproductie van de laatste jaren die hoger lag dan door de provincie werd voorspelt. Ook geeft men aan dat de kwalitatieve behoefte onvoldoende correspondeert met de bestaande voorraad, waardoor nieuwbouw nodig is. Tot slot wijst men op de lage leegstandspercentages in de regio. Bovenop de relatief hoge prognoses gaan beide regio's uit van een aanzienlijke gewenste mate van overprogrammering, namelijk 50 procent. Dit percentage ligt beduidend hoger dan wat over het algemeen door experts wordt aanbevolen, zeker gezien de beperkte spanning op de regionale woningmarkt.

Op basis van bovenstaande overwegingen komen beide regio's tot hun beleidsdoelen. Regio Midden-Limburg Oost komt tot de conclusie dat het aantal woningbouwplannen met zo'n 970 moet worden teruggebracht (Regionale woonvisie, 2010a). De betreffende gemeenten krijgen tien jaar de tijd om deze taakstelling te voltooien. Iedere vier jaar wordt hun voortgang gemonitord. De

regio Weerterkwartier komt zelfs tot de conclusie dat er geen afstemmingsmaatregelen nodig zijn:

*“De totale netto planvoorraad tot de huishoudenstop (in 2027) komt globaal overeen met de behoefte in kwantitatief opzicht, waarbij rekening gehouden wordt met een planmarge van 150%. [...]. Er is geen sprake van schrappen in de planvoorraad.”* (Regionale woonvisie, 2010b)

Ook in de jaarlijkse actualisaties van de woonvisie, die van respectievelijk 2011, 2012 en 2013, wordt door beide regio's onveranderlijk vastgehouden aan deze conclusie en blijven de beleidsambities intact (Tweede actualisatie, 2012; Derde actualisatie, 2013).

Uit interviews blijkt echter dat er in de praktijk een veel minder optimistisch beeld heerst aangaande ontwikkelcapaciteit dan deze beleidsstukken doen voorkomen. Ten eerste leeft er in de regiogemeenten een toenemende bewustwording van het probleem en beseft men dat er maatregelen nodig zijn. Zo gaat een aantal gemeenten zelfstandig al een stap verder in het wegnemen van plancapaciteit dan waartoe zij volgens de regionale afspraken verplicht zijn. Een goed voorbeeld is de gemeente Weert. Volgens de regionale woonvisie kan gemeente Weert tot de huishoudenstop nog 3344 woningbouwplannen programmeren. Met 3630 woningbouwplannen in de pijplijn kwam de regionale woonvisie tot de conclusie dat voor de gemeente Weert niet direct afstemmingsmaatregelen nodig waren. De gemeente zelf dacht hier anders over, geeft mevrouw Arts aan:

*“Bij de vorige woonvisie hadden we een planvoorraad [...] van 3600 woningen. We hebben in de afgelopen vier jaar netto ongeveer 800 woningen gerealiseerd en de resterende woningbehoefte die is ergens tussen de 900 en de 1200. Dat klopt niet helemaal. Hier hebben wij dat in 2010 al geconstateerd en wij zijn heel voortvarend aan de gang gegaan met het schrappen van plannen. We hebben duizend woningen geschrapt.”* (Arts, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014)

Ook in de actualisering van de regionale woonvisie wordt de discrepantie tussen het regionaal beleid en het gemeentelijke gedrag opgemerkt:

*“In Weert was de planvoorraad in 2010 3.630, met een overcapaciteit van 286 woningen. Per 1-1-2013 bedraagt de planvoorraad 1.542. De realisaties in 2010, 2011 en 2012 zijn bruto 687 woningen en netto 591 woningen. De conclusie is dat de planvoorraad met 1.497 woningen is afgenomen.”* (Derde actualisering, 2013)

Een tweede tendens die de minder optimistische werkelijkheid weergeeft, is de strenger wordende sturing en toezicht vanuit de provincie. De heer Van Noorden van de provincie Limburg geeft aan dat het in de huidige praktijk niet meer mogelijk is dergelijke beleidsambities, gericht op het aantrekken van nieuwe bewoners, in te bouwen.

*“Dat is visie 2011, dat komt niet meer terug. Het denken in de termen van economisch groeipotentieel en ‘als je maar genoeg actief bent dan komen die mensen wel’, dat is losgelaten. Dat zou hier nu absoluut funest zijn. De realiteit is dat we rekening te houden hebben met de gegevens die hier in staan.” (Van Noorden, persoonlijke communicatie, 20 mei 2014)*

Er kan dan ook worden verwacht dat in de nieuwe regionale structuurvisie de ontwikkelprognoses veel lager zullen uitvallen dan de voormalige visie. De regionale woonvisies 2010 – 2014 en figuur 32 dienen dan ook met name ter illustratie van de regionale opgave. De afstemmingdoelen zullen voor de komende periode duidelijk hoger liggen, geeft de heer Van Vught van de gemeente Roermond aan:

*Figuur 34: Schematische vergelijking planvoorraad en behoefte in regio Midden-Limburg, naar deelregio (Bron: Provincie Limburg, 2011; Regionale woonvisie, 2010a; Regionale woonvisie, 2010b; eigen bewerking) v*

*“In 2010 is dus de eerste visie opgesteld waarbij de planvoorraad moest worden teruggebracht en nu in 2014, dus degene die nu moet worden vastgesteld, is dat nog meer hét punt waar het om gaat draaien en is die opgave ook veel groter.” (Van Vught, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014)*

|                     | 2010-HHtop           |                  |               |                |                            |                          |                           |                            |
|---------------------|----------------------|------------------|---------------|----------------|----------------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------------|
|                     | Behoefte (Provincie) | Behoefte (Regio) | Harde plannen | Zachte plannen | Gewenste overprogrammering | Harde overprogrammering? | Zachte overprogrammering? | Faseren na HHtop mogelijk? |
| Weerterkwartier     |                      | 3753             | 4110          | 2389           | 50%                        | Nee                      | 870                       | Nee                        |
| Midden-Limburg Oost |                      | 5656             | 3399          | 6931           | 50%                        | Nee                      | 1846                      | Nee                        |
| <b>Totaal</b>       | <b>3000</b>          | <b>9409</b>      | <b>7509</b>   | <b>9320</b>    | <b>50%</b>                 | <b>Nee</b>               | <b>2716</b>               | <b>Nee</b>                 |

#### 4.3.2 Verloop van het proces

In 2010 kwam het probleem van overprogrammering eigenlijk pas voor het eerst op de regionale politieke agenda te staan (Arts, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014), zij het met nog bescheiden beleidsdoelen. Om tot maatregelen te komen is in de regionale woonvisie 2010-2014 nauwkeurig per gemeente nagegaan in hoeverre het probleem van overprogrammering zich er voordoet (Regionale woonvisie, 2010a; Regionale woonvisie, 2010b). Er is per gemeente geput uit analyses over demografische ontwikkeling, huishoudensverdunning en verhuisbewegingen om zo de toekomstige woningvraag te voorspellen. Deze woningprognose op basis van de natuurlijke trends heeft vier jaar lang gediend als uitgangspunt voor de programmeringopgave. Omdat er een ruime planmarge werd gehanteerd werd er nog geen gezamenlijk regionaal afstemminginstrument ontwikkeld. Wel speelt het kwalitatieve aanbod een belangrijke rol op regionaal niveau (Regionale woonvisie, 2010a; Regionale woonvisie, 2010b). Er werden verwachtingen uitgesproken over de kwalitatieve vraag en de ontwikkeling van het aantal starters, ouderen, zorgbehoevenden, arbeidsmigranten en woonwagenvoerders om hier het woningbouwprogramma op te laten inspelen.

Beide deelregio's brachten jaarlijks een monitor uit om de kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkelingen te bespreken (Derde actualisatie, 2013).

Later in het proces worden de doelstellingen scherper en ontstaat er meer discussie over de vraag wie welke plannen moet schrappen. Onder de paraplu van de samenwerking Gebiedsontwikkeling Midden-Limburg (GOML) doorloopt een stuurgroep, met hierin de vertegenwoordigers van iedere deelgemeente, het voorbereidingstraject tot de nieuwe structuurvisie (Claessens & Geerts, 2013). In dit traject wordt afgesproken om de resterende groeiopgave te verdelen over de deelgemeenten naar het actuele woningaantal, met een correctie naar de leegstand (Arts, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014). Het is dus niet langer de prognose die bepalend is, maar de grootte van de bestaande voorraad. De gemeente Weert bijvoorbeeld, heeft volgens de prognoses nog een groeicapaciteit van 710 woningen tot de huishoudenstop. In de nieuwe afspraken krijgen zij echter toestemming om voor 900 woningen plannen te ontwikkelen (Arts, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014). Deze verdeling correspondeert niet altijd met de keuze van de consument, maar blijkt nodig om voldoende bestuurlijk draagvlak te krijgen voor een gedeelde regionale visie, geeft mevrouw Arts aan:

*“We hebben in de regio nog een resterende groei van ongeveer 6000 woningen. Als je naar de prognoses kijkt komen daar 4000 van in Roermond terecht en de andere 2000 woningen worden over de rest verdeeld. Er zijn gemeenten bij die groeien nog maar 10 of 20 woningen. Maar wat bestuurders nu hebben afgesproken is dat ze die 6000 verdelen over de gemeenten naar rato van het aantal woningen wat er in die gemeenten staat. Dus ze hebben het gewoon pondsgewijs verdeeld en dat wordt dan het uitgangspunt. Dat was de enige manier om draagkracht te krijgen bij de bestuurders voor de nieuwe woonvisie.”* (Arts, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014)

In de nieuwe structuurvisie wordt afgesproken dat iedere gemeente in vier jaar tijd 40 procent van haar reductieopgave realiseert. In de tweede periode van vier jaar volgt de volgende 40 procent en de laatste jaren gaat het nog om de overige 20 procent (Arts, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014). In de nieuwe structuurvisie zit nu wel een methodiek inbegrepen om de afstemmingskeuze op te baseren, geeft de heer Van Vught aan (persoonlijke communicatie, 14 mei 2014). Deze methodiek bestaat uit een stappenplan op basis waarvan de plannen kwalitatief worden geordend. De volgende drie stappen worden, vrij vertaald, achtereenvolgens doorlopen (Geerts & Claessens, 2014):

- Stap 1:** Planstatus en positie planeigenaar: hoe lastiger de financiële en/of juridische situatie, hoe hoger de score
- Stap 2:** Stedenbouwkundige kwaliteit en woonkwaliteit: hierbij wordt gekeken naar een zestal ruimtelijke factoren, zoals de mate van

duurzaamheid of de herontwikkeling van rotte plekken. Hoe meer ruimtelijke kwaliteit, hoe hoger de score.

**Stap 3:** Lokale kwaliteitsenvelop: per woongebied is met minimale en maximale normen aangegeven hoeveel er van welk type woningen mag worden toegevoegd.

Stap 1 en 2 geven samen een rangschikking in plannen. Stap 3 bekijkt vervolgens of de best scorende plannen inderdaad mogen worden toegevoegd op deze locatie. Resultaat van deze drie stappen is een rangorde in plannen (Geerts & Claessens, 2014). De laagst scorende plannen zullen met behulp van instrumentarium uit de markt worden gehaald.

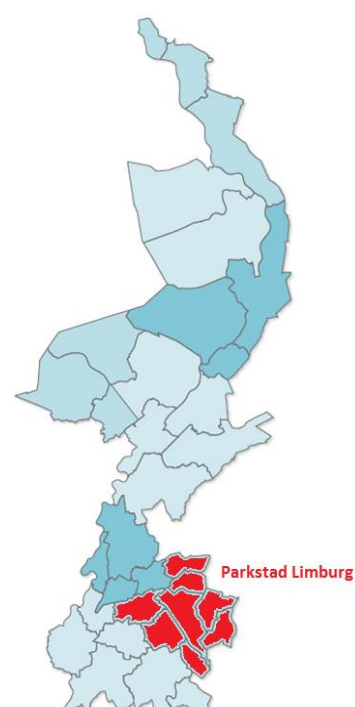
Terwijl de doelstellingen strenger worden, neemt ook de rol van de provincie als toezichthouder toe (Van Vught, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014). De provincie neemt zitting in de stuurgroep wonen van het GOML om hier haar doelstellingen kenbaar te maken. Tevens probeert de provincie er in het vervolgtraject op toe te zien dat deze doelen tot stand komen. Men tracht dit steeds te doen op basis van overleg, maar indien nodig heeft de provincie haar juridisch instrumentarium als stok achter de deur. Deze handelswijze wordt ook formeel vastgelegd in een zogenaamde 'voorzorgsverordening':

*"Je houdt je aan de structuurvisie, aan de afspraken die we daar hebben gemaakt, zo niet; dan is de voorzorgsverordening van toepassing. Hoe meer gemeenten zich scharen achter dat systeem, hoe minder je zo'n verordening hoeft te gebruiken. Hij ligt in de kast."* (Van Noorden, persoonlijke communicatie, 20 mei 2014)

#### 4.4 Parkstad Limburg

In Zuidoost-Limburg bevindt zich de regio en bestuurlijke samenwerking 'Parkstad Limburg'. De regio bestaat anno 2014 uit de gemeenten Heerlen, Kerkrade, Brunssum, Landgraaf, Nuth, Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal (zie figuur 35). Tezamen hebben zij zo'n 252.700 inwoners waarbij de gemeente Heerlen met 90.000 inwoners duidelijk de grootste is (Parkstad Limburg, 2012). De regio Parkstad Limburg wordt al decennia lang gekenmerkt door een hechte bestuurlijke samenwerking (Tinke, 2012). Dit is grotendeels te verklaren door de lastige economische ontwikkelingen die zich in de regio hebben voorgedaan.

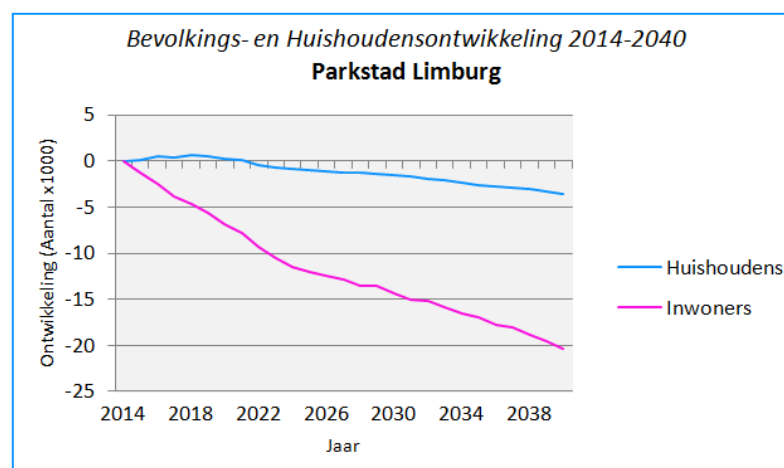
*Figuur 35: Situering van regio Parkstad Limburg in de provincie Limburg (bron: eigen figuur) >*



Tot ongeveer 1900 was de regio een dunbevolkt gebied dat afhankelijk was van de agrarische sector. Als gevolg van de industrialisatie en de ontdekking van grote hoeveelheden steenkool in de grond veranderde dit karakter hevig (Tinke, 2012). In 1899 opende de eerste mijn zijn deuren en gedurende ruim een halve eeuw ontwikkelde de streek zich in razendsnel tempo, met Heerlen als economisch centrum. Een tijd lang staan de regiogemeentes Landgraaf, Brunssum, Kerkrade en Heerlen in de top 25 van Nederlandse gemeenten met de meeste hoge inkomens (Kerkrade, Gisteren en Vandaag, 2006). Door toenemende concurrentie werd de mijnbouw echter steeds minder rendabel en in 1965 kondigde het Rijk de sluiting van de mijnen aan (Tinke, 2012). Hiermee kwam er een einde aan een zeer belangrijke economische motor voor de regio en de regio raakte in economische verval. Om het tij te keren werd in hetzelfde jaar nog het Stadsgewest Oostelijke Mijnstreek opgericht. In deze samenwerking werkten een aantal regiogemeenten samen met het Rijk aan operatie 'Van Zwart naar Groen' waarbij zo'n 750 hectare mijnsterrein opnieuw wordt bestemd (Kerkrade, Gisteren en Vandaag, 2006). Ook worden er Rijksdiensten naar de regio verplaatst en worden er met subsidies nieuwe industrieën aangetrokken. Ondanks deze inspanningen blijft de economische ontwikkeling van de regio structureel achter bij de rest van het land (Tinke, 2012). Tevens krijgt de regio te maken met een afnemende bevolkingsgroei, die aan het einde van de 20<sup>ste</sup> eeuw omslaat in een bevolkingsdaling. Met het doel de sociale en economische achterstand van de regio op te heffen en de kansen van de regio beter te benutten wordt er steeds meer regionale samenwerking aangegaan (Tinke, 2012). In 1987 komt de samenwerking Streekgewest Oostelijk Zuid-Limburg tot stand, in 1999 opgevolgd door samenwerkingsverband Parkstad Limburg waarin de huidige acht deelgemeenten plaatsnemen. De aanduiding 'parkstad' duidt ook het streven van de regio aan: een gebied waar stad en platteland op een natuurlijke manier met elkaar zijn verweven (Kerkrade, Gisteren en Vandaag, 2006). Op basis van een aantal evaluatierapporten besluit Parkstad Limburg de Wgr-plus status aan te vragen om zo meer regionale slagvaardigheid te creëren. Alleen de gemeente Nuth kan zich niet vinden in deze nieuwe koers en besluit in 2003 het regioverband te verlaten (Tinke, 2012). Maart 2006 wordt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken de Wgr-plus status toegekend. Parkstad Limburg kent vanaf dat moment een sterk uitgewerkte institutionele structuur met een onafhankelijke voorzitter, een Parkstadbestuur met 8 leden en een Parkstadraad met 37 leden (Souren, 2009). Parkstad Limburg houdt zich bezig met een aantal kernthema's, die haar als gevolg van de Wgr-plus status zijn toebedeeld. Het gaat dan om economie, ruimte, mobiliteit en wonen (Souren, 2009). Naast deze formeel vastgelegde taken worden er door de regiogemeenten nog een aantal extra taken toebedeeld aan het regionale orgaan. Zo zijn er projecten op het gebied van cultuur, zorg, onderwijs en vitaal platteland (Tinke, 2012). In 2009 sluiten de regiogemeenten het 'Pact van Parkstad'. Hiermee wordt een aantal organisatorische veranderingen doorgevoerd, waaronder het aanstellen van een onafhankelijke voorzitter en het opnieuw toetreden van de gemeente Nuth (Tinke, 2012).

Wanneer in 2012 bekend wordt dat de Wgr-plusregio's mogelijk worden afgeschaft als gevolg van kabinetsbeleid, besluit Parkstad Limburg hier voortijdig op te anticiperen. Wat hieraan bijdraagt is dat er ook intern kritiek was op de huidige samenwerkingsvorm (Parkstad Limburg, 2014; D66 Heerlen, 2013). Men bekritiseerde de effectiviteit van het regionale beleid en ook de Parkstadraad werd als ondemocratisch en inefficiënt beschouwd. Voorjaar 2014 ondertekenen alle regiogemeenten een besluit tot opheffing van de Plusregio en een oprichting van een nieuwe Gemeenschappelijke Regeling Stadsregio Parkstad Limburg (Parkstad Limburg, 2014). Hiermee handelt de stadsregio in lijn met de wens van het kabinet dat het belang van (vrijwillige) regionale samenwerking benadrukt (Rutgers, 2013). De belangrijkste wijziging ten opzichte van de plusregio is dat het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur vanaf nu worden gevormd door alle burgemeesters van de deelgemeenten. Tevens is er geen onafhankelijke voorzitter meer maar wordt onder de burgemeesters een voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter aangewezen (Parkstad Limburg, 2014). De primaire taken blijven onveranderlijk liggen op het gebied van wonen, economie, ruimte en mobiliteit; de zogenaamde kern-agenda van de regionale samenwerking (Parkstad Limburg, 2014). Daarnaast is op vrijwillige en flexibele basis inzet op andere thema's mogelijk; de zogenaamde keuze-agenda. Voor de onderwerpen uit de kern-agenda en keuze-agenda wordt een bestuurscommissie ingesteld waarin de portefeuillehouders van de deelgemeenten zetelen. Hoewel de bestuursstructuur verandert, blijft de ambtelijke organisatie intact. Deze ambtelijke organisatie, het regiobureau, bestaat uit ongeveer 30 medewerkers en staat onder leiding van de secretaris (Parkstad Limburg, 2014). Het regioverband zal dus, zij het op vrijwillige basis, een belangrijke kaderstellende rol blijven spelen op het gebied van wonen. Zo stelt zij de Regionale Woonstrategie vast, aangevuld met een regionale woningmarktprogrammering, bouwenveloppen en een jaarlijkse woningmarktmonitor (Parkstad Limburg, 2012).

**Figuur 36:** Overzicht karakteristieken regio  
Achterhoek. Bevolkings- en Huishoudensontwikkeling in met 2014 als basisjaar op nul gesteld (bron: PBL/CBS, 2013; eigen bewerking) >



| Parkstad Limburg                                                   |                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Samenwerkende gemeenten<br>(op gebied van<br>woningbouwafstemming) | Heerlen – Kerkrade – Brunssum –<br>Landgraaf – Nuth – Onderbanken –<br>Simpelveld – Voerendaal |
| Juridische status                                                  | Openbaar lichaam                                                                               |
| Aantal inwoners (2014)                                             | 252.700                                                                                        |
| Aantal huishoudens (2014)                                          | 119.400                                                                                        |
| Aanvang afstemmingsproces <sup>1</sup>                             | 2006                                                                                           |

<sup>1</sup>Jaar waarin de eerste regionale beleidsdoelen op het gebied van woningbouwafstemming worden vastgelegd in een officieel document

#### 4.4.1 De opgave

De regio Parkstad Limburg wordt zoals eerder beschreven gekenmerkt door een negatieve bevolkingsontwikkeling. De regio is, samen met de ander regio's in Zuid-Limburg, door het Rijk aangewezen als krimpregio (zie figuur 37). Krimpregio's zijn regio's waar meerdere buurgemeenten momenteel al te maken hebben met een structurele bevolkingsdaling (Verwest & Van Dam, 2010). Waar voor Nederland als geheel het aantal huishoudens zal afnemen vanaf ongeveer 2046 (PBL, n.d.), zet deze tendens zich in Zeeuws-Vlaanderen, Noordoost-Groningen en Zuid-Limburg al veel eerder in. Sinds 1997 is de bevolking van Parkstad Limburg aan het afnemen (Tinke, 2012). Het gaat dan om aanmerkelijke aantallen, namelijk een bevolkingsafname van 6 procent tussen 1997 en 2010. En deze lijn zal zich voorlopig doorzetten (zie figuur 36) en treft in Parkstad met name de stedelijke gebieden. De belangrijkste oorzaak voor de bevolkingskrimp is een negatief migratieoverschot. Daarnaast kent de regio ook een negatieve bevolkingsaanwas; er is sprake van bovengemiddelde ontgroening en vergrijzing. Vanaf ongeveer 2018 zal ook het aantal huishoudens in de regio structureel gaan afnemen. Prognoses van het PBL en CBS verwachten een vraagafname van 1500 huishoudens tot aan 2020.



< **Figuur 37:** Situering van krimpregio's en anticiperregio's in Nederland (bron: Boogert-Floor, 2012)

Het intreden van krimp heeft belangrijke gevolgen voor de afstemmingsopgave omtrent woningbouw. Door de negatieve huishoudensontwikkeling in de nabije toekomst kent de regio geen ontwikkelopgave maar een onttrekkingsopgave. Lange tijd echter is in de regio geprobeerd de krimp te keren door de woningvoorraad uit te breiden (Verwest, 2011). Als gevolg hiervan kent de regio relatief hoge leegstandspercentages. Pas rond het jaar 2000 ontstond het besef dat

**Figuur 38:** Schematische vergelijking planvoorraad en behoefte in regio Midden-Limburg, naar deelregio  
(Bron: Vaessens et al., 2013; Steenland- van Tilburg & De Niet, 2013; eigen bewerking)

deze strategie geen nieuwe bewoners oplevert. Ook anno 2014 kent de regio nog een evident te grote plancapaciteit. Figuur 38 geeft een schematische weergave van deze overprogrammering. De regio kent een aanzienlijke overcapaciteit, in zowel harde als zachte plannen. De problemen zijn absoluut gezien het grootst in de gemeenten Kerkrade en Heerlen. De negatieve behoefte correspondeert volgens de provincie en de regio niet met de redelijk neutrale prognoses van het PBL en CBS, maar kan worden verklaard door de relatief grote leegstandspercentages in de bestaande woningvoorraad (Parkstad Limburg, 2012).

|               | 2012-2020            |                  |               |                |                |                            |                          |                           |                           |
|---------------|----------------------|------------------|---------------|----------------|----------------|----------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|
|               | Behoefte (Provincie) | Behoefte (Regio) | Harde plannen | Zachte plannen | Geplande sloop | Gewenste overprogrammering | Harde overprogrammering? | Zachte overprogrammering? | Faseren na 2020 mogelijk? |
| Brunssum      |                      | -260             | 646           | 186            | -770           | Niet bekend                | 136                      | 186                       | Nee                       |
| Heerlen       |                      | -1380            | 891           | 2935           | -422           | Niet bekend                | 1849                     | 2935                      | Nee                       |
| Kerkrade      |                      | -1490            | 682           | 933            | -576           | Niet bekend                | 1596                     | 933                       | Nee                       |
| Landgraaf     |                      | -480             | 194           | 141            | -95            | Niet bekend                | 579                      | 141                       | Nee                       |
| Nuth          |                      | +10              | 160           | 164            | -16            | Niet bekend                | Nee                      | 30                        | Nee                       |
| Onderbanken   |                      | +10              | 37            | 104            | -21            | Niet bekend                | 6                        | 104                       | Nee                       |
| Simpelveld    |                      | -180             | 102           | 24             | -22            | Niet bekend                | 260                      | 24                        | Nee                       |
| Voerendaal    |                      | +20              | 82            | 156            | -101           | Niet bekend                | Nee                      | 117                       | Nee                       |
| <b>Totaal</b> | <b>-2990</b>         | <b>-3750</b>     | <b>2794</b>   | <b>4643</b>    | <b>-2023</b>   | <b>Niet bekend</b>         | <b>4426</b>              | <b>4470</b>               | <b>Nee</b>                |

#### 4.4.2 Verloop van het proces

Gezien de forse opgave in de regio Parkstad Limburg, plus de extra attentie als gevolg van de aanmerking als krimpregio, wordt er in de regio al geruime tijd aandacht besteed aan het wegwerken van de overcapaciteit. Door haar aanmerking als 'krimpregio' kan Parkstad Limburg rekenen op ondersteuning van het Rijk en de provincie bij het aanpakken van haar afstemmingsopgave. De regio dient als proeftuin voor de rest van het land op het gebied van omgaan met demografische krimp en kan zodoende rekenen op extra kennis en middelen (Financiële arrangementen, 2014). Zo werd in het verleden 'topteam Krimp' opgericht door het ministerie van BZK en WWI (Dijkstal & Mans, 2009). Dit topteam onderzocht de knelpunten en kansen in de regio en kwam tot een aantal oplossingsperspectieven. Momenteel draagt het Rijk financieel bij aan een studie naar de toepasbaarheid van een vijftal innovatieve, financiële instrumenten bij het aanpakken van de vastgoedvoorraad in Zuid-Limburg, met een specifieke focus op Parkstad Limburg (Adams, 2012). Ook kan de regio gebruik maken van de Juridische Expertpool Planschade (JEP), een adviesteam dat gemeenten begeleidt in het zo slim mogelijk omgaan met de juridische kaders van woningbouwplannen (RVO, n.d.). De JEP wordt betaald door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tot slot bestaat er nog een aantal fondsen waaruit de regio kan putten (Meijers, persoonlijke communicatie, 15 juli 2014). Voorbeelden zijn het

provinciale Transitiefonds Limburgse Woningmarkt (Transitiefonds Limburgse, n.d.) en het Transformatiefonds Herstructurering (Parkstad Limburg, 2010) met daarin bijdragen van de provincie en het Rijk. Ook bekijkt het Rijk in hoeverre zij haar lokale grond- en vastgoedportefeuille kan inzetten ten faveure van regionale projecten of programma's (Adams, 2012).

Binnen het regioverband Parkstad Limburg zelf staat het terugbrengen van plancapaciteit al op de politieke agenda sinds haar oprichting in 2006 (Parkstad Limburg, 2012). In 2006 worden de beleidsdocumenten 'Regionale Woonvisie 2006-2010' en 'Regionale woningbouwprogrammering 2006 t/m 2010' vastgesteld, waarin het afstemmen van het woningbouwprogramma een belangrijke rol speelt. Een belangrijke ontwikkeling is de introductie van 'enveloppen' in 2009, waarin per woongebied een concrete, kwantitatieve onttrekkingsopgave wordt geformuleerd (Parkstad Limburg, 2012). Een tweede belangrijke ontwikkeling is de vaststelling van het Structuurvisiebesluit Wonen en Retail in 2011 (Parkstad Limburg, 2011). De regiogemeenten geven met bekrachtiging van dit besluit aan zich op het gebied van wonen en retail te zullen bewegen binnen de regionale beleidskader. Ondanks de inspanningen blijft het resultaat echter lang achter. Het blijkt een tijdrovende klus om de woningmarkt om te vormen. In 2012 wordt in de inleiding van de Regionale Woonstrategie geconcludeerd:

*"In de periode 2008-2010 is de noodzaak om tot 2020 minimaal 5.000 woningen aan de voorraad in Parkstad te onttrekken door alle partijen erkend. [...] In de praktijk blijkt dat het afremmen van de woningbouwproductie tijd vraagt. We hebben afgelopen periode (2008-2011) weliswaar veel woningen gesloopt (101 koopwoningen, 1.311 huurwoningen<sup>3</sup>) maar uit de cijfers blijkt ook dat in Parkstad 1.182 koopwoningen en 1.220 huurwoningen zijn toegevoegd. In de periode 2010-2011 is sloop goed op gang gekomen en zijn er minder koopwoningen gebouwd. Er is echter ook in deze periode per saldo nog steeds een groei van de woningvoorraad gerealiseerd."* (Parkstad Limburg, 2012, p.5)

Ook anno 2014 kent het beleidsterrein wonen een brede regionale aanpak met geregeld een actualisatie op het gebied van monitoring, ambitie en uitvoeringsafspraken. Een belangrijk kader voor het afstemmingsproces in Parkstad Limburg wordt gevormd door de 'Regionale Woonstrategie 2012-2020'. De regionale woonvisie vormt de fundering onder een flink aantal aanvullende visies en publicaties (Steenland-Van Tilburg, persoonlijke communicatie, 7 juni 2014). Zo worden details verder uitgewerkt in de 'regionale woningmarktprogrammering 2013-2016', de 'envelop 2012-2020' en 'intrekkingsbeleid voor omgevingsvergunning voor bouwen'. De ontwikkelingen in de regio worden gemonitord met behulp van de 'Monitor Regionale Plancapaciteit', 'Woonmonitor Parkstad Limburg' en 'Leegstandsmonitor'. Met de regionale woonstrategie wordt een nieuwe lijn uitgezet voor het kritisch beoordelen en bijstellen van de planvoorraad. In de visie wordt onderkend dat de plancapaciteit te omvangrijk is en

moet worden afgeremd. Men wenst hierbij niet louter te kijken naar juridisch-financiële argumenten, maar ook naar kwaliteit:

*“In de praktijk zijn voornamelijk juridische argumenten van doorslaggevende aard geweest. Meer belang toekennen aan kwalitatieve aspecten én een gezamenlijke toepassing van de afwegingen is het doel. [...] Dit kan, zo is uitgesproken, zelfs leiden tot een onevenredige(r) verdeling van kosten en baten als betere markten minder krimpen.” (Parkstad Limburg, 2012, p.11)*

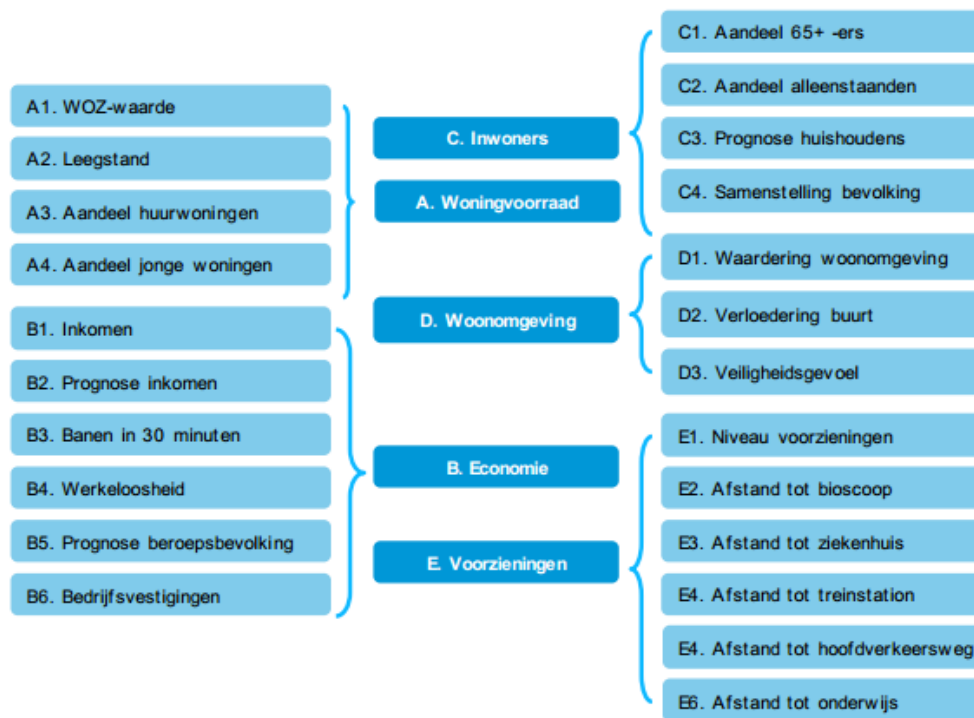
**Figuur 39:** Schematisch weergave afwegingskader voor woningbouwplannen (bron: Parkstad Limburg, 2012) >

Vooraf ook de laatste zin van dit citaat is veelzeggend en geeft aan dat men bereid is kwalitatieve keuze te maken, ongeacht de evenredigheid van de verdeling. Om de keuze tussen verschillende plannen te kunnen maken, zullen concrete criteria worden ontwikkeld. In de regiostrategie is reeds een schematisch overzicht geplaatst over hoe een dergelijk afwegingskader uit



moet komen te zien, zie figuur 39. Onder maatschappelijke waarde verstaat men een ‘duurzame ontwikkeling’ en ‘de aansluiting van het plan bij een aanwezige marktvraag, waarin de bestaande voorraad niet kan voorzien’.

Het daadwerkelijke afwegingskader voor woningbouwplannen komt tot stand in 2013. Met dit afwegingskader kunnen de verschillende woningbouwplannen worden beoordeeld op geschiktheid (Parkstad Limburg, 2013a). Geschiktheid staat in het afwegingskader synoniem aan marktaantrekkelijkheid, men geeft aan te willen denken als belegger. Met deze marktaantrekkelijkheid als bepalende factor in het keuzeprocess, hanteert Parkstad Limburg een vrij krappe definitie van het eerder afgesproken selectiecriteria ‘maatschappelijke waarde’. De beoordeling geschiedt in twee stappen. De eerste stap is een locatiescan. De regio Parkstad Limburg wordt verdeeld in 18 deelgebieden waarvan de relatieve aantrekkelijkheid wordt bepaald. Dit gebeurt op basis van een aantal criteria, welke zijn weergegeven in figuur 40. De criteria drukken de markttechnische aantrekkelijkheid uit, het gaat dus niet om een beleidsprioritering (Parkstad Limburg, 2013a). Zo drukt een hoog gemiddeld inkomen of een hoge positieve bevolkingsontwikkeling een hogere aantrekkelijkheid uit. De tweede stap uit het afwegingskader is een beoordeling van de product-marktcombinaties (Parkstad Limburg, 2013a). Door te kijken naar regionale tekorten en overschotten voor tal van woningtypen, kan de marktwaarde van een plan worden getoetst. Op basis van deze twee stappen wordt een rangschikking gemaakt onder de regionale plannen. Alle indicatoren tellen



< *Figuur 40: Indicatoren die ten grondslag liggen aan de locatiescan in het afwegingskader (bron: Parkstad Limburg, 2013a)*

ongewogen mee voor de uiteindelijke score, wel worden buitenproportionele verschillen uitgemiddeld (Steenland-Van Tilburg, persoonlijke communicatie, 7 juni 2014). De getoetste woningbouwplannen worden ingedeeld in vijf mogelijke eindcategorieën (Parkstad Limburg, 2013b; Meijers, persoonlijke communicatie, 15 juli 2014):

**Categorie 1:** Herstructureringsprojecten met een negatieve netto toevoeging

**Categorie 2:** Woningbouwplannen met een bovengemiddeld goede locatie en goede productmarktcombinatie. Voldoen tevens aan de uitgangspunten van Envelop 2012-2020

**Categorie 3:** Woningbouwplannen met een goede locatie, maar onjuist productmarktcombinatie. Voldoen wel aan de uitgangspunten van Envelop 2012-2020

**Categorie 4:** Woningbouwplannen met een juiste productmarktcombinatie, maar in een deelgebied met markttechnisch weinig vraag

**Categorie 5:** Woningbouwplannen die zowel op locatie als op productmarktcombinatie slecht scoren

Categorie 1 en 2 zijn de goede plannen die de regio wenst te behouden. De plannen in categorie 5 zijn in meerdere opzichten ongewenst en dienen 'in de loop der tijd te worden afgevoerd' (Parkstad Limburg, 2013b). Voor de plannen in categorie 3 en 4 zijn maatregelen vereist voor zij kunnen worden uitgevoerd. De plannen in categorie 3 zullen inhoudelijk moeten worden herzien (Van Noorden, persoonlijke communicatie, 20 mei 2014). De woningbouwplannen in categorie 4

zijn enkel mogelijk als er ook onttrekking van de woningvoorraad plaatsvindt (Parkstad Limburg, 2013b). Er moet worden opgemerkt dat de eindcategorieën niet lijnrecht aansluiten op het kwalitatief afwegingskader. In categorie 4 speelt de locatiescan immers geen rol, maar wordt gekeken naar de productmarktcombinatie en de markttechnische vraag in het gebied. In de regionale woningmarktprogrammering wordt deze afwijking niet nader onderbouwd. Tot slot is het belangrijk op te merken dat de uiteindelijke rangschikking niet statisch is; dit afwegingskader vormt slechts een beleidsafspraken waaraan gemeenten en ontwikkelaars niet juridisch gebonden zijn. Het is de taak van de gemeenten om hun bestemmingsplannen aan de hand van deze afstemmingskaders op orde te brengen:

*“Het afwegingskader heeft als uitgangspunt de onderhandelingen met marktpartijen inhoudelijk te onderbouwen en is in juridische zin niet dwingend van aard” (Parkstad Limburg, 2013a, p.6) “Gemeenten toetsen plannen via het bestemmingsplan op ‘ruimtelijke relevantie’ en een ‘goede ruimtelijke ordening’. De uitkomsten van dit afwegingskader bieden per gemeente handvatten voor het toetsen op deze ‘eisen’.” (Parkstad Limburg, 2013a, p.3)*

Wel monitort de regio de voortgang van de regiogemeenten. Tevens wordt het regionale beleid deels verankerd in provinciaal beleid. Een belangrijk middel hiertoe zal worden gevormd door de regionale structuurvisie, die in de nabije toekomst zal worden vastgesteld. Net als voor de regio Midden-Limburg geldt ook voor Zuid-Limburg dat zij in de toekomst meer zullen gaan samenwerken als gevolg van de keuze van de provincie om over te gaan van acht naar drie woonregio's. Het ontwerp-POL geeft aan:

*“Voor de thema's wonen, bedrijventerreinen, kantoren, detailhandel, land- en tuinbouw, energie en vrijetijdseconomie zetten we in op regionale visies, die de basis moeten vormen voor afspraken tussen regiogemeenten en Provincie. Als basis daarvoor bevat het POL, anders dan hiervoor, uitgewerkte regiovisies voor Noord-, Midden- respectievelijk Zuid-Limburg. Deze zijn samen met de gemeenten opgesteld en zijn dan ook gezamenlijke visies.” (Provincie Limburg, 2014, p.3)*

Dit betekent dat Parkstad Limburg in de toekomst meer de samenwerking zal aangaan met Maastricht Mergelland en Westelijke-Mijnstreek. Desalniettemin blijft het mogelijk om op het niveau van Parkstad Limburg de afspraken nader uit te werken. In de toekomst zal duidelijk worden welke veranderingen deze provinciale keuze met zich mee zal brengen.

Een tweede belangrijk beleidsinstrument van de provincie binnen het afstemmingsproces van Parkstad Limburg is de in juli 2013 vastgestelde provinciale ‘Verordening Wonen Zuid-Limburg’, in juli 2013 (Provincie Limburg, 2013b). Deze verordening is voor Nederlandse begrippen zeer streng en zorgde dan ook voor redelijk wat opschudding. De verordening werd echter noodzakelijk geacht om het

probleem in Zuid-Limburg aan te pakken, geeft de heer Van Noorden van de provincie Limburg aan:

*“Dat [de strenge verordening] heeft een aantal mensen aan het schrikken gezet, maar zo serieus is de opgave dus wel. En de provinciale staten zijn hierin op één fractie na volledig in meegegaan. Het zegt iets als je zo’n strenge regel in één keer instelt en de staten daar zo breed in mee gaan.”* (Van Noorden, persoonlijke communicatie, 20 mei 2014)

De verordening is slechts drie artikelen lang, waarbij artikel 2 de kern vormt van het nieuwe provinciale beleid (zie figuur 41). Dit artikel geeft aan dat er geen nieuwe harde plancapaciteit meer wordt toegestaan in de regio, tenzij wordt voldaan aan een aantal strenge provinciale criteria. Het belangrijkste criterium is dat er evenveel woningen dienen te worden gesloopt als toegevoegd. Daarnaast wordt er gekeken of het een binnenstedelijk- of revitaliseringsproject betreft en in hoeverre het woningbouwplan in het juiste segment bouwt (Provincie Limburg, 2013a).

**Artikel 2 Nieuwe woningbouw**

1. Een bestemmingsplan voor een gebied gelegen in de regio Zuid-Limburg voorziet niet in de toevoeging van nieuwe woningen aan de bestaande planvoorraad.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op:
  - a. nieuwe woningen die voldoen aan de door Gedeputeerde Staten vastgestelde 'Kwaliteitscriteria nieuwe woningen Zuid-Limburg';
  - b. de toevoeging van maximaal één woning;
  - c. een bestemmingsplan dat op grond van een rechterlijke uitspraak moet worden vastgesteld.

< *Figuur 41: Artikel 2 uit de provinciale woonverordening (bron: Provincie Limburg, 2013b)*



***ANALYSE***

## 5. Analyse

Op basis van interviews, aangevuld met literatuuranalyse, is een vergelijking gemaakt tussen de afstemmingsprocessen in de vier casusregio's. Voortbouwend op het theoretisch kader is getracht in kaart te brengen in hoeverre de regio's er in slagen hun afstemmingsdoelen te bereiken, welke belangen hierbij een rol spelen en in hoeverre een regionale netwerksturing dan wel een hiërarchische, provinciale sturing wordt geprefereerd. De casusregio's zijn op deze thema's systematisch met elkaar vergeleken om zo mogelijk verbanden vast te stellen. Tevens is rekening gehouden met de eigenschappen waarop de casussen juist van elkaar verschillen, zoals onder meer de institutionele structuur, de demografische ontwikkeling in de regio of de provincie waarin men gelegen is. Er is gekeken naar een mogelijke invloed van deze variëteit. In aanvulling op het theoretisch kader wordt tevens ingegaan op de probleempceptie door de verschillende regio's. Deze factor blijkt van belang om de gang van zaken in het afstemmingsproces te verklaren en wordt dan ook behandeld in de eerstvolgende paragraaf.

^ *Figuur 42: Het binnenstedelijke project Maankwartier, rond het station Heerlen (bron: De Wit, 2013)*

### 5.1 Onderkenning van de problematiek

Uit alle interviews komt naar voren dat men overprogrammering, in Nederland in het algemeen en in de specifieke regio in het bijzonder, als actueel probleem herkent en erkent. Hoewel het bijsturen van het woningbouwprogramma een regulier beleidsthema is binnen de overheid, is de huidige opgave veel groter dan normaal. De economische groei die Nederland decennia lang kende, maakte woningbouwprogrammering tot een winstmachine voor gemeenten (Van 't Land, persoonlijke communicatie, 23 mei 2014). Hoewel huishoudensprognoses al wezen op een te optimistische planningspraktijk, werden deze door gemeenten grotendeels genegeerd en was ook de provincie terughoudend in beleidssturing (Ten Wolde, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). De buitenproportionele toename van plannen werd pas echt zichtbaar als gevolg van de financieel-economische crisis medio 2008:

*“De crisis heeft geholpen om mensen eens met twee benen op de grond te zetten en om niet allemaal gebakken lucht te denken.”* (Arts, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014)

Ook de afdeling wonen van de provincie Limburg onderschrijft het belang van de economische crisis als ‘policy window’ voor een beleidsverandering. De heer Van Noorden geeft treffend aan:

*“Johan Cruijff had dus wel degelijk gelijk; elk nadeel heb zijn voordeel. Het zou veel erger zijn geweest zonder de economische crisis.”* (Persoonlijke communicatie, 20 mei 2014)

Bovenop het feit dat men overprogrammering als een probleem benoemt, ervaart men de gevolgen, over het algemeen, ook als aanzienlijk negatief. Hoewel in één

interview naar voren komt dat overprogrammering voor de woonconsument ook voordelen heeft, te weten de toegenomen keuzevrijheid, wordt deze stelling meteen weerlegd met het argument dat dit voordeel niet opgaat wanneer deze plannen niet van de grond komen als gevolg van een sterk concurrerende planvoorraad (Provoost, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). Uit de interviews kan een diversiteit aan nadelen van overprogrammering worden gedestilleerd. De belangrijkste nadelen zullen in deze paragraaf achtereenvolgens worden doorlopen.

### **Negatieve financiële gevolgen**

Een eerste nadeel, dat met name wordt genoemd door de respondenten die werkzaam zijn op lokaal en regionaal niveau, zijn de negatieve financiële gevolgen van overprogrammering. Dit nadeel heeft een tweeledige oorzaak. Ten eerste leidt het te grote planaanbod tot een verspillende concurrentiestrijd tussen gemeenten en ontwikkelaars (Provoost, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). Er ontstaat een marktwerking, waarbij plannen elkaar steeds verder in rendement drukken. Er worden meer investeringen gedaan (marketing, extra rentekosten), terwijl de verkoopprijs juist blijft dalen, veelal zelfs onder de winstmarge. Een fenomeen dat volgens de heer Suurmond wel eens wordt omschreven als 'kannibalisme':

*"Als we het proberen alleen op te lossen dan gaan we elkaar beconcurreren en daar wordt niemand beter van. Dan krijgt je echt... kannibalisme wordt het wel eens genoemd en dat moeten we natuurlijk niet willen met elkaar."* (Persoonlijke communicatie, 27 mei 2014).

Met name voor de publieke sector wordt deze tendens als problematisch ervaren. Hier gaat het immers ten koste van maatschappelijk geld (Suurmond, persoonlijke communicatie, 27 mei 2014). Het tweede financiële nadeel van overprogrammering hangt voor een deel samen met het eerste en betreft de tegenslag voor de gemeentelijke begroting. Aan de geprojecteerde woningbouwplannen is reeds een opbrengst toegerekend en deze is ook meegenomen in de gemeentelijke begroting. Wanneer deze opbrengsten uitblijven ontstaat er een gat in de gemeentelijke begroting, die zal moeten worden opgevuld met andere middelen of bezuinigingen (Provoost, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). De Gelderse gemeenten Apeldoorn en Millingen aan de Rijn worden in de interviews meermaals genoemd als voorbeelden van dergelijke financiële tegenvallers. Apeldoorn staat onder preventief financieel toezicht van de provincie, Millingen aan de Rijn onder financiële curatele van het Rijk (de zogenaamde artikel-12 status), beiden door een tegenvallende grondexploitatie (Jansen, 2012; Schapendonk, 2013). Ook de gemeente Weert ervaart de gevolgen van de planbijstelling op haar begroting, geeft mevrouw Arts aan:

*"De gemeente Weert heeft vorig jaar in april voor 28 miljoen euro aan woningbouw afgeboekt. Zo'n groot besluit heeft de gemeente eigenlijk nog nooit eerder genomen."* (Persoonlijke communicatie, 14 mei 2014)

Uitgesplitst naar het aantal huishoudens gaat het dan om zo'n 1300 euro per huishouden. Een aanzienlijk bedrag wanneer dit wordt gerelateerd aan de reguliere gemeentelijke belastingen (Van Vught, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014).

***Stimulans voor (eenzijdige) uitleg, barrière voor herstructurering en binnenstedelijke plannen***

Het tweede nadeel van overprogrammering is meer ruimtelijk van aard. Wat door veel respondenten wordt geconstateerd, is dat een te grote plancapaciteit in veel gevallen een bedreiging vormt voor de kwaliteit van de bestaande stad en de bestaande voorraad. Ook dit nadeel kent weer suboorzaken. De eerste oorzaak is het eerder beschreven prijsdrukkende effect dat optreedt als gevolg van een te grote plancapaciteit (Suurmond, persoonlijke communicatie, 27 mei 2014). De prijs van de nieuwbouwwoningen wordt kunstmatig naar beneden gedrukt, waardoor de bestaande voorraad de concurrentie verliest en niet wordt verkocht of ook tot een prijsdaling zal moeten overgaan, geeft de heer Van Noorden geeft aan:

*"... dat betekent dus dat de prijs van woningen door aanhoudende nieuwbouw eigenlijk laag wordt gehouden, wordt gedrukt, en dat komt de verkoopbaarheid van al die woningen die overtollig zijn niet ten goede, dus de prijs daalt."* (persoonlijke communicatie, 20 mei 2014)

Door het vraagwegvallende en prijsdrukkende effect worden ook de ontwikkelmogelijkheden binnen de bestaande stad ingeperkt. Het bouwen en herstructureren in de bestaande kern is al duurder ten opzichte van het bouwen in de wei en de verschillen worden hiermee enkel vergroot (Van Noorden, persoonlijke communicatie, 20 mei 2014). Naast het min of meer automatische prijsdrukkend effect is er nog een tweede oorzaak, die samen versterkend werken: de gemeentelijke prioritering van plannen. Door de focus van het gemeentelijk beleid op de bestaande planvoorraad wordt het lastig nieuwe woningbouwplannen van de grond te krijgen. Mevrouw Arts van de regio Midden-Limburg verduidelijkt:

*"Als je nog een nieuw, goed plan wil realiseren, dan kun je dat niet doen als je te veel plannen op je lijst hebt staan. Dan kun je niet aantonen dat de behoefte er is."* (persoonlijke communicatie, 14 mei 2014)

Kwalitatief goede ideeën, zoals herstructurering in zwakke wijken of binnenstedelijk bouwen, kunnen zo niet tot ontwikkeling komen (Steenland-Van Tilburg, persoonlijke communicatie, 7 juni 2014). Daar komt nog eens bij dat de bestaande woningbouwprogramma's kwalitatief niet altijd even aantrekkelijk zijn en inhoudelijke eenvormigheid vertonen (Hesseling, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014):

*"Wat er nieuw wordt gebouwd is doorgaans, niet altijd hoor, maar als je het heel grosso modo bekijkt zijn dat woningen van een bepaald type in een bepaald*

woonmilieu. Eenvormig. En dat is niet het soort woningen wat we eigenlijk het meeste nodig hebben.” (Van Noorden, persoonlijke communicatie, 20 mei 2014)

### **Leegstand als schrikbeeld**

In het theoretisch kader is reeds geschetst dat de negatieve gevolgen van overprogrammering aanzienlijk toenemen als het ook leidt tot een daadwerkelijke overproductie. Overproductie gaat immers gepaard met een te hoge leegstand met alle gevolgen van dien. Uit de interviews wordt duidelijk, dat het risico op leegstand inderdaad een belangrijke beeldvormende rol speelt rondom de afstemmingsopgave. Het schrikbeeld van dichtgetimmerde panden, verpaupering en overlast stimuleert de regio's in het actief bijsturen van hun planvoorraad. Hoewel het een beeldvormende rol speelt blijven de leegstandspercentages in de praktijk binnen de perken. Dit met uitzondering van Parkstad Limburg waar men wel een evident te hoog leegstandspercentage heeft. In Midden-Limburg en de Achterhoek liggen de leegstandspercentages boven het landelijk gemiddelde, met name in de meer perifere delen van de regio (Arts, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014; Arends, persoonlijke communicatie, 3 juli 2014). In de Stadregio Arnhem Nijmegen is geen sprake van een te hoge leegstand. Wel hebben alle regio's te maken met achteruitlopende binnenstedelijke centra en dorpskernen. Hoewel dit vooral te wijten is aan ontwikkelingen op het gebied van retail- en bedrijfsvastgoed, speelt ook wonen een belangrijke rol in de aantrekkelijkheid van het stadscentrum.

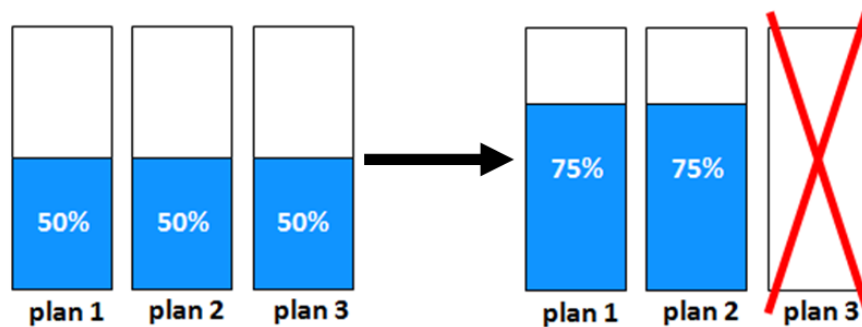
Een belangrijke factor die de gemeenten heeft behoed voor overprogrammering is de ongeschreven regel dat rond de 70 procent van de woningen verkocht moet zijn eer men aan realisatie begint, geven de heer Van Noorden en mevrouw Arts aan (Persoonlijke communicatie, 20 mei 2014; Persoonlijke communicatie, 14 mei 2014). Echter is het te kort door de bocht om te beargumenteren dat deze ontwikkeldrempel een gemeente volledig behoeden voor leegstand, geeft de heer Suurmond aan (persoonlijke communicatie, 27 mei 2014). Hij onderbouwt deze stelling met een concreet voorbeeld:

*“Bijvoorbeeld iemand overlijdt en de erfgenamen gaan het huis verkopen dat twee ton waard is. Maar voor 150.000 raken ze het nog niet kwijt. Voor 100.000 raken ze het nog niet kwijt. Maar ze gaan er ook niet in investeren want ze hebben er geen geld voor over om het huis op peil te houden. Dus in een paar jaar zie je het huis achteruit gaan. En als dat er één is dan is het geen probleem, maar het gaat straks in grote getallen komen. We weten dat als we doorbouwen dan zouden er straks bijna 10.000 huizen leeg komen te staan in de regio.”* (Persoonlijke communicatie, 27 mei 2014)

Hoewel de meningen over het aandeel van overprogrammering in de leegstand dus verschillen kan wel worden geconcludeerd dat iedere regio de leegstand meeneemt als argument om de planvoorraad te herzien.

### Macro-economische nadelen

De drie zojuist besproken nadelen hebben concrete, zichtbare gevolgen voor de gemeenten en regio's. De heer Van 't Land van adviesbureau Companen heeft een iets bredere kijk op de afstemmingsopgave en benoemt nog twee nadelen van hoger schaalniveau. Ten eerste neemt als gevolg van de overprogrammering de bouwproductie in bovenredige mate af (Van 't Land, persoonlijke communicatie, 23 mei 2014). Doordat bouwplannen elkaar beconcurreren in het behalen van de minimale verkoopnormen, neemt het risico toe dat deze normen niet gehaald worden. Een eenvoudig rekenvoorbeeld is snel gemaakt: bij 3 projecten, ieder 50 woningen en 50% verkocht, worden er 0 woningen gebouwd. Bij 2 projecten, ieder 50 woningen en 75% verkocht worden er 100 woningen gebouwd (zie figuur 43).



< Figuur 43: Schematische weergave van het concurrentie-effect op de woningmarkt (bron: eigen figuur)

Niet alleen ontstaat hierdoor het risico dat inwoners naar elders moeten vertrekken, ook wordt de bouwsector harder dan nodig getroffen. Zo zijn in de regio Achterhoek sinds het intreden van de crisis al meer dan 10 bouwbedrijven failliet gegaan (Suurmond, persoonlijke communicatie, 27 mei 2014). Een ontwikkeling die door middel van regionale samenwerking wellicht had kunnen worden verminderd. Ten tweede benoemt Van 't Land nog het afnemende consumentenvertrouwen in de woningmarkt, terwijl de huidige markt juist behoefte heeft aan zekerheid:

*“Op het moment dat er sprake is van veel te veel plannen in de pijplijn, dan gaat de consument twijfelen en dat heeft een averechts effect op het vertrouwen van de consumenten. Op het moment dat men continu ziet dat plannen worden uitgesteld heeft dat een beetje een vliegwieleffect: is het nog wel verstandig om te gaan kopen?”* (Persoonlijke communicatie, 23 mei 2014)

Tot slot geeft een aantal respondenten ook aan dat de huidige planningsopgave weliswaar negatieve gevolgen heeft, maar tevens positieve kansen biedt. De opgave biedt mogelijkheden om een keuze te maken voor kwaliteit, geeft de heer Provoost van Stadsregio Arnhem Nijmegen aan:

*“Je ziet omdat de markt is ingezakt, dat de kwaliteit van plannen belangrijker geworden is. In de tijd dat de druk heel groot is dan wordt alles wel verkocht. En nu wordt de kwaliteitsvraag veel belangrijker.”* (Persoonlijke communicatie, 22 mei 2014)

In de volgende paragrafen zal ook worden ingegaan op de mogelijkheden en barrières om als regio en gemeente deze kwaliteitskeuze te maken.

### **Conclusies**

Binnen elk van de vier casussen, ongeacht het bestuursniveau, wordt overprogrammering van woningbouwplannen als problematisch ervaren. Een probleem dat pas sinds de economische crisis écht op de politieke agenda kwam te staan. Welke nadelen er worden genoemd is afhankelijk van het type stakeholder en de aard en grootte van de opgave. Uit de analyse kan een aantal nadelen worden gedestilleerd die in de praktijk worden ervaren:

- Negatieve financiële gevolgen
  - Door een verspillende concurrentiestrijd (proces)
  - Door tegenvallende grond- en vastgoedopbrengsten (resultaat)
- Stimulans voor (eenzijdige) uitleg, barrière voor nieuwe projecten en de bestaande stad
  - Door actieve prioritering
  - Door het prijsdrukkende effect
- Toenemend risico op overproductie, met leegstand als gevolg
- Macro-economische nadelen
  - Bovenredig afnemende bouwproductie
  - Afname consumentenvertrouwen

Niettemin biedt de huidige situatie ook kansen. Zo kan er bij het wegwerken van overprogrammering een keuze worden gemaakt voor kwalitatief juiste plannen.

## **5.2 Uitkomsten van het afstemmingsproces**

Ondanks de zojuist beschreven brede probleemperceptie zijn niet alle regio's al even succesvol in de woningbouwafstemming. In hoofdstuk 4 is uiteengezet dat sommige regio's zich pas recent zijn gaan bezighouden met afstemmingsbeleid. Daar waar Parkstad Limburg en de regio Achterhoek al veel langer bezig zijn met het afstemmen van het regionale woningbouwprogramma, is dit proces in de regio's Midden-Limburg en Arnhem-Nijmegen eind 2013 pas echt effectief opgepakt. Hierbij moet worden opgemerkt dat naast de tijdsduur ook de inzet van het beleidsproces van belang is. Een beleid zonder al te veel ambitie lost immers de problemen ook niet op. In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre de regionale processen doelen bereiken en welke kansen en belemmeringen er liggen.

### ***Kwantitatieve planreductie***

Door een vergelijking te maken tussen de overprogrammering bij aanvang van de beleidsinspanningen en de huidige mate van overprogrammering, kan het resultaat van het afstemmingsproces feitelijk in beeld worden gebracht. De resultaten van deze vergelijking staan schematisch weergegeven in figuur 44. In de regio Achterhoek is men zich rond 2009 serieus gaan bezighouden met de afstemmingopgave. De stuurgroep wonen werd opgericht en in 2010 werd de

regionale woonvisie vastgesteld, met hierin de uitgangspunten voor het afstemmingsproces. In 2010 bedroeg het aantal plannen, harde én zachte, 15.258. Drie jaar later, in 2013, is dit aantal teruggebracht tot 7.270. Voor ongeveer 2000 woningbouwplannen is dit te verklaren omdat zij gerealiseerd zijn, het overige deel is actief weggewerkt. Hoewel de overige planvoorraad nog altijd te hoog is (de behoefte is ongeveer 5.900) is er een aanzienlijke inspanning geleverd. In de regio Arnhem-Nijmegen is men zich pas rond 2013 gaan inspannen op het gebied van woningbouwafstemming. Bovendien is hier de afstemmingsopgave duidelijk minder groot. In de woonagenda 2014-2020 (De Jong et al., 2014) legt men de ambitie weg om in subregio De Liemers 500 woningbouwplannen te schrappen. In de overige subregio's dient men kritisch na te denken over de grootte van de zachte planvoorraad. Uit interviews wordt duidelijk dat er rond mei 2014 van de 500 woningbouwplannen ongeveer 200 reeds zijn geschrapt (Provoost, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). In de regio Midden-Limburg wordt de afstemmingopgave in 2010 voor het eerst opgepakt. Dit gebeurt met de vaststelling van een regionale woonvisies 2010-2014 in elk van de subregio's. Als eerder beschreven zijn de reductieambities in dit document nog zeer beperkt. Desalniettemin hebben veel individuele gemeenten wel het besef van de opgave en zij besluiten al tot planafstemming over te gaan. Een voorbeeld is de gemeente Weert waar 1000 woningbouwplannen worden weggewerkt, hoewel de gemeente hier volgens de regionale afspraken niet toe is verplicht. In drie jaar tijd worden er regiobreed zodoende ongeveer 3100 plannen wegbestemd. In Parkstad Limburg tenslotte wordt al sinds 2006 beleid ontwikkeld op het gebied van woningbouwafstemming. De eerste officiële publicatie is de Regionale Woonvisie 2006-2010 met de ondertitel: 'Parkstad Limburg geeft Ruimte!'. Ondanks de lange beleidstraditie blijkt Parkstad Limburg er niet in geslaagd om de planvoorraad te reduceren. Over de jaren 2006-2013 is er zelfs een toevoeging van ongeveer 5000 woningbouwplannen waar te nemen. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat juist in de periode net voor de economische crisis veel woningbouwplannen zijn ontwikkeld. Aangezien deze periode voor de overige regio's in de tabel ontbreekt verklaart dit voor een deel de relatief negatieve 'actieve bijsturing planvoorraad' van Parkstad Limburg. Desalniettemin kan worden geconcludeerd dat het regionale beleid weinig succesvol is geweest.

*Figuur 44: schematische weergave planvoorraad-ontwikkeling sinds aanvang van het afstemmingsproces (bron: Boers et al., 2010; Provincie Gelderland, 2013b; De Jong et al., 2014; Provoost, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014; Regionale woonvisie, 2010a; Regionale woonvisie, 2010b; Geerts & Claessens, 2014; Parkstad Limburg, 2006; Vaessens et al., 2013; Steenland-Van Tilburg & De Niet, 2013; eigen bewerking) ✓*

| Regio                                   | Aanvang afstemmings-proces <sup>1</sup> | Planvoorraad bij aanvang <sup>2</sup> | Aantal gerealiseerde woningen | Actieve bijsturing planvoorraad | Huidige planvoorraad <sup>2</sup>     | Resterende woningvraag |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|------------------------|
| Achterhoek                              | 2010                                    | 15.253                                | 1.923                         | -6.060                          | 7.270                                 | 5.900                  |
| De Liemers (Stadsregio Arnhem Nijmegen) | 2014                                    | 5.757                                 | n.b.                          | -200                            | 5.557 – gerealiseerde woningen (n.b.) | 3.100 tot 2030         |
| Regio Midden-Limburg                    | 2010                                    | 16.829                                | 2.908                         | -3.136                          | 10.785                                | 8.500                  |
| Parkstad Limburg                        | 2006                                    | 10.343                                | 9885                          | +4.956                          | 5.414                                 | -3.750                 |

<sup>1</sup> Jaar waarin de eerste regionale beleidsdoelen op het gebied van woningbouwafstemming worden vastgelegd in een officieel document

<sup>2</sup> De netto planvoorraad (dus minus sloopplannen), met zowel harde als zachte planvoorraad

### ***Voorbij de concurrentiestrijd***

De respondenten zijn overwegend positief over de vorderingen die worden gemaakt op het gebied van woningbouwafstemming. Hoewel er wel degelijk nog een grote slag moet worden gemaakt is er een goede lijn ingezet, geven mevrouw Deben en de heer Van Noorden van provincie Limburg aan (persoonlijke communicatie, 20 mei 2014):

*“Vastgoed; dat zijn toch vaak langjarige en langdurig processen. Net zoals je hem hebt opgebouwd moet je hem ook weer hervormen.” (Deben) “Het inzetten van de beweging is belangrijker. Het doordringen van het besef dat dingen anders in elkaar gestoken moeten worden is belangrijker dan de precieze detaillering van ‘op welk moment mag ik nu welk plannetje nog wel of niet uitvoeren’, daar gaat het niet om.” (Van Noorden)*

Wat hierbij helpt is de gedeelde probleemperceptie, zoals beschreven in paragraaf 5.1. Alle gemeenten zijn inmiddels doordrongen van de nadelen van overprogrammering en dit bevordert het proces, geeft mevrouw Hesseling van de stadsregio Arnhem Nijmegen aan:

*“De nut en noodzaak van het hele verhaal [...] die wordt wel door elke gemeente gevoeld. Dat is gewoon al heel belangrijk, dat je gewoon zo’n gemeenschappelijk doel hebt. En ik denk ook heel prettig samenwerken.” (persoonlijke communicatie, 22 mei 2014).*

Ondanks deze positieve verhalen dient er in de meeste regio’s nog wel een flinke slag gemaakt te worden. Het percentage overprogrammering ligt in al de regio’s nog boven het door deskundigen aanbevolen percentage. Dit geldt zeker voor Parkstad Limburg, waar nog veel plannen in de pijplijn zitten hoewel er juist een negatieve huishoudensontwikkeling is. Ook de Achterhoek en Midden-Limburg hebben met respectievelijk 27 procent en 23 procent nog een te hoog overprogrammeringspercentage. Zeker gezien het feit dat in delen van deze regio’s sprake is van een bovengemiddelde leegstand en een huishoudensafname in de nabije toekomst. In de stadsregio Arnhem Nijmegen is een hoger percentage overprogrammering toegestaan, gezien de groeioprognose. Maar ook hier geldt voor de regio De Liemers dat er met ongeveer 75% overprogrammamering ten opzichte van de woningvraag tot aan 2030, te veel woningbouwplannen op het programma staan.

Met deze nog te hoge overprogrammeringspercentages, kan worden geconcludeerd dat er, hoewel in grootte afgenomen, nog steeds sprake is van intergemeentelijke concurrentie om de regionale woningvraag. In geen enkele

casus heeft het afstemmingsproces tot op heden geleid tot een planvoorraad die nauw aansluit op de behoefte. Uit de interviews kan worden geconcludeerd dat de huidige planreductie met name bestaat uit de activiteit van lokale overheid, waarbij de planvoorraad tot een reële grootte wordt gereduceerd. In deze reële grootte is veelal een zekere overprogrammering opgenomen, zodat men te allen tijde een woningvraag wil kunnen beantwoorden. Men komt in mindere mate tot regionale afspraken waarbij de woningvraag efficiënt wordt verdeeld onder de regiogemeenten. Juist om de bovengemeentelijke nadelen van overprogrammering tegen te gaan, een efficiënte inzet van publieke middelen te waarborgen en free rider-gedrag te voorkomen is het echter van belang om streng af te stemmen en tot collectieve actie te komen. Deze collectieve actie komt in de praktijk slecht beperkt tot stand.

Naast dat er nog een slag te maken valt op afstemmingsgebied, dient men ook rekening te houden met de lange termijn-focus van het beleid. De opgave is immers niet statisch. De gemeentelijke plancapaciteit kan parallel aan onttrekkingen ook toevoegingen kennen en door (bevolkings)ontwikkelingen is het mogelijk dat de opgave van grootte en aard verandert. De heer provoost geeft aan:

*“Het is niet zo dat wij nu regionale woningbouwprogrammering maken en dat als we met iedereen vrienden geworden zijn we aan het eind van het jaar een plaatje hebben waar iedereen het er mee eens is. Dan begint een half jaar later het spel weer opnieuw. Elke keer nieuwe trends, economische ontwikkelingen, crisis, dan gaat het weer wat beter. Het is allemaal zo dynamisch.” (persoonlijke communicatie, 22 mei 2014)*

Hoewel er een goede ontwikkeling in gang is gezet is het dus van belang resultaatgerichtheid te blijven bevorderen. En niet alleen effectief resultaat, maar ook onder juiste kwaliteit. Zoals in het theoretisch kader reeds is beschreven spelen hierbij de sturingsvormen en de meespelende belangen een belangrijke rol. Inzicht in deze twee factoren kan dan ook van hulp zijn bij het stimuleren van een effectieve en kwalitatieve doelbereiking. In de volgende twee paragrafen wordt achtereenvolgens ingegaan op de belangen in het afstemmingsproces en op de verschillende vormen van coördinatie.

### **Kwalitatieve condities**

Naast de kwantitatieve reductie is gekeken naar de kwalitatieve keuzes die tijdens dit proces zijn gemaakt. Als eerder aangegeven biedt de huidige overprogrammeringsopgave immers ook de positieve kans om te kiezen voor kwaliteit en de juiste plannen te onderscheiden van de minder juiste plannen. In hoeverre is deze keuze in de praktijk mogelijk? En wat wordt er verstaan onder ‘kwalitatief juiste’ plannen?

De vier casusregio's hebben allen een kwalitatieve afstemmingssystematiek opgesteld. In deze systematiek worden de woningbouwplannen beoordeeld aan de

hand van kwalitatieve factoren. Deze kwalitatieve factoren komen voort uit het lokale en regionale woonbeleid. Welke factoren mee worden genomen en welke weging zij krijgen verschilt dan ook per casus. De Stadsregio Arnhem Nijmegen kent het stoplicht-model, ontwikkeld in samenwerking met Atrivé. In dit model worden in de eerste stap plannen beoordeeld op kwaliteitsindicatoren, maar is er in de tweede stap nog enige bijsturing door de gemeente mogelijk op basis van andere factoren. In de eerste stap wordt gekeken naar de aantrekkelijkheid van het woonmilieu en de aansluiting van het planaanbod op de marktvraag. Tevens wordt er gekeken naar de Rijksladder voor duurzame verstedelijking waarin ruimtelijke aanvullende factoren zijn meegenomen, namelijk de regionale behoefte op die locatie, de mogelijkheid om binnenstedelijk te bouwen en de ontsluiting van het plan. In de tweede stap kunnen gemeenten de indeling nog bijsturen aan de hand van andere argumenten, zoals de juridische en financiële context van een plan of een beleidsambitie. Midden-Limburg kent in relatie tot Arnhem Nijmegen een sterk vergelijkbaar zeef-model, opgesteld in samenwerking met adviesbureau Companen. Hierin worden de plannen enerzijds gerangschikt op basis van juridische planstatus en positie van de planeigenaar en anderzijds op basis van ruimtelijke kwaliteit. Er volgt vervolgens nog een extra toets op basis van toevoegingsnormen, waarin per woongebied is weggelegd hoeveel van welk type woningen mag worden toegevoegd. Parkstad Limburg heeft een 'kwalitatief afwegingskader' vastgesteld, waar de kwaliteit van woningbouwplannen wordt bepaald door te kijken naar de locatie enerzijds en de product-marktcombinaties anderzijds. Deze afweging vindt plaats binnen de kader van de Envelop 2012-2020, waarin per gemeente een kwantitatieve toevoegingsopgave is weggelegd. Het afwegingskader heeft met name een adviserende functie, maar kan door gemeenten nog worden bijgestuurd met oog op juridische en financiële aspecten. In de regio Achterhoek is eerst een kwantitatieve slag gemaakt in met name de makkelijke plannen. Tijdens deze kwantitatieve slag is de plancapaciteit gehalveerd. Vervolgens is project kernenfoto's gestart, waarbij meer wordt gekeken naar kwaliteit als sturend element binnen het afstemmingsproces. Met gaat voor de 21 kernen van de Achterhoek bekijken welke ontwikkelingen gaande zijn en welke plannen er nodig zijn. Hierbij probeert men wel steeds de kwalitatieve lokale behoefte af te stemmen op kwalitatieve behoefte van de regio als geheel. De regio Achterhoek verschilt van de andere regio's aangezien er geen algemeen geldend beoordelingskader is opgesteld, maar men per kern en bottom-up bekijkt welke kwalitatieve behoefte er leeft.

Uit een analyse van de verschillende afstemmingsmethoden en de wijze waarop ze in de praktijk worden doorlopen komt een aantal opvallende inzichten naar voren. Ten eerste bevat iedere regionale afstemmingssystematiek de lokale woningbehoefte als belangrijke kaderstellende factor. Deze lokale woningbehoefte wordt bepaald op basis van prognoses (Arnhem Nijmegen, Parkstad Limburg), al dan niet in combinatie met de beleidskeuze om de behoefte evenredig te verdelen over de regiogemeenten (Achterhoek, Midden-Limburg). De verdere afstemming op basis van kwalitatieve argumenten vindt dus louter plaats binnen het

schaalniveau van een gemeente of zelfs van een kern. Door de beleidsafstemming pas plaats te laten vinden op lokaal niveau, wordt de invloed van andere factoren dan de lokale behoefte binnen het afstemmingsproces ingeperkt. Een tweede inzicht, dat naar voren komt uit de interviews, is dat het veelal lastig is om prioriteit te geven aan beleidsargumenten, gezien de vaak lastige juridische en financiële context van een plan. Juridische en financiële argumenten spelen in de praktijk toch vaak een doorslaggevende rol, ondanks het regionaal beleid. Dit heeft er mee te maken dat in elk van de afstemmingsprocessen het beleidskader slechts een adviserende rol speelt en er ruimte overblijft voor gemeentelijke keuzes.

### **Conclusies**

Kwantitatieve reductie:

- Drie casusregio's maken duidelijk vorderingen op het gebied van planreductie. Parkstad Limburg blijft in resultaten achter.
- Desondanks blijven de drie casusregio's te grote overprogrammeringspercentages houden. Men komt nog niet tot een strikte verdeling van de regionale woningvraag; de intergemeentelijke concurrentie vermindert, maar blijft bestaan.

Kwalitatieve reductie:

- Drie casusregio's hebben regiobreed een kwalitatief afstemmingskader opgesteld, waarin een breed palet aan beleidsfactoren is meegenomen. De Achterhoek maakt de afweging veel meer op individuele schaal, bottom-up.
- In elk van de afstemmingskaders speelt de lokale woningbehoefte een invloedrijke, kaderstellende rol. Hiermee wordt de sturingsmogelijkheid van andere mogelijke regionale beleidsfactoren beperkt. Zij zijn pas weer van belang op het lokale schaalniveau.
- Op het lokale niveau spelen juridische en financiële factoren dikwijls een doorslaggevende rol, waardoor de invloed van andere mogelijke beleidsfactoren wordt beperkt. Hoewel er in het beleid prioriteit wordt gegeven aan andere beleidsfactoren, verloopt de praktijk vaak anders.

### **5.3 Belangen in de besluitvorming**

Zojuist zijn de uitkomsten van het afstemmingsproces uiteen gezet. Er is geschetst dat er weliswaar al duidelijke reductie-resultaten zijn geboekt, maar dat er nog altijd een te hoge mate van overprogrammering aanwezig is. Tevens is aangetoond, dat wat betreft kwalitatieve condities twee beleidfactoren een belangrijke rol spelen: de lokale woningbehoefte en de juridisch-financiële factoren. De overige beleidsfactoren uit het afstemmingskader spelen in de praktijk veelal een ondergeschikte rol. Zoals in het theoretisch kader reeds is geschetst, worden deze uitkomsten van het afstemmingsproces beïnvloed door diverse belangen enerzijds en de vorm van sturing anderzijds. In deze paragraaf wordt ingegaan op de

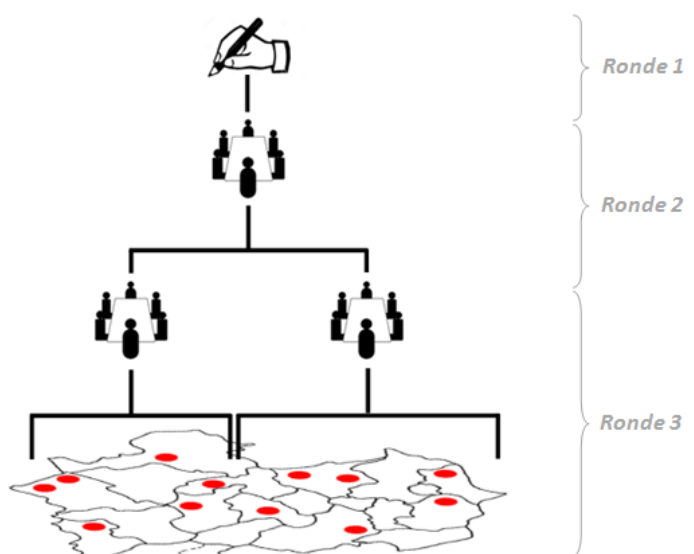
belangen die van invloed zijn op het afstemmingsproces. We bespreken zowel de belangen van private partijen, woningcorporaties als van publieke partijen. Om een systematische analyse van de invloed van belangen in het afstemmingsproces mogelijk te maken, wordt allereerst ingegaan op de besluitvormingsstructuur. Het afstemmingsproces blijkt in de praktijk namelijk te bestaan uit ruwweg drie besluitvormingsrondes.

### ***Drie besluitvormingsrondes***

In hoofdstuk 4 is voor elk van de vier casusregio's het afstemmingsproces beschreven. Wat opvalt is dat bij iedere regio globaal gezien eenzelfde soort afstemmingsstructuur te herkennen is. Deze bestaat uit het beurtelings doorlopen van drie besluitvormingsrondes: het formuleren van beleidsdoelstellingen, het verdelen van de doelstellingen naar gemeenten en/of subregio's en de concrete programma-afstemming (zie figuur 45).

De eerste ronde is het formuleren van de beleidsdoelstellingen. Globaal komt dit eenvoudigweg neer op het vergelijken van de regionale prognose en de gemeentelijke planningslijsten. In de praktijk blijken er echter factoren mogelijk die het besluitvormingsproces complexer maken dan hier geschetst. Zo kan bijvoorbeeld de prognose in twijfel worden getrokken of kan er een ambitieniveau worden geplaatst bovenop de voorspelde woningvraag. De tweede besluitvormingsronde bestaat uit het vertalen van de afstemmingsnormen naar lokaal schaalniveau. Hoewel dit mogelijk zou zijn, heeft geen van de vier regio's er voor gekozen om enkel een regionale norm te hanteren; allen hebben zij de kwantitatieve doelstellingen verder vertaald naar gemeentelijk niveau (Parkstad, Midden-Limburg en Achterhoek) en subregio-niveau (Arnhem Nijmegen). Over het algemeen slagen de regio's er in om binnen redelijke termijn de opgave te verdelen. Het is vaak een slopende discussie (Ten Wolde, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014), maar men weet elkaar uiteindelijk toch te vinden. Wel worden er in deze fase al concessies gedaan op het gebied van kwaliteit, waarover meer verderop in dit hoofdstuk. De derde fase is onmiskenbaar de

lastigste fase als het gaat om het bereiken van de beleidsdoelstellingen. In deze ronde gaat het om het prioriteren van het lokale woningprogramma en het ook tot uitvoering brengen van deze prioritering. Niet alleen is de afstemmingskeuze een lastige en politiek gevoelige puzzel, ook kan het lastig zijn gemeenten aan hun regionale



*Figuur 45: De drie besluitvormingsrondes tijdens het afstemmingsproces schematisch weergegeven (bron: auteur) >*

bestuursafspraken te houden, zij blijven immers eindverantwoordelijke op het gebied van ruimtelijk beleid. In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de wijze waarop deze derde fase in de praktijk wordt doorlopen.

### **5.3.1 Belangen en kwantitatieve reductie**

Om te komen tot een kwantitatieve reductie van planvoorraad, is het van belang dat iedere besluitvormingsronde succesvol voortbouwt op de vorige en dat er niet te veel vertraging ontstaat of concessies worden gedaan. Alle drie de besluitvormingsrondes zijn dus van invloed op het kwantitatieve resultaat. Hoe deze besluitvormingsrondes worden doorlopen is afhankelijk van de belangen die een rol spelen.

#### ***Private en semipublieke belangen***

De woningcorporaties vervullen in het kwantitatieve afstemmingsproces een zeer belangrijke agendavormende functie. In zowel de Achterhoek als Midden-Limburg als Stadsregio Arnhem-Nijmegen dragen de woningcorporaties constructief bij aan een aanpak van de overprogrammering. Zij hebben er immers ook belang bij dat de bestaande woningvoorraad wordt beschermd. De corporaties zijn dan ook van grote waarde bij het in gang zetten van het proces, ronde 1 van de besluitvorming, geeft de heer Provoost aan:

*“Corporaties zijn goed in het zelf nadenken en analyseren van problemen. Je ziet in de Liemers dat een aantal corporaties ook een gezamenlijk visie hebben opgesteld waarin ze duidelijk hebben aangegeven van: de groei is eindig en daar anticiperen wij op.”* (Persoonlijke communicatie, 22 mei 2014)

Ook mevrouw Van Steenland-Tilburg van Parkstad Limburg deelt deze mening:

*“Woningcorporaties kennen veelal een lange termijn belang, waardoor zij bij uitstek een partner is om langjarige afspraken mee te maken.”* (Persoonlijke communicatie, 7 juni 2014)

De woningcorporaties, die een stuk verder vanaf de politiek opereren, zijn bovendien in staat conclusies te trekken, die bij publieke partijen nog gevoelig liggen, geeft de heer Suurmond aan:

*“Zij komen met een bepaald statement en soms valt dat niet goed bij gemeentebestuurders. Want dan is het statement: gemeente je moet je beleid aanpassen en dan zeggen de gemeentebestuurders: wie zijn de woningcorporaties om tegen mij te zeggen dat ik mijn beleid moet aanpassen?.”* (Persoonlijke communicatie, 27 mei 2014)

De heer Provoost geeft hiervan een voorbeeld:

*“Die [de woningcorporaties] roepen bijvoorbeeld heel rechttoe rechtaan: het doortrekken van de A15 gaat geen extra groei opleveren voor de Liemers. Dat zien wij niet.”* (Persoonlijke communicatie, 22 mei 2014).

Deze agendavormende en stimulerende rol van de woningbouwcorporaties wil niet zeggen dat er nooit belangenconflicten zijn tussen de corporaties en de lokale overheid. Binnen individuele woningbouwprojecten opereert een corporatie immers toch ook grotendeels als marktpartij, geeft de heer Meijers van de gemeente Heerlen aan:

*“Dat [een woningbouwcorporatie] is natuurlijk ook een zelfstandige onderneming die financieel ook de eigen broek moet ophouden. Dus in de praktijk zien we dat de corporaties soms ook nog wel omwille van financiële redenen net afwijkende standpunten innemen.”* (Persoonlijke communicatie, 15 juli 2014)

Naast woningcorporaties heeft het afstemmingsbeleid heeft ook gevolgen voor tal van marktpartijen. Hierbij moet worden gedacht aan ontwikkelaars, investeerders, bouwbedrijven, makelaars en de belangenorganisaties die hen overkoepelen zoals Bouwend Nederland en Economisch Instituut voor de Bouw (EIB). Het is geen homogene groep; iedere marktpartij heeft haar eigen belangen die onderling ook weer kunnen concurreren. Kenmerk van de private partij is dat zij in beginsel uitgaat van het eigen belang en veelal een andere doelstelling heeft dan publieke partijen. Deze doelstellingen kunnen zelfs lijnrecht tegenover elkaar staan, geeft de heer Suurmond met een voorbeeld aan:

*“Een marktpartij komt bij de gemeente en zegt: ik kan bouwen voor jongeren. En dan zeggen zij: we hebben genoeg woningen voor jongeren. Ja maar, zegt hij, ik heb jongeren in de rij staan voor deze woning. Dat kan; jongeren kiezen voor een korte termijn oplossing, [...] maar die oplossing leidt op lange termijn tot meer leegstand. Dus de vraag is of je daar in moet stappen.”* (Persoonlijke communicatie, 27 mei 2014)

Een aantal van deze marktpartijen wordt ook in het afstemmingsproces betrokken. De samenwerking tussen private partijen en de regionale overheidsorganen vindt dan ook met name daar plaats waar wel een win-win situatie te behalen is, daar waar beiden afhankelijk van elkaar zijn. Dit bestaat tijdens de eerste rondes van het afstemmingsproces uit het uitwisselen van informatie. Tijdens de interviews wordt deze eerste samenwerking met private partijen geduid als ‘stakeholders-bijeenkomsten’, ‘informatiebijeenkomsten’, ‘klankbord’ of ‘feedback op de analyses’ (Arts, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014; Van Noorden, persoonlijke communicatie, 20 mei 2014; Provoost, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). Het is zeer contextafhankelijk of de marktpartijen tijdens de eerste twee rondes kunnen profiteren (Van ’t Land, persoonlijke communicatie, 23 mei 2014). Zo zullen ontwikkelaars, bouwbedrijven en investeerders die actief zijn in woongebieden met een relatief grote woonvraag proberen het reductieproces te

stimuleren. Ook makelaars en belangenverenigingen zullen hun expertise in de strijd gooien om reductiebeleid aan te bevelen, in de hoop dat de woningmarkt weer aantrekt. Private partijen die actief zijn in gebieden met minder bouwprioriteit zullen echter geen voorstander zijn van het afstemmingsproces. Tijdens de derde afstemmingsronde, op lokaal niveau, is er een grotere rol weggelegd voor individuele marktpartijen om hun belangen te beschermen. Ontwikkelaars en bouwbedrijven worden in beginsel beschermd door het recht en de in het verleden gemaakte afspraken. Aangezien ook deze partijen aanvoelen dat niet alle bedachte ontwikkelingen nog tot uitvoer zullen komen, zijn zij bij tijd en wijle bereid concessies te doen (Van Norel, persoonlijke communicatie, 16 juli 2014). Private partijen kunnen zodoende zelf op actief zoek naar de win-win situatie door samen te werken met andere marktpartijen of de gemeente. Er is met onderhandeling veel mogelijk, geeft de heer Van 't Land aan, maar de gewilligheid tot samenwerking is wel sterk afhankelijk van de relatie tussen gemeenten en ontwikkelaars:

*“Je kunt zeggen: de ontwikkelaar die hier zit die kan misschien zijn plancapaciteit gaan afstoten [...] en we hebben hier nog een kansrijke locatie waar nog geen harde plannen voor zijn, dus dat gaan we dan uitruilen. Maar we hebben ook wel eens andere wijzen gekozen. Dat we niet op basis van committent zo’n proces ingaan, dat er gewoon sprake is van een compleet verstoorde relatie tussen ontwikkelaars en gemeenten, en dat je puur vanuit gemeentelijk perspectief zo’n proces ingaat. Dan ga je kijken naar de juridisch harde plannen, dan ga je kijken naar het risico op claims, dan ga je kijken naar de waarden van de grondposities van de gemeenten, dan heb je een veel meer financieel-juridisch traject.”* (Persoonlijke communicatie, 23 mei 27 mei 2014)

Zo zijn bijvoorbeeld lokale marktpartijen meer geneigd tot onderhandeling en samenwerking dan partijen van buiten, blijkt uit het interview met de regio Achterhoek:

*“Die ontwikkelaar uit Brabant die heeft zo iets van; ik kom hier gewoon geld halen, linksom of rechtsom: als ik hier niet kan bouwen dan moet ik het geld van de gemeente krijgen. Terwijl die Achterhoekse bedrijven veel meer vanuit de relatie kijken en zeggen ik wil ook in de toekomst nog blijven ontwikkelen dus misschien moet ik nu iets toegeven om straks weer kansen te hebben om iets te ontwikkelen.”* (Suurmond, persoonlijke communicatie, 27 mei 2014)

### **Publieke belangen**

Hoewel de woningcorporaties een belangrijke agenderende functie hebben en de private partijen invloedrijk kunnen zijn in ronde 3 van het afstemmingsproces, is het kwantitatieve afstemmingsproces in beginsel gebaseerd op publieke belangen. De provincie formuleert kaders voor het woonbeleid, de regionale samenwerkingsorganisaties vertalen dit naar regionaal beleid en de gemeenten gaan met dit beleid aan de slag. Aangaande de publieke belangen in het

kwantitatieve afstemmingsproces zien we veelal een conflict tussen lokale belangen en bovenlokale belangen. Hoewel lokale partijen de problematiek rond overprogrammering onderschrijven, zijn zij terughoudend in het nemen van kwantitatieve maatregelen. De heer Suurmond geeft aan:

*“Er is bij sommige politici nog steeds een beeld van de kop in het zand steken en het gaat wel aan ons voorbij. Wij zijn zo uniek, wij kunnen het tij wel keren. [...] Je merkt in een aantal colleges dat het woord ‘krimp’ nergens genoemd wordt in het collegeakkoord. Er is één gemeente die heeft het woord ‘regionale samenwerking’ zelfs op geen enkele manier in het collegeakkoord.” (Suurmond, persoonlijke communicatie, 27 mei 2014)*

Dit verschijnsel hangt samen met het eerder beschreven ‘dilemma van collectieve actie’. Gemeenten zullen voorzichtig zijn in het opgeven van hun woningbouwplannen in de angst dat zij inwoners mislopen. Aangezien de gemeenten samen het regionale verband vormen kunnen de lokale belangen ook hun doorwerking hebben in het regionale beleid. Dat dit reeds in ronde 1 van de besluitvorming kan plaatsvinden demonstreert het beleid van de regio Midden-Limburg tot aan 2014 (Arts, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014). De regiogemeenten kozen voor een gunstigere prognose, buitenproportioneel hoge mate van gewenste overprogrammering en implementeerden nog beleidsambities bovenop de prognoses. Zodoende kwamen zij in hun beleidsdoelstelling aanzienlijk hoger uit dan wat volgens de provincie reëel en gewenst is. In het huidige beleidsproces echter worden de provinciale prognoses door iedere regio rechtstreeks overgenomen. De invloed van lokale publieke belangen op het kwantitatieve afstemmingsproces is dan ook met name aan de orde tijdens ronde 2 en 3 van de besluitvorming. Tot slot is in ronde 1 ook het tegengestelde mogelijk. In de regio Achterhoek bijvoorbeeld is besloten het provinciale woningplafond van 5900 woningen tot 2020 zelfstandig te verscherpen naar 5900 woningen tot 2025 (Arends, persoonlijke communicatie, 15 juli 2014).

In ronde 2 en 3 van de besluitvorming zien we de invloed van lokale publieke belangen toenemen. In stadsregio Arnhem Nijmegen bijvoorbeeld pakken de afstemmingsdoelstellingen de subregio’s bij elkaar opgeteld lager uit dan de oorspronkelijke ambities voor de gehele regio (De Jong et al., 2014). In ronde 3 is met name een weerstand zichtbaar om het regionale beleid te implementeren. Zo geeft de wethouder van Zevenaar aan dat er eigenlijk meer voorkeur aan geeft de markt te afstemmingskeuze te laten maken:

*“Ik vind het ontzettend lastig om straks te gaan zeggen van: de ene locatie doe je maar een jaar later, om te zorgen dat we geen concurrenten van elkaar zijn. Het is de markt volgens mij die bepaalt. [...] Ik moet eerst zien wat er uit gaat komen.” (persoonlijke communicatie, 16 juli 2014)*

Uit het interview met de gemeentelijke beleidsmederwerker wonen van de gemeente Heerlen blijkt dat ook hij nog enige vraagtekens heeft bij het regionale woonbeleid:

*“De conclusies voor zo’n eerste kader [het kwalitatief afwegingskader] daar kun je meer verder. Ik denk dat je wel nog een keer, over een jaar ofzo, de boel zou moeten evalueren om te kijken van: is dit nu het kader wat heel nauwgezet aangeeft welke plekken kwaliteit hebben en welke plekken minder? Uit dit kader blijkt heel nadrukkelijk dat mensen het liefst allemaal in de buurt van de binnenstad wonen. En ik vraag me echt af of dat zo is.”* (Meijers, persoonlijke communicatie, 15 juli 2014)

### **5.3.2 Belangen en kwalitatieve condities**

Hoewel ze kunnen overlappen, moeten de belangen die van invloed zijn op het kwantitatieve afstemmingsproces worden onderscheiden van de belangen die ten grondslag liggen aan het kwalitatieve keuzepproces. De kwalitatieve afstemming vindt plaats in ronde 2 en ronde 3 van het besluitvormingsproces. Ronde 1 bestaat immers enkel uit het formuleren van een kwantitatieve opgave.

#### ***Private en semipublieke belangen***

Evenals de kwantitatieve reductie is ook het kwalitatieve afstemmingsproces in beginsel een afweging van publieke belangen. Publieke partijen leiden het proces en hebben het uiteindelijke monopolie op ruimtelijke beleid. De publieke belangen van woningcorporaties zijn reeds meegenomen in het beleid van de overheden, geeft de heer Van 't Land aan:

*“Als de corporaties goed hun best hebben gedaan dan zitten hun algemeen belangen doelen in de woonvisies vertaald.”* (Persoonlijke communicatie, 23 mei 2014)

Tijdens het vervolgproces zijn zij, net als bij het kwantitatieve afstemming, vooral als zelfstandige onderneming betrokken in het afstemmingsproces. Uit geen enkel interview of beleidsstuk blijkt dat men belangen van private partijen meeneemt in de kwalitatieve delen van het afstemmingsproces. Men is van mening dat zij voldoende worden beschermd door het recht (Arts, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014; Arends, persoonlijke communicatie, 15 juli 2014), namelijk middels de aanspraak op planschade of schadeclaims. Vergelijkbaar met het kwantitatieve afstemmingsproces is het hier wel weer mogelijk dat zich een win-win situatie voordoet, waarbij de publieke belangen overeenstemmen met de private belangen. Een voorbeeld is het uitruilen van ontwikkelgronden tussen een gemeente en een ontwikkelaar (Van Vught, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014).

#### ***Publieke belangen***

In het theoretisch kader zijn de verschillende belangen van de overheid op het gebied van woningbouwprogrammering uiteen gezet. Het gaat enerzijds om het op peil houden van de interne financiën, anderzijds gaat het om het stimuleren van

een gedegen ruimtelijk beleid (sociaal-economisch, ruimtelijke ordening en een stabiele woningmarkt). In de praktijk wordt de hoofdzaak van de belangenafweging gevormd door de permanente tweestrijd tussen financiële en juridische argumenten en argumenten van breder ruimtelijk beleid. Financiële argumenten hangen hierbij sterk samen met de juridische argumenten; door de juridische context is het vaak lastig of kostbaar om te kiezen voor ruimtelijke kwaliteit.

In ronde 2 blijkt slechts één regio bereid om een rol weg te leggen voor ruimtelijke kwaliteit. Het gaat om de regio Arnhem Nijmegen welke als enige werkt aan de hand van subregio's. Hier is dus in theorie meer plaats voor afstemming op basis van inhoudelijke argumenten. Een aannemelijke verklaring hiervoor is dat de gemeenten in de regio Arnhem Nijmegen tot op heden slechts beperkt de nadelen van overprogrammering ervaren en er daarom meer draagvlak is voor flexibiliteit in het woningbouwprogramma. De andere drie regio's verdelen de opgave verder naar lokaal niveau ongeacht het verschil in plankwaliteit tussen de gemeenten. Dit blijkt de enige wijze om draagvlak te krijgen voor het regionale beleid, geeft mevrouw Arts aan:

*“Maar wat bestuurders hebben afgesproken is dat ze die 6000 hebben verdeeld over de gemeenten naar rato van het aantal woningen wat er in die gemeenten staat. Dus ze hebben het gewoon pondsgewijs verdeeld en dat wordt dan het uitgangspunt. Dat was de enige manier om draagkracht te krijgen bij de bestuurders voor de nieuwe woonvisie.” (Persoonlijke communicatie, 14 mei 2014)*

In de praktijk blijkt ook binnen subregio De Liemers van de regio Arnhem Nijmegen de afstemmingsopgave te worden verdeeld op basis van de lokale huishoudensprognoses en woningvraag (Van Norel, persoonlijke communicatie, 16 juli 2014). Ondanks de theoretische potentie blijf ook hier dus slechts op lokaal niveau een echte kwalitatieve beleidskeuze mogelijk.

In ronde 3 gaat kwaliteit wel in alle regio's een rol spelen. Dit gebeurt in ieder van de regio's aan de hand van een afstemmingsinstrument. Zoals in de vorige paragraaf reeds is aangetoond spelen in deze afstemminginstrumenten naar ruimtelijke factoren ook juridisch-financiële belangen een belangrijke rol. Ook dit is grotendeels de resultante van de lokale publieke belangen in de besluitvorming (Provoost, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). Het ideaalbeeld van het afstemmingsproces, door mevrouw Deben geformuleerd als:

*“het verkeerde harde plan schrappen, het juiste harde plan laten doorgaan en het nog nieuw te bedenken plan nog toe kunnen voegen.” (persoonlijke communicatie, 20 mei 2014)*

... gaat in de praktijk dus veelal niet op omdat de financiële belangen te groot zijn en de juridische puzzel te lastig is. Voorbeelden zijn talrijk. In Midden-Limburg bijvoorbeeld bestaan de eerste stappen van het zeefmodel met name uit het

selecteren op basis van juridische hardheid. Zo kijkt men bijvoorbeeld naar de schrappingsmogelijkheden als het gaat om binnenplanse afwijkingen, wijzigingsbevoegheden en uitwerken bestemmingen (Arts, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014). Naast de bestemmingsplannormen maken ook de contracten met private partijen het lastig om plannen te schrappen:

*“De initiatiefnemers willen natuurlijk die contracten zo lang mogelijk in de lucht houden. Contracten die moet je proberen open te breken, maar dat lukt alleen maar als je daar met zijn tweeën mee eens bent en je wilt natuurlijk overal met zo weinig mogelijk geld vanaf komen.”* (persoonlijke communicatie, 14 mei 2014)

Mevrouw Arts geeft als voorbeeld de gemeente Leudal, waar nog voor 1200 woningen contracten liggen, maar waar slechts voor 600 woningen bouwprognose is. Naast de kosten van het openbreken van plancontracten, spelen ook de financiën rond een actieve gemeentelijke grondpolitiek een belangrijke rol in de planafstemming. De heer Provoost geeft aan:

*“Je ziet dat gemeenten vaak voorrang geven aan plannen waar ze zelf financieel bij betrokken zijn, terwijl er betere plannen zijn die dan op de lange baan geschoven worden of waar überhaupt niet over nagedacht wordt. Dus de neiging ontstaat om dan toch maar voor de verkeerde plannen te kiezen.”* (Persoonlijke communicatie, 22 mei 2014)

Als voorbeeld noemt Provoost de gemeente Nijmegen:

*“Gemeente Nijmegen heeft gekozen om bepaalde projecten in de bestaande stad stop te zetten, of niet in ontwikkeling te nemen, ten faveure van de Waalsprong en Waalfront. Terwijl als je naar de analyse kijkt al die plannen in de bestaande stad eigenlijk veel beter aansluiten op behoeftes die er liggen dan de Waalsprong.”* (Persoonlijke communicatie, 22 mei 2014)

### Conclusies

In het kwantitatieve reductieproces spelen diverse belangen een sturende rol:

- Publieke belangen
  - Zowel negatief als positief effect; tweestrijd tussen lokale belangen en bovenlokale belangen
- Semiprivate belangen
  - Positief effect aangaande het algemene proces. Wisselend effect aangaande individuele planprojecten. Samenwerking ontstaat bij een mogelijke win-win situatie
- Private belangen
  - Effect verschilt sterk tussen individuele partijen. Samenwerking ontstaat bij een mogelijke win-win situatie

In het kwalitatieve afstemmingsproces spelen diverse belangen een sturende rol:

- Publieke belangen
  - Relatief sterke rol financieel-juridische belangen en belangen omtrent een evenredige verdeling
  - Relatief zwakke rol ruimtelijke-, woningmarkt- en sociaal-economische belangen
- Semiprivate partijen
  - Zwakke indirecte rol sociaal-economische belangen
  - Wisselende rol aangaande individuele planprojecten. Invloed ontstaat bij een mogelijke win-win situatie
- Private belangen
  - Rol verschilt tussen individuele partijen. Invloed ontstaat bij een mogelijke win-win situatie

#### **5.4 Samenwerking versus hiërarchische sturing**

In de voorgaande paragrafen is zichtbaar geworden dat het afstemmingsproces wordt beïnvloed door tal van belangen, die niet zelden haaks op elkaar staan. Het lokale belang wijkt af van het regionale belang en de financieel-juridische belangen bemoeilijken het kiezen voor kwaliteit. Om de afstemmingsopgave toch gedegen aan te pakken is het van belang te sturen op collectieve actie. Hoe zorg je ervoor dat gemeenten achter de regionale visie blijven staan en zich er ook naar gedragen? Hoe zorg je ervoor dat er ondanks politieke turbulentie en discussie over de cijfers een structurele lijn wordt vastgehouden in de goede richting? Hoe voorkom je free rider-gedrag? In het theoretisch kader is reeds geschetst dat regionale samenwerking bestaat uit een wisselwerking van netwerksturing en hiërarchische sturing. Netwerksturing op regioniveau, op basis van samenwerking en gedeelde visie. Hiërarchische sturing vanuit de provincie wanneer de netwerksturing onvoldoende doelmatig blijkt. In de praktijk zien we deze wisselwerking inderdaad optreden. In deze paragraaf bespreken we allereerst de netwerksturing en vervolgens de meer hiërarchische sturing. Tot slot wordt ingegaan op het belang van institutionele opbouw bij de keuze voor een sturingsvorm.

##### **Een gedeelde visie als uitgangspunt**

Zonder uitzondering onderschrijven alle respondenten het belang van regionale samenwerking. Ze geven aan dat het regionale schaalniveau in vergelijking met het provinciale niveau veel beter in staat is de lokale behoefte en dynamiek in te schatten. Gemeenten weten beter welke ontwikkelingen er gaande zijn en hoe het probleem van overprogrammering het beste kan worden aangepakt. De heer Van Noorden van de provincie Limburg geeft aan:

*“je gebruikt de kracht van gemeenten, de kracht en de deskundigheid en de betrokkenheid van die mensen, om te zorgen dat we samen die puzzel zo goed mogelijk kunnen maken. Wij zouden wel enorm geweldig zijn als we voor alle*

*opgaven van hieruit [het provinciale niveau] de oplossing zouden kunnen bedenken. Dat is helaas niet zo.” (Van Noorden, persoonlijke communicatie, 20 mei 2014)*

Aangezien regio's zeer verschillend van aard zijn, is het lastig een provincie-brede richtlijn door te voeren, geeft de heer Suurmond aan. Hij onderbouwt dit met een voorbeeld uit de regio Achterhoek over het opplussen van woningen om ze geschikt te maken voor ouderen:

*“Als we de landelijke definitie loslaten op de Achterhoek, dan gaan we dat in geen honderd jaar redden. De landelijke definitie komt er op neer dat je alles op de begane grond moet hebben en dat gaat niet lukken in de Achterhoek, want we hebben veel te veel eengezinswoningen. Dus wij hebben die definitie opgerekt en we hebben gezegd: voor de Achterhoek geldt dat het ook bereikbaar is als er een traplift aangeschaft wordt.” (Persoonlijke communicatie, 20 mei 2014)*

In tegenstelling tot gemeentelijk beleid biedt regionale samenwerking bovendien de mogelijkheid om bovenlokale belangen mee te nemen. De heer Provoost geeft hiervan een voorbeeld uit de Stadsregio Arnhem Nijmegen:

*“In Arnhem en rondom Arnhem is er een behoorlijke behoefte aan centrum-dorpse woonmilieus. Die kan Arnhem niet bouwen, terwijl er wel mensen in Arnhem zijn die dat willen. Dan is het in het belang van de regio en ook in het belang van Arnhem dat die mensen wel een woning kunnen vinden zo dicht mogelijk bij Arnhem en dat ze niet naar Veenendaal of naar Houten verhuizen.” (Persoonlijke communicatie, 22 mei 2014)*

Tot slot is er nog een aantal praktische voordelen aan regionale samenwerking (Provoost en Hessling, persoonlijke communicatie 22 mei 2014). Zo kunnen de woningmarktanalyses en woonvisies gezamenlijk worden opgesteld, veel efficiënter dan wanneer iedere gemeente dit voor zichzelf doet. Daarnaast sta je als regio sterker richting de woningbouwcorporaties, marktpartijen en ook de provincie.

Dat men de voordelen van regionale samenwerking onderschrijft wil niet zeggen dat deze samenwerking vanzelf gaat. In de voorgaande paragraaf is beschreven dat sommige belangen de regionale samenwerking bemoeilijken. Het is dan ook belangrijk de betrokken partijen van de wederzijdse afhankelijkheid te blijven overtuigen en te werken aan een gedeelde visie. Om de betrokken partijen te blijven committeren aan de regionale visie worden beleidsafspraken gemaakt welke ook worden gecommuniceerd en gemonitord. Als eerder beschreven kennen deze beleidsafspraken veelal slechts beperkte juridische bindingskracht. In een enkel geval, namelijk Parkstad Limburg, zijn de regionale beleidsafspraken zo vastgelegd, dat ze direct doorwerken in de gemeentelijke structuurvisie. Maar zelfs in dat geval blijft er veel speling mogelijk. Naast de beleidsafspraken wordt om deze reden ook de nodige druk uitgeoefend door de regionale ambtelijke

organisatie of de betrokken gemeentebestuurders (Provoost, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). Gemeenten controleren elkaar op het uitvoeren van de beleidsmaatregelen en zullen daar waar nodig de discussie met elkaar aangaan. Dit helpt om 'alle kikkers in de kruiwagen te houden' (Suurmond, persoonlijke communicatie, 20 mei 2014). De heer Suurmond geeft een voorbeeld uit het proces in de regio Achterhoek:

*“Bijvoorbeeld één keer was het zo dat ambtelijk niet adequaat werd gereageerd op een bepaalde vraag die gesteld werd. Toen hebben we via naming and shaming duidelijk gemaakt van: die gemeente laat het erbij zitten. En dat vinden bestuurders natuurlijk heel vervelend, om op die manier voor het licht gebracht te worden. Dus dat helpt wel om een beetje de druk op te voeren.”* (Persoonlijke communicatie, 20 mei 2014)

Gezien het beperkte harde beleidsinstrumenten op regionaal schaalniveau is het van belang door middel van deze zachte sturingselementen te blijven werken aan een gedeelde visie. Uit de interviews komt de regio Achterhoek naar voren als voorbeeld van een regio waar zowel ambtelijk als bestuurlijk veel draagvlak leefde voor het regionale beleid (Suurmond, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014; Ten Wolde, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014; Meijers, persoonlijke communicatie, 15 juli 2014). Dit biedt ook deels de verklaring waarom de regio vergeleken met Parkstad Limburg en regio Midden-Limburg zo succesvol is geweest in haar kwantitatieve afstemming. Tot slot kan zelfs het gedrag van een individuele bestuurder het verschil maken, zo blijkt ook uit dit afstemmingsproces in de Achterhoek, waar de concessie van een wethouder het proces vlot wist te trekken. Op regioniveau blijken sociale factoren, als de loyaliteit aan het einddoel, dus van groot belang in het behalen van het beleidsdoel.

### **De provincie als noodzakelijke stok achter de deur**

Idealiter komen de regio's tot intergemeentelijke afspraken waar een ieder zich in kan vinden en zich ook aan houdt. In de praktijk echter kan het voorkomen dat de afspraken onvoldoende tot stand komen of niet worden nageleefd (Arts, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014). Op dat moment gaat de provincie een rol spelen in het waarborgen van een juiste ontwikkeling. Uit de interviews blijkt dat deze provinciale rol een belangrijke factor is in het welslagen van het afstemmingsproces. Men gaat in beginsel uit van intergemeentelijke samenwerking, maar de provincie heeft hierin een belangrijke kaderstellende en corrigerende functie. De heer Suurmond geeft aan:

*“De provincie als boeman is een belangrijke factor geweest van het succes in de afgelopen jaren. Als de provincie die rol niet meer zou vervullen dan wordt het een stuk lastiger om de zaak bij elkaar te houden. Zolang dat goed gaat kan de provincie prima als gelijkwaardige partner optreden, maar zodra het misloopt hebben we echt een provincie nodig die ook met de vuist op tafel weet te slaan.”* (Persoonlijke communicatie, 27 mei 2014)

### Zachte beleidsinstrumenten

De sturende activiteiten van de provincie kunnen de vorm aannemen van zachte sturingsmiddelen óf het daadwerkelijk inzetten van juridisch instrumentarium. Het ontbreekt de provincie, net als het Rijk, veelal aan financiële sturingsmiddelen. Uit het casusonderzoek wordt duidelijk dat een groot deel van de provinciale sturing bestaat uit het voeren van bestuurlijke gesprekken. Mevrouw Ten Wolde geeft aan dat er een omvangrijk bestuurlijk traject wordt doorlopen, eer men over gaat tot de inzet van juridische middelen:

*“Je krijgt eerst een voorontwerpplan, dat komt langs bij onze ruimtelijke ordeningsmensen. Dan komt er ook een reactie, een briefje zegmaar, op het voorontwerpplan en daarin wordt bijvoorbeeld gezegd: gezien de afspraken en wat jullie hebben adviseren we om het niet te doen of om iets anders te doen of eerst de programmering op orde te brengen. Dan gaat de gemeente op een gegeven moment verder met zijn planvorming en komt het ontwerp bestemmingsplan langs. Dan kijken we weer: is er iets mee gedaan? Nu mocht dat niet zo zijn, dan ga je eerst weer in gesprek, worden er bestuurlijke gesprekken gevoerd.”* (Persoonlijke communicatie, 22 mei 2014)

Ook de heer Suurmond benoemt het belang van bestuurlijke druk vanuit de provincie binnen het afstemmingsproces:

*“Er is achter de schermen wel even met wat geweld ingepraat op een aantal bestuurders.”* (Persoonlijke communicatie, 27 mei 2014)

### Harde beleidsinstrumenten

Wanneer bestuurlijke druk onvoldoende effect blijkt te hebben, heeft de provincie de mogelijkheid over te gaan tot de inzet van juridische middelen. In het theoretisch kader is reeds beschreven dat dit instrumentarium bestaat uit inspraak tijdens de bestemmingsplanprocedure, het instellen van een verordening of het opstellen van een inpassingsplan. Het inpassingsplan blijkt als het gaat om woningbouw niet te worden ingezet. Dit instrument is met name geschikt wanneer er een overkoepelende coördinatie is vereist voor een ruimtelijk project, zoals bijvoorbeeld in het geval van wegenbouw. Voor woningbouw is het evident te ingrijpend om de regie van een gemeente over te nemen (Ten Wolde, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014; Van Noorden, persoonlijke communicatie, 20 mei 2014).

Wat in de praktijk wel voorkomt is het opstellen van provinciale verordeningen. De verordening op het gebied van wonen, veelal een thema binnen een bredere ruimtelijke verordening, werkt kaderstellend voor het optreden van de provincie (Van Vught, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014). De verordening wonen dient niet ter vervanging van ander juridisch instrumentarium, maar maakt juist de inzet

van bestuurlijke en juridische middelen mogelijk, geeft de mevrouw Ten Wolde aan:

*"Er is een ruimtelijke verordening waarin het kader staat waarbinnen we deze systematiek hanteren. Daar staat dat er afspraken zijn en aan welke regels je je binnen deze afspraken moet houden."* (persoonlijke communicatie, 22 mei 2014)

Zo bepaalt de 'Ruimtelijke verordening Gelderland' op het gebied van wonen:

*"De verordening sluit uit dat er bovenop de afspraken in het KWP in een regio woningen worden gerealiseerd, die niet in dat KWP passen. Het bouwen van meer woningen dan waar in een regio behoefte aan is, kan tot onbedoelde migratiestromen leiden en uiteindelijk zelfs tot leegstand in die regio of elders. Het is niet de bedoeling van de provincie om aan gemeenten een star planningssysteem op te leggen. [...] Zo wordt flexibiliteit bevorderd door de mogelijkheid die gemeenten hebben om meer plancapaciteit voor woningbouw in ontwikkeling te hebben dan dat er woningen zouden moeten worden opgeleverd. Een overmaat aan zachte plancapaciteit van 20-30%, bovenop het regiototaal uit het KWP, is daarbij aanvaardbaar."* (Provincie Gelderland, 2013b)

In Limburg functioneert bovendien een provinciale verordening specifiek op het gebied van woningbouwafstemming. In Zuid-Limburg is de 'Verordening Wonen Zuid-Limburg' al sinds juli 2013 van kracht, voor Midden-Limburg zal de verordening wonen opgenomen worden in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) dat aanstaande is. De Verordening Wonen Zuid-Limburg bevat zeer strenge normen aangaande het toevoegen van harde plancapaciteit en stuurt hiermee sterk op het afstemmingsproces. De verordening uit het POL die voor Midden-Limburg van kracht wordt, bevat relatief gezien mildere regels en wordt ook wel aangeduid als 'voorzorgsverordening' (Arts, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014; Van Vught, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014). Maar ook hier stuurt de verordening het afstemmingsproces in de juiste richting:

*"De voorzorgsverordening gaat er als volgt uit zien: je houdt je aan de structuurvisie, aan de afspraken die we daar hebben gemaakt, zo niet dan is de voorzorgsverordening van toepassing en dan mogen wij ingrijpen."* (Van Noorden, 20 mei 2014)

Naast de provinciale verordening blijkt er in de praktijk nog een tweede categorie juridische middelen te worden ingezet: de inspraak tijdens de bestemmingsplanprocedure. Deze systematiek hangt voor een deel ook samen met de regels die in de verordening zijn afgesproken. Mevrouw Ten Wolde en de heer Van 't Land geven aan dat in de praktijk zo nu en dan provinciale zienswijzen worden ingediend tegen bestemmingsplannen in het kader van woningbouwafstemming. Niet alleen in de vier casusregio's is dat het geval, ook elders in Nederland gebeurt dit, geven zij aan. Respondenten geven ook aan dat

deze controlerende functie van de provincie op het gebied van woningbouwprogrammering toeneemt. Aangezien het niet opvolgen van een provinciale zienswijze kan leiden tot een ingrijpende reactieve aanwijzing, wordt de zienswijze over het algemeen overgenomen.

Een mooi, illustrerend voorbeeld is de gemeente Montferland in de regio Arnhem Nijmegen. Hier heeft de provincie juridisch instrumentarium ingezet tegen activiteiten van deze gemeente. De gemeente Montferland valt binnen subregio De Liemers, een regio met een overcapaciteit aan plannen. Door de regiogemeenten werd afgesproken het afstemmingsproces samen in te zetten en tot die tijd geen nieuwe bestemmingsplannen meer vast te stellen. De gemeente Montferland toonde zich echter kritisch in dit proces, geeft de heer Provoost aan:

*“De gemeente Montferland is de gemeente die nog het meest moeite heeft om hun programma tot realistische aantallen terug te brengen. [...] Die kijkt daar heel kritisch naar, die hebben ook veel nog gerealiseerd de afgelopen jaren, en die zeggen dus: die prognoses kloppen niet.”* (Persoonlijke communicatie, 22 mei 2014)

De gemeente komt op een gegeven moment met een bestemmingsplanvoorstel met daarin toevoeging van harde planvoorraad. De provincie brengt hiertegen echter een zienswijze naar voren en wijst op de ontbrekende regionale behoefte (Scheerder, 2014). Wanneer de zienswijze van de gemeente niet wordt overgenomen riskeert Montferland een dwingende, reactieve aanwijzing. Mevrouw Ten Wolde wijst op het feit dat een zienswijze behoorlijke impact heeft op het afstemmingsproces en de perceptie van de rol van de provincie hierin:

*“Voor ons gevoel is het een briefje waarin je je zienswijze geeft, maar gemeenten schrikken daar wel heel erg van.”* (Persoonlijke communicatie, 22 mei 2014)

Niet alle bestuurders blijken echter overtuigd van de onderbouwing van de zienswijze. Dat ook in de toekomst coördinatie nodig blijft, blijkt uit de volgende citaten van een wethouder en een raadslid uit de gemeente Montferland (Scheerder, 2014):

*“Wij vinden dat er sprake is van een lokale en geen regionale behoefte. De nieuwe woningen zijn nodig om de leefbaarheid in Nieuw-Dijk op peil te houden. De woningen mogen dan buiten de contouren van het dorp vallen, maar ze liggen wel binnen de woningbouwcontouren van de Stadsregio.”* (Wethouder, de heer Wissink). *“Om Nieuw-Dijk geen slaapdorp te laten worden, hadden die woningen er eigenlijk gisteren al moeten staan”* (CDA-Raadslid, de heer Melissen).

Het juridisch instrumentarium van de provincie blijkt met name geschikt als rem op de ontwikkeling van nieuwe harde planvoorraad. Binnen het afstemmen en bijstellen van bestaande harde planvoorraad zijn de provincie middelen van de provincie in mindere mate juridisch hard. Wel is hier de mogelijkheid om het

regionale beleid door te laten werken in de provinciale structuurvisie of in een provinciale verordening. In het bijsturen van de zachte planvoorraad zijn zeker ook de zachte sturingsmiddelen van waarde, als bestuurlijke druk en financiële incentives.

Tot slot wordt uit de interviews duidelijk dat de provinciale sturing op het gebied van woonbeleid, bestuurlijk en juridisch, de laatste jaren toeneemt. Door de respondenten wordt deze tendens ook positief beoordeeld. Een aantal respondenten geeft zelfs aan dat de sturing nog wel strenger mag. De gemeenten die zich aan de regionale afspraken houden willen immers zekerheid dat de andere gemeenten dit ook doen en geen free rider-gedrag vertonen. Hiertoe is het van belang dat zo nu en dan het harmoniemodel wordt losgelaten (Suurmond, persoonlijke communicatie, 27 mei 2014) en de provincie niet altijd alles met 'de mantel der liefde regelt' (Arts, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014). Dit idee druist in tegen de huidige autonomie van gemeente, maar wordt door een aantal respondenten noodzakelijk geacht om te komen tot een efficiënt en effectief regionaal beleid.

### **De institutionele structuur is bepalend**

Met oog op het bovenstaande zal men moeten zoeken naar een juiste institutionele inrichting van het afstemmingsproces. Uit de huidige praktijk kunnen een aantal zwaktes en sterktes worden benoemt als het gaat om institutionele inrichting van het regionale beleid. Een eerste zaak die opvalt is dat de succes van het afstemmingsproces nauwelijks wordt bepaald door de formele inrichting van de samenwerking. In de praktijk blijkt zelfs dat de meer informele, beperkt gestructureerde samenwerkingsverbanden meer resultaat boeken dan de breed opgezette voormalige Wgr-plusregio's. De Wgr-plusregio's werden opgericht om tot een daadkrachtig regionaal beleid te komen en free rider-gedrag, uittreden en veto's te voorkomen (Raad van State, 2012). De praktijk laat echter zien dat de meer vrijblijvende regio's er beter in slagen hun afstemmingsdoelen te bereiken. Tot deze conclusie kwam ook Smit in zijn master thesis-onderzoek naar het verschil tussen een formeel en informeel samenwerkingsverband op het gebied van woningbouwafstemming (2011). Het is echter te eenvoudig op basis van deze uitkomst te concluderen dat formele instituties minder goed in staat zijn tot afstemming dan informele instituties. Er spelen immers tal van interveniërende factoren die het afstemmingsproces bepalen. Zo kan de opgave relatief gezien groter zijn of kan het regionale machtsveld ingewikkelder zijn. Bovendien overlapt het onderzoek van Smit (2011) met een casus uit dit onderzoek, te weten de stadsregio Arnhem Nijmegen. Hierdoor wordt de conclusie niet breder onderbouwd, maar enkel bevestigd voor deze casus. Desalniettemin kan worden geconcludeerd dat de institutionele opbouw van een samenwerkingsverband slechts beperkt van invloed is op de doeltreffendheid van het woningbouwafstemmingsproces. Uit dit onderzoek wordt duidelijk dat vele andere factoren hierin van invloed zijn. Zo kan een complexere afstemmingsopgave het

afstemmingsproces bemoeilijken (Parkstad Limburg), terwijl een sterk gedeelde ambitie het proces juist kan bevorderen (Achterhoek).

Ook op niveau van de provincie blijkt er een aantal opvallende institutionele factoren die het afstemmingsproces bevorderen dan wel belemmeren. Een eerste voorbeeld wordt genoemd door de heer Suurmond van regio Achterhoek. Hij wijst op het fondsensysteem in Nederland, dat toch voornamelijk is gericht op gemeenten en niet op regio's:

*“Aan de ene kant zeggen we: we gaan samen proberen af te stemmen en dat proberen we integraal te doen. Aan de andere kant werkt de provincie met allerlei sectorale potjes en stimuleert dat iedere gemeente weer voor zich een aanvraag gaat doen om geld uit die losse potjes te halen. Dus dat maakt het dat we in feite heel dubbel bezig zijn”* (Persoonlijke communicatie, 27 mei 2014)

Mevrouw Steenland-Van Tilburg van Parkstad Limburg en de heer Meijers van de gemeente Heerlen benoemen een tweede voorbeeld van provinciale regelgeving die het afstemmingsproces bemoeilijkt. Zij wijzen op het feit dat de provinciale Verordening Wonen Zuid-Limburg het zeer lastig maakt om zachte plancapaciteit om te zetten in harde capaciteit, terwijl het regionale afstemmingsbeleid juist beoordeelt op kwaliteit, ongeacht de hardheid van een plan:

*“Samengevat betekent de verordening dat gemeenten alleen plannen met een harde planologische status kunnen realiseren. [...] Zorgpunt is dat wij in onze regionale afspraken uitgaan van de kwaliteit van projecten en niet de juridische/planologische status. Dit kan in sommige gevallen een spanningsveld opleveren.”* (Persoonlijke communicatie, 7 juni 2014)

Tot slot wijst mevrouw Arts van de gemeente Weert op de ruimte-voor-ruimte-afspraken in de provincie Limburg. Deze afspraken lopen parallel aan het afstemmingsproces maar zijn hier veelal moeilijk mee te verenigen:

*“De provincie is af en toe wel erg vierkant. We hebben hier in Limburg nog een opgave als het gaat om ruimte voor ruimte-woningen. Die kunnen niet geschrapt worden, terwijl die plannen op bijna niets scoren. Dat zijn gewoon bijna altijd per definitie gewoon hele slechte plannen.”* (Persoonlijke communicatie, 14 mei 2014)

#### Institutionele kansen

Naast de genoemde institutionele belemmeringen komen er tijdens de interviews ook een aantal institutionele kansen en sterke punten naar voren die het afstemmingsproces kunnen stimuleren. Het gaat om institutionele zaken die de kwantitatieve reductie bevorderen, de keuze voor kwaliteit bevorderen of bevorderlijk werken voor beiden. Regisseurs en belanghebbenden van het afstemmingsproces kunnen proberen in te zetten op deze kansen. We zullen deze

achtereenvolgens nalopen, te beginnen met de positieve elementen die nu al te zien zijn en vervolgens de mogelijke kansen voor de toekomst.

Allereerst noemen we de Ladder voor duurzame verstedelijking (LVDV), een beleidsinstrument van het Rijk dat in iedere bestemmingsplanprocedure dient te worden ingezet. De LVDV dwingt beleidsmakers van uitlegplannen kritisch na te denken over een drietal vragen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). Is er regionaal wel een behoefte voor het plan? Zijn er binnen bestaand bebouwd gebied niet ook ontwikkelmogelijkheden? En op welke wijze wordt het plangebied ontsloten, al dan niet multimodaal? Vaak komen bovenop deze nationale eisen ook nog extra provinciale eisen. De LVDV is een extra stimulans om te kijken naar kwaliteit tijdens het besluitvormingsproces, geeft de heer Van 't Land aan:

*“Op het moment dat je als gemeente een bestemmingsplanprocedure start moet je die ladder hebben toegepast. Als dat niet zo is en je komt voor de Raad van State dan wordt je plan direct naar huis gestuurd. Op het moment dat je het wel goed doet dan sta je als gemeente heel sterk. Het is gewoon een extra dwangmiddel om aan te tonen dat er wel behoefte is om het buitengebied te bebouwen.”* (Persoonlijke communicatie, 23 mei 2014)

Een tweede factor die de juridische complexiteit vermindert, is de gestaag toenemende kennis omtrent planschade en claims. Het omgaan met de juridische consequenties van planuitval was tot voor de economische crisis iets waar gemeenten slechts zelden mee te maken kregen. Na de crisis is de vraag naar kennis op dit gebied sterk toegenomen en inmiddels zijn er cursussen en adviesteams over deze thematiek. Hierin neemt de provincie ook een faciliterende rol aan. Zij stellen juridische kennis beschikbaar aan gemeenten en regio's (Ten Wolde, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). Ook het Rijk biedt juridische hulp en wel in de vorm van de Juridische Expertpool Planschade (JEP) (Van Noorden, persoonlijke communicatie, 20 mei 2014). Dit team van experts, betaald door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, buigt zich over afzonderlijke casussen in met name krimp- en anticipeerregio's (RVO, n.d.). Tot voor kort ontbrak het ook aan constructieve jurisprudentie op het gebied van planschade. Inmiddels heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraken gedaan op dit gebied waardoor de rechtspositie van gemeenten is verduidelijkt (Arts, persoonlijke communicatie, 14 mei 2014). Er blijken voor gemeenten veel mogelijkheden te zijn om onder planschade uit te komen, mits de plannen tijds worden aangekondigd in een beleidsdocument:

*“Als je nu voorzienbaarheid creëert, dan kun je tegen een ontwikkelaar zeggen: je mag gaan bouwen, ga je gang, maar wel binnen anderhalf jaar, of binnen een jaar, en anders moet dat plan in de ijskast worden gezet. Die voorzienbaarheid, de rechter is daar heel mild in over het algemeen. Als je dat dus doet als overheid, heb je kans dat je zonder planschade of met beperkte planschade van dat plan afkomt. In onze ogen is dat dus een methode die je tussen nu en 2018 heel intensief moet*

*toepassen. 2014-2018 dat is gewoon de gemeentelijke coalitieperiode.” (Van Noorden, persoonlijke communicatie, 20 mei 2014)*

Uit de interviews blijkt dat alle regio's op de hoogte zijn van deze regelgeving en ook voornemens zijn om hier op in te spelen.

Een derde factor die bevorderlijk werkt zijn de financiële impulsen vanuit Rijk en provincie, specifiek gericht op binnenstedelijke ontwikkeling. De bijdragen van het Rijk zijn grotendeels bevroren, maar de provincie heeft nog wel financiële middelen om het woonbeleid te sturen. Mevrouw Ten Wolde van de provincie Gelderland noemt als voorbeeld het impulsplan wonen, een stimuleringssubsidie van 20 miljoen euro om diverse binnenstedelijke projecten mogelijk te maken (Persoonlijke communicatie, 22 mei 2014). De subsidie maakt het mogelijk een deel van de extra kosten als gevolg van het binnenstedelijk bouwen te dekken. Mevrouw Hesseling noemt een tweede voorbeeld van financiële sturing vanuit de provincie:

*“In Zevenaar is dat bijvoorbeeld gebeurd: daar werd een tunnel onder het spoor doorgelegd als compensatie van iets op het gebied van woningbouw of detailhandel, om dat niet door te laten gaan. Dus die mogelijkheden heeft de provincie; af en toe hebben ze ook eens iets weg te geven.” (Persoonlijke communicatie, 22 mei 2014)*

Naast deze drie kwaliteitsbevorderende elementen uit de huidige planningspraktijk kan er nog een aantal kansen voor de toekomst worden genoemd. Een eerste kans ligt in het samenbrengen en integreren van de verschillende thema-ambtenaren. De financieel-juridische belangen en ruimtelijke belangen worden binnen gemeenten namelijk veelal door twee gescheiden afdelingen vertegenwoordigd: het gemeentelijk grondbedrijf versus de afdeling woon- en ruimtelijk beleid. Beiden staan voor een lastige opgave, geeft de heer Provoost aan, maar onderkennen niet altijd elkaars positie:

*“Beide kampen hebben eigenlijk een hulpvraag. De woonmensen die vragen zich af: hoe kunnen we nu meer grip krijgen op die grondexploitaties zodat daar ook de goede woningen in gestopt worden? En de mensen die proberen de grondexploitaties zo goed mogelijk te houden hebben de vraag van: hoe doen we dat nu? [...] Dus die werelden zijn nog te veel gescheiden en luisteren slecht naar elkaar. Heeft ook te maken met andere taal, andere achtergrond, andere cultuur ook vaak, ander soort mensen” (persoonlijke communicatie, 22 mei 2014)*

Om het afstemmingsproces te bevorderen, een proces waar momenteel veelal de beleidsambtenaren het onderspit delven, kan het zinvol zijn de twee terreinen bij elkaar te brengen en van elkaar te laten leren. In de stadsregio Arnhem Nijmegen is hiertoe al een begin gemaakt, geeft Provoost aan:

*“In twee rondes hebben we een planeconoom, een externe planeconoom, uitgenodigd om eens mee te denken over alle financiële aspecten van die keuzes die wij nu maken. Dit om in ieder geval de wonen-mensen meer bewust te maken van de financiële impact van hun keuzes. We zijn ook bezig met nadenken over hoe we die twee werelden met elkaar kunnen verenigen.”* (Persoonlijke communicatie, 22 mei 2014)

Ten tweede kan er in de toekomst nagedacht worden over mogelijke compensatiemethoden, waarbij de benadeelde partij wordt gecompenseerd door de profiterende partij. Zo maar een aantal voorbeelden van dergelijke methoden zijn grondfondsen, sloopfondsen en Transferable Development Rights (TDR) (Needham, 2006). In theorie kan een dergelijk regiobrede aanpak een kostenefficiëntere aanpak van het probleem betekenen. De heer Suurmond demonstreert dit met een voorbeeld:

*“Wat wij op een gegeven moment zeiden: als je nu naar de Achterhoek kijkt en het zou één gemeente zijn, zouden we dan dezelfde keuzes maken als die nu gemaakt worden? Er is bijvoorbeeld één gemeente geweest, Bronckhorst, die heeft een bepaald geldbedrag moeten betalen aan een ontwikkelaar om van een plan af te komen. Dat was nooit gebeurd als het één gemeente Achterhoek was geweest. Dan had men gezegd tegen de ontwikkelaar: hier gaat het niet meer gebeuren, maar je mag wel daar iets doen. En dat ging echt om vele miljoenen, dus een substantieel bedrag aan maatschappelijk geld wat weggelekt is naar een marktpartij, waarvan je zou kunnen zeggen: dat had anders gekund.”* (Persoonlijke communicatie, 27 mei 2014)

Een daadwerkelijke realisatie van een dergelijke aanpak heeft echter nog een lange weg te gaan. Er is in de praktijk zeer lastig draagvlak voor te verkrijgen, wordt aangegeven door nagenoeg alle respondenten.

*“Een gemeente kijkt vooral naar het eigen grondgebied en probeert dat zo goed mogelijk te regelen zonder daar financieel kapot aan te gaan. En om dan je buurgemeente te helpen... dat is dan weer een hele stap verder.”* (Ten Wolde, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014)

Ook de heer Van 't Land, betrokken geweest bij tal van afstemmingsprocessen, is sceptisch:

*“Ik heb nog geen goedwerkende systemen gezien. Op het moment dat je begint over fondsen blijf je strijden over euro's. En dan kom je nooit bij het kwaliteitsaspect terecht.”* (Persoonlijke communicatie, 23 mei 2014)

Wel wordt er binnen het gemeentelijk niveau nagedacht over compensatiemethoden en inventieve instrumenten. De heer Meijers van de gemeente Heerlen geeft aan dat binnen zijn gemeente wordt nagedacht over de

mogelijkheden omtrent grondruil en Stedelijke Herverkaveling (persoonlijke communicatie, 15 juli 2014). Mevrouw Arts wijst op de mogelijkheid om private partijen ontwikkelcapaciteit te laten uitruilen (persoonlijke communicatie, 14 mei 2014) Het gaat ook hier echter voornamelijk om ideeën en nog niet over praktijkvoorbeelden.

Tot slot moet er nog gewezen worden op misschien wel de belangrijkste factor in het aanwakken van kwaliteitskeuzes: bestuurlijke overtuiging. De betrokken partijen, de provincie, het regionale samenwerkingorgaan en de deelgemeenten zelf, dienen steeds maar weer druk te zetten op de lokale ambtenaren en hen van de juiste keuze te overtuigen. Steeds maar weer het verhaal vertellen aan bestuurders, raadsleden en ambtenaren. Suurmond geeft aan:

*“Wat gemeenten jarenlang gedaan hebben is woningen bouwen voor starters. En die woningen werden gebouwd met een goedkope grondprijs, de aannemer nam ook genoeg met wat goedkopere bouwkosten en de gemeente deed er nog een subsidie bovenop. Er zijn nog steeds gemeenteraadsleden en dorpsraadsleden die dat wel willen, maar wij zeggen: dit moeten we niet meer willen. Het lastige is; het zijn natuurlijk wel hun kiezers en ze moeten hun kiezers dus in zekere zin teleurstellen.”* (Persoonlijke communicatie, 27 mei 2014)

Ook politieke veranderingen, zoals de recente collegewisselingen als gevolg van de gemeente-raadsverkiezingen, kunnen worden aangegrepen om het beleid opnieuw in de juiste richting te sturen, geeft de heer Provoost aan:

*“Het kan ook wel eens zijn dat projecten waarvan iedereen vindt dat het inhoudelijk niet zo’n goede projecten zijn, dat die jarenlang op het programma zijn blijven staan omdat de wethouder zich jarenlang hard heeft gemaakt van daar en daar gaan we bouwen en nou ja dan kan een nieuwe wethouder misschien veel makkelijker zeggen van we doen het niet.”* (Persoonlijke communicatie, 22 mei 2014)

| Institutionele kansen en belemmeringen |                   |                                  |                                                                 |
|----------------------------------------|-------------------|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Effect                                 | Verantwoordelijke | Type beleidsinstrument           | Instrument                                                      |
| Belemmering                            | Provincie / regio | Hard instrument (juridisch)      | Discrepantie provinciaal en gemeentelijk beleidsinstrumentarium |
| Belemmering                            | Provincie         | Zacht instrument (financieel)    | Fondsensysteem gericht op gemeenten                             |
| Belemmering                            | Provincie         | Hard instrument (juridisch)      | Ruimte-voor-Ruimte regeling                                     |
| Kans                                   | Rijk / provincie  | Hard instrument (juridisch)      | Sturend beleidsinstrumentarium                                  |
| Kans                                   | Rijk / provincie  | Zacht instrument (financieel)    | Financiële incentives                                           |
| Kans                                   | Rijk / provincie  | Zacht instrument (communicatief) | Kennis omtrent planschade en claims                             |

< *Figuur 46: Institutionele kansen en belemmeringen voor het kwantitatieve en kwalitatieve afstemmingsproces (bron: eigen figuur)*

|      |                              |                                  |                                                  |
|------|------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------------------|
| Kans | Provincie / regio / gemeente | Zacht instrument (communicatief) | Integreren van de verschillende thema-ambtenaren |
| Kans | Provincie / regio            | Zacht (financieel)               | Compensatiemethoden                              |
| Kans | Provincie / regio / gemeente | Zacht (communicatief)            | Bestuurlijke overtuiging                         |

### Conclusies

Alle respondenten onderschrijven de waarde van regionale samenwerking

- Het regionale beleidsproces gaat in beginsel uit van haar regionale middelen:
  - Relatief zwakke rol juridische-, financiële- en fysieke sturing
  - Relatief sterke rol communicatieve sturing
- De provinciale middelen dienen als noodzakelijke stok achter de deur:
  - Relatief zwakke rol financiële- en fysieke sturing
  - Relatief sterke rol communicatieve sturing
  - Relatief sterke rol juridische sturing
    - d.m.v. provinciale verordening
    - d.m.v. inspraak in het bestemmingsplan
- Provinciale middelen hebben vooral een sturende rol op de zachte planvoorraad, maar minder op de harde planvoorraad
- Provinciale sturing neemt sinds de crisis toe, dit wordt overwegend positief gewaardeerd

Een aantal institutionele wijzigingen kunnen bevorderlijk werken voor de effectiviteit en efficiëntie van het regionale beleid

- Er kunnen diverse sterke en zwakke institutionele instrumenten binnen het afstemmingsproces
- De formaliteit van het regionale verband lijkt op het eerste gezicht negatief bij te dragen aan de effectiviteit van het afstemmingsproces



# *CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN*

# 6

## 6. Conclusie en aanbevelingen

^ *Figuur 47: Potentieel geïnteresseerden rond een stedenbouwkundige maquette van een bouwproject (bron: startsein bouw, 2014)*

In dit onderzoek is getracht aan de hand van een casestudy inzicht te verkrijgen in regionale afstemmingprocessen omtrent overprogrammering van woningbouw. Het fenomeen woningbouwoverprogrammering heeft zich het laatste decennium in tal van Nederlandse regio's gemanifesteerd. Overprogrammering kent evidente negatieve gevolgen voor de betrokken publieke en private partijen, zowel ruimtelijk als financieel. In een groot deel van Nederland tracht men de overprogrammering aan te pakken door middel van regionaal afstemmingsbeleid. In dit onderzoek is gekeken naar de kwantitatieve doeltreffendheid en kwalitatieve inhoud van dit afstemmingproces. Het onderzoek is dan ook doorlopen onder de volgende doelstelling:

*“Inzichtelijk maken in hoeverre regionale samenwerkingsverbanden in staat zijn de planvoorraad kwantitatief te reduceren en onder welke kwalitatieve condities zij dit doen, teneinde tot aanbevelingen te komen voor een passend afstemmingsbeleid”*

In dit hoofdstuk wordt concluderend gereflecteerd op deze doelstelling. Allereerst volgen de belangrijkste conclusies van dit onderzoek en wordt de centrale vraagstelling beantwoord. Vervolgens wordt ingegaan op beleidsaanbevelingen die op basis van deze inzichten kunnen worden gedaan. Ook kan er een aantal aanbevelingen worden gedaan tot vervolgonderzoek. Dit hoofdstuk sluit af met een kritische reflectie waarin de zwakke plekken en tekortkomingen van het onderzoek worden besproken.

### 6.1 Conclusie

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag. Deze luidt:

*“In hoeverre zijn regionale samenwerkingsverbanden in staat de planvoorraad kwantitatief te reduceren en onder welke kwalitatieve condities doen zij dit?”*

Op basis van een inleidende oriëntatie en een aantal specifieke deelvragen is gewerkt naar een antwoord op deze centrale vraag. Er zal nu stapsgewijs een antwoord worden geformuleerd op de deelvragen. Deze paragraaf begint echter met een oriëntatie op het regionale afstemmingproces.

#### *Oriëntatie*

Binnen dit onderzoek is ter oriëntatie allereerst ingegaan op de aard van het afstemmingsbeleid. Er is gekeken in welke mate afstemmingsbeleid in de praktijk plaatsvindt en hoe uitvoerig haar ambities zijn. De problematiek omtrent overprogrammering staat in de meeste regio's pas op de politieke agenda sinds de economische crisis. Lange tijd werd overprogrammering niet als probleem erkend, maar ten tijde van dit onderzoek wordt het fenomeen in alle beleidsdocumenten en door alle respondenten als problematisch ervaren. Uit de analyse komt een

aantal nadelen van overprogrammering naar voren die in de praktijk worden ervaren. Het betreft de volgende nadelen:

- ✓ Negatieve financiële gevolgen: door de verspillende concurrentiestrijd (proces) en tegenvallende opbrengsten (resultaat)
- ✓ Stimulans voor de veelal eenzijdige uitleg, barrière voor nieuwe projecten en de bestaande stad: door actieve prioritering en het prijsdrukkende effect
- ✓ Toenemend risico op overproductie met leegstand als gevolg
- ✓ Macro-economische nadelen: afname van het consumentenvertrouwen en een bovenredige afname van de bouwproductie

Wel wordt door een groot deel van de beleidsdocumenten en respondenten aangegeven dat overprogrammering ook een kans met zich meebrengt; een kans om te kiezen voor woonkwaliteit.

#### *Deelvraag 1: In hoeverre stroken de uitkomsten van het afstemmingsproces met de regionale en provinciale beleidsdoeleinden?*

In de volgende stap van het onderzoek is beschreven welke kwantitatieve resultaten er tijdens het afstemmingsproces zijn behaald en onder welke kwalitatieve condities dit is gebeurd. Tussen de regio's zit veel verschil voor wat betreft de termijn waarin reeds met het afstemmingbeleid bezig zijn. Daar waar Parkstad Limburg en de regio Achterhoek al veel langer bezig zijn met het afstemmen van het regionale woningbouwprogramma, is dit proces in de regio's Midden-Limburg en Arnhem Nijmegen eind 2013 pas echt effectief opgepakt. Hierbij moet worden opgemerkt dat naast de tijdsduur ook de inzet van het beleidsproces van belang is. Een beleid zonder al te veel ambitie lost immers de problemen ook niet op. Door een vergelijking te maken tussen de overprogrammering bij aanvang van de beleidsinspanningen en de huidige mate van overprogrammering, kan het resultaat van het afstemmingsproces feitelijk in beeld worden gebracht (zie figuur 48). Drie van de casusregio's maken duidelijk vorderingen op het gebied van planreductie, Parkstad Limburg daarentegen blijft in resultaten achter. In geen van de casusregio's echter komt men tot een strikte verdeling van de regionale woningvraag. Er bestaat tot op heden nog een te hoog percentage overprogrammering, waardoor het probleem van intergemeentelijke concurrentie nog niet is opgelost. Naast de kwantitatieve reductie is gekeken naar de kwalitatieve keuzes die tijdens dit proces zijn gemaakt (zie figuur 48). Zoals eerder is aangegeven biedt de huidige overprogrammeringsopgave immers ook de positieve kans om te kiezen voor kwaliteit en de juiste plannen te onderscheiden van de minder juiste plannen. In de praktijk blijkt de kwalitatieve sturingsmogelijkheid echter beperkt. In elk van de casusregio's speelt een evenredige verdeling van de opgave namelijk een invloedrijke, kaderstellende rol. Vervolgens speelt op lokaal niveau vaak de juridische en financiële context een doorslaggevende rol. Door deze twee factoren verminder de sturende invloed van andere kwalitatieve beleidsfactoren.

| Regio                                   | Aanvang afstemmings-proces <sup>1</sup> | Planvoorraad bij aanvang <sup>2</sup> | Aantal gerealiseerde woningen | Actieve bijsturing planvoorraad | Huidige planvoorraad <sup>2</sup>     | Resterende woningvraag |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|------------------------|
| Achterhoek                              | 2010                                    | 15.253                                | 1.923                         | -6.060                          | 7.270                                 | 5.900                  |
| De Liemers (Stadsregio Arnhem Nijmegen) | 2014                                    | 5.757                                 | n.b.                          | -200                            | 5.557 – gerealiseerde woningen (n.b.) | 3.100 tot 2030         |
| Regio Midden-Limburg                    | 2010                                    | 16.829                                | 2.908                         | -3.136                          | 10.785                                | 8.500                  |
| Parkstad Limburg                        | 2006                                    | 10.343                                | 9885                          | +4.956                          | 5.414                                 | -3.750                 |

<sup>1</sup> Jaar waarin de eerste regionale beleidsdoelen op het gebied van woningbouwafstemming worden vastgelegd in een officieel document

<sup>2</sup> De netto planvoorraad (dus minus sloopplannen), met zowel harde als zachte planvoorraad

^ *Figuur 48: schematische weergave planvoorraad-ontwikkeling sinds aanvang van het afstemmingsproces (bron: Boers et al., 2010; Provincie Gelderland, 2013b; De Jong et al., 2014; Provoost, persoonlijke communicatie, 22 mei 2014; Regionale woonvisie, 2010a; Regionale woonvisie, 2010b; Geerts & Claessens, 2014; Parkstad Limburg, 2006; Vaessens et al., 2013; Steenland-Van Tilburg & De Niet, 2013; eigen bewerking)*

### *Deelvraag 2 en 3: Welke belangen van welke partijen spelen een rol in het regionale besluitvormingsproces en op welke wijze beïnvloeden deze belangen de uiteindelijke besluitvorming?*

In de poging de resultaten van het afstemmingsproces te verklaren zijn in dit onderzoek de verschillende belangen in kaart gebracht die een rol spelen tijdens de besluitvorming. Voor alle belanghebbende partijen is gekeken wat hun invloed is binnen de besluitvorming. Het afstemmingsbeleid blijkt voornamelijk te worden gestuurd door publieke belangen. De belangen van private partijen maken in beginsel geen onderdeel uit van het besluitvormingsproces. De opvatting heerst dat zij voldoende worden beschermd door het recht, namelijk middels de aanspraak op planschade en schadeclaims. Er kan uitsluitend invloed van private belangen ontstaan als er sprake is van een mogelijke win-win situatie waarbij ook de overheid profiteert. Voorbeelden zijn kennisuitwisseling tijdens het proces en het uitruilen van ontwikkelcapaciteit. Het verschilt sterk per individuele partij of zij tot een dergelijke win-win situatie kunnen komen en het afstemmingsproces kunnen beïnvloeden. De publieke belangen die het afstemmingsproces sturing geven bestaan uit de belangen van overheidspartijen enerzijds en de publieke belangen van woningcorporaties anderzijds. Een actieve rol spelen de woningcorporaties met name op het gebied van agendering. Daarnaast hebben zij een indirecte rol doordat hun publieke belangen zijn opgenomen in het woonbeleid. Op schaal van individuele planprojecten opereren zij toch vooral als zelfstandige onderneming en voert het private belang de boventoon. De publieke belangen worden in het afstemmingsproces toch voornamelijk vertegenwoordigd door de lokale en provinciale overheden. Zij voeren immers de regie en hebben de eindverantwoordelijkheid op het ruimtelijk beleid. De zojuist beschreven brede probleemperceptie zorgt ervoor dat niet alleen provinciale overheden maar ook lokale overheden bereid zijn te komen tot een regionale aanpak, waarin wordt gestuurd op een kwantitatieve reductie van de planvoorraad op basis van kwalitatieve argumenten. Toch spelen er op lokaal schaalniveau ook strijdige belangen die dit proces bemoeilijken. Zo wil men graag door middel van kwantitatieve reductie de problematiek verminderen, maar wil men ook de eigen

planvoorraad (deels) behouden om geen inwoners mis te lopen. Ook wil men de plannen graag ordenen op basis van kwaliteitsargumenten, maar men hecht ook belang aan een evenredige verdeling van de opgave en tevens heeft men te maken met zeer lastige financieel-juridische situaties.

#### *Deelvraag 4: In hoeverre vindt provinciale sturing plaats in de poging het regionale afstemmingsproces bij te sturen?*

In hoeverre de zojuist genoemde belangen hun doorwerking krijgen in het uiteindelijke beleid wordt voor een belangrijk deel bepaald door de sturingsvorm aan de hand waarvan het proces wordt gecoördineerd. Binnen het regionale beleid bestaat er een wisselwerking tussen de netwerksturing op regioniveau, op basis van samenwerking en gedeelde visie, en een meer hiërarchische sturing vanuit de provincie. Het regionale beleidsproces wordt aangewakkerd door de provincie. Door het provinciale beleid te laten uitwerken door de regio's heeft zij een belangrijke kaderstellende functie. Binnen deze kaders gaat het regionale afstemmingsproces in beginsel uit van netwerksturing. Communicatie, overleg en eventueel bestuurlijke druk voeren op regioniveau de boventoon ten opzichte van het veel beperktere juridisch, financieel- en fysiek sturingsinstrumentarium. Gezien de beperkte sturingsmiddelen op regioniveau dient de provincie als noodzakelijke stok achter de deur in het afstemmingsproces. In de praktijk komt veelvuldig voor dat zij het regionale beleidsproces bijstuurt. Dit gebeurt aan de hand van juridische instrumenten, te weten de provinciale verordening en de formele inspraakmogelijkheden tijdens het bestemmingsplanproces. De inzet van juridisch instrumentarium gaat echter altijd vooraf aan bestuurlijke druk. Veelal is deze voldoende en komt men niet tot een daadwerkelijk inzet van instrumentarium. Uit de analyse wordt duidelijk dat de provinciale sturing op het gebied van woonbeleid toeneemt sinds de financiële crisis. Dit wordt overwegend positief gewaardeerd. De provinciale middelen hebben vooral een sturende invloed op de zachte planvoorraad, maar minder op de harde planvoorraad. Evenals de regio beschikt de provincie slechts over beperkte financiële en fysieke instrumenten. Uit de analyse wordt tevens een aantal institutionele zwaktes, sterktes en kansen duidelijk als het gaat om het bevorderen van regionale afstemming. Zo kan een compensatiemethode bijdragen aan een efficiënter afstemmingsproces en kan extra sturend beleidsinstrumentarium vanuit de provincie zorgen voor een betere kwaliteitskeuze. Ook blijkt uit dit onderzoek dat een toenemende formaliteit van een regionaal verband negatief bijdraagt aan het afstemmingresultaat. Door in te spelen op deze zwaktes, sterktes en kansen kan een effectief en efficiënt resultaat worden bevorderd.

## **6.2 Aanbevelingen voor beleid en vervolgonderzoek**

Zoals in de probleemstelling is aangegeven, probeert dit onderzoek bij te dragen aan de zoektocht naar een passend woningbouwbeleid. Op basis van de onderzoeksresultaten kunnen beleidsaanbevelingen worden gedaan, om tot een effectievere en efficiëntere probleemoplossing te komen. Veelal echter, leiden de inzichten uit dit onderzoek niet tot concrete beleidsaanbevelingen, maar roepen ze

nieuwe vragen op. Er volgt nu een samenvatting van de belangrijkste aanbevelingen voor beleid en vervolgonderzoek, die veelal met elkaar samenhangen.

In dit onderzoek is duidelijk geworden dat het voor regionale samenwerkingsverbanden in de huidige context zeer lastig is om de lokale overheden tot een collectieve actie te bewegen. Er is in het merendeel van de regio's weliswaar een flinke slag gemaakt over het gebied van kwantitatieve reductie, maar het blijkt voor lokale overheden een stap te ver om over te gaan op een meer gespannen, schaarse woningmarkt. De lokale overheden proberen ondanks het probleembesef toch maximaal in te spelen op de woningvraag. Hetzelfde geldt voor de kwalitatieve keuzes in het afstemmingsproces. Men geeft aan te willen sturen op kwalitatieve argumenten, maar dit wordt bemoeilijkt door de invloedrijke belangen omtrent een evenredige verdeling en financieel-juridische factoren. Wil men in de toekomst tot een betere collectieve actie komen, dan dient er beter ingespeeld te worden op de huidige beleidsinstrumenten of dienen aanvullende sturingsmiddelen ontwikkeld te worden. De belangen die in het huidige beleidsproces een rol spelen, zullen dit immers in de toekomst ook blijven doen. Er dient te worden gezocht naar sturingsmiddelen die het mogelijk maken op een juiste manier met deze belangen om te gaan.

Welke bestaande sturingsmiddelen blijken nu in de praktijk effectief? Op regionaal niveau is het met name de regio Achterhoek die succesvol is in haar kwantitatieve afstemmingsproces. Er wordt een effectiever resultaat geboekt dan in de regio Midden-Limburg, waar een vergelijkbare regionale opgave speelt. Uit het onderzoek wordt duidelijk dat dit voor een belangrijk deel te verklaren is door de sterk gedeelde visie in de regio en de communicatieve middelen die hier aan bijdragen. Het blijkt waardevol om als regio te blijven investeren in een gedeelde visie. Op basis van dit onderzoek wordt tevens vermoed dat een meer informele institutionele inrichting effectiever en efficiënter werkt, dan een meer formele inrichting. De twee (voormalige) Wgr-plusregio's, met een breed opgezette bestuurlijke en ambtelijke organisatie en meer financiële en juridisch instrumentarium, blijken in de praktijk minder goed te presteren dan de meer informele verbanden. Toch is er om deze hypothese te kunnen bevestigen meer vervolgonderzoek nodig. Het verschil kan immers ook worden veroorzaakt door tal van interveniërende factoren. Bovendien moet de belangrijke kanttekening worden geplaatst, dat in dit onderzoek slechts naar woonbeleid is gekeken, terwijl de regionale samenwerkingsverbanden in de praktijk een veel breder beleidsveld bedienen. Op provinciaal niveau blijkt het effectief om juridisch instrumentarium in te zetten. Provinciale sturing neemt de afgelopen jaren toe en dit wordt door het merendeel van de betrokkenen positief gewaardeerd. Wel blijkt dit met name behulpzaam voor de zachte overprogrammering, maar minder voor de harde overprogrammering. Ook de huidige investeringen van het Rijk en de provincie in kennis omtrent planschade en schadeclaim werkt zeer bevorderlijk op het

kwalitatieve en kwantitatieve afstemmingsproces. Door nagenoeg alle respondenten wordt dit positief gewaardeerd.

Naast het verder inspelen op huidig instrumentarium kan er in de toekomst wellicht nieuw instrumentarium worden toegevoegd. Welke beleidsinstrumenten zijn wellicht kansrijk om in de toekomst te implementeren? Ten eerste kan er worden nagedacht over meer harde sturingsinstrumenten op provinciaal niveau, met name ook gericht op het afstemmen van harde plancapaciteit. Zo kunnen de regionale afstemmingsafspraken wellicht middels provinciaal beleid afdwingbaar worden gemaakt of kan de provincie actiever ingrijpen op het wijzigen van bestaande bestemmingsplannen. Uit het onderzoek komen nog een aantal andere beleidsinstrumenten naar voren, die in de toekomst wellicht van waarde kunnen zijn in het afstemmingsproces. Zo kunnen er compensatiemethoden worden ontwikkeld, waardoor er efficiënter kan worden afgestemd en het mogelijk wordt om meer op regionale schaal te denken. Tot op heden blijken dergelijke instrumenten echter te stuiten op veel weerstand. Vervolgonderzoek dient dan ook aan te tonen welke van dergelijke compensatie-instrumenten het meest geschikt zijn. Ten tweede zijn er een aantal gelijktijdig lopende provinciale- en regionale beleidslijnen die met elkaar conflicteren. Een kenmerkend voorbeeld is de provinciale ruimte-voor-ruimte-regeling. Plannen uit deze regeling scoren veelal slecht op kwalitatieve schaal en bemoeilijken hiermee het kwalitatieve afstemmingsproces. Het verdient de aandacht ook hier naar te kijken.

Naast de aanbevelingen op het gebied van sturingsinstrumentarium, kunnen er nog meer algemene aanbevelingen tot vervolgonderzoek worden gedaan. Zo is het ten eerste van belang om de vorderingen goed te blijven monitoren. Het woningprogrammeringsproces is, zoals vaak benoemd, niet statisch en kan ze fluctueren over de tijd. Onderzoek in de toekomst zal moeten uitwijzen welke ontwikkelingen er dan plaatsvinden op het gebied van kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwafstemming. Ten tweede zijn in dit onderzoek casussen meegenomen waarbij het afstemmingsproces wordt doorlopen met publieke partijen als bestuurders. Er zijn in de praktijk echter ook afstemmingsprocessen zichtbaar waarbij private partijen de regie op zich nemen. Zij dienen veelal om de ingezakte woningmarkt uit het slop te trekken. In hoeverre zijn deze afstemmingsprocessen vergelijkbaar? Wat kunnen beide regie-partijen van elkaar leren? Om deze vragen te kunnen beantwoorden dient vervolgonderzoek plaats te vinden. Ten slotte kan er meer onderzoek worden gedaan naar de invloed van planschade en schadeclaims op het afstemmingsproces. Door de toenemende kennis omtrent planschade en schadeclaims lijkt deze invloed af te nemen. Vervolgonderzoek zal moeten aantonen of dit inderdaad zo is. Tot slot kan er nader worden ingegaan op de effectiviteit van de onderhandelingen tussen publieke en private partijen.

### 6.3 Kritische reflectie

Aan het einde van dit hoofdstuk wordt tenslotte stilgestaan bij de tekortkomingen van- en kanttekeningen bij dit onderzoek. In deze kritische evaluatie is een onderscheid gemaakt tussen kanttekeningen op het gebied van validiteit enerzijds en kanttekeningen op het gebied van betrouwbaarheid anderzijds. Allereerst wordt ingegaan op de validiteit. In dit onderzoek is een viertal casussen onderzocht, in de poging de relaties uit het conceptuele model te achterhalen en de einduitkomsten van het beleidsproces in beeld te brengen. In de literatuur wordt een aantal nadelen van casestudyonderzoek genoemd. Het gaat met name om de externe validiteit van het onderzoek; de mate waarin de conclusies generaliseerbaar zijn (Yin, 2003; Ruddin, 2006). In de poging de generaliseerbaarheid te verhogen zijn in dit onderzoek meerdere cases meegenomen, namelijk vier, welke geselecteerd zijn op maximale variatie. Desalniettemin blijven er kanttekeningen mogelijk bij de generaliseerbaarheid van de conclusies uit dit onderzoek. Het aantal cases is te gering om een statistisch significante uitkomst te krijgen (Yin, 2003). Het zou dan de validiteit van het onderzoek ten goede komen indien er een kwantitatieve analyse was uitgevoerd, aangaande de kwantitatieve en kwalitatieve resultaten van het regionale afstemmingsproces. Een dergelijke extra kwantitatieve analyse is binnen dit master thesis onderzoek echter een stap te ver.

Naast de beperkte generaliseerbaar geldt als tweede kanttekening bij dit onderzoek de erg brede onderzoeksthematiek. Door het onderzoek zowel te richten op de kwantitatieve reductie als de kwalitatieve condities, moesten er af en toe keuzes worden gemaakt in de afweging breedte versus diepgang. Meer diepgang in één specifieke conceptuele relaties kan wellicht extra inzichten opleveren, die in dit onderzoek gezien de brede insteek nog niet naar voren kwamen. In voorgaande paragraaf is reeds een aantal aanbevelingen gedaan over mogelijk interessante relaties om verder uit te diepen. Aansluitend op de breedte van de thematiek zorgde ook het relatief grote aantal casussen er voor dat concessies moesten worden gedaan op het gebied van diepgang. Zo is er voor gekozen om geen private partijen en woningcorporaties te interviewen, omdat op basis van literatuur en interviews duidelijk werd dat hun rol erg beperkt is. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten had het echter waardevol kunnen zijn om dit verhaal bij hen te verifiëren en te achterhalen wat precies hun invloed is op de momenten dat zij inspraak kunnen leveren.

Tot slot kan op het gebied van betrouwbaarheid nog een praktische zwakte van het onderzoek worden benoemd, namelijk de terughoudendheid en mildheid van sommige respondenten. In de interviews waren respondenten veelal voorzichtig in hun uitspraken en conclusies. Ook werden in interviews harde uitspraken soms later weerlegd of werd er expliciet vermeld dat de uitspraak niet letterlijk benoemd mag worden in de thesis. Verder bleken gedane uitspraken na verificatie rooskleuriger dan de beleidspraktijk. Het zou wellicht bevorderlijk kunnen werken om te respondenten meer te anonimiseren. Bijvoorbeeld door middel van een anonieme enquêtes of door hen in deze thesis niet bij naam te noemen. Echter

brengt ook de anonieme enquête weer methodologische nadelen met zich mee en stuit ook het tekstueel anonimiseren van respondenten op praktische moeilijkheden.

## Referenties

- Abadi, S. (2007). *Civil Society and Good Governance: a positive link? The case of Lebanon*. Master Thesis bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam. Vinddatum 23 maart 2014, op <http://thesis.eur.nl/pub/4021/>
- Adams, P. (2012). *Een koers voor Limburg. Actieprogramma Zuid-Limburg*. Vinddatum 15 april 2014, op <http://www.zuidlimburg.nl/upload/div/actieprogramma-zuid-limburg-mei2012.pdf>
- Alexander, E.R. (2002). The public interest in planning. From legitimation to substantive plan evaluation. *Planning Theory*, 1 (3), p. 226-249. Vinddatum 2 oktober 2013, op <http://plt.sagepub.com/content/1/3/226.abstract>
- Bache, I. & Flinders, M. (2004). *Multi-Level Governance*. Oxford: University Press. Vinddatum 26 maart 2014, op <http://site.ebrary.com/lib/ubnru/docDetail.action?docID=10317719>
- Bakker, R. & Cloe, C. de (2008). *Het oog van Midden-Limburg. Regiovisie 2008-2028*. Vinddatum 13 mei 2014, op [midden-limburg.nl: http://www.midden-limburg.eu/GOML/inhoud.html](http://www.midden-limburg.eu/GOML/inhoud.html)
- Bestuur en besluiten (n.d.). Vinddatum 12 april 2014, op [destadsregio.nl: http://www.destadsregio.nl/bestuur-besluiten](http://www.destadsregio.nl/bestuur-besluiten)
- Boeienga, J., Mensink, J. & Grootens, J. (2008). *Vinex atlas*. Rotterdam: 010 publishers
- Boers, J., Fokkema, E. & Van Rijswijk, I. (2010). *Alleen ga je sneller, samen kom je verder. Regionale woonvisie Achterhoek 2010-2020*. Vinddatum 20 mei 2014, op <http://www.achterhoek2020.nl/wp-content/uploads/2013/07/Regionale-Woonvisie-Achterhoek-2010-2020.pdf>
- Boogers, M., Schaap, L., Van den Munckhof, E. & Karsten, N. (2009). Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008. Vinddatum 26 maart 2014, op <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=90376>
- Bouwmans, H. (2009). Nijpels: 'stadsregio's democratisch'. Vinddatum 12 mei 2014, op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/nijpels-stadsregio-s-democratisch.118478.lynkx>
- Bregman, A. (2012). Herverkaveling als instrument voor gebiedsontwikkeling. Vinddatum 14 april 2014, op [http://www.vastgoedkennis.nl/docs/publicaties/ASRE\\_Research\\_paper\\_12\\_11\\_Herverkaveling.pdf](http://www.vastgoedkennis.nl/docs/publicaties/ASRE_Research_paper_12_11_Herverkaveling.pdf)
- Buitelaar, E. (2003). Neither market nor government. Comparing the performance of user rights regimes. *The Town Planning Review*, 74(4), p.315-330. Vinddatum 23 maart 2014, op <http://liverpool.metapress.com/content/e5637q316k447391/fulltext.pdf>
- Castenmiller, P. (2009). *De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio's*. Rapportage van de Commissie toekomst stadsregionale samenwerking. Vinddatum 15 april 2014, op [http://stadsregios.nl/sites/stadsregios.nl/files/files/gemsamenwDe\\_stille\\_kracht\\_Nijpels.pdf](http://stadsregios.nl/sites/stadsregios.nl/files/files/gemsamenwDe_stille_kracht_Nijpels.pdf)
- Claessens, G. & Geerts, P. (2013). *Regionale Structuurvisie Wonen – Zorg - Woonomgeving. 1<sup>e</sup> contouren*. Presentatie tijdens de stakeholdersbijeenkomst op 13 oktober. Vinddatum 1 april 2014, op <http://www.midden-limburg.eu/Wonen.html>
- Claessens, G. & Geerts, P. (2014). *Structuurvisie Wonen, Zorg en Woonomgeving. Midden-Limburg*. Vinddatum 19 mei 2014, op <http://www.midden-limburg.eu/Basis.aspx?Tid=2&Sid=37&Hmi=37&Smi=37>
- Companen & Buro 5 (2011). *Ontwerp structuurvisie wonen Westelijke Mijnstreek; kansen voor een evenwichtige woningmarkt*. Arnhem/Maastricht: Companen/Buro 5. Vinddatum 19 maart 2014, op [http://ro-online.robeheer.nl/1883/BEF1600E-6F82-409F-AAED-D20C76DF1BB2/d\\_NL.IMRO.1883.SVWonen-VA01.pdf](http://ro-online.robeheer.nl/1883/BEF1600E-6F82-409F-AAED-D20C76DF1BB2/d_NL.IMRO.1883.SVWonen-VA01.pdf)
- CPB (2010). *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*. Vinddatum 3 april 2014, op <http://www.cpb.nl/publicatie/hervorming-van-het-nederlandse-woonbeleid>
- De Bakker, M., Westrik, J., Haartsen, T. & Van der Vlist, A. (2013). *Woonwensen en leefbaarheid in de regio Achterhoek. Hoofdrapport in opdracht van stuurgroep regiovisie*. Vinddatum 10 mei 2014, op [http://www.achterhoek2020.nl/wpcontent/uploads/2012/06/Rapportage-AWLO\\_2013.pdf](http://www.achterhoek2020.nl/wpcontent/uploads/2012/06/Rapportage-AWLO_2013.pdf)
- De Brouwer, M. (2011). *Overprogrammering van woningen. Signaleren, Selecteren, Reageren*. Masterscriptie Bouwkunde, TU Eindhoven. Vinddatum 12 februari 2014, op

- De Gier, A., Witsen, P. & Needham, B. (2011). *Essaybundel over decentralisatie ruimtelijk beleid. Drie essays opgesteld op verzoek van de Raden voor de leefomgeving en infrastructuur*. Vinddatum 5 april 2014, op <http://www.rli.nl/sites/default/files/essays.pdf>
- De Jong, F., Boers, J., Wegstapel, J. & Meulenbroeks, D. (2014). *We hebben elkaar nodig! Eindrapport woningmarktonderzoek en woonagenda 2014-2020 stadsregio Arnhem Nijmegen*. Vinddatum 24 februari 2014, op <http://www.destadsregio.nl/publicaties/publicaties-wonen/woonagenda-woningmarktonderzoek/eindrapport-woningmarktonderzoek>
- De Jong, F., Boers, J. & Wegstapel, J. (2013). Analyse verhuisbewegingen Stadsregio Arnhem Nijmegen. Vinddatum 14 mei 2014, op [destadsregio.nl: http://www.destadsregio.nl/publicaties/publicaties-wonen/woningmarktanalyse/analyse-verhuisbewegingen-stadsregio](http://www.destadsregio.nl/publicaties/publicaties-wonen/woningmarktanalyse/analyse-verhuisbewegingen-stadsregio)
- De Stadsregio's in beeld* (2010). Hardinxveld-Giessendam: Tuijtel. Vinddatum 5 mei 2014, op [Stadsregios.nl: http://stadsregios.nl/sites/stadsregios.nl/files/files/De%20Stadsregios%20in%20beeld.pdf](http://stadsregios.nl/sites/stadsregios.nl/files/files/De%20Stadsregios%20in%20beeld.pdf)
- De Wit, R. (2013). *Kop in het zand en winkelcentra bouwen*. Vinddatum 12 juli 2014, op <http://www.ftm.nl/column/gemeenten-blijven-tegen-beter-weten-in-winkelcentra-ontwikkelen/>
- Deakin, S. & Pratten, S. (2000). Quasi markets, transaction costs and trust. The uncertain effects of market reforms in British television production. *Television & New Media*, 1(3), p.321-354. Vinddatum 21 maart 2014, op <http://tvn.sagepub.com/content/1/3/321.full.pdf+html>
- Derde actualisatie Regionale Woonvisies Weerterkwartier 2010-2014 en Midden-Limburg Oost 2010-2014* (2013). Vinddatum 18 mei 2014, op [http://www.roermond.nl/4/Roermond/\(9861\)-Bestuur-en-organisatie/Ruimte/11-september-2013/11-september-2013-Ingekomen-stukken/c-Stand-van-zaken-regionale-woonvisie-Midden-Limburg-Oost-2010-2014-Stand-van-zaken-regionale-woonvisie-Midden-Limburg-Oost-2010-2014.pdf](http://www.roermond.nl/4/Roermond/(9861)-Bestuur-en-organisatie/Ruimte/11-september-2013/11-september-2013-Ingekomen-stukken/c-Stand-van-zaken-regionale-woonvisie-Midden-Limburg-Oost-2010-2014-Stand-van-zaken-regionale-woonvisie-Midden-Limburg-Oost-2010-2014.pdf)
- Dijkstal, H. & Mans, J. (2009). *Krimp als structureel probleem. Rapportage topteam Krimp voor Parkstad Limburg*. Vinddatum 9 mei 2014, op <http://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.parkstad-limburg.nl%2Fshowdownload.cfm%3Fobjecttype%3Dmark.hive.contentobjects.download.pdf%26objectid%3DDCA55617-1517-64D9-CC9F8665771F479A&ei=UbG6U52aFcZM0AXnIFw&usg=AFQjCNFRBlniK4gAYMo0Q-4yZ4vqhvs8mA&bvm=bv.70138588,d.bGQ>
- Dobber, J. (2010). *Bestemmingsplanprocedure*. Vinddatum 18 februari 2014, op [RO-Web.nl: http://www.ro-web.nl/2010/01/hoef-ziet-een-bestemmingsplanprocedure-eruit/](http://www.ro-web.nl/2010/01/hoef-ziet-een-bestemmingsplanprocedure-eruit/)
- Drentje, J. (2014, 23 juni). Provincies, die hef je alleen in oorlogstijd op. *NRC Handelsblad*, p.9. Vinddatum 19 mei 2014, op <http://academic.lexisnexis.nl/>
- D66 Heerlen (2013). D66 Heerlen en de nieuwe Parkstad samenwerking. Vinddatum 14 mei 2014, op [https://heerlen.d66.nl/2013/10/30/inbreng\\_d66heerlen\\_over\\_de\\_nieuwe\\_parkstad\\_samenwerking/](https://heerlen.d66.nl/2013/10/30/inbreng_d66heerlen_over_de_nieuwe_parkstad_samenwerking/)
- Ekkers, P. & Helderma, J.-K. (2006). *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Exworthy, M., Powell, M. & Mohan, J. (1999). Market, Bureaucracy and Public Management. The NHS: Quasi-market, quasi-hierarchy and quasi-network? *Public money and management*, 19(4), pp 15-22. Vinddatum 20 maart 2014, op <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1111/1467-9302.00184>
- Financiële arrangementen transitie woningmarkt Zuid-Limburg* (2014). Publicatie van provincie Limburg, Parkstad Limburg en het Ministerie van BZK. Vinddatum 20 april 2014, op <http://www.parkstad-limburg.nl/index.cfm/parkstad-limburg/wonen/financiele%20arrangementen>
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings about Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), p.219-245. Vinddatum 28 maart 2014, op <http://qix.sagepub.com/content/12/2/219.full.pdf+html>
- Fotoforum Zuid-Limburg* (2007). Vinddatum 22 juli 2014, op [skyscrapercity.nl: http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=481695](http://www.skyscrapercity.nl: http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=481695)
- Gazendam, J., De Graaf, K. & Winter, H. (2013). Van reactieve aanwijzing naar corrigerend instructiebesluit. *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 138, p.931-940. Vinddatum 10 april 2014, op [http://rechten.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/2013/vanrean/TBR\\_2013\\_138\\_Gazendam\\_De\\_Graaf\\_1.pdf](http://rechten.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/2013/vanrean/TBR_2013_138_Gazendam_De_Graaf_1.pdf)
- Geerts, P. & Claessens, G. (2014). *Structuurvisie Wonen, Zorg en Woonomgeving Midden-Limburg*. Vinddatum 10 juli 2014, op [Midden-Limburg.nl: http://www.midden-limburg.eu/Wonen.html](http://www.midden-limburg.eu/Wonen.html)

- Gemeente Roermond (2014). *Voorbereiding regionale Structuurvisie Wonen, Zorg en Woonomgeving in Midden-Limburg*. Vinddatum 15 juni 2014, op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2014-27127.html>
- Goossens, J. (2011). *Krimp: een transformatie van bevolking en woningvoorraad. De woningmarkt van de Westelijke Mijnstreek in een krimpcontext vanuit een 'multi level governance' benadering*. Master thesis Planologie, Universiteit Utrecht, vinddatum 26 maart 2014, op <http://dspace.library.uu.nl:8080/handle/1874/209957>
- Greveling, J. (2011). *Multilevel Governance in Cross Border Regions. Een case study in de EUREGIO*. Master thesis Public Management, Open Universiteit Nederland. Vinddatum 10 april 2014, op <http://dspace.ou.nl/bitstream/1820/3578/1/MWJGrevelingmaart2011.pdf>
- Hajer, M. & Wagenaar, H. (2003). *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press
- Hajer, M., Van Tatenhove, J. & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van Governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. RIVM Rapport. Vinddatum 23 maart 2014, op <http://rivm.openrepository.com/rivm/bitstream/10029/8944/1/500013004.pdf>
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(3859), p.1243-1248. Vinddatum 13 april 2014, op <http://cecs.wright.edu/~swang/cs409/Hardin.pdf>
- Heerma, E. (1990). *Volkshuisvesting in de jaren negentig. Brief van de staatssecretaris van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer*. Vinddatum 5 april 2014, op [http://ressourcesgd.kb.nl/SGD/19891990/PDF/SGD\\_19891990\\_0002766.pdf](http://ressourcesgd.kb.nl/SGD/19891990/PDF/SGD_19891990_0002766.pdf)
- Heijkers, B., Van der Velden, J. & Wassenberg, F. (2012). *Toekomst stedelijke vernieuwing na 2014*. NICIS institute en KEI. Vinddatum 2 april 2014 op <http://kennisbank.platform31.nl/websites/kei2011/files/DEFINITIEF%20Rapport%20Toekomst%20SV%20na%202014%20030412.pdf>
- Héritier, A. & Rhodes, M. (2011). *New Modes of Governance in Europe. Governing in the shadow of hiërarchy*. Vinddatum 20 maart 2014, op <http://site.ebrary.com/lib/ubnru/docDetail.action?docID=10462123>
- Hilders, M., Tjalma, H., Palstra, R., Meijers, M. & Van Gool, J. (2013). *Grip op samenwerken*. Uitgave van de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Vinddatum 16 mei 2014, op VNG.nl: <http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2013/20130516-grip-op-samenwerking-20130417.pdf>
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2008) *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Achtste druk. Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Hooghe, L. & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), p.233-243. Vinddatum 26 maart 2014, op [http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FPSR%2FPSR97\\_02%2FS0003055403000649a.pdf&code=561f0a6539f5f13bbb451e4f5abcf862](http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FPSR%2FPSR97_02%2FS0003055403000649a.pdf&code=561f0a6539f5f13bbb451e4f5abcf862)
- Jacques, E. (1990). In Praise of Hierarchy. *Harvard Business Review*, 68(1), p.127-133. Vinddatum 21 maart 2014, op [http://www.sergeyivanov.org/Documents/Dr\\_Elliott\\_Jaques\\_1990-In-Praise-of-Hierarchy.pdf](http://www.sergeyivanov.org/Documents/Dr_Elliott_Jaques_1990-In-Praise-of-Hierarchy.pdf)
- Jansen, Y. (2012). *Apeldoorn moet effe dimmen*. Vinddatum 10 juni 2014, op Binnenlands Bestuur: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/achtergrond/achtergrond/apeldoorn-moet-effe-dimmen.3734064.lynkx>
- Janssen-Jansen, L. (2006). *De tragedie van de kantoren. Rooilijn*, 39(80), p.442-457. Vinddatum 10 april 2014, op <http://www.rooilijn.nl/files/Janssen-Jansen%20RL%2008-06.pdf>
- Jones, C., Hesterly, W. & Borgatti, S. (1997). A general theory of network governance. Exchange conditions and social mechanisms. *Academy of Management Review*, 22(4), p.911-945. Vinddatum 13 april 2014, op <http://www.jstor.org.proxy.ubn.ru.nl/stable/pdfplus/259249.pdf?acceptTC=true&jpdConfirm=true>
- Jungle aan onverkochte woningen in Stadshagen* (2009, 15 juni). *Stadshagen Nieuws*. Vinddatum 20 juli 2014, op <http://www.stadshagennieuws.nl/nieuws/215-jungle-aan-onverkochte-woningen-stadshagen>
- Kabinet heft plusregio's op* (2013). Vinddatum 20 mei 2014, op Rijksoverheid.nl: <http://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/ronald-plasterk/nieuws/2013/06/17/kabinet-heft-plusregio-s-op.html>
- Kabinet praat later over afschaffing Wgr-plus* (2014). Vinddatum 19 juni 2014, op VNGmagazine.nl: <http://www.vngmagazine.nl/nieuws/16195/kamer-praat-later-over-afschaffing-wgr-plus>

- Kerkrade, Gisteren en Vandaag (KGV) (2006). Mijnbouw, van zwart naar groen. Vinddatum 2 juni 2014, op [http://anduin.kgv.nl/wiki/index.php/Mijnbouw,\\_van\\_zwart\\_naar\\_groen](http://anduin.kgv.nl/wiki/index.php/Mijnbouw,_van_zwart_naar_groen)
- Kernenfoto's: kansen en problemen Achterhoekse kernen in beeld* (n.d.). Vinddatum 22 mei 2014, op Achterhoek2020.nl: <http://www.achterhoek2020.nl/kernenfoto/>
- Klaassen, N. (2011, 23 maart). 'Eén woonvisie voor Midden-Limburg'. *Dagblad de Limburger*, p.1. Vinddatum 10 mei 2014, op <http://academic.lexisnexis.nl.proxy.ubn.ru.nl/>
- Knooppunt Arnhem-Nijmegen (2005). *Regionaal Woonbeleid van het Knooppunt Arnhem-Nijmegen*. Vinddatum 2 mei 2014, op [destadsregio.nl: http://www.destadsregio.nl/publicaties/publicaties-wonen/regionaal-woonbeleid-kan/regionaal-woonbeleid-kan](http://www.destadsregio.nl/publicaties/publicaties-wonen/regionaal-woonbeleid-kan/regionaal-woonbeleid-kan)
- Leroy, P., Horlings, I. & Arts, B. (n.d.). *Het ontbrekende hoofdstuk. Theorie en samenleving als inspiratiebron voor een goede vraagstelling*. Vinddatum 24 maart 2013, op [https://blackboard.ru.nl/bbcswebdav/pid-1712785-dt-content-rid-4447028\\_4/institution/MAN/MAN-C-SG/Courses/MAN-BIM356/Het%20ontbrekende%20hoofdstuk.pdf](https://blackboard.ru.nl/bbcswebdav/pid-1712785-dt-content-rid-4447028_4/institution/MAN/MAN-C-SG/Courses/MAN-BIM356/Het%20ontbrekende%20hoofdstuk.pdf)
- Lukassen, U. (1999). *Fragmentatie en eenheid in ruimtelijk beleid. Het netwerk van furo's en provinciale eenheden in het KAN-gebied*. Nijmegen: Proefschrift beleidswetenschappen, Radboud Universiteit
- Martens, K. (2007). Actors in a fuzzy governance environment. In: De Roo, G. & Porter, G. (2007). *Fuzzy Planning, The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*. Aldershot: ashgate, p.43-65
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). *Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking*. Vinddatum 1 juni 2014, op <https://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2012/iem004-wtk-handreiking.pdf>
- Needham, B. (2006). *Planning, Law and Economics. The rules we make for using land*. London: Routledge
- Nelen, B. (2010). *De kantorenmarkt uit evenwicht. Onderzoek naar de manier waarop gemeenten omgaan met de leegstand van kantoorruimte vanuit de context van governance*. Master thesis Bestuurs- en Organisatiewetenschap. Universiteit Utrecht. Vinddatum 2 april 2014, op <http://dspace.library.uu.nl:8080/bitstream/handle/1874/183136/masterscriptie%20Birte%20Nelen.pdf?sequence=2>
- Nieuwe koers heet Samenwerking Midden-Limburg* (2013). Vinddatum 29 april 2014, op [limburg.nl: http://www.limburg.nl/Actueel/Nieuws\\_en\\_persberichten/2013/Juli\\_2013/Nieuwe\\_koers\\_heet\\_Samenwerking\\_Midden\\_Limburg](http://www.limburg.nl/Actueel/Nieuws_en_persberichten/2013/Juli_2013/Nieuwe_koers_heet_Samenwerking_Midden_Limburg)
- Olson, M. (1965). The logic of collective action. Public goods and the theory of groups. Cambridge: Harvard University Press. Vinddatum 25 april 2014, op <http://outsidethetext.com/archive/Olson.pdf>
- Organisatie* (n.d.). Vinddatum 15 mei 2014, op [destadsregio.nl: http://www.destadsregio.nl/de-stadsregio/organisatie](http://www.destadsregio.nl/de-stadsregio/organisatie)
- Organogram GOML* (n.d.). Vinddatum 16 april 2014, op [midden-limburg.nl: http://www.midden-limburg.eu/Basis.aspx?Tid=2&Sid=1641&Hmi=34&Smi=1641](http://www.midden-limburg.eu/Basis.aspx?Tid=2&Sid=1641&Hmi=34&Smi=1641)
- Osborne, S.P. (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Palstra, R. (2008). *Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr. Praktijkvoorbeelden, dilemma's en kansen*. Uitgave van de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Vinddatum 16 mei 2014, op [VNG.nl: http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2012/2008\\_feb\\_samenwerking\\_tussen\\_gemeenten\\_op\\_basis\\_van\\_de\\_wgr.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2012/2008_feb_samenwerking_tussen_gemeenten_op_basis_van_de_wgr.pdf)
- Parkstad Limburg (2006). *Regionale Woonvisie op Hoofdlijnen. Parkstad Limburg 2006-2010. Parkstad Limburg geeft Ruimte!* Vinddatum 29 mei 2014, op <http://www.parkstad-limburg.nl/showdownload.cfm?objecttype=mark.hive.contentobjects.download.pdf&objectid=1C7E7D97-1517-64D9-CC2F520D2C14C99A>
- Parkstad Limburg (2010). *Transformatiefonds Herstructurering op Hoofdlijnen*. Vinddatum 15 april 2014, op [http://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.parkstad-limburg.nl%2Fshowdownload.cfm%3Fobjecttype%3Dmark.hive.contentobjects.download.pdf%26objectid%3DA728D9F0-1517-64D9-CC35E50FC0FAD87E&ei=yrO6U6WfJ-j00gW1w4HgBQ&usq=AFQjCNGH\\_MmBX17MUxKv-84fD4mQ9yWdMg&bvm=bv.70138588,d.d2k](http://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.parkstad-limburg.nl%2Fshowdownload.cfm%3Fobjecttype%3Dmark.hive.contentobjects.download.pdf%26objectid%3DA728D9F0-1517-64D9-CC35E50FC0FAD87E&ei=yrO6U6WfJ-j00gW1w4HgBQ&usq=AFQjCNGH_MmBX17MUxKv-84fD4mQ9yWdMg&bvm=bv.70138588,d.d2k)
- Parkstad Limburg (2011). *Structuurvisiebesluit Wonen en retail*. Vinddatum 2 juli 2014, op [http://www.kerkrade.nl/bestand/bp\\_kerkradeoosti\\_ontwerp\\_bijlage\\_7\\_360215](http://www.kerkrade.nl/bestand/bp_kerkradeoosti_ontwerp_bijlage_7_360215)

- Parkstad Limburg (2012). *Regionale Woonstrategie 2012-2020. Kiezen voor Parkstad*. Vinddatum 19 april 2014, op <http://www.parkstad-limburg.nl/index.cfm/parkstad-limburg/wonen/regionale-woonstrategie>
- Parkstad Limburg (2013a). *Kwalitatief afwegingskader voor woningbouwplannen. Van uit een markttechnisch perspectief*. Vinddatum 15 april 2014, op <http://www.parkstad-limburg.nl/index.cfm/parkstad-limburg/wonen/regionale-woningmarktprogrammering>
- Parkstad Limburg (2013b). *Regionale Woningmarktprogrammering 2013-2016*. Vinddatum 15 april 2014, op <http://www.parkstad-limburg.nl/index.cfm/parkstad-limburg/wonen/regionale-woningmarktprogrammering>
- Parkstad Limburg (2014). *Gemeenschappelijke Regeling Stadsregio Parkstad Limburg*. Vinddatum 15 juni 2014, op <http://www.parkstad-limburg.nl/index.cfm/parkstad-limburg/actueel/nieuwsberichten/nieuwsartikel/gewijzigde-gemeenschappelijke-regeling>
- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2013). *Regionale Bevolkings- en Huishoudensprognose 2013 – 2040*. Vinddatum 20 mei 2014, op PBL.nl: <http://www.pbl.nl/themasites/regionale-bevolkingsprognose>
- Provincie Gelderland (2010). *Keuzevrijheid en identiteit. Woonvisie Gelderland. Kwalitatief Woonprogramma 2010-2019*. Vinddatum 30 maart 2014, op <http://www.gelderland.nl/4/Home/Home-Actueel/Nieuws/Nieuwsarchief/2010/2010-1e-kwartaal/Provinciebrede-afspraken-over-woningaanbod-rond.html>
- Provincie Gelderland (2013a). *Ruimtelijke verordening Gelderland, geconsolideerd*. Vinddatum 2 juni 2014, op <http://www.gelderland.nl/meer-docs.mvc/95065>
- Provincie Gelderland (2013b). *Wonen in Gelderland 2013. Monitoring van het woonbeleid*. Rapportage afdeling Ruimte en Bereikbaarheid
- Provincie Limburg (2011). *Provinciale woonvisie*. Vinddatum 23 april 2014, op Limburg.nl: [http://www.limburg.nl/Beleid/Ruimtelijke\\_Ontwikkeling\\_en\\_Volkshuisvesting/Wonen\\_en\\_leefomgeving/Woonvisies/Provinciale\\_Woonvisie\\_Limburg](http://www.limburg.nl/Beleid/Ruimtelijke_Ontwikkeling_en_Volkshuisvesting/Wonen_en_leefomgeving/Woonvisies/Provinciale_Woonvisie_Limburg)
- Provincie Limburg (2013a). *Bekendmaking beleidsregel Kwaliteitscriteria nieuwe woningen Zuid-Limburg*. Vinddatum 15 april 2014, op Limburg.nl: [http://www.limburg.nl/Beleid/Provinciaal\\_Omgevingsplan\\_Limburg/POL\\_2006/Verordening\\_Wonen\\_Zuid\\_Limburg](http://www.limburg.nl/Beleid/Provinciaal_Omgevingsplan_Limburg/POL_2006/Verordening_Wonen_Zuid_Limburg)
- Provincie Limburg (2013b). *Bekendmaking Verordening Wonen Zuid-Limburg*. Vinddatum 15 april 2014, op Limburg.nl: [http://www.limburg.nl/Beleid/Provinciaal\\_Omgevingsplan\\_Limburg/POL\\_2006/Verordening\\_Wonen\\_Zuid\\_Limburg](http://www.limburg.nl/Beleid/Provinciaal_Omgevingsplan_Limburg/POL_2006/Verordening_Wonen_Zuid_Limburg)
- Provincie Limburg (2014). *Ontwerp POL2014 op hoofdlijnen*. Vinddatum 17 april 2014, op Limburg.nl: [http://www.limburg.nl/Beleid/Provinciaal\\_Omgevingsplan\\_Limburg/POL\\_2014](http://www.limburg.nl/Beleid/Provinciaal_Omgevingsplan_Limburg/POL_2014)
- Provincie Noord-Holland (2012). *Monitor woningbouw 2012*. Vinddatum 31 maart 2014, op <http://www.plan capaciteit.nl/static/Monitor2012Provincie.pdf>
- Provincie Overijssel (2013). *Gemeentelijke woonvisies*. Vinddatum 2 april 2014, op Overijssel.nl: <http://www.overijssel.nl/thema's/ruimtelijke-ontwikkeling/tijdelijke-backup/gemeentelijke/>
- Raad van State (2012). *Advies Raad van State bij wetsvoorstel afschaffing Wgr-plus*. Vinddatum 20 mei 2014, op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/06/18/advies-raad-van-state-bij-wetsvoorstel-afschaffing-wgr-plus.html>
- Regionale woonvisies* (n.d.). Vinddatum 3 april 2014, op Limburg.nl: [http://www.limburg.nl/Beleid/Ruimtelijke\\_Ontwikkeling\\_en\\_Volkshuisvesting/Wonen\\_en\\_leefomgeving/Woonvisies/Regionale\\_Woonvisies](http://www.limburg.nl/Beleid/Ruimtelijke_Ontwikkeling_en_Volkshuisvesting/Wonen_en_leefomgeving/Woonvisies/Regionale_Woonvisies)
- Regionale Woonvisie Midden-Limburg Oost 2010-2014* (2010a). Vinddatum 20 mei 2014, op Limburg.nl: [http://www.limburg.nl/Beleid/Ruimtelijke\\_Ontwikkeling\\_en\\_Volkshuisvesting/Wonen\\_en\\_leefomgeving/Woonvisies/Regionale\\_Woonvisies/Regio\\_Midden\\_Limburg](http://www.limburg.nl/Beleid/Ruimtelijke_Ontwikkeling_en_Volkshuisvesting/Wonen_en_leefomgeving/Woonvisies/Regionale_Woonvisies/Regio_Midden_Limburg)
- Regionale Woonvisie Weerterkwartier 2010-2014* (2010b). Vinddatum 20 mei 2014, op Limburg.nl: [http://www.limburg.nl/Beleid/Ruimtelijke\\_Ontwikkeling\\_en\\_Volkshuisvesting/Wonen\\_en\\_leefomgeving/Woonvisies/Regionale\\_Woonvisies/Regio\\_Midden\\_Limburg](http://www.limburg.nl/Beleid/Ruimtelijke_Ontwikkeling_en_Volkshuisvesting/Wonen_en_leefomgeving/Woonvisies/Regionale_Woonvisies/Regio_Midden_Limburg)
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) (n.d.). *Juridische Expertpool Planschade*. Vinddatum 1 juni 2014, op

- <http://www.rvo.nl/sites/default/files/2014/01/Notitie%20Terugdringen%20planologische%20overcapaciteit.pdf>
- Rijksoverheid (n.d.). *MIRT projectenboek 2014*. Vinddatum 2 mei 2014, op [http://mirt2014.mirtprojectenboek.nl/MIRT\\_2014/Over\\_het\\_MIRT/](http://mirt2014.mirtprojectenboek.nl/MIRT_2014/Over_het_MIRT/)
- Ruddin, L.P. (2006). You can generalize stupid! Social Scientists, Bent Flyvbjerg, and Case Study Methodology. *Qualitative Inquiry*, 12(4), p.797-812. Vinddatum 28 maart 2014, op <http://qix.sagepub.com/content/12/4/797.full.pdf+html>
- Rutgers, J. (2013). *Regionale strategie voor krimp. Netwerkstad ingezet als strategie om de leefbaarheid in de Achterhoek te behouden*. Master Thesis Bouwkunde, TU Delft. Vinddatum 19 april 2014, op <http://repository.tudelft.nl/view/ir/uuid:85acd4c1-77ef-42b2-8821-3ea019d8fbc4/>
- Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2008). *Methoden en technieken van onderzoek*. Vierde editie. Amsterdam: Pearson Education Benelux
- Schapendonk, N. (2013, 22 augustus). 'Slecht imago artikel 12 onjuist'. *BN De Stem*. Vinddatum 10 juni 2014, op <http://academic.lexisnexis.nl.proxy.ubn.ru.nl/>
- Scheerder, N. (2014, 28 februari). *Provincie zit nieuwbouw Nieuw-Dijk dwars*. Stem van Montferland. Vinddatum 19 mei 2014, op <http://www.stemvanmontferland.nl/provincie-zit-nieuwbouw-nieuw-dijk-dwars/>
- Schuur, J., Weterings, A., Klaver, S., Eijgenraam, C. & Verkade, E. (2007). Een ruimtelijke verkenning naar alternatieven voor de Hoeksche Waard. Den Haag: CPB/RPB. Vinddatum 30 maart 2014, op [http://nirov.platform31.nl/Upload/media/Projecten/Nieuwe\\_Kaart/hoeksche\\_waard.pdf](http://nirov.platform31.nl/Upload/media/Projecten/Nieuwe_Kaart/hoeksche_waard.pdf)
- Smit, N. (2011). Regionale woningbouwverdeling in demografisch onzekere tijden. Een vergelijking tussen een informeel en een formeel regionaal samenwerkingsverband. Master thesis Planologie, Universiteit van Amsterdam. Vinddatum 20 april 2014, op <https://www.dropbox.com/s/fe29728kuxnhpzx/Masterscriptie%20UvA%20Nick%20Smit.pdf>
- Smit, N. & Janssen-Jansen, L. (2012). Gelderse aanpak regionale woningbouwverdeling. *Rooilijn*, 45(5), p.362-367. Vinddatum 5 april 2014, op <http://www.rooilijn.nl/files/RL5-12.pdf>
- Sorensen, E. & Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), p.195-217. Vinddatum 23 maart 2014, op <http://onlinelibrary.wiley.com.proxy.ubn.ru.nl/doi/10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x/pdf>
- Stadsregio Arnhem Nijmegen (2012). *Regionale Huisvestingsverordening 2013*. Vinddatum 28 april 2014, op <http://www.destadsregio.nl/publicaties/publicaties-wonen/Regionale%20Huisvestingsverordening%202013/regionale-huisvestingsverordening-2013>
- Stadsregio Arnhem Nijmegen (2013). *Regionale en subregionale Woonagenda's 2013-2020*. Concept 19 december 2013. Vinddatum 14 april 2014, op <http://www.destadsregio.nl/BijlageWoonagenda.pdf/view>
- Stadsregio Arnhem Nijmegen (n.d.). *Ontwikkeling Regionaal Woningbouwprogramma*. Vinddatum 10 april 2014, op <http://www.destadsregio.nl/publicaties/publicaties-wonen/woningmarktanalyse/ontwikkeling-regionaal-woningbouwprogramma>
- Startsein bouw Driesprong gegeven* (2014). Vinddatum 22 juli 2014, op [https://www.wonenbreeburg.nl/Nieuws/2014/Februari\\_2014/Startsein\\_bouw\\_Driesprong\\_gegeven](https://www.wonenbreeburg.nl/Nieuws/2014/Februari_2014/Startsein_bouw_Driesprong_gegeven)
- Straus, H. (2011, 14 juli). Grondverkoop van OML in 2010 blijven achter bij verwachtingen. *Dagblad De Limburger*, p.1. Vinddatum 28 mei 2014, op <http://academic.lexisnexis.nl/>
- Steenland – van Tilburg, L. & De Niet, J. (2013). Geactualiseerde envelop Herstructureringsvisie Parkstad Limburg 2012-2020. Vinddatum 28 april 2014, op <http://www.parkstad-limburg.nl/index.cfm/parkstad-limburg/wonen/regionaal-woonbeleid>
- Stuurgroep Samenwerking Midden-Limburg (2006). *Overdrachtsdocument gemeentelijke samenwerking Midden-Limburg*. Vinddatum 3 april 2014, op <https://www.mijnbabs.nl/babsapi/publicdownload.aspx?site=Limburg&id=000012900>
- Swift, A. (2006). *Political Philosophy. A Beginners' Guide for Students and Politicians*. Cambridge: Polity
- Taken* (n.d.). Vinddatum 10 mei 2014, op <http://www.achterhoek2020.nl/region-achterhoek/taken/>

- Themakaart Wonen (n.d.). Vinddatum 28 april 2014, op [destadsregio.nl](http://www.destadsregio.nl/publicaties/takendiscussie/themakaart-wonen):  
<http://www.destadsregio.nl/publicaties/takendiscussie/themakaart-wonen>
- Thompson, G., Frances, J., Levacic, R. & Mitchell, J. (1991). *Markets, Hiërarchies and Networks. The Coördination of Social Life*. London: Sage Publications
- Tinke, J. (2012). *Regionale samenwerking in krimpgebieden. Maakt de regio het verschil?* Master thesis Urban and Regional Planning, Universiteit van Amsterdam. Vinddatum 16 mei 2014, op
- Transitiefonds Limburgse Woningmarkt (n.d.). Vinddatum 12 mei 2014, op [limburg.nl](http://www.limburg.nl/Beleid/Ruimtelijke_Ontwikkeling_en_Volkshuisvesting/Wonen_en_leefomgeving/Transitiefonds_Limburgse_Woningmarkt/Transitiefonds_Limburgse_Woningmarkt):  
[http://www.limburg.nl/Beleid/Ruimtelijke\\_Ontwikkeling\\_en\\_Volkshuisvesting/Wonen\\_en\\_leefomgeving/Transitiefonds\\_Limburgse\\_Woningmarkt/Transitiefonds\\_Limburgse\\_Woningmarkt](http://www.limburg.nl/Beleid/Ruimtelijke_Ontwikkeling_en_Volkshuisvesting/Wonen_en_leefomgeving/Transitiefonds_Limburgse_Woningmarkt/Transitiefonds_Limburgse_Woningmarkt)
- Tweede actualisatie Regionale Woonvisies Weerterkwartier 2010-2014 en Midden-Limburg Oost 2010-2014 (2012). Vinddatum 18 mei 2014, op  
<http://www.weert.nl/bestuurlijkeinformatieweert/Raadscommissie%20RO/Documenten/Vergaderingen%202012/CIE%20RO%202012-09-20/13%20Tweede%20actualisatie%20regionale%20woonvisie.pdf>
- Spies, L., Kok, T., Kiefmann, J-P. & Shkolnik, S. (2014). *Uitvoeringsagenda Achterhoek. 'D'ran! Stappen zetten, gewoon doen!'*. Vinddatum 19 april 2014, op <http://www.achterhoek2020.nl/wp-content/uploads/2014/05/Concept-Achterhoek-Agenda-2020-mei-2014.pdf>
- Udehn, L. (1993). Twenty-five Years with The Logic of Collective Action. *Acta Sociologica*, 36(30), p.239-261. Vinddatum 15 april 2014, op <http://www.jstor.org.proxy.ubn.ru.nl/stable/4200858?seq=1>
- Vaessens, R., Van de Ven, S., Radovanovic, J. & Knoors, S. (2013). *Woonmonitor Limburg 2012*. Vinddatum 20 februari 2014, op [limburg.nl](http://www.limburg.nl/Beleid/Ruimtelijke_Ontwikkeling_en_Volkshuisvesting/Wonen_en_leefomgeving/Onderzoek_en_monitoring/Woonmonitor):  
[http://www.limburg.nl/Beleid/Ruimtelijke\\_Ontwikkeling\\_en\\_Volkshuisvesting/Wonen\\_en\\_leefomgeving/Onderzoek\\_en\\_monitoring/Woonmonitor](http://www.limburg.nl/Beleid/Ruimtelijke_Ontwikkeling_en_Volkshuisvesting/Wonen_en_leefomgeving/Onderzoek_en_monitoring/Woonmonitor)
- Van Buuren, P., De Gier, A., Nijmeijer, A. & Robbe, J. (2009). *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*. Deventer: Kluwer
- Van 't Land, B. (2013). *Regionale woningbouwplanning*. Gastcollege binnen de cursus Methoden van Ruimtelijke Planning. Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen. Vinddatum 24 februari 2014, op  
[https://blackboard.ru.nl/webapps/portal/frameset.jsp?tab\\_tab\\_group\\_id=\\_3\\_1&url=%2Fwebapps%2Fblackboard%2Fexecute%2Flauncher%3Ftype%3DCourse%26id%3D\\_74911\\_1%26url%3D](https://blackboard.ru.nl/webapps/portal/frameset.jsp?tab_tab_group_id=_3_1&url=%2Fwebapps%2Fblackboard%2Fexecute%2Flauncher%3Ftype%3DCourse%26id%3D_74911_1%26url%3D)
- Van den Bouwhuijsen, I. (2013). *Regionale afstemming op de woningmarkt. Sessieverslag NEPROM Dag van de Projectontwikkeling, 23 mei 2013*. Vinddatum 12 februari 2014, op [Gebiedsontwikkeling.nu](http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/4441-regionale-afstemming-op-de-woningmarkt):  
<http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/4441-regionale-afstemming-op-de-woningmarkt>
- Van der Cammen, H. & De Klerk, L. (2010). *Ruimtelijke ordening: van grachtengordel tot vinex-wijk*. Houten: Spectrum
- Van der Krabben, E. (2011). Terughoudend Grondbeleid. *S+RO*, p.52-54. Vinddatum 19 maart 2014, op  
<http://gebiedsontwikkeling.nu/workspace/uploads/alternatieven-voor-een-actief-50e1aba93b746.pdf>
- Van der Krabben, E. (2014). *Vastgoed en Grondmanagment I*. Hoorcollege binnen de cursus Marktordening & Ruimtelijke Ontwikkeling. Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen. Vinddatum 19 februari 2014, op  
[https://blackboard.ru.nl/webapps/portal/frameset.jsp?tab\\_tab\\_group\\_id=\\_3\\_1&url=%2Fwebapps%2Fblackboard%2Fexecute%2Flauncher%3Ftype%3DCourse%26id%3D\\_90980\\_1%26url%3D](https://blackboard.ru.nl/webapps/portal/frameset.jsp?tab_tab_group_id=_3_1&url=%2Fwebapps%2Fblackboard%2Fexecute%2Flauncher%3Ftype%3DCourse%26id%3D_90980_1%26url%3D)
- Van der Reijden, H., Seijkens, T. & Keers, G. (2003). Monitor plancapaciteit voor de woningbouw. Fase 1: aanzet tot een landsdekkende 0-meting. Amsterdam: RIGO research en advies. Vinddatum 30 maart 2014, op  
<http://www.rigo.nl/portals/0/85180.pdf>
- Van der Weerd, R. (2007). *Organisatiemodellen voor gebiedsontwikkeling. Analyse invloed op percepties van betrokken actoren*. Masterscriptie Civiele Technologie & Management: Universiteit Twente. Vinddatum 20 april 2014, op [http://essay.utwente.nl/57666/1/scriptie\\_van\\_der\\_Weerd.pdf](http://essay.utwente.nl/57666/1/scriptie_van_der_Weerd.pdf)
- Van Hoek, T., Koning, M. & Mulder, M. (2011). *Succesvol binnenstedelijk bouwen. Een onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten en mogelijkheden naar optimalisatie van binnenstedelijk bouwen*. Vinddatum 31 maart 2014, op EIB.nl:  
<http://www.eib.nl/files/files/Succesvol%20binnenstedelijk%20bouwen.pdf>
- Van Houten, D. (1999). Sociale diagnostiek als ambacht. 25 jaar Sociaal en Cultureel Planbureau. Vinddatum 15 juni 2014, op <http://www.scp.nl/dsresource?objectid=24719&type=pdf>

- Van Ostaaijen, J. & Metze, T. (2012). *Stadsregio Arnhem Nijmegen: besturen in dialoog?* Vinddatum 2 mei 2014, op <http://www.degroenekracht.com/agenda-stukken/stadsregioraad/4Bijlage2DeelrapportStadsregioArnhemNijmegenBestureninDialoog.pdf>
- Verbraeken, H. (2009, 27 oktober). Overdosis aan bouwplannen in de pijplijn. *Het financieele dagblad*. P. 3. Vinddatum 12 februari 2014, op <http://academic.lexisnexis.nl/>
- Verhoest, K., Legrain, A. & Bouckaert, G. (2003). *Over samenwerking en afstemming. Instrumenten voor een optimale beleids- en beheerscoördinatie in de publieke sector*. Gent: Academia. Vinddatum 20 maart 2014, op [http://books.google.nl/books?id=7Lz\\_ktSbE44C&pg=PP6&lpg=PP6&dq=Bouckaert,+Legrain+en+Verhoest&source=bl&ots=3K0p-4ayTC&sig=439fm5Fq6xhtRJR\\_zbjCLE-Oigg&hl=nl&sa=X&ei=LgQrU\\_HvA4n9ywOe74GgCQ&ved=0CDYQ6AEwAA#v=onepage&q=Bouckaert%2C%20Legrain%20en%20Verhoest&f=false](http://books.google.nl/books?id=7Lz_ktSbE44C&pg=PP6&lpg=PP6&dq=Bouckaert,+Legrain+en+Verhoest&source=bl&ots=3K0p-4ayTC&sig=439fm5Fq6xhtRJR_zbjCLE-Oigg&hl=nl&sa=X&ei=LgQrU_HvA4n9ywOe74GgCQ&ved=0CDYQ6AEwAA#v=onepage&q=Bouckaert%2C%20Legrain%20en%20Verhoest&f=false)
- Verschuren, P.J.M. & Doorewaard, J.A.C.M. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Verwest, F., Sorel, N. & Buitelaar, E. (2008). *Regionale krimp en woningbouw. Omgaan met een transformatieopgave*. Rotterdam: NAI uitgevers. Vinddatum 31 maart 2014, op [http://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/Regionale\\_krimp\\_en\\_woningbouw.pdf](http://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/Regionale_krimp_en_woningbouw.pdf)
- Verwest, F. & Van Dam, F. (2010). *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland. Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's*. Den Haag/Bilthoven: PBL. Vinddatum 20 mei 2014, op [http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/krimp\\_web.pdf](http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/krimp_web.pdf)
- Vloet, J. & Brummelman, H. (2010, 15 september). Bouw aanpassen aan behoeften. *De Stentor / Gelders Dagblad*. Vinddatum 22 mei 2014, op <http://academic.lexisnexis.nl.proxy.ubn.ru.nl/>
- VROM-raad (2007). Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans. Den Haag: OBT. Vinddatum 20 maart 2014, op <http://www.rli.nl/sites/default/files/Tijd%20voor%20keuzes%2010-2007%20advies.pdf>
- Webster, C.J. (1998). Public Choice, Pigouvian and Coasian Planning Theory. *Urban Studies*, 35(1), p. 53-75. Vinddatum 21 maart 2014, op <http://usj.sagepub.com/content/35/1/53.short>
- Weerman, W. (2011, 20 december). Euforie woonvisie flink getemperd. *De Gelderlander*. Vinddatum 22 mei 2014, op <http://academic.lexisnexis.nl.proxy.ubn.ru.nl/>
- Williamson, O.E. (1975). Market and Hierarchies: analysis and antitrust implications. In: Paulker (eds.). *Strategy. Critical perspectives on business and management*, p.316-325. London: Routledge. Vinddatum 21 maart 2014, op <http://books.google.nl/books?hl=nl&lr=&id=pg-wGL12BjUC&oi=fnd&pg=PA106&dq=williamson+markets+and+hierarchies&ots=vTWvkAG9fm&sig=uJ8d5mxyz3lDdM3h0EmcN5VWVs0#v=onepage&q=williamson%20markets%20and%20hierarchies&f=false>
- Woonlasten grootste uitgavenpost huishoudens* (2009, 15 juli). Trouw. Vinddatum 27 maart 2014, op <http://www.trouw.nl/tr/nl/4504/Economie/article/detail/1158857/2009/07/15/Woonlasten-grootste-uitgavenpost-huishoudens.dhtml>
- Yin, R. (2003). *Case study research. Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Zevenaar berekent maximaal verlies* (2012, 29 oktober). De Gelderlander. Vinddatum 20 juli 2014, op <http://www.gelderlander.nl/regio/liemers/zevenaar-berekent-maximaal-verlies-1.3473290>
- 1<sup>e</sup> contouren Structuurvisie Wonen, Zorg en Woonomgeving Midden-Limburg* (2013). Vinddatum 1 april 2014, op <http://www.midden-limburg.eu/Wonen.html>

# Bijlage I

## Eerste kwantitatieve analyse woningbouwprogrammering regio's in Limburg en Nijmegen

| Regio                             | Provincie  | Overprogrammering (hard)                                                               | Overprogrammering (hard + zacht)                                                           | Kwalitatieve discrepantie | Fase afstemmingsproces                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------------|------------|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Achterhoek</b>                 | Gelderland | + 6,6% <sup>1</sup>                                                                    | + 83,3% <sup>2</sup>                                                                       | 13,7% <sup>3</sup>        | In de periode 2010-2013 al zeer veel plannen geschrapt, nog steeds een restopgave. Een aantal gemeenten zijn bezig met deze restopgave                                                                          |
| <b>FoodValley</b>                 | Gelderland | -18,1% <sup>1</sup>                                                                    | +79,7% <sup>2</sup>                                                                        | 61,7% <sup>3</sup>        | Gemeenten zullen op gemeentelijk niveau de restopgave gaan aanpakken                                                                                                                                            |
| <b>Noord-Veluwe</b>               | Gelderland | -12,7% <sup>1</sup>                                                                    | +129,3% <sup>2</sup>                                                                       | 22,7% <sup>3</sup>        | Gesprekken om de zachte plancapaciteit te verminderen komen op gang, echter geen urgentie door lage harde plancapaciteit                                                                                        |
| <b>Rivierenland</b>               | Gelderland | +14,4% <sup>1</sup>                                                                    | +166,2% <sup>2</sup>                                                                       | 40,7% <sup>3</sup>        | In 2012 gestart met monitoring en het vormen van een visie                                                                                                                                                      |
| <b>Stadsregio Arnhem Nijmegen</b> | Gelderland | +6,6% <sup>1</sup>                                                                     | +107,8% <sup>2</sup>                                                                       | 9,7% <sup>3</sup>         | Februari 2013 traject gestart om met gemeenten woningbouwplannen te herzien                                                                                                                                     |
| <b>Stedendriehoek</b>             | Gelderland | +23,4% <sup>1</sup>                                                                    | +108,2% <sup>2</sup>                                                                       | 22,0% <sup>3</sup>        | Vanaf 2012 zijn de regio, en een aantal gemeenten specifiek, actief bezig plancapaciteit terug te dringen                                                                                                       |
| <b>Maasduinen</b>                 | Limburg    | +32,9% <sup>4</sup>                                                                    | +271,0% <sup>5</sup>                                                                       | Geen gegevens             | Met uitkomen van de 'regionale visie op wonen' vanaf 2011 traject om plancapaciteit bij te stellen                                                                                                              |
| <b>Venlo e.o.</b>                 | Limburg    | +62,1% <sup>4</sup>                                                                    | +527,2% <sup>5</sup>                                                                       | Geen gegevens             | Vanaf 2010 het afstemmingstraject ingegaan met de regionale woonvisie 2011-2015 als leidraad                                                                                                                    |
| <b>Venray e.o.</b>                | Limburg    | +31,2% <sup>4</sup>                                                                    | +93,7% <sup>5</sup>                                                                        | Geen gegevens             | In 2011 afspraak vastgelegd om maar zeer beperkt te werken met woningbouwcontingenten                                                                                                                           |
| <b>Midden-Limburg</b>             | Limburg    | +212,3% <sup>4</sup>                                                                   | +506,4% <sup>5</sup>                                                                       | Geen gegevens             | Regio verder uitgesplitst in 2 regio's: Weerterkwartier en Midden Limburg Oost. Vanaf 2010 traject tot afstemming begonnen. Hoewel beide regio's een vrij ruime marge hebben genomen toch nog een grote opgave. |
| <b>Westelijke Mijnstreek</b>      | Limburg    | Percentage n.v.t.: Woningbehoefte: -1359<br>Harde plancapaciteit: 956 <sup>4</sup>     | Percentage n.v.t.: Woningbehoefte: -1359<br>Harde+zachte plancapaciteit: 3165 <sup>5</sup> | Geen gegevens             | Geen regiovisie opgesteld                                                                                                                                                                                       |
| <b>Parkstad Limburg</b>           | Limburg    | Percentage n.v.t.: Woningbehoefte: -2990<br>Harde plancapaciteit: 771 <sup>4</sup>     | Percentage n.v.t.: Woningbehoefte: -2990<br>Harde+zachte plancapaciteit: 5414 <sup>5</sup> | Geen gegevens             | Met de woonstrategie 2012-2020 de urgentie aangegeven voor afstemming                                                                                                                                           |
| <b>Maastricht en Mergelland</b>   | Limburg    | Percentage niet betrouwbaar wegens ontbreken gegevens gemeente Maastricht <sup>4</sup> | Percentage niet betrouwbaar wegens ontbreken gegevens gemeente Maastricht <sup>5</sup>     | Geen gegevens             | In 2010 door middel van de regionale woonvisie de urgentie erkend en het traject tot afstemming gestart                                                                                                         |

<sup>1</sup> Totale hoeveelheid netto (toevoeging minus onttrekking) harde plannen 2013 / woningbehoefte tot 2019 vastgelegd in het KWP3 (bron: wonen in Gelderland, 2013)

<sup>2</sup> Totale hoeveelheid netto (toevoeging minus onttrekking) harde + zachte plannen 2013 / woningbehoefte tot 2019 vastgelegd in het KWP3 (bron: wonen in Gelderland, 2013)

<sup>3</sup> Percentuele afwijking plannen 2013 t.o.v. kwalitatieve wensen tot 2019 uit KWP3 voor (percentage huurwoningen + percentage betaalbare woningen + percentage nultredenwoningen) / 3 (bron: wonen in Gelderland, 2013)

- <sup>4</sup> Totale hoeveelheid netto (toevoeging minus onttrekking) harde plannen 2013 / Woningbehoefte tot 2020 vastgelegd door Etil (bron: Woonmonitor Limburg, 2012)
- <sup>5</sup> Totale hoeveelheid netto (toevoeging minus onttrekking) harde + zachte plannen 2013 / Woningbehoefte tot 2020 vastgelegd door Etil (bron: Woonmonitor Limburg, 2012)

**Begrippenlijst**

|                            |                                                                                           |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| KWP3:                      | Kwalitatief WoningbouwProgramma 2010-2019 voor de provincie Gelderland                    |
| Etil:                      | Economisch onderzoeksbureau welke de woonmonitor Limburg verzorgt                         |
| Harde plannen:             | Bestemmingsplan is onherroepelijk vastgesteld                                             |
| Zachte plannen:            | Plan in de idee-, ontwerp- of vastgestelde fase                                           |
| Kwalitatieve discrepantie: | Representatie van de mate waarin plannen in kwalitatieve zin overeenkomen met de behoefte |

## Bijlage II

### Lijst van respondenten

| Naam                                    | Organisatie                        | Functie                                                      |
|-----------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| Dhr. Van 't Land, B. (Bert)             | Companen                           | Senior adviseur                                              |
| Mw. Ten Wolde, S. (Sandra)              | Provincie Gelderland               | Programma adviseur stedelijke ontwikkeling; regio Achterhoek |
| Dhr. Van Noorden, P. (Paul)             | Provincie Limburg                  | Senior beleidsadviseur wonen en leefbaarheid                 |
| Mw. Deben, C. (Claudia)                 | Provincie Limburg                  | Projectleider bouwen en wonen                                |
| Dhr. Suurmond, H. (Hans)                | Regio Achterhoek: stuurgroep wonen | Regionaal coördinator volkshuisvesting                       |
| Dhr. Arends, P. (Peter)                 | Gemeente Berkelland                | Programmamanager Ruimte                                      |
| Dhr. Provoos, J. (Jan)                  | Stadsregio Arnhem Nijmegen         | Programmamanager Wonen                                       |
| Mw. Hessling, S. (Suzanne)              | Stadsregio Arnhem Nijmegen         | Senior adviseur ruimte                                       |
| Mw. Van Norel, A. (Anja)                | Gemeente Zevenaar                  | Wethouder o.a. Ruimtelijke Ordening                          |
| Mw. Arts, M. (Marian)                   | Gemeente Weert                     | Adviseur Ruimtelijk Beleid                                   |
| Dhr. Van Vught, M. (Marcel)             | Gemeente Roermond                  | Beleidsadviseur Wonen                                        |
| Mw. Steenland - Van Tilburg, L. (Linda) | Parkstad Limburg                   | Programmamedewerker Herstructurering Woongebieden            |
| Dhr. Meijers, G. (Gerard)               | Gemeente Heerlen                   | Beleidsmedewerker Wonen                                      |

## Bijlage III

### Semi-gestructureerde interviewgids

*voorbeeld voor het regionale schaalniveau (z.o.z.)*

Datum:  
Locatie:  
Respondent:  
Organisatie:

### **Introductie**

In het streven naar groei en financieel rendement hebben gemeenten de afgelopen jaren tal van woningbouwplannen opgesteld. Het aanbod van deze woningbouwplannen tezamen correspondeert in veel regio's echter niet langer met de vraag. Hierdoor ontstaat er een concurrentiestrijd tussen gemeenten waarin belastinggeld wordt verspild en een gezonde woningmarkt wordt belemmerd. In verschillende provincies wordt om deze reden geprobeerd het woningbouw aanbod op regionaal niveau af te stemmen. In dit onderzoek bekijk ik in hoeverre deze afstemmingsprocessen succesvol zijn en welke belangen en decentrale verhoudingen een rol spelen.

1. Praktische vragen (opname, gebruik data)
2. Structuur van het interview

### **Algemene vragen respondent**

3. Kunt u een beschrijving geven van uw functie binnen [regio]?
4. Vanaf wanneer en op welke wijze bent u betrokken bij het woningbouw-afstemmingsproces?

### **Algemene vragen casus**

5. Wat zijn volgens u de belangrijkste nadelen van een overcapaciteit aan woningbouwplannen?
6. Kunt u een beschrijving geven van de opgave waar [regio] voor staat als het gaat om het afstemmen van woningbouwplannen op de toekomstige vraag?
  - a. In hoeverre voldoet de plancapaciteit in kwantitatieve zin aan de vraagprognose?
    - Indien overprogrammering; leidt deze overprogrammering in [regio] ook tot overproductie (is er in [regio] sprake van een te grote leegstand)?
  - b. In hoeverre voldoet de plancapaciteit in kwalitatieve zin aan de vraagprognose?
7. In hoeverre verschilt deze opgave tussen de individuele gemeenten in [regio]?
  - a. In geval verschil; in welke gemeenten liggen de grootste afstemmingsopgaven?

### **Belangen die het afstemmingsproces beïnvloeden**

8. Op welke wijze tracht [regio] de planvoorraad af te stemmen op de vraag?
  - a. [regiospecifieke vragen over de afstemmingsmethoden]
9. Naar welke factoren kijkt men (al dan niet op gemeentelijk niveau) bij het bepalen van geschikte en ongeschikte woningbouwplannen?
  - a. Juridische factoren (bindendheid van de plannen)
  - b. Financiële factoren (wat kost het om de plannen uit te stellen/te schrappen)?

- c. Afstemming vraag en aanbod (in hoeverre correspondeert het plan met de kwalitatieve vraag)?
    - In hoeverre neemt men hierbij mee dat plannen inhoudelijk gewijzigd kunnen worden?
  - d. Sociaal-economisch (voldoende sociale huur en voorzieningen, tegengaan segregatie)
  - e. Ruimtelijke ordening (allerlei; bereikbaarheid, ruimtelijke kwaliteit, stedelijke structuur)
10. In hoeverre worden ook private partijen betrokken bij het afstemmingsproces (al dan niet op gemeentelijk niveau)?
  11. In hoeverre worden ook woningcorporaties betrokken bij het afstemmingsproces (al dan niet op gemeentelijk niveau)?
    - a. Spelen zij een rol als private partij of committeren zij zich ook aan het algemeen belang?
  12. Is er in [regio] nagedacht over compenserende maatregelen (Regionaal fonds, sloopfonds, Transferable Development Rights)?
  13. [Indien van toepassing vraag over de invloed van de woningmarkt over de grens (Duitsland of België)]

#### **Uitkomsten van het afstemmingsproces**

14. Strookt het afstemmingsdoel van de regio met die van de provincie?
15. In hoeverre slaagt [regio] er in de door haar gestelde afstemmingsdoelen te bereiken?
  - a. In hoeverre houden gemeenten en zich in de praktijk aan de beleidsafspraken?
  - b. Welke middelen heeft [regio] om dergelijke gemeenten tot hun beleidsafspraken te dwingen?
16. In welke mate worden de gemeenten getroffen door de financiële gevolgen van het afstemmingsproces? Zijn zij in staat deze gevolgen op te vangen?
17. Momenteel worden er nieuwe gemeentelijke coalities gevormd. In hoeverre heeft dit gevolgen voor de beleidslijn die reeds is ingezet?

#### **De rol van de provincie**

18. In hoeverre stuurt de provincie door middel van zachte middelen (beleid) op de door haar gestelde afstemmingsdoelen?
  - a. In hoeverre beïnvloedt de provincie de totstandkoming van de regionale woonvisies met hierin de regionale afstemmingsdoelen?
  - b. In hoeverre beïnvloedt de provincie de verdere uitwerking en uitvoering van de regionale afstemmingsdoelen?
19. In hoeverre stuurt de provincie door middel van hard instrumentarium (juridisch) op de door haar afstemmingsdoelen?
  - a. d.m.v. inspraak in de bestemmingsplanprocedure (al dan niet met reactieve aanwijzing)?
  - b. d.m.v. inpassingsplannen?

c. d.m.v. provinciale verordeningen?

20. Wat is uw mening over de provinciale rol? Is de mate van sturing volgens u goed in de huidige situatie?

21. In hoeverre speelt het Rijk een direct sturende rol als het gaat om woningbouwafstemming?

a. d.m.v. inpassingsplannen?

b. d.m.v. AMvB's

### **Concluderend**

22. Wat zijn volgens u de voordelen van een regionale aanpak ten opzichte van een provinciale aanpak?

23. Wat zijn volgens u de nadelen van een regionale aanpak ten opzichte van een provinciale aanpak?

### **Afsluiting**

24. Ben ik nog belangrijke elementen vergeten tijdens dit gesprek? Heeft u nog aanvullingen?

25. Bedanken

26. Verwerking van het interview en terugkoppeling

27. Optioneel: contactpersonen voor vervolgesprek