

Geef starters een kans! Vind voor goedkope woningen tussen stad en platteland een balans!

Onderzoek naar de doorwerking van het Rijksbeleid van goedkope woningen in het beleid van de Gemeente Bronckhorst en de gemeente Duiven.



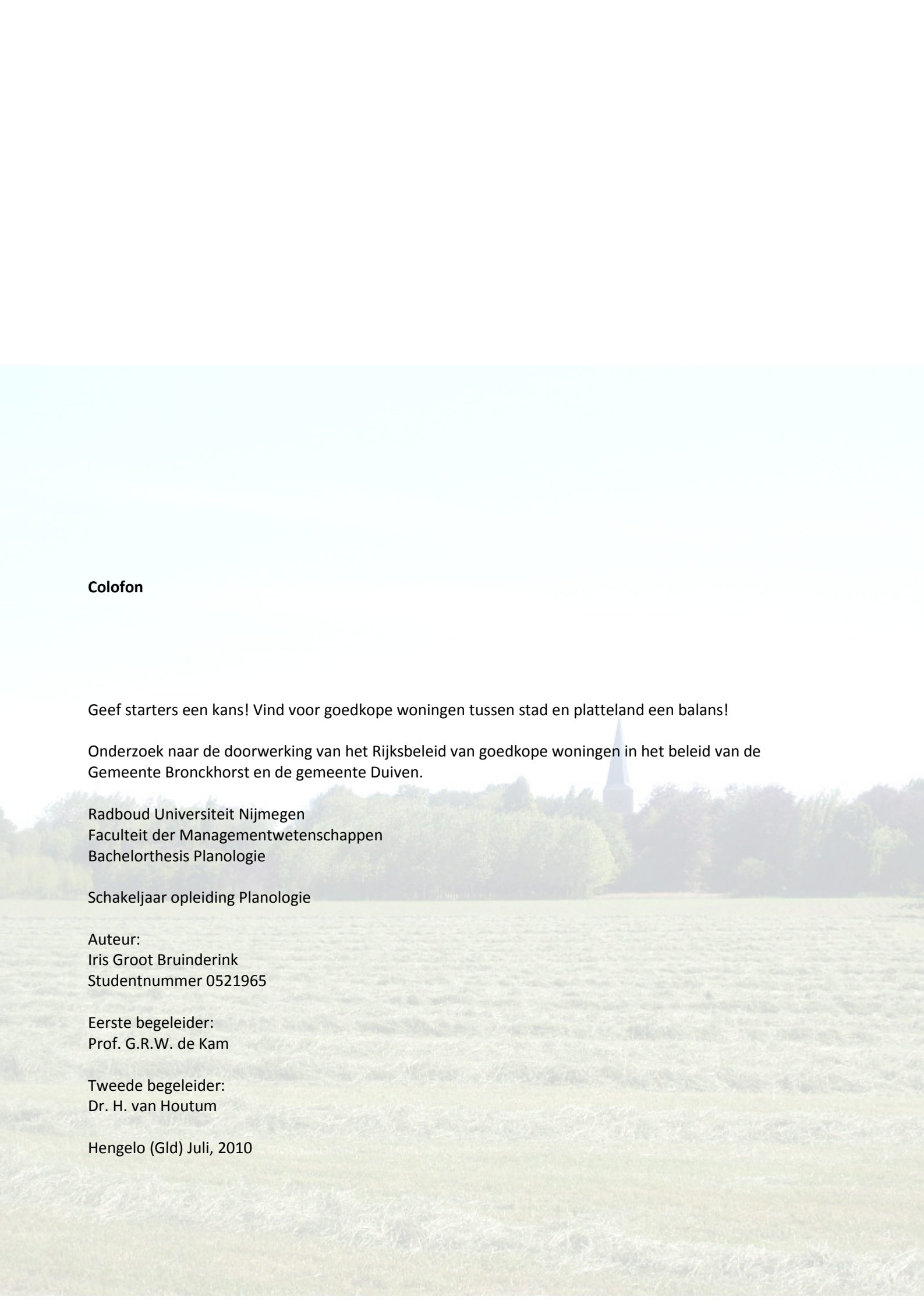
Bachelorthesis Planologie

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Auteur: Iris Groot Bruinderink

Juli 2010



Colofon

Geef starters een kans! Vind voor goedkope woningen tussen stad en platteland een balans!

Onderzoek naar de doorwerking van het Rijksbeleid van goedkope woningen in het beleid van de Gemeente Bronckhorst en de gemeente Duiven.

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Bachelorthesis Planologie

Schakeljaar opleiding Planologie

Auteur:
Iris Groot Bruinderink
Studentnummer 0521965

Eerste begeleider:
Prof. G.R.W. de Kam

Tweede begeleider:
Dr. H. van Houtum

Hengelo (Gld) Juli, 2010

Voorwoord

Voor u ligt de bachelorthesis die geschreven is in het kader van de pre-master Planologie van de Faculteit der Managementwetenschappen aan de Radboud Universiteit Nijmegen. De bachelorthesis vormt de afsluiting van de pre-master Planologie. Bij het selecteren van een interessant onderwerp ging mijn voorkeur uit naar goedkope woningen op het platteland. Het aanbod van goedkope woningen in plattelandsgemeenten is erg laag. Starters hebben vaak niet de financiële middelen om een woning te kopen dus zijn ze daarom aangewezen op een goedkope woning. Starters krijgen in plattelandsgemeenten niet de kans om in deze gemeenten te blijven wonen simpelweg omdat het aanbod goedkope woningen erg laag is. Dit onderwerp trok mijn interesse omdat ik zelf starter ben in de plattelandsgemeente Bronckhorst. Ik was nieuwsgierig of de gemeente wat aan dit probleem gaat doen zodat ik meer kans krijg om in de gemeente te blijven wonen.

Graag wil ik in dit voorwoord van de gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken. Als eerste gaat mijn dank uit naar dhr. G. de Kam, hij heeft dit onderzoek inhoudelijk begeleid. Verder wil ik J. Loermans bedanken voor haar medewerking bij het interview, die uitgevoerd is bij de stadsregio Arnhem Nijmegen. Ook wil ik dhr. A. Baars en mevr. D. Wolters bedanken voor hun medewerking en het openstellen van gegevens van de gemeente Bronckhorst. Daarnaast wil ik dhr. P. Verhoef en dhr. L. Velhorst bedanken voor het interview en de verstrekte gegevens over de gemeente Duiven. Als laatste wil ik mijn vriend, familie en vrienden bedanken voor de steun en toeverlaat in het afgelopen half jaar.

Ik wens u veel plezier bij het lezen van deze thesis.

Iris Groot Bruinderink

Hengelo (gld), juli 2010

Samenvatting

In deze thesis wordt onderzoek gedaan naar de doorwerking van het Rijksbeleid van goedkope woningen in het beleid van de gemeente Bronckhorst. De veronderstelling die aan het begin van het onderzoek is gedaan is dat de Bronckhorst, een plattelandsgemeente, kampt met het probleem dat de sociale samenhang onder druk staat. Dit wordt mede veroorzaakt door starters die niet in de gemeente Bronckhorst kunnen blijven wonen omdat het aanbod goedkope woningen in deze gemeente niet afdoende is. Starters trekken naar de steden omdat hier voldoende aanbod van goedkope woningen is. Het begrip goedkope woningen wordt gedefinieerd als zowel goedkope koop als goedkope huur. Het probleem is kenbaar geworden na het beleid van de VINEX en de Nota Ruimte moet hier verandering in brengen. Dit probleem is de aanleiding voor het onderzoek geweest. Het doel van het onderzoek is het leveren van een bijdrage aan het beleid, voor het vergroten van het aanbod goedkope woningen, in Bronckhorst door de doorwerking van Rijks- en provinciaal beleid met betrekking tot goedkope woningen in deze gemeente te analyseren, en daarbij het beleid van de provincie Gelderland te vergelijken met het beleid van de stadsregio Arnhem Nijmegen. Dit zal geanalyseerd worden door gebruik te maken van een bureau-onderzoek en een vergelijkende casestudy. Door gebruik te maken van de doorwerkingstheorie van de Lange (1995) is voor dit onderzoek getracht de doorwerking van Rijksbeleid, via de tussenschakel van de provincie Gelderland en/of de stadsregio, in gemeentelijk beleid in beeld te brengen. Om het doel te kunnen bereiken zullen de volgende twee centrale vragen, met behulp van de doorwerkingstheorie, beantwoord worden:

1. *Hoe werkt het Rijksbeleid voor goedkope woningen door naar de gemeente Bronckhorst?*
2. *Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen het bovengemeentelijke beleid, betreffende goedkope woningen, van de Provincie Gelderland en de Stadsregio Arnhem Nijmegen?*

Om deze centrale vragen te beantwoorden is gebruik gemaakt van deelvragen en een aantal stappen van de doorwerkingstheorie. Dit waren de volgende stappen: 1. Analyse van het initiële beleid naar typen beleidsuitspraken, 2. Analyse van het initiële beleid naar aangesproken actoren, 3. Interpreteren van het initiële beleid naar onderdelen van de nageschakelde beleidsvorming en 4. Conformiteitsmeting met daarin: Plan- of beleidsconformiteit, Gedragsconformiteit en Finale conformiteit.

Voor het beantwoorden van deelvraag één wordt het Rijksbeleid voor goedkope woningen op het platteland geanalyseerd. Het Rijk kent drie beleidsstukken en drie wetten die betrekking hebben op het beleid voor goedkope woningen op het platteland, dit zijn: Nota mensen, wensen wonen, Agenda Vitaal Platteland, Nota Ruimte, Huistingswet, Wet Ruimtelijke Ordening (hierna Wro te noemen) en de Woningwet. De doeluitspraak van het Rijk, dat voortkomt uit deze beleidsstukken, is het behouden van de sociale cohesie in plattelandsgemeenten door de inwoners van deze gemeenten centraal te stellen. Gemeenten moeten plannen maken met de inwoners en de behoefte van deze inwoners staan centraal want aan de hand van deze behoefte kan de gemeente bouwen voor de natuurlijke bevolkingsaanwas.

Bij deelvraag twee wordt het beleid voor goedkope woningen van de provincie Gelderland onderzocht. Het belangrijkste initiële beleid van Gelderland voor goedkope woningen op het platteland bestaat uit de Woonvisie Gelderland deel a, Kwalitatief Woon Programma II en III en het Streekplan Gelderland 2005. De doeluitspraak van de provincie Gelderland kan omschreven worden als het aanbod goedkope woningen bevorderen voor lage inkomensgroepen, zoals starters, door de behoefte van de inwoners van plattelandsgemeenten centraal te stellen.

Deelvraag drie behandelt het beleid van de gemeente Bronckhorst betreffende goedkope woningen en de invloed van het Rijk en de provincie Gelderland hierin. Het beleid van Bronckhorst bestaat uit de Woonvisie en de structuurvisie bebouwd gebied. De algemene doeluitspraak die naar voren komt uit deze beleidsstukken is: het realiseren van 1.225 woningen, met een groot deel in de goedkope sector, zorgt ervoor dat de sociale cohesie in Bronckhorst verbetert. Hierbij is het van belang dat de inwoners bij de plannen betrokken worden. Er moet veel gecommuniceerd worden met de inwoners. Het Rijk heeft niet direct invloed op het beleid van Bronckhorst. Wel stelt de nieuwe Wro dat de provincies en gemeenten

verplicht zijn een structuurvisie op te stellen. Dit wordt zowel door de provincie Gelderland als de Bronckhorst gedaan, dit is een vorm van doorwerking. Bronckhorst heeft een Woonvisie opgesteld, dit is in één lijn met het beleid van de provincie Gelderland. Verder moet de gemeente Bronckhorst verantwoording afleggen aan de provincie Gelderland middels planningslijsten. Op basis van deze lijsten wordt controle uitgeoefend door de provincie op de realisatie van de plannen in Bronckhorst. Gesteld kan worden dat de provincie veel invloed heeft op het beleid van Bronckhorst. Dit doet de provincie door afspraken op te stellen in het KWP, een subsidie te geven aan Bronckhorst voor de realisatie van goedkope woningen en een provinciale verordening op te stellen (A. Baars, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010).

Deelvraag vier geeft de factoren van de doorwerking van het Rijksbeleid in gemeentelijk beleid weer. Doorwerking van beleid is afhankelijk van de doelen van de overheidslagen en de instrumenten die overheidslagen gebruiken. De doeluitspraak van het Rijk is het behouden van de sociale cohesie in plattelandsgemeenten door de inwoners van deze gemeenten centraal te stellen. Het Rijk geeft aan dat provincies en gemeenten zelf een planologisch kader voor thema bebouwing in het buitengebied op moeten stellen (Ministerie van VROM, 2006). Dit is het motto van de Nota Ruimte "Decentraal wat moet, centraal wat kan". Het is dus aan de provincie zelf hoe ze het beleid van plattelandsgemeenten wil invullen. Het Rijk geeft wel aan dat deze gemeenten voldoende ruimte moeten krijgen om in de natuurlijke bevolkingsaanwas te kunnen voorzien (Ministerie VROM, 2006, p.82).

Ook heeft het Rijk de startersregeling bedacht. Sinds 2008 is de nieuwe Wro inwerking getreden welke provincie en gemeenten plicht stelt om een structuurvisie op te stellen. Ook een middel om het beleid van goedkope woningen te handhaven. De provincie Gelderland stelt hardere eisen aan het woonbeleid voor plattelandsgemeenten. De provincie heeft een KWP II en III opgesteld waarin beschreven staat dat Bronckhorst 1.100 woningen moet realiseren. Ook blijkt uit KWP III dat tenminste 50% van deze hoeveelheid uit betaalbaar moet bestaan. De provincie Gelderland heeft instrumenten die ingezet kunnen worden om het beleid van goedkope woningen te sturen. Dit zijn de starterslening, het KWP II en III, Stimuleringsbijdrage Goedkope Woningbouw, een monitoringssysteem en de provinciale verordening. Uit de statistieken blijkt dat Bronckhorst meer is gaan bouwen na de VINEX, dus het beleid werkt door. Bronckhorst heeft meer ruimte gekregen om te kunnen bouwen en heeft dit ook gedaan. Ook het aandeel goedkope woningen is gestegen. Echter bedraagt dit nog niet de volle 50% die de provincie wil. Dit komt omdat Bronckhorst vooral kijkt naar wat de behoefte is van de inwoners. Het beleid is dus wel doorgewerkt door de verschillende factoren alleen nog niet optimaal. Lokale factoren die invloed kunnen uitoefenen op de doorwerking van het beleid in de gemeente Bronckhorst zijn de woonbehoeften van de inwoners en de demografische ontwikkelingen door de jaren heen.

Bij deelvraag vijf is de woningproductie in Bronckhorst over de afgelopen 10 jaar onderzocht. In de periode van de VINEX (1998-2004) zijn 637 woningen gereedgekomen. Na de VINEX (2005-2009), zijn er 666 woningen gereedgekomen. Het aandeel goedkope woningen tot en met 2004 bedraagt 21,5% (137 woningen). In Bronckhorst zijn 150 betaalbare huurwoningen en zo'n 100 goedkope woningen gerealiseerd vanaf 2005 (D. Wolters, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). Dit betekent dat 37,5% van de totale woningbouw, in de periode 2005-2009, in het goedkope segment is gebouwd. Dit is aanzienlijk verbeterd ten opzichte van de VINEX periode, er is sprake van doorwerking. Ook zijn sporen van beleidswijzigingen in de woningproductie te onderscheiden. Voor 2004, in de VINEX periode, is weinig tot niets gebouwd in de gemeente Bronckhorst. Als er al gebouwd werd, gebeurde dit vooral in het duurdere segment. De provincie Gelderland bepaalde hoeveel woningen Bronckhorst mocht bouwen, dit wordt ook wel contingenten beleid genoemd. Na de komst van de Nota Ruimte, waarin gemeenten de ruimte moeten krijgen om in eigen bevolkingsaanwas te kunnen voorzien, is de gemeente meer gaan bouwen.

In deelvraag zes is het gemeentelijk beleid van Duiven met de invloed van het Rijk en Stadsregio Arnhem Nijmegen onderzocht. Het beleid van de gemeente Duiven bestaat uit de structuurvisie en de beleidsnota Wonen/Visie wonen en werken. Het belangrijkste wat naar voren komt uit deze twee beleidsdocumenten is dat Duiven streeft naar een evenwichtige bevolkingsopbouw door de sociale kernvoorraad te handhaven en te vergroten en het woonbeleid te stabiliseren. Er moet voldoende aanbod aan goedkope woningen gerealiseerd worden voor starters en senioren. Duiven ondervindt geen rechtstreekse invloed op de doorwerking van het beleid door het Rijk. Duiven moet verantwoording afleggen aan de stadsregio Arnhem Nijmegen, deze legt weer verantwoording af aan het Rijk. Duiven

ondervindt wel rechtstreekse invloed op de doorwerking van het beleid door de stadsregio. Tussen Duiven en de stadsregio zijn bestuurlijke afspraken gemaakt en daar houdt Duiven zich aan. In deze afspraken is gesteld dat per opgeleverde goedkope woning een bedrag van €5000 wordt uitgekeerd. Ook is bepaald in het regionaal plan dat de Duiven in plannen tenminste 50% van de te bouwen woningen in het goedkope segment moet realiseren (P.Verhoef, persoonlijke communicatie 3 juni 2010).

In de laatste deelvraag zijn de ontwikkelingen van de woningproductie van Duiven weergegeven. In de VINEX periode zijn veel woningen in de overige prijsklasse gerealiseerd. In totaal zijn 596 woningen gebouwd en 10% daarvan is in de goedkope sector gerealiseerd. Na de VINEX zijn 620 woningen gereedgekomen en het aandeel goedkope woningen bedraagt 58% dit is aanzienlijk verbeterd ten opzichte van de VINEX periode. Het is duidelijk te zien dat er beleidswijzigingen zijn geweest.

Ten slotte worden conclusies getrokken over de doorwerking van het Rijksbeleid in gemeentelijk beleid van Bronckhorst. Het Rijksbeleid werkt op de volgende manier door in het gemeentelijk beleid van Bronckhorst. Het Rijk stelt dat gemeenten in landelijk gebied ruimte moeten krijgen om te kunnen voorzien in de bevolkingsaanwas. Dit is uitgevoerd. Het aandeel goedkope woningen is na de VINEX aanzienlijk verbeterd. De provincie Gelderland heeft het zelfde doel als het Rijk, de inwoners in gemeenten moeten centraal worden gesteld. Dit is ook uitgevoerd, Bronckhorst heeft de beleidsstukken opgesteld in samenwerking met woningcorporaties en de inwoners, door het uitvoeren van een woningbehoefte onderzoek. Op basis van de vraag naar goedkope woningen wordt het beleid opgesteld en gerealiseerd. Zowel het Rijk als provincie Gelderland maken gebruik van verschillende instrumenten om het beleid van goedkope woningen te sturen. Enkele voorbeelden zijn de starterslening, Wro , koopsubsidie en het KWP II en III. De veronderstelling die gesteld is aan het begin van deze thesis is juist geweest.

Er zijn twee vormen van doorwerking onderzocht in deze thesis, dit zijn: Rijk-provincie Gelderland–Bronckhorst en Rijk–provincie Gelderland–stadsregio Arnhem Nijmegen–Duiven. In deze trajecten zijn overeenkomsten en verschillen te onderscheiden in het beleid van provincie Gelderland in het beleid van de stadsregio. Het grootste verschil is dat de stadsregio verlengd lokaal bestuur is, de provincie blijft provincie en staat boven de stadsregio. De volgende overeenkomsten in de beleidsstukken en instrumenten kunnen worden genoemd; zowel de stadsregio als provincie willen dat de woningbouwopgave in de regio bekend worden gemaakt door gemeenten. Het woonbeleid van deze twee overheidslagen is inhoudelijk het zelfde. Er moet voldoende aanbod van kwalitatief passende woningen en woonmilieus worden gecreëerd voor de regionale woningbehoefte. Beide overheidslagen maken gebruik van geld, als instrument, om goedkope woningbouw te stimuleren. Ook maken beide overheidslagen gebruik van een monitoringssysteem welke in grote lijnen overeenkomen. Er zijn ook verschillen naar voren gekomen in de beleidsstukken en instrumenten van de twee overheidslagen, dit zijn: de stadsregio maakt afspraken met woningcorporaties, de provincie laat dit over aan gemeenten. Bij het doorwerkingsstraject Rijk–Provincie Gelderland–Bronckhorst is sprake van bottom up doorwerking, de Woonvisie van Bronckhorst dient als input voor het provinciaal beleid. De provincie heeft een startersfonds opgericht bij SVn om gemeenten tegemoet te kunnen komen bij de starterslening. Dit heeft de stadsregio niet. De provincie kan meer invloed uit oefenen dan een stadsregio. Als het beleid van de stadsregio niet goed is kan de provincie hier ook nog ingrijpen. Zoveel invloed kan de stadsregio niet uitoefenen, ze is verlengd lokaal bestuur en ze moet verantwoording afleggen aan provincie Gelderland.

Toch is het beleid van de stadsregio effectiever geweest dan dat van de provincie Gelderland met betrekking op de realisatie van goedkope woningen in plattelandsgemeenten. Dit kan mede verklaard worden omdat de stadsregio verlengd lokaal bestuur is, er is meer draagvlak. De stadsregio is een overkoepelend orgaan van alle gemeenten die hierbij aangesloten zijn. Een gemeente staat dicht bij de inwoners en weet daarom beter wat de wensen en behoeften van de inwoners zijn. De provincie Gelderland staat verder van de inwoners af en weet daarom niet direct wat de behoeften van de inwoners zijn. Dit zou een verklaring kunnen zijn dat het beleid van de stadsregio effectiever is geweest. Ook heeft het Rijk meer invloed uitgeoefend op de stadsregio bij de realisatie van goedkope woningen, er is een convenant afgesloten waarin de stadsregio 52 miljoen euro heeft gekregen voor de realisatie van goedkope woningen, het Rijk heeft in dit doorwerkingsstraject meer gestimuleerd als bij de provincie Gelderland. Dit kan ook een verklaring zijn waarom het beleid van de stadsregio effectiever is geweest.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	III
SAMENVATTING	IV
1. INLEIDING	1
1.1 PROJECTKADER.....	1
1.2 DOELSTELLING	3
1.2.1 Maatschappelijke relevantie	3
1.2.2 Wetenschappelijke relevantie	3
1.3 ONDERZOEKSMODEL	4
1.4 VRAAGSTELLING	4
1.4.1 Onderzoeksvragen en deelvragen.....	4
1.5 WERKWIJZE.....	5
1.6 LEESWIJZER	6
2. METHODOLOGIE	7
2.1 ONDERZOEKSAANPAK	7
2.1.1 Breedte of diepgang.....	7
2.1.2 Kwantificerende of kwalificerende benadering.....	7
2.1.3 Empirisch onderzoek of niet-empirisch onderzoek.....	8
2.1.4 Gekozen onderzoeksstrategie(en).....	8
2.2 ONDERZOEKSMATERIAAL.....	8
3. THEORETISCH KADER	11
3.1 DOORWERKINGSTHEORIE	11
3.1.1 Beleidsreconstructie	12
3.1.2 Conformiteitsmeting	13
3.1.3 Besluitvormingsanalyse.....	14
3.2 ANALYSEKADER	14
4. DOORWERKING VAN RIJKSBELEID	17
4.1 INLEIDING	17
4.2 DOORWERKING VAN BELEID IN DE VINEX PERIODE.....	17
4.3 HET HUIDIGE RIJKSBELEID.....	20
4.4 RESULTATEN VAN DOORWERKING	25
Woningbouw van 1998 tot en met 2009	25
Migratie.....	26
4.5 CONCLUSIE	27
5. DOORWERKING VAN BOVENGEMEENTELIJK BELEID	28
5.1 INLEIDING	28
5.2 DOORWERKING VAN HET BELEID VAN DE PROVINCIE GELDERLAND	28
5.2.1 Doorwerking van beleid in de VINEX periode.....	28
5.2.2 Het huidige provinciale beleid.....	29
5.2.3 Doorwerking van het Rijk naar de provincie Gelderland.....	33
5.2.4 Resultaten van doorwerking	36
Woningbouw van 1998 tot en met 2009	36
Migratie.....	36
5.3 DOORWERKING VAN HET BELEID VAN DE STADSREGIO ARNHEM NIJMEGEN	37
5.3.1 Doorwerking van het beleid in de VINEX periode.....	37

5.3.2 Het huidige beleid van de stadsregio Arnhem Nijmegen	38
5.3.3 Doorwerking van het Rijk naar de stadsregio Arnhem Nijmegen	42
5.3.4 Resultaten van doorwerking	46
Woningbouw van 1998 tot en met 2009	46
Migratie.....	46
5.4 CONCLUSIE.....	47
6. DOORWERKING IN GEMEENTELIJK BELEID	48
6.1 INLEIDING	48
6.2 DOORWERKING IN HET BELEID VAN DE GEMEENTE BRONCKHORST	48
6.2.1 Doorwerking van beleid in de VINEX periode.....	48
6.2.2 Het huidige beleid van de gemeente Bronckhorst	49
6.2.3 Doorwerking van het Rijk via de provincie Gelderland naar de gemeente Bronckhorst.....	53
6.2.4 Invloed van het Rijk op de doorwerking in beleid van de gemeente Bronckhorst.....	55
6.2.5 Lokale factoren die doorwerking beïnvloeden	56
6.2.6 Resultaten van doorwerking	57
Woningbouw van 1998 tot en met 2009	57
Migratie.....	57
6.3 DOORWERKING IN BELEID VAN DE GEMEENTE DUIVEN	58
6.3.1 Doorwerking van beleid in de VINEX periode.....	58
6.3.2 Het huidige beleid van gemeente Duiven.....	59
6.3.3 Doorwerking van de stadsregio Arnhem Nijmegen naar de gemeente Duiven	61
6.3.4 Invloed van het Rijk op de doorwerking van beleid in de gemeente Duiven	63
6.3.5 Lokale factoren die doorwerking beïnvloeden	63
6.3.6 Resultaten van doorwerking	64
Woningbouw van 1998 tot en met 2009	64
Migratie.....	65
6.4 CONCLUSIE.....	65
7. CONCLUSIE	69
7.1 HOOFDVRAAG 1: HOE WERKT HET RIJKSBELEID VOOR GOEDKOPE WONINGEN DOOR NAAR DE GEMEENTE BRONCKHORST?.....	69
7.2 HOOFDVRAAG 2: WAT ZIJN DE OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN TUSSEN HET BOVENGEMEENTELIJKE BELEID, BETREFFENDE GOEDKOPE WONINGEN, VAN DE PROVINCIE GELDERLAND EN DE STADSREGIO ARNHEM NIJMEGEN?	71
7.2.1 Overeenkomsten	71
7.2.2 Verschillen	72
KRITISCHE EVALUATIE.....	74
LITERATUURLIJST.....	76
BIJLAGE 1: TABELLEN BIJ HOOFDSTUK 4 RIJKSBELEID.....	81
BIJLAGE 2: SCHEMA DOORWERKING RIJK- PROVINCIE -GEMEENTE NA VINEX	83
BIJLAGE 3: SCHEMA DOORWERKING RIJK- PROVINCIE - STADSREGIO- GEMEENTE NA VINEX	84
BIJLAGE 4: TABELLEN BIJ HOOFDSTUK 5 BOVENGEMEENTELIJK BELEID VAN PROVINCIE GELDERLAND	85
BIJLAGE 5: TABELLEN BIJ HOOFDSTUK 5 BOVENGEMEENTELIJK BELEID VAN STADSREGIO ARNHEM NIJMEGEN.....	87
BIJLAGE 6 : PLATTEGROND VAN BRONCKHORST.....	89
BIJLAGE 7: TABELLEN BIJ HOOFDSTUK 6 GEMEENTELIJK BELEID VAN BRONCKHORST.....	90
BIJLAGE 8: TABELLEN BIJ HOOFDSTUK 6 GEMEENTELIJK BELEID VAN DUIVEN	92
BIJLAGE 9: UITGEWERKTE INTERVIEWS	94

1. Inleiding

1.1 Projectkader

In het verleden richtte men zelf zijn eigen woonomgeving in. Men zocht een geschikte plek en bouwde daar een huis, naar eigen smaak, om met de familie oud te worden. Tegenwoordig is dit bijna niet meer mogelijk, de bevolking is in de loop der jaren sterk toegenomen. Door deze toenemende bevolkingsgroei, wordt de huisvesting door de overheid in samenwerking met ontwikkelaars en corporaties geregeld. Om een zo goed mogelijke samenhang tussen samenleving en ruimte te creëren, ook wel ruimtelijke ordening genoemd, stelde het Rijk verschillende Nota's over de Ruimtelijke Ordening op met in 1960 de eerste (van der Cammen & de Klerk, 2008). Na de eerste, tweede, derde en vierde nota over de Ruimtelijke ordening trad in 1994 de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra, ook wel VINEX, in werking. De kern van het VINEX-beleid was: zo veel mogelijk bouwen in en aan steden, in belang van het milieu en de stedelijke vitaliteit (van der Cammen & de Klerk, 2008, p.349). Voor plattelandsgemeenten was er een restrictief beleid, dit wil zeggen dat deze gebieden niet of beperkt mochten bouwen. In de VINEX werden rode en groene contouren gehanteerd, waar bebouwing mocht plaats vinden, werd vastgelegd met rode contouren. De bedoeling was om rond dorpen en steden rode contouren te trekken, buiten de rode contouren mocht geen bebouwing plaatsvinden. Binnen de groene contouren (bijvoorbeeld rond natuurgebieden) werd dat al helemaal niet toegestaan (van der Cammen & de Klerk, 2008, p. 347-358).

Door het restrictief beleid, in de VINEX, voor het platteland werd het volgende probleem gesignaleerd: de afgelopen jaren is er in plattelandsgemeenten weinig gebouwd. Als er al gebouwd werd, werd vooral het beleid toegepast waarbij vooral relatieve dure woningen of villa's gerealiseerd werden (Bosten, Crommentuijn & Verhorst, 2003,p.8). Het is erg kostbaar om in plattelandsgemeenten goedkope woningen te bouwen. Doordat er niet te veel goedkope woningen in één keer gebouwd kunnen worden, kost dit de gemeenten veel geld (Havermans, 2009). Het begrip goedkope woningen wordt gedefinieerd als zowel goedkope koop als goedkope huurwoningen. Door de bouw van dure woningen en villa's werden kapitaalkrachtige inwoners uit de steden aangetrokken om in deze woningen op het platteland te gaan wonen. Het platteland heeft namelijk een aantrekkelijk woonklimaat als gevolg van de ruimte die er is, de nabijheid van de woning tot het buitengebied en de sociale contacten die in de dorpen op het platteland bestaan. Dorpen op het platteland schetsen een beeld van overzichtelijkheid veiligheid, netheid en 'terug naar de natuur'. Ook kan men meer woning en grond voor hetzelfde bedrag krijgen als in de stad (Ministerie Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (hierna Ministerie VROM te noemen, 2000, p.155.). De trek van de steden naar het platteland zorgde voor een prijsstijging van de woningen op het platteland, wat er toe geleid heeft dat starters op de woningmarkt, de prijzen voor woningen in hun eigen plattelandsgemeente niet meer konden betalen. Om toch een goedkope woning te vinden, ging men opzoek naar goedkope woningen, deze zijn in de stad gelegen en worden in kleine plattelandsgemeenten te weinig gebouwd (Bosten, Crommentuijn & Verhorst, 2003,p.8).

Het probleem wat nu geschetst kan worden is dat op het platteland weinig starters wonen. Starters hebben behoefte aan goedkope woningen en de eigen gemeente kan hier niet aan voldoen. Het gevolg hiervan is dat starters naar de steden trekken. Daartegenover staat dat het platteland meer kapitaalkrachtige inwoners heeft, deze kapitaalkrachtigen trekken van de stad naar het platteland. De sociale samenhang van de bevolking komt onder druk te staan (Nota Ruimte, 2006). Dit probleem is een onderzoek waard omdat starters een kans moeten krijgen, van de gemeente, om in eigen gemeente te blijven wonen, er zou een goed aanbod voor goedkope woningen moeten worden toegevoegd in gemeenten (Woonvisie Bronckhorst, 2008). Na de constatering van dit probleem heeft het Rijk in de Nota Ruimte bepaald dat plattelandsgemeenten meer ruimte moeten krijgen om te bouwen voor de natuurlijke bevolkingsaanwas. Het volgende wordt gesteld in de Nota Ruimte:

"In iedere gemeente zal voldoende ruimte worden geboden om te voorzien in de natuurlijke bevolkingsaanwas. Dit geldt ook voor het landelijke gebied, waar vooral starters en ouderen

moeite hebben aan een geschikte woning te komen, waardoor de sociale samenhang onder druk komt te staan.” (Nota Ruimte, 2006, p.82).

Het beleid van gemeenten zal onderzocht moeten worden om te analyseren of het Rijksbeleid doorwerkt in het gemeentelijk beleid. Daarna kan geconcludeerd worden of het Rijksbeleid ook daadwerkelijk iets oplevert voor de starters. De doorwerking van het Rijksbeleid kan op twee manieren geschieden. De eerste mogelijkheid is: Rijksbeleid, welke doorwerkt via de tussenschakel van de provincie in gemeentelijk beleid. Een andere mogelijkheid kan zijn: Rijksbeleid, provincie, welke doorwerkt via de tussenschakel van de stadsregio in het gemeentelijk beleid. Binnen stadsregio's werken gemeenten met elkaar samen aan de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Belangrijke thema's kunnen zijn: wonen, ruimte, verkeer, werken en milieu. Het vraagstuk van ruimtelijke spreiding van (goedkope) woningen valt hieronder (Stadsregio's, 2010). In deze thesis zullen de twee manieren van doorwerking van het Rijksbeleid onderzocht gaan worden en zal een vergelijking worden gemaakt het beleid van de stadsregio en het beleid van de provincie.

De eerste gemeente die onderzocht wordt, is de gemeente Bronckhorst, deze valt onder het doorwerkingstraject Rijk-provincie-gemeente. Het bovengemeentelijk beleid waar deze gemeente mee van doen heeft, is het beleid van de provincie Gelderland. De gemeente Bronckhorst, één van de tien grootste plattelandsgemeenten van Nederland en in Gelderland gelegen is, kampt ook met het probleem dat de sociale samenhang onder druk komt te staan (A. Baars, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). Er is niet genoeg aanbod van goedkope woningen voor starters om in de gemeente te blijven wonen (Woonvisie Bronckhorst, 2008).

Naast doorwerking van het Rijksbeleid in gemeentelijk beleid via de tussenschakel van de provincie, kan het Rijksbeleid ook via een stadsregio in gemeentelijk beleid doorwerken. In deze thesis is gekozen voor de stadsregio Arnhem Nijmegen (voorheen KAN-gebied). Deze stadsregio heeft getracht om de sociale samenhang in dit gebied te verbeteren. Het toevoegen van goedkope woningen aan de bestaande woningvoorraad op het platteland, is in deze stadsregio in belangrijke mate gerealiseerd. In 2004 had de stadsregio het convenant woningbouwafspraken 2005-2010 met het ministerie van VROM afgesloten. In dit convenant wordt een zware kwantitatieve bouwopgave aan de stadsregio toevertrouwd. In vijf jaar tijd zouden 24.591 woningen moeten worden toegevoegd aan de bestaande woningvoorraad van de stadsregio. Hiermee wordt het woningtekort teruggebracht (Betaalbaar wonen KAN! Factsheet 2005-2008, z.j.).

Een uitgangspunt van het Rijk was en is dat de randgemeenten dienen bij te dragen aan de huisvesting van de doelgroepen, starters en senioren. Onder het motto “Tempo KAN” heeft de stadsregio zich sinds 2005 sterk gemaakt voor tempoversnelling in de woningbouw. Het gaat daarbij niet alleen om de hoeveelheid nieuwe woningen maar ook om de bereikbaarheid voor de doelgroepen van het beleid. Een groot deel van de nieuwbouw moet betaalbaar en geschikt zijn voor starters en ouderen (Betaalbaar wonen KAN! Factsheet 2005-2008, z.j.), daarom is het interessant om deze stadsregio te gebruiken als referentieproject voor een vergelijking.

Om te onderzoeken hoe, en in welke mate het gemeentelijk beleid van Bronckhorst werkt, zal geanalyseerd worden hoeveel goedkope woningen de afgelopen jaren zijn gerealiseerd in de gemeente Bronckhorst en zal een vergelijking worden gemaakt met een gemeente uit het referentiegebied, stadsregio Arnhem Nijmegen. Gekozen is voor de gemeente Duiven omdat deze qua inwonersaantal ongeveer overeenkomt met Bronckhorst. De gemeente Duiven is gelegen in de stadsregio, welke als referentieproject wordt genomen omdat deze stadsregio relatief veel succes behaald heeft, wat betreft de bouw van goedkope woningen. Beleid kan niet meteen werken, door de procedures gaat er tijd overheen voordat het beleid uitgevoerd kan worden, pas daarna kan geconcludeerd worden of het beleid werkt.

Samenvattend: De omslag in het Rijksbeleid tussen de vierde nota extra (VINEX) en de Nota Ruimte (vijfde nota), is de aanleiding om te onderzoeken of het Rijksbeleid van de Nota Ruimte daadwerkelijk (plattelands) gemeente de gelegenheid geeft om te bouwen op het platteland. In deze thesis zal onderzocht worden in hoeverre het Rijksbeleid uit de Nota Ruimte wordt meegenomen in het beleid voor goedkope woningen in de gemeente Bronckhorst en Duiven. Er zal onderzoek gedaan worden naar het Rijksbeleid, het provinciaal beleid, het beleid van de stadsregio Arnhem Nijmegen, het beleid van de

gemeente Duiven en het beleid van de gemeente Bronckhorst, betreffende goedkope woningen. Verder zal een vergelijking worden gemaakt tussen het beleid van stadsregio Arnhem Nijmegen en het provinciaal beleid van de provincie Gelderland. De vergelijking zal worden gemaakt om overeenkomsten en verschillen tussen het beleid van goedkope woningen in de provincie Gelderland en de stadsregio Arnhem Nijmegen, welke bij deze stadsregio effectief is geweest, te onderscheiden.

1.2 Doelstelling

Uit het projectkader kan worden afgeleid dat de sociale samenhang in de gemeente Bronckhorst en Duiven onder druk komt te staan door een onevenwichtige bevolkingssamenstelling. Dit is een probleem en daarom een onderzoek waard. De doelstelling is een weergave van wat bereikt wordt met dit onderzoek en hoe het onderzoek eraan bijdraagt.

Het doel van het onderzoek is het leveren van een bijdrage aan het beleid, voor het vergroten van het aanbod goedkope woningen, in de gemeente Bronckhorst door de doorwerking van Rijks- en provinciaal beleid met betrekking tot goedkope woningen in deze gemeente te analyseren, en daarbij het beleid van de provincie Gelderland te vergelijken met het beleid van de stadsregio Arnhem Nijmegen.

In deze thesis zal onderzocht worden in hoeverre het Rijksbeleid uit de Nota Ruimte, doorwerkt in het beleid voor goedkope woningen in de gemeente Bronckhorst. Het onderzoek zal zich richten op het Rijksbeleid, het provinciaal beleid, het beleid van de stadsregio Arnhem Nijmegen, het beleid van gemeente Duiven en het beleid van de gemeente Bronckhorst, betreffende goedkope woningen. Verder zal in het onderzoek een vergelijking plaatsvinden tussen het beleid van stadsregio Arnhem Nijmegen en het provinciaal beleid van de provincie Gelderland. Door het toepassen van deze vergelijking, kan een conclusie worden getrokken over de effecten van de manier waarop de provincie Gelderland omgaat met het uitbreiden van het aanbod goedkope woningen in vergelijking met de stadsregio Arnhem Nijmegen, waarin dit effectief is geweest.

1.2.1 Maatschappelijke relevantie

De samenleving als geheel heeft baat bij een effectief beleid voor goedkope woningen in de gemeente Bronckhorst. Zoals eerder vermeld in het projectkader komt de sociale samenhang in plattelandsgemeenten, zoals Bronckhorst, onder druk te staan omdat starters weg trekken uit deze gemeenten, en kapitaalkrachtigen trekken naar deze gemeenten toe omdat ze behoefte hebben aan rust en groen in de leefomgeving. Om deze sociale samenhang te verbeteren zal een effectief beleid voor goedkope woningen in de plattelandsgemeenten een uitkomst bieden, waardoor starters de kans krijgen om in de gemeente te blijven wonen. In het kader van dit onderzoek zal geanalyseerd worden hoe het beleid van de gemeente Bronckhorst, betreffende goedkope woningen, beïnvloed wordt door, en daadwerkelijk leidt tot het realiseren van goedkope woningen in deze gemeente. Ook zullen uitspraken gedaan worden over het effect van de manier waarop bovengemeentelijk beleid (Rijk en provincie Gelderland) doorwerkt in het gemeentelijk beleid van Bronckhorst.

1.2.2 Wetenschappelijke relevantie

In deze thesis worden ingegaan op het beleid van de Nota Ruimte, het provinciaal beleid van de provincie Gelderland, het beleid van de stadsregio Arnhem Nijmegen, het beleid van de gemeente Duiven en het beleid van de gemeente Bronckhorst. Door te onderzoeken hoe het Rijksbeleid heeft doorgewerkt in het beleid van lagere overheden (zoals provincie Gelderland, de stadsregio, gemeente Duiven en gemeente Bronckhorst) kan geanalyseerd worden of het Rijk veel effect heeft op het beleid van de gemeenten en wat daarop de invloed is van de manier waarop twee verschillende vormen van bovengemeentelijk beleid (provincie Gelderland dan wel stadsregio Arnhem Nijmegen) worden vormgegeven. Ook kan onderzocht worden of dit effect van het Rijk een stimulans is voor de woningproductie van goedkope woningen in de gemeente Bronckhorst. Daarom is het wetenschappelijk interessant om meer te weten te komen over hoe het beleid in de Nederlandse samenleving doorwerkt in de realisatie van goedkope woningen. Om het onderzoek uit te kunnen voeren zal de doorwerkingstheorie worden toegepast om te kunnen analyseren in

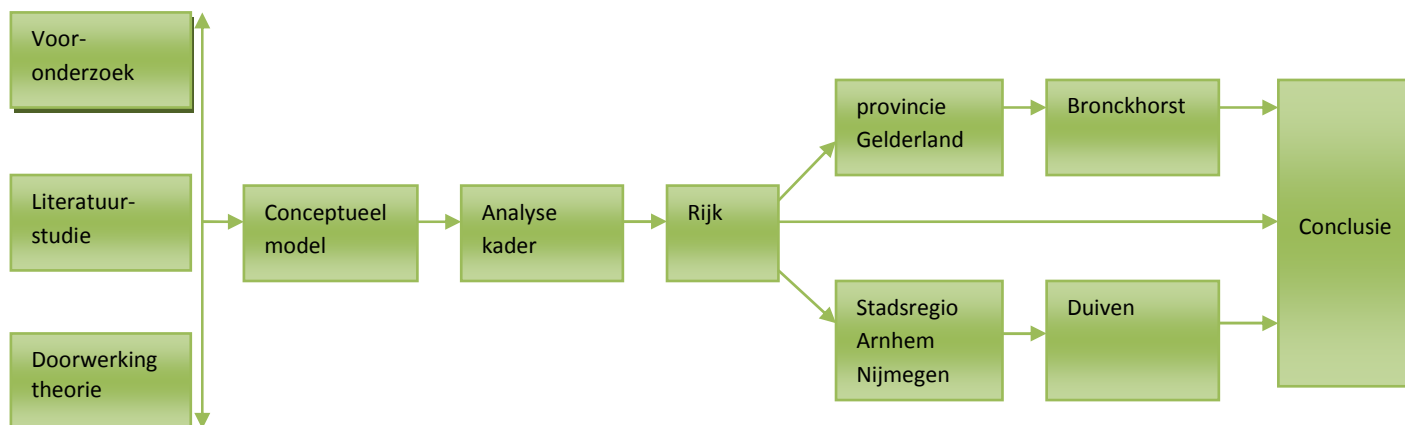
hoeverre het Rijksbeleid, via de tussenschakel van de provincie Gelderland, kan leiden tot doorwerking in het beleid van de gemeente Bronckhorst. Om een vergelijking te kunnen maken voor de doorwerking het Rijksbeleid zal de stadsregio Arnhem Nijmegen, met daarin de gemeente Duiven gelegen, als referentie worden genomen, deze heeft het beleid voor goedkope woningen effectief weten te realiseren. Op deze manier wordt meer inzicht verkregen in enkele factoren die bijdragen aan de doorwerking van beleid.

1.3 Onderzoeksmodel

Zoals in het projectkader is gebleken, is het probleem gelegen in dat de sociale samenhang in de gemeente Bronckhorst onder druk komt te staan. De huidige situatie in de gemeente, betreffende het aanbod goedkope woningen, zal moeten veranderen, anders blijven de problemen zich voordoen. Een praktijkgericht onderzoek is daarom het meest op zijn plaats.

Het doel zoals aangegeven in deelhoofdstuk 1.2 (doelstelling) is een bijdrage leveren aan het beleid voor goedkope woningen in de gemeente Bronckhorst door onderzoek te doen naar de doorwerking van het Rijksbeleid op de onderliggende overheidslagen.

In dit onderzoek zullen het beleid voor goedkope woningen van de gemeente Bronckhorst en Duiven, het provinciaal beleid, van de provincie Gelderland, het beleid van de stadsregio Arnhem Nijmegen en het Rijksbeleid naast elkaar worden gelegd om te analyseren in hoeverre het Rijksbeleid doorwerkt in het gemeentelijk beleid. In het analyse kader zal de doorwerkingstheorie verder uitgediept worden. Met deze theorie zal de doorwerking van Rijksbeleid tot en met gemeentelijk beleid van Bronckhorst en Duiven geanalyseerd worden. Voorafgaand aan het conceptueel model zal een vooronderzoek, literatuurstudie en bestudering van de doorwerkingstheorie voor alle overheidslagen worden uitgevoerd. Het conceptueel model is een hulpmiddel om te beschrijven hoe de elementen in het onderzoek met elkaar samenhangen en op elkaar inwerken (Verschuren & Doorewaard, 2007). Ook zal een vergelijking plaatsvinden tussen de provincie Gelderland en de stadsregio Arnhem Nijmegen, om te onderzoeken of er verschillen zijn in de effectiviteit van het beleid. Onderstaand figuur, figuur 1, laat een schematische weergave zien van het onderzoeksmodel.



Figuur 1: schematische weergave onderzoeksmodel

1.4 Vraagstelling

In de vraagstelling van het onderzoek wordt bepaald welke kennis nodig is of kan bijdragen aan het bereiken van de doelstelling. Samen met de doelstelling vormt de vraagstelling de probleemstelling van een onderzoek. De vraagstelling van dit onderzoek bestaat uit twee onderzoeksvragen en een aantal deelvragen (Verschuren & Doorewaard, 2007).

1.4.1 Onderzoeksvragen en deelvragen

In dit onderzoek zullen de volgende twee onderzoeksvragen met enkele deelvragen beantwoord worden:

1. Hoe werkt het Rijksbeleid voor goedkope woningen door naar de gemeente Bronckhorst?

- a) *Welk Rijksbeleid is er voor goedkope woningen in Nederland en in het bijzonder voor het platteland?*
- b) *Wat is het provinciaal beleid voor goedkope woningen in Gelderland?*
- c) *Wat is het gemeentelijk beleid van Bronckhorst voor goedkope woningen en wat is de invloed van het Rijk en de provincie Gelderland daarin?*
- d) *Welke factoren uit de doorwerkingstheorie kunnen verklaren dat de doorwerking van het Rijksbeleid tot het beleid van de gemeente Bronckhorst gelopen is zoals het is gelopen?*
- e) *Welke ontwikkeling(en) is(zijn) er te zien met betrekking tot de goedkope woningproductie, in de gemeente Bronckhorst, in de afgelopen 10 jaar? En zijn de sporen van beleidswijzigingen daarin terug te vinden?*

Door te kijken naar het beleid voor goedkope woningen op Rijksniveau zal inzichtelijk worden gemaakt wat voor beleid het Rijk heeft geformuleerd voor goedkope woningen. Vervolgens zal geanalyseerd worden hoe dit beleid wordt geïmplementeerd op provinciaal en gemeentelijk niveau.

Het beleid voor goedkope woningen op provinciaal niveau zal inzichtelijk worden gemaakt door een beschrijving te geven van het beleid van de provincie Gelderland. Er zal een vergelijking worden gemaakt met het beleid op Rijksniveau en als er eventuele afwijkingen worden gevonden zal getracht worden hiervoor een verklaring te vinden. Vervolgens zal gekeken worden hoe dit beleid wordt geïmplementeerd op gemeentelijk niveau.

Door te kijken naar het beleid voor goedkope woningen op gemeentelijk niveau zal inzichtelijk worden gemaakt welk beleid de gemeente Bronckhorst heeft geformuleerd voor goedkope woningen. Verder zal een vergelijking worden gemaakt met het beleid op provinciaal niveau en het Rijk, voor eventuele afwijkingen tussen deze overheidsniveaus zal een verklaring worden gegeven.

Om te kunnen onderzoeken hoe het Rijksbeleid, betreffende goedkope woningen, heeft doorgewerkt naar het beleid van de gemeente Bronckhorst, zullen factoren uit de doorwerkingstheorie worden geanalyseerd. Aan de hand van deze factoren kan geanalyseerd worden in welke mate sprake is geweest van doorwerking en welke factoren daarop van invloed zijn geweest.

Door de realisatie van goedkope woningen en daarmee samenhangende beleidsprocessen te beschrijven en te verklaren zal duidelijk worden hoe het Rijksbeleid, provinciaal beleid en gemeentelijk beleid voor goedkope woningen in de praktijk worden geïmplementeerd.

2. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen het bovengemeentelijke beleid, betreffende goedkope woningen, van de provincie Gelderland en de stadsregio Arnhem Nijmegen?

- a) *Wat is het gemeentelijk beleid van Duiven voor goedkope woningen en wat is de invloed van het Rijk en stadsregio Arnhem Nijmegen daarin.*
- b) *Welke ontwikkeling(en) is (zijn) er te zien met betrekking tot de goedkope woningproductie, in de gemeente Duiven, in de afgelopen 10 jaar? En zijn de sporen van beleidswijzigingen daarin terug te vinden?*

Doorwerking van beleid kan geschieden langs twee wegen. Het beleid van het Rijk kan, via de tussenschakel van de provincie, naar gemeente worden uitgevoerd, maar het kan ook via de tussenschakel van de stadsregio geschieden. Om te onderzoeken of het uitmaakt dat de tussenschakel een provincie en/of stadsregio is, zal een vergelijking plaatsvinden tussen de provincie Gelderland en de stadsregio Arnhem Nijmegen. Er zal onderzocht worden hoe het Rijksbeleid doorwerkt via stadsregio Arnhem Nijmegen in het beleid van gemeente Duiven, waarna overeenkomsten en verschillen kunnen worden geanalyseerd tussen stadsregio Arnhem Nijmegen en de provincie Gelderland.

1.5 Werkwijze

Het onderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste deel betreft een bureauonderzoek en het tweede deel een casestudy. Bij het bureauonderzoek gaat het om een onderzoek naar het beleid voor goedkope woningen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van (digitale) beleidsdocumenten en interviews met ambtenaren

van de gemeente Bronckhorst, gemeente Duiven, de provincie Gelderland en stadsregio Arnhem Nijmegen. Deze zullen geïnterviewd worden om het beleid van de verschillende overheidslagen te onderzoeken. Bij de casestudy wordt een vergelijking gemaakt tussen de doorwerking van het beleid via de tussenschakel van de provincie en de doorwerking van het beleid via de tussenschakel van de stadsregio. Hiervoor zullen interviews plaatsvinden met ambtenaren van de gemeente Bronckhorst en Duiven, provincie Gelderland, stadsregio Arnhem Nijmegen en woningcorporaties. Hoofdstuk 2 Methodiek, geeft een uitgebreid overzicht van de methode die gebruikt gaat worden in dit onderzoek.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk twee zal de methodiek van het onderzoek worden gemotiveerd en toegelicht. Vervolgens zal in hoofdstuk drie de gekozen theorie, de doorwerkingstheorie, worden uitgewerkt. Daarna zal een theoretisch analyse kader worden opgesteld waarin wordt weergegeven hoe de theorie toegepast wordt in het empirische onderzoek. In hoofdstuk vier zal het Rijksbeleid met betrekking tot goedkope woningen op het platteland worden omschreven. In hoofdstuk vijf zal het bovengemeentelijke beleid (provincie Gelderland en stadsregio Arnhem Nijmegen) worden besproken. In hoofdstuk zes wordt het gemeentelijk beleid besproken van Bronckhorst en Duiven. Daarna zal een conclusie worden getrokken of er sprake is van doorwerking en hoe de doorwerking heeft plaatsgevonden. Tot slot zal een kritische evaluatie worden uitgevoerd over het onderzoek.

2. Methodologie

Dit onderzoek heeft als doel een bijdrage leveren aan het beleid voor goedkope woningen in de gemeente Bronckhorst. Er worden in deze thesis twee doorwerkingstrajecten onderzocht, te weten: Rijk - provincie Gelderland - gemeente Bronckhorst en Rijk - provincie Gelderland- stadsregio Arnhem Nijmegen - gemeente Duiven. Voor de gemeente Bronckhorst is gekozen omdat ik zelf in deze gemeente woon. Graag zou ik, als starter, in deze gemeente willen blijven wonen maar dit wordt nog moeilijk omdat de huizen in Bronckhorst voor mij financieel nog niet haalbaar zijn. Het lijkt me daarom interessant om te onderzoeken of Bronckhorst iets doet met het probleem dat de starters niet in de gemeente kunnen blijven wonen omdat er te weinig goedkope woningen beschikbaar zijn. In het doorwerkingstraject Rijk – provincie – stadsregio - gemeente is gekozen voor de gemeente Duiven. Deze gemeente is in de stadsregio Arnhem Nijmegen gelegen en telt ongeveer hetzelfde aantal inwoners als de gemeente Bronckhorst. Ook is deze gemeente vanaf het begin, van de oprichting van de stadsregio Arnhem Nijmegen, betrokken geweest bij het beleid van de stadsregio. Duiven verschilt van Bronckhorst omdat de het als een verstedelijkte plattelandsgemeente wordt gezien (P.Verhoef, persoonlijke communicatie, 2010). Om het doel van dit onderzoek te bereiken zijn de volgende twee hoofdvragen opgesteld, die centraal in dit onderzoek staan:

1. Hoe werkt het Rijksbeleid voor goedkope woningen door naar de gemeente Bronckhorst?
2. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen het bovengemeentelijke beleid, betreffende goedkope woningen, van de provincie Gelderland en de stadsregio Arnhem-Nijmegen?

Om deze twee hoofdvragen te kunnen beantwoorden is gebruik gemaakt van een onderzoeksstrategie. In dit hoofdstuk zal worden weergegeven welke onderzoekstrategie(en) gekozen is/zijn, met onderbouwing, en vervolgens zal het onderzoeksmateriaal de revue passeren.

2.1 Onderzoeksaanpak

Een onderzoeksaanpak is het geheel van beslissingen die met elkaar samenhangen over de manier waarop het onderzoek wordt uitgevoerd (Verschuren & Doorewaard, 2007). In een onderzoeksstrategie wordt aangegeven op welke manier informatie, betreffende het onderwerp, wordt verzameld en hoe deze informatie gebruikt wordt om de vraagstelling te kunnen beantwoorden.

Om de juiste onderzoeksstrategie te bepalen, is gebruik gemaakt van een aantal vragen, te weten:

1. Wordt er gekozen, in het onderzoek, voor breedte of diepgang?
2. Wordt er gekozen, in het onderzoek, voor een meer kwantificerende of een meer kwalificerende benadering?
3. Wordt er gekozen, in het onderzoek, voor een empirisch onderzoek in het veld of voor een niet-empirisch onderzoek op basis van door anderen verzameld materiaal.

2.1.1 Breedte of diepgang

In dit onderzoek zal het accent liggen op diepgang. Om te analyseren hoe het Rijksbeleid doorwerkt naar de gemeente Bronckhorst zal gebruik gemaakt worden van de doorwerkingstheorie. De drie hoofdelementen met de daarbij behorende zeven stappen van deze theorie zullen voor drie beleidsniveaus (Rijk, provincie Gelderland en gemeente Bronckhorst) worden gebruikt. Daarnaast zal ook geanalyseerd worden of het provinciaal beleid, voor goedkope woningen, van de provincie Gelderland effectief werkt, waarbij dit beleid wordt vergeleken met beleid van de stadsregio Arnhem Nijmegen. Hiervoor zullen interviews plaatsvinden.

2.1.2 Kwantificerende of kwalificerende benadering

Er zal in dit onderzoek gebruik gemaakt gaan worden van een mix van beiden. Een kwalificerende benadering zal toegepast worden bij het doen van de interviews en analyseren van doorwerking. Het accent van dit onderzoek is dan ook gelegen op de kwalificerende benadering. Er zal een kwantificerende

benadering worden toegepast om de ontwikkeling van de goedkope woningen in de gemeente Bronckhorst en Duiven weer te geven.

2.1.3 Empirisch onderzoek of niet-empirisch onderzoek

In dit onderzoek zal een empirisch onderzoek in het veld worden gedaan maar ook een niet-empirisch onderzoek op basis van door anderen verzameld materiaal. Om te analyseren of het Rijksbeleid doorwerkt in gemeentelijk beleid, zullen de verschillende toegepaste instrumenten en de verschillende beleidsvormen worden onderzocht, dit is een niet-empirisch onderzoek op basis van door anderen verzameld materiaal, het beleid en de toegepaste instrumenten zijn bekend.

Het empirische onderzoek in het veld is erin gelegen dat een vergelijking getrokken gaat worden in het provinciaal beleid voor goedkope woningen van de provincie Gelderland en de stadsregio Arnhem Nijmegen. Er zullen interviews plaatsvinden die de opvattingen van betrokkenen over de twee beleidsvormen weergeven. Daarnaast zullen er interviews plaatsvinden in de gemeente Bronckhorst en Duiven, bij een woningcorporatie in Bronckhorst en Duiven en bij de gemeente Bronckhorst en Duiven, dit wordt ook als empirisch onderzoek gezien.

2.1.4 Gekozen onderzoeksstrategie(en)

Er bestaan vijf soorten onderzoeksstrategieën, namelijk: een survey, een experiment, een casestudy, een gefundeerde theoriebenadering en een bureauonderzoek. Gezien de vragen die in deze thesis beantwoord moeten worden, is gekozen voor een casestudy en een bureauonderzoek. Bij een casestudy wordt een diepgaand en integraal inzicht verkregen in één of meer objecten of processen. Bij een bureauonderzoek maakt men gebruik van geproduceerd materiaal door anderen, waarbij geprobeerd kan worden door middel van reflectie en het raadplegen van literatuur nieuwe inzichten kunnen worden gecreëerd.

Voor een casestudy is gekozen omdat deze voor diepgang zorgt. Er zullen twee gekoppelde casestudies worden uitgevoerd te weten: een analyse van de gemeente Bronckhorst en Duiven, er wordt onderzocht of het aantal goedkope woningen daadwerkelijk is toegenomen en een vergelijking tussen de provincie Gelderland en de stadsregio Arnhem Nijmegen op dit onderdeel. Er zullen interviews worden afgenomen met een medewerker van de stadsregio Arnhem Nijmegen, provincie Gelderland en in de gemeente Bronckhorst en Duiven om te onderzoeken of het beleid van goedkope woningen van deze gebieden werkt. Er zal een vergelijking worden gedaan tussen de provincie Gelderland en de stadsregio Arnhem Nijmegen, vandaar dat gekozen wordt voor een vergelijkende casestudy. Hierin zijn twee varianten te onderscheiden, een hiërarchische variant en een sequentiële variant. In dit onderzoek zal gebruik gemaakt worden van de hiërarchische variant, waarbij eerst cases afzonderlijk van elkaar worden bestudeerd en daarna wordt één case genomen die wordt vergeleken met de andere eerder onderzochte cases om zo overeenkomsten en verschillen te kunnen onderscheiden. Eerst zullen het Rijksbeleid, het provinciaal beleid van de provincie Gelderland en het beleid van de gemeente Bronckhorst onderzocht worden, daarna zal het beleid van de stadregio Arnhem Nijmegen en gemeente Duiven onder de loep worden genomen. Als dit beleid is onderzocht zal een vergelijking worden gedaan tussen het beleid van de stadsregio Arnhem Nijmegen en het provinciaal beleid van de provincie Gelderland om de overeenkomsten en verschillen te kunnen vinden.

Voor een bureauonderzoek is gekozen omdat onderzocht wordt wat het beleid van de verschillende overheidslagen is, dit kan gedaan worden op basis van bestaande literatuur. Er is daarom ook gekozen voor een literatuurstudie.

2.2 Onderzoeksmateriaal

Onderzoeksmateriaal is materiaal dat gebruikt wordt om informatie te verzamelen, die informatie moet de vraagstelling kunnen beantwoorden. In deze paragraaf zal per deelvraag weergegeven worden welke onderzoeksbronnen gebruikt kunnen worden om de vraag te beantwoorden.

De volgende onderzoeksbronnen zullen toegepast worden in dit onderzoek:

- Media
- Personen
- Literatuur

- Documenten

Media zijn bedoeld om gegevens over te brengen aan een breed publiek. Het kan zowel gedrukt als elektronisch zijn. Met gedrukte media worden kranten, tijdschriften en brochures bedoeld, welke in dit onderzoek gebruikt zullen gaan worden. Elektronische media zijn ook onder te verdelen maar internet is het meest relevant voor dit onderzoek en zal daarom gebruikt gaan worden.

Personen zijn vaak de belangrijkste bron van informatie en data. Personen kunnen een grote hoeveelheid informatie verschaffen en zijn daarom zeer gewild om te gebruiken in het doen van een onderzoek. Een persoon brengt kennis over en wordt daarom ook wel een kennisbron genoemd (Verschuren & Doorewaard, 2007).

Literatuur wordt ook gebruikt in dit onderzoek als onderzoeksbron. Er zal wetenschappelijke literatuur worden gebruikt in het onderzoek.

Tot slot worden documenten gebruikt, deze lijken veel op de bron media. Het verschil is dat documenten meestal een duidelijke adressering hebben en media heeft meestal een publieke bestemming. Voorbeelden van documenten kunnen zijn, onderzoeksverslagen, jaarverslagen van bedrijven en nota's van leidinggevend (Verschuren & Doorewaard, 2007).

Om relevante informatie uit deze onderzoeksbronnen te halen, wordt gebruik gemaakt van verschillende manieren, dit wordt ook wel ontsluiting van bronnen genoemd. Welke ontsluiting gebruikt wordt in dit onderzoek zijn: individueel face-to-face interview, inhoudsanalyse en een zoekstelsel.

Een individueel face-to-face interview zal uitgevoerd worden bij de gemeente Bronckhorst, gemeente Duiven, provincie Gelderland, een woningcorporatie in Bronckhorst en Duiven en de stadsregio Arnhem Nijmegen. Het voordeel van een face-to-face interview is dat de ondervrager meer zicht heeft op lichaamstaal en gezichtsuitdrukkingen. Dit is een voordeel bij het interpreteren van de antwoorden (Verschuren & Doorewaard, 2007). Bij het plannen van de interviews, is contact opgenomen met de provincie Gelderland maar dhr. Peters had op korte termijn geen tijd om mee te werken aan het interview. Hierdoor is dit interview niet uitgevoerd. De meeste informatie over provincie Gelderland is afkomstig uit beleidsdocumenten en uit het interview dat heeft plaatsgevonden met mevr. J. Loermans van de stadsregio Arnhem Nijmegen. Ook de interviews bij de woningcorporaties in Bronckhorst en Duiven zijn niet uitgevoerd. De statistieken en de informatie was al verkregen bij de interviews van de gemeente Bronckhorst en Duiven. Daarom vond ik het niet noodzakelijk om dit interview uit te voeren omdat dit dubbel werk is en dat vond ik zonde.

Een inhoudsanalyse wordt volgens Verschuren & Doorewaard gedefinieerd als "een techniek voor het genereren van gegevens uit documenten, uit media en uit de werkelijkheid". Een inhoudsanalyse wordt gebruikt om relevante gegevens uit documenten, internet en uit de werkelijkheid te selecteren.

Tot slot zal een zoekstelsel worden gebruikt om uit alle literatuur informatie te verzamelen. Door het gebruiken van een zoekstelsel kan gericht in de literatuur en documenten gezocht worden naar relevante informatie. Het is namelijk onmogelijk om alle literatuur en documenten te gaan lezen in de tijd van het uitvoeren van het onderzoek, daarom wordt een zoekstelsel gebruikt. Hieronder volgt een overzicht van de onderzoeksbronnen met ontsluiting per deelvraag.

Deelvraag 1: Welk Rijksbeleid is er voor goedkope woningen in Nederlanden en in het bijzonder voor het platteland?

Bronnen	Soort/aantal	Ontsluiting
Media	Internet vakbladen	Inhoudsanalyse Inhoudsanalyse
Literatuur	Rijksnota's Rijksnota's	Inhoudsanalyse Zoekstelsel

Deelvraag 2: Wat is het provinciaal beleid voor goedkope woningen in Gelderland?

Bronnen	Soort/aantal	Ontsluiting
Media	Internet vakbladen	Inhoudsanalyse Inhoudsanalyse
Literatuur	Nota's provincie Gelderland	Inhoudsanalyse en zoekstelsel

Deelvraag 3: Wat is het gemeentelijk beleid van Bronckhorst voor goedkope woningen en wat is de invloed van het Rijk en de provincie Gelderland daarin?

Bronnen	Soort/aantal	Ontsluiting
Media	Internet vakbladen lokale krant	inhoudsanalyse inhoudsanalyse inhoudsanalyse
Literatuur	Nota's gemeente Bronckhorst	Inhoudsanalyse en zoekstelsel
Personen	Ambtenaar gemeente Bronckhorst	Face-to-face interview

Deelvraag 4: Welke factoren uit de doorwerkingstheorie kunnen verklaren dat de doorwerking van het Rijksbeleid tot het beleid van de Gemeente Bronckhorst gelopen is zoals het is gelopen?

Bronnen	Soort/aantal	Ontsluiting
Media	Internet	Inhoudsanalyse
Literatuur	Boeken	Inhoudsanalyse

Deelvraag 5: Welke ontwikkeling is er te zien met betrekking tot de goedkope woningproductie, in de gemeente Bronckhorst, in de afgelopen 10 jaar? En zijn de sporen van beleidswijzigingen daarin te ondervinden?

Bronnen	Soort/aantal	Ontsluiting
Media	Internet vakbladen	inhoudsanalyse inhoudsanalyse
Literatuur	Nota's	Inhoudsanalyse
Documenten	CBS rapporten	Inhoudsanalyse en zoekstelsel

Deelvraag 6: Wat is het gemeentelijk beleid van Duiven voor goedkope woningen en wat is de invloed van het Rijk en Stadsregio Arnhem Nijmegen daarin.

Bronnen	Soort/aantal	Ontsluiting
Media	Internet vakbladen lokale krant	inhoudsanalyse inhoudsanalyse inhoudsanalyse
Literatuur	Nota's gemeente Duiven	Inhoudsanalyse en zoekstelsel
Personen	Ambtenaar gemeente Duiven	Face-to-face interview

Deelvraag 7: Welke ontwikkeling(en) is (zijn) er te zien met betrekking tot de goedkope woningproductie, in de gemeente Duiven, in de afgelopen 10 jaar?

Bronnen	Soort/aantal	Ontsluiting
Media	Internet vakbladen	inhoudsanalyse inhoudsanalyse
Literatuur	Nota's	Inhoudsanalyse
Documenten	CBS rapporten	Inhoudsanalyse en zoekstelsel

Om te concluderen of het beleid van de gemeente Bronckhorst ook daadwerkelijk zorgt voor realisatie van meer goedkope woningen, zodat starters meer kans krijgen om in deze gemeente te blijven wonen, zal het aantal gerealiseerde goedkope woningen worden opgezocht. Dit aantal goedkope woningen zal vergeleken worden met de realisatie van goedkope woningen in andere plattelandsgemeenten in Nederland, die net als Bronckhorst in verstedelijkingscode 5 vallen. Hieruit kan geconcludeerd of Bronckhorst naar verhouding veel of weinig goedkope woningen gerealiseerd heeft. Daarnaast wordt een vergelijking gedaan met de stadsregio Arnhem Nijmegen, welke het beleid voor goedkope woningen met relatief veel succes heeft uitgevoerd, en de provincie Gelderland om te analyseren of het provinciaal beleid even effectief is met betrekking tot de realisatie van goedkope woningen.

3. Theoretisch kader

Dit hoofdstuk bevat een omschrijving van de gekozen theorie. De doorwerkingstheorie zal als fundament fungeren voor dit onderzoek. De theorie zal als 'kapstok' worden gebruikt waaraan het onderzoek kan worden opgehangen. De doorwerkingstheorie is gekozen omdat deze specifiek de doorwerking van het beleid bestudeert, het is van belang om te weten hoe het Rijksbeleid doorwerkt tot in het beleid van de gemeentes om zo te concluderen of het Rijksbeleid, daadwerkelijk iets oplevert voor de inwoners van de gemeente Bronckhorst en of de doorwerking effectief is geweest. Er zal een analysekader worden gebruikt, dat gebaseerd is op de doorwerkingstheorie. Om te analyseren in hoeverre het Rijksbeleid meegenomen is in het beleid van de gemeente Bronckhorst en Duiven zal de doorwerkingstheorie gebruikt kunnen worden. Oorspronkelijk is dit de beslissingsgerichte benadering van Faludi en Mastop(1993), waarbij doorwerking van strategisch beleid op het besluitvormingsproces centraal staat. Marice de Lange (1995) heeft de beslissingsgerichte benadering van Faludi en Mastop (1993) verder verkend en heeft een toepassing gedaan van het beleidswetenschappelijk begrip van doorwerking, hier is een proefschrift van geschreven genaamd: Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid (Blummel, 2010). Aan de hand van de doorwerkingstheorie van de Lange zal onderzoek gedaan worden naar de doorwerking van het Rijksbeleid in het gemeentelijk beleid van Bronckhorst en Duiven. Daarnaast zal ook geanalyseerd worden of het gemeentelijk beleid ook daadwerkelijk iets opgeleverd heeft voor de starters, of er goedkope woningen zijn gerealiseerd in de gemeente Bronckhorst en Duiven.

3.1 Doorwerkingstheorie

Doorwerking is een begrip dat al jaren binnen de Ruimtelijke Ordening wordt gebruikt. In vele Nota's van het Rijk wordt dikwijls weergegeven dat het geformuleerde beleid doorwerkt (of dat het door zou moeten werken) in beleidsdocumenten van lagere overheden (provincie en gemeente). Echter is er niet een duidelijke definitie van doorwerking te onderscheiden (De Lange, 1995, p.14).

De term doorwerking wordt door twee aspecten aangeduid, te weten: proces en referentiekader.

Met de term doorwerking wordt in de eerste plaats het **proces** aangeduid dat wordt gekenmerkt door de nadere uitwerking, meer concrete invulling, vertaling en toepassing van beleid door beleidsactoren die hierop al dan niet formeel worden aangesproken. Met dit proces wordt ook wel de nageschakelde besluitvorming bedoeld. Daarnaast heeft doorwerking betrekking op de rol van het geformuleerde beleid als kader voor deze nadere uitwerking en invulling van het ruimtelijke beleid door actoren die aangesproken zijn. Hier wordt ook wel gesproken van een functie van het beleid als **referentiekader** (De Lange, 1995, p.15). Volgens De Lange (1995, p.14) wordt ruimtelijk beleid als volgt gedefinieerd:

“Ruimtelijk beleid is het geheel van beslissingen, uitspraken en handelingen van een actor ten aanzien van de ruimtelijke organisatie”.

Ruimtelijk beleid kan in verschillende vormen verwoord zijn, zoals een document maar ook in overlegsituaties kan beleid tot stand komen. De definitie van doorwerking wordt door De Lange als volgt gedefinieerd:

“Van doorwerking van plan- of beleidsuitspraken is sprake indien dergelijke uitspraken worden gehanteerd in de nageschakelde besluitvorming, dat wil zeggen dat dergelijke uitspraken een wezenlijk onderdeel uitmaken van besluitvormingsprocessen van nageschakelde besluitvormers (inclusief het planningssubject zelf), in die zin dat de betreffende uitspraken mede de uitkomst van die besluitvorming bepalen” (De Lange, 1995, p.31).

De bovenstaande definitie, voor de doorwerking, van De Lange (1995, p.31) zal in dit onderzoek gehanteerd worden. De Lange (1995) heeft een methodiek ontwikkeld om te analyseren hoe beleid doorwerkt op verschillende overheidsniveaus. De methode van de doorwerkingstheorie van De Lange bestaat uit een

drietal hoofdelementen, welke weer zijn onderverdeeld in zeven stappen (De Lange, 1995, p. 55-61). De drie hoofdelementen zijn: beleidsreconstructie, conformiteitsmeting en besluitvormingsanalyse. Elk hoofd element zal uitvoerig besproken worden in de volgende subparagrafen.

3.1.1 Beleidsreconstructie

Het eerste hoofdelement van de methodiek van de doorwerkingstheorie is de beleidsreconstructie. Beleidsreconstructie is de analyse van het initiële beleid. Onder initieel beleid wordt verstaan: het aanvankelijke beleid, het beleid dat oorspronkelijk is opgesteld en geldend is (encyclopedie, 2010). De beleidsreconstructie is opgedeeld in een drietal stappen, te weten:

1. Analyse van het initiële beleid naar typen beleidsuitspraken
2. Analyse van het initiële beleid naar aangesproken actoren
3. Interpreteren van het initiële beleid naar onderdelen van de nageschakelde beleidsvorming.

(De Lange, 1995, p. 55) Deze stappen zullen nu verder uitgediept gaan worden.

Stap 1: Analyse van het initiële beleid naar typen beleidsuitspraken.

Elk indicatief of strategisch beleid bestaat volgens Faludi en Mastop (1993) uit meerdere beleidsuitspraken en meerdere typen beleidsuitspraken. Faludi en Mastop (1993) maken onderscheid in de volgende typen uitspraken:

- ❖ *Declaratieve uitspraken*: uitspraken van dit type beschrijven feitelijke situaties of geldend beleid.
- ❖ *Anticipatoire uitspraken*: uitspraken die toekomstige situaties of beleidshandelingen aangeven
- ❖ *Intentionele uitspraken*: deze uitspraken drukken een beleidsintentie uit.
- ❖ *Operationele uitspraken*: uitspraken die onder dit type vallen leggen concrete beleidshandelingen vast.

Er kan ook een andere indeling van beleidsuitspraken worden gemaakt, namelijk: onderscheidt naar instrumentele uitspraken (of instrumentele componenten van een uitspraak) aan de ene kant, en uitspraken (of componenten van uitspraken) die kennisgeving van een bepaald inhoudelijk doel geven aan de andere kant. De instrumentele beleidsuitspraak krijgt waarde door de sturing, die met behulp van deze uitspraak wordt geprobeerd te geven aan de instrumenten. Doel uitspraken duiden doelen of effecten aan die voor ogen worden gehouden (De Lange, 1995 p. 56). In deze thesis zullen de beleidsuitspraken worden getypeerd naar de methode van De Lange.

De eerste stap betreft een analyse van het initiële beleid, het oorspronkelijke geldende beleid. Er wordt geanalyseerd uit welke typen beleidsuitspraken dit beleid bestaat en deze worden op een rijtje gezet. Vervolgens worden deze uitspraken onderzocht naar aangesproken actoren (voor welke actoren is dit beleid bedoeld), welke onder stap twee van de methodiek van de doorwerkingstheorie valt.

Stap 2: Analyse van het initiële beleid naar aangesproken actoren

De centrale vraag in deze stap is: Tot wie richt de initiële beleidsmaker zich met zijn beleidsuitspraken? Met andere woorden ook wel gezegd, voor wie zijn de beleidsuitspraken bedoeld en van wie wordt er verwacht dat deze wat met het beleid gaat doen. De actoren die verband houden met de beleidsuitspraken worden naast elkaar gezet en uitvoerig beschreven (De Lange, 1995, p.57). Als deze stap is voltooid, volgt stap drie waarin het initiële beleid wordt geïnterpreteerd.

Stap 3: Interpreteren van het initiële beleid naar onderdelen van de nageschakelde beleidsvorming

In deze stap staan de in het initiële beleid besloten boodschappen centraal. Hierbij wordt een vertaling gemaakt van abstracte plan- en beleidsuitspraken in uitspraken, waarin duidelijkheid wordt gecreëerd over de verwachtingen ten aanzien van een nageschakelde besluitvorming. Onder nageschakelde besluitvorming wordt verstaan: een proces dat wordt gekenmerkt door een grondige uitwerking, meer concrete invulling, vertaling en toepassing van beleid door beleidsactoren die hierop al dan niet formeel worden aangesproken. De verwachtingen ten aanzien van een nageschakelde besluitvorming wordt verduidelijkt om het initiële beleid minder abstract te maken, het moet duidelijk zijn wat het beleid inhoud, welke betekenis het beleid over wil brengen (De Lange, 1995, p.57).

3.1.2 Conformiteitsmeting

Met tweede hoofdelement van de methodiek van de doorwerkingstheorie wordt conformiteitsmeting bedoeld. Een conformiteitsmeting is één stap welke is onderverdeeld in drie niveaus, namelijk:

- ❖ Plan- of beleidsconformiteit
- ❖ Gedragsconformiteit
- ❖ Finale conformiteit

Het initiële beleid moet worden opgenomen in de referentiekaders, zoals de strategische plannen en beleid, van aangesproken actoren. De actoren kunnen zich in hun dagelijkse besluitvorming laten sturen door deze referentiekaders, dit wordt ook wel de gedragsconformiteit genoemd. Als laatste kan de finale conformiteit als resultante van de dagelijkse beleidsvoering optreden.

Stap 4a: Plan- of beleidsconformiteit

Bij plan- of beleidsconformiteit gaat het om de vraag of de beleidsuitspraken in beleidstukken van de aangesproken actoren overeenkomstig zijn met de initiële beleidsformuleringen. Bij deze stap gaat het om de vraag of het initiële beleid opgenomen is in de referentiekaders van de nageschakelde actoren. Een conformiteitsmeting geeft een reconstructie van het initiële beleid en van het nageschakelde plan of beleid. Er kan onderscheid worden gemaakt in materiële conformiteit en formele conformiteit. Bij materiële conformiteit speelt alleen de inhoudelijke strekking van het Rijksbeleid een rol. Van formele conformiteit is sprake als plannen en beleid van nageschakelde beleidsactoren dezelfde beleidsformuleringen en terminologie gebruiken als in het initiële beleid. Door deze twee typen planconformiteit zijn vier conformiteitsposities te onderscheiden. Deze zijn weergegeven in tabel 3.1.

Tabel 3.1 Conformiteitsposities in beleids- of planconformiteit

Materieel conform	Materieel conform
Formeel conform	Formeel non-conform
Materieel non-conform	Materieel non-conform
Formeel conform	Formeel non-conform

Als een plan- of beleidsconformiteit materieel conform en formeel conform is dan wil dit zeggen dat plannen en beleid van de nageschakelde actoren gebruik maken van dezelfde beleidsformulering en terminologie als het initiële beleid en dat de inhoudelijke strekking van Rijksbeleid een rol speelt. Als een plan- of beleidsconformiteit materieel non-conform en formeel non-conform is dit precies het tegenovergestelde dan materieel conform en formeel conform (De Lange, 1995, p. 59). Als er een reconstructie is gemaakt van het initiële beleid en van het nageschakelde plan of beleid, worden deze met elkaar vergeleken. Daarna wordt bepaald welke conformiteitspositie het nageschakelde beleid of plan heeft.

Stap 4b: Gedragsconformiteit

Als vastgesteld is of het initiële beleid wel of niet is opgenomen in het beleid of plannen (referentiekaders) van de nageschakelde actoren, moet ook de gedragsconformiteit bepaald worden. De gedragsconformiteit is de mate van sturing door het eigenbeleid. Dit kan bepaald worden door de volgende vraag te beantwoorden: Handelen aangesproken actoren conform de initiële –en in de eigen beleidskaders al dan niet getransformeerde- beleidsuitspraken? (De Lange, 1995, p.59)

Stap 4c: Finale conformiteit

Bij finale conformiteit wordt de vraag beantwoord: Is het uiteindelijk in de ruimtelijke organisatie gerealiseerde in overeenstemming met de initiële –dan wel in latere fasen van de besluitvorming getransformeerde- beleidsuitspraken? Het gaat om de beïnvloeding van de ruimtelijke organisatie. Bij de finale conformiteit wordt geanalyseerd of de ruimtelijke organisatie, wat gerealiseerd is, het zelfde is als wat in het initiële dan wel getransformeerde- beleidspraken is opgesteld, of deze twee met elkaar overeenkomen. De finale conformiteit is te beschouwen als de resultante van het dagelijks handelen van diverse actoren in relatie tot de ruimtelijke organisatie. Door de statistieken te bestuderen kan

geconcludeerd worden of het aanbod goedkope woningen vergroot is en of sprake is van finale conformiteit.

De bovenstaande conformiteitsniveaus zijn als logisch op elkaar volgende en samenhangende niveaus gepresenteerd, maar dit betekent niet dat dit in de praktijk altijd allemaal en achtereenvolgend doorlopen zullen worden (De Lange, 1995, p. 59).

3.1.3 Besluitvormingsanalyse

Nadat een conformiteitsmeting is uitgevoerd zal een besluitvormingsanalyse antwoord moeten geven op de vraag of de (non-)conformiteit, die in stap 4a, 4b en 4c is geconstateerd/ gerelateerd kan worden aan het gebruik van het initiële beleid in de besluitvorming. De besluitvormingsanalyse kan in twee vormen voorkomen, namelijk: een planvormingsanalyse of een analyse van dagelijkse besluitvorming. In het ene geval wordt aangesloten op de vaststelling van plan- of beleidsconformiteit en in het andere geval wordt aangesloten op de gedragsconformiteit. Een uitwerking van de confrontatie met de planningspraktijk is het hoofdelement van de besluitvormingsanalyse. De besluitvormingsanalyse bestaat uit drie stappen:

- ❖ Beschrijving van het verloop van de besluitvorming
- ❖ Analyse van het gebruik
- ❖ Analyse van het proces

Stap 5: Beschrijving van het verloop van de besluitvorming

Als geen inzicht is verkregen in het verloop van het besluitvormingsproces is analyse van het proces, met daarin de rol van het initiële beleid niet mogelijk. In deze stap zal een beschrijving worden gemaakt van het verloop van de besluitvorming. Het is wenselijk om een chronologische beschrijving te maken van het procesverloop in de tijd. Ook de rol van het initiële beleid moet de aandacht krijgen.

Stap 6: Analyse van het gebruik

Deze stap is gericht op een analyse van het gebruik van initiële beleid in de besluitvorming. Het gaat om een beoordeling van de werking van het initiële beleid in het licht van doorwerking als maatstaf.

De volgende vragen kunnen beantwoord worden: Wordt het initiële beleid gebruikt? Om welke vorm(en) van gebruik gaat het hier? En is het aannemelijk te maken dat dit gebruik van invloed is geweest op het resultaat van besluitvorming? Ofwel, is er al dan niet sprake van doorwerking (De Lange, 1995, p. 61)?

Stap 7: Analyse van het proces

In deze stap wordt het verloop van het proces geanalyseerd, met als doel zicht te krijgen op de rol en het functioneren van het initiële beleid in de nageschakelde besluitvorming. Deze analyse wordt vanuit het netwerkperspectief uitgevoerd. Vanuit deze netwerkbenadering wordt de aandacht specifiek gericht op actoren en de verdeling van ambities en middelen over de actoren. Deze verdeling leidt tot wederzijdse afhankelijkheid in het netwerk. Deze wederzijdse afhankelijkheid kan worden gezien als de 'motor' tot het activeren van relaties tussen betrokken actoren in het netwerk (De Lange, 1995, p. 61).

In dit onderzoek zullen alleen stap 1 tot en met 4 uitgewerkt worden van de theorie. Daarna zal geanalyseerd worden middels gerealiseerde woningbouw en migratiesaldo of het beleid werkt. Veel beleidsstukken zijn net geformuleerd en ingevoerd. De looptijd van deze stukken is tot 2015 of 2020. Daarom kunnen niet alle stappen van de theorie uitgewerkt worden. Er is gekozen om niet de gehele besluitvormingsfase te analyseren omdat dit betrekking heeft op het verloop van het hele proces en een analyse van het proces. Aangezien de beleidsstukken tot 2015-2020 lopen zal het niet mogelijk zijn om dit te analyseren.

3.2 Analyse kader

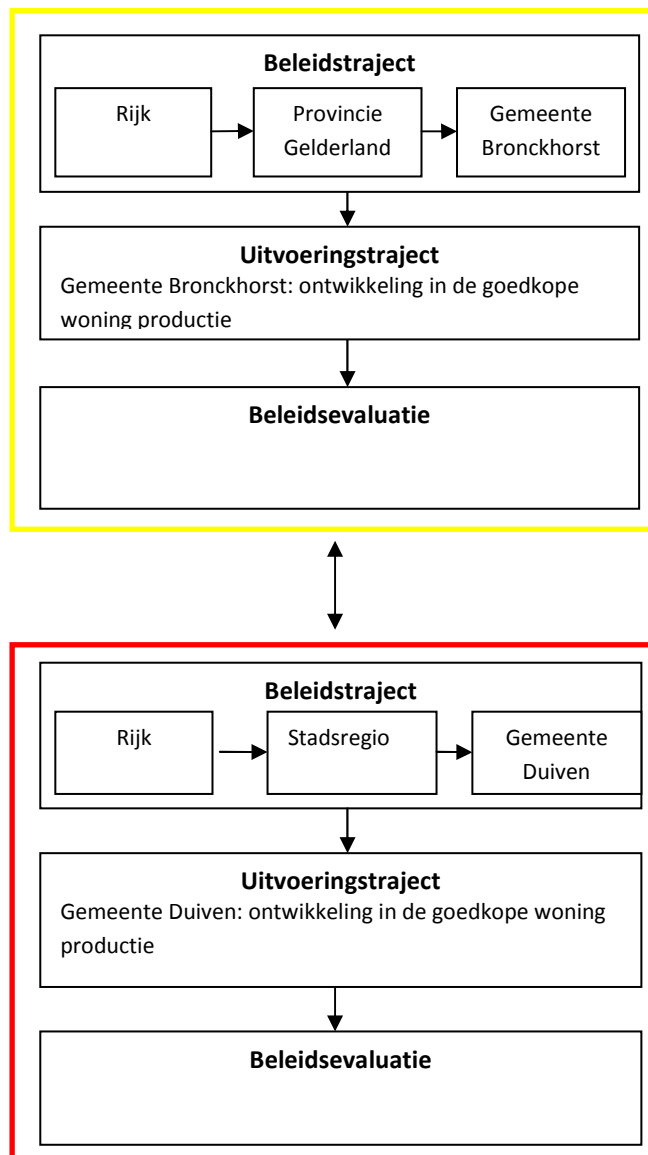
In het analyse kader van dit onderzoek zal de doorwerkingstheorie worden toegepast.

De Lange (1995) heeft een methodiek ontwikkeld om te analyseren hoe beleid doorwerkt op verschillende overheidsniveaus. Door de drie hoofdelementen met de bijbehorende zeven stappen van de methodiek te

doorlopen, kan inzicht worden verkregen over de mate van doorwerking van het Rijksbeleid op het beleid van lagere overheden (provincie Gelderland en de gemeente Bronckhorst en van de stadsregio Arnhem Nijmegen en gemeente Duiven)(De Lange, 1995, p. 55-61).

Met de methodiek, zoals weergegeven in hoofdstuk 3.1, zal geanalyseerd worden wat het initiële beleid is en wat het beleid was in de VINEX periode. Per overheidslaag (stadsregio Arnhem Nijmegen, gemeente Duiven, provincie Gelderland en gemeente Bronckhorst) zal worden geanalyseerd in hoeverre dit initiële beleid wordt meegenomen in plan- en beleid van aangesproken actoren, wordt bepaald wie de aangesproken actoren zijn en wordt de conformiteit van het plan- en beleid van aangesproken actoren bepaald. Daarna zullen per overheidslaag de woningbouwproductie van goedkope woningen en de migratie worden bepaald. In deze thesis zullen twee van de drie hoofdelementen, van de doorwerkingstheorie, uitvoering worden uitgewerkt om de doorwerking van het Rijksbeleid naar lagere overheden te kunnen bepalen. Verder zal kort het VINEX beleid worden weergegeven, daarbij zal ook de woningbouwproductie per overheidslaag worden geanalyseerd. Op deze manier kan onderzocht worden of doorwerking van het beleid door de jaren heen is veranderd. In figuur 2 is een schematische weergave te zien van het analyse kader.

Figuur 2 moet als volgt gelezen worden. Er zijn twee aparte blokken te onderscheiden. De ene is geel omlijnd en de ander is rood omlijnd. Deze omlijning is gemaakt om twee casussen te onderscheiden. In het gele blok is de doorwerking van het Rijksbeleid, met de tussenschakel van de Provincie, naar gemeente Bronckhorst weergegeven. Het rode blok is de doorwerking van het Rijksbeleid, met de tussenschakel van de stadsregio Arnhem Nijmegen naar de gemeente Duiven. Voor elk blok geldt dat het initiële beleid en het beleid van de VINEX periode onderzocht worden om te analyseren of veranderingen hebben opgetreden in de doorwerking van beleid. De twee casussen zullen apart van elkaar onderzocht worden, waarna een vergelijking wordt gemaakt tussen de stadsregio en provincie. Voor beide blokken geldt het volgende: Het beleidstraject is van toepassing op deelvragen 1a, 1b, 1c, 1d en 2a. Deze deelvragen gaan over het beleid van goedkope woningen op Rijksniveau, provinciaalniveau (of stadsregioniveau) en gemeentelijk niveau. Daarbij wordt gekeken hoe het Rijksbeleid is geïmplementeerd in het nageschakelde beleid en welke factoren ervoor gezorgd hebben dat de doorwerking zo is gelopen als het gelopen is. Om de doorwerking te onderzoeken wordt de methodiek van de Lange toegepast. Bij het beleidstraject gaat het om de eerste twee hoofdelementen van deze methodiek, namelijk de beleidsreconstructie en de conformiteitsmeting. Deze twee hoofdelementen zullen uitvoerig besproken worden. Het uitvoerings-traject is van toepassing op de deelvraag 1e en 2b. Bij deze deelvragen wordt onderzocht wat de ontwikkeling van goedkope woningen, in de afgelopen 10 jaar, in Bronckhorst en Duiven is. Hierbij wordt geanalyseerd of er beleidswijzigingen hebben plaatsgevonden en of het Rijksbeleid effectief is uitgevoerd door de gemeente Bronckhorst en Duiven, als het doorgewerkt heeft. De beleidsevaluatie is een evaluatie van het beleid wat in het beleidstraject is onderzocht. Met deze beleidsevaluatie wordt de eerste hoofdvraag beantwoord. Daarna worden de twee blokken met elkaar vergeleken en daarmee kan de tweede hoofdvraag beantwoord worden. Door het onderstaand model te gebruiken zullen alle deelvragen en hoofdvragen van de vraagstelling beantwoordt kunnen worden. Dit zorgt voor een systematische uitwerking van de theorie. De doorwerkingstheorie wordt als methode gebruikt, zoals De Lange (1995) heeft geformuleerd, en is dus essentieel voor het onderzoek.



Figuur 2: Analyse kader

4. Doorwerking van Rijksbeleid

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op het Rijksbeleid betreffende goedkope woningen. Om te bepalen of het beleid doorwerkt van Rijksniveau naar gemeentelijk niveau worden de stappen uit het stappenplan van De Lange gehanteerd. Doorwerking van beleid kan op twee manieren geschieden te weten: doorwerking via de tussenschakel van de provincie, naar de gemeente en doorwerking via de tussenschakel van de stadsregio, naar gemeente. In dit hoofdstuk zal de doorwerking van het Rijksbeleid worden geanalyseerd aan de hand van de stappen 1, 2, 3, 4a, 4b en 4c van de methodiek van De Lange (1995). Paragraaf 4.2 gaat in op het beleid van de VINEX-periode, paragraaf 4.3 gaat in op het huidige beleid op Rijksniveau, paragraaf 4.4 gaat in op de resultaten van het Rijksbeleid. Tot slot zal in paragraaf 4.5 een conclusie worden getrokken over het Rijksbeleid en zal deelvraag 1 beantwoord worden.

4.2 Doorwerking van beleid in de VINEX periode

In 1994 trad de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra, ook wel VINEX, in werking. De kern van het VINEX-beleid was: zo veel mogelijk bouwen in en aan steden, in belang van het milieu en de stedelijke vitaliteit (van der Cammen & de Klerk, 2008, p.349). Eerst moesten de bouwmogelijkheden binnen het stedelijk gebied zo goed mogelijk benut worden, daarna die aan de stadsranden. Er moesten veel woningen gebouwd worden tussen 1995-2005 (635.000), waarvan meer dan de helft in het stedelijk gebied. De Vierde Nota Extra werd gekenmerkt door de compacte-stadbenadering of bundelingsbeleid, welke inhoudt, het behouden van grote open ruimten en er moest een duidelijke scheiding tussen stad en land komen (IKC RO, 2010). In de VINEX wordt het volgende gezegd:

"Het bundelingsbeleid houdt in dat in gebieden met een grote bevolkingsomvang de groei van de behoefte aan huisvesting, werkgelegenheid en voorzieningen wordt opgevangen door middel van woningbouw en vestiging van bedrijven en voorzieningen in de stadsgewesten. Ook buiten de stadsgewesten geldt een bundelingsbeleid; in dat kader voorziet een aantal door de provincies in het streekplan aan te wijzen stedelijke centra of kernen in een opvangtaak (Ministerie VROM, 1993, p.5)."

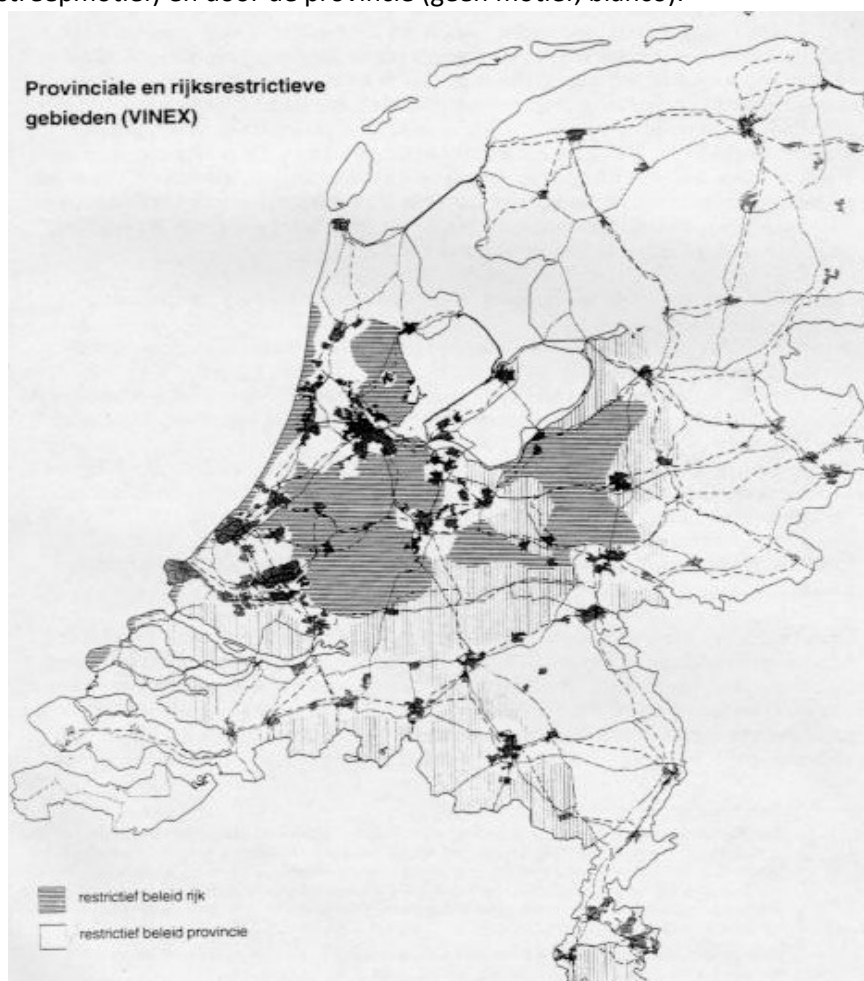
De VINEX was een eerste proef van een projectmatige aanpak van het Rijksbeleid. Het Rijk was niet verantwoordelijk voor de uitvoering van de VINEX. Het Rijk sloot bestuursovereenkomsten met stadsregio's, provincies en gemeenten, deze zouden zich verplichten hun deel van het nationale bouwprogramma, op de door het Rijk aangewezen locaties, te realiseren. Deze locaties, vaak aan de rand van steden gelegen, worden VINEX wijken genoemd. Als tegenprestatie gaf het Rijk één keer voor tien jaar een financiële bijdrage om de tekorten te dekken. Een ander onderdeel van het bundelingsbeleid is het open houden van het open gebied. Dit betekent dat voor plattelandsgemeenten een restrictief beleid geldt, dit wil zeggen dat deze gebieden niet of beperkt mochten bouwen. In de VINEX wordt het volgende weergegeven:

"Voor het behoud en het vergroten van de afwisseling tussen stedelijke en landelijke gebieden is in de ruimtelijke hoofdstructuur een aantal open ruimten aangewezen. In deze open ruimten geldt een restrictief beleid. Dit betekent het volgende.

- 1. In de op de regiokaarten als "restrictief beleid Rijk" aangegeven gebieden mag in beginsel geen uitbreiding van ruimtebeslag door verstedelijking plaatsvinden.*
- 2. Voor de overige gebieden binnen de open ruimten vraagt het kabinet de provinciale besturen in hun streekplannen een zodanige invulling te geven aan het restrictief beleid dat de toename van het ruimtebeslag in deze gebieden wordt geconcentreerd op de stadsgewesten en zo nodig op regionale opvangkernen" (Ministerie VROM, 1993, p 5-6).*

Het Rijk heeft dus zowel gebieden aangegeven waar volgens het Rijk restrictief beleid moet worden uitgevoerd, als gebieden waar de provincie restrictief beleid moet toepassen (Mastop, van Damme & Zwanikken, 1997, p.5-7).

In uitvoeringsconvenanten in de periode 1995-2005 heeft het bundelingsbeleid geleid tot afspraken over aantallen te realiseren/ bouwen woningen binnen de stadsgewesten¹ en bestaand stedelijk gebied. Het Rijk laat het bundelingsbeleid doorwerken in uitvoeringsafspraken met provincies, door afspraken te maken over de aantallen te realiseren woningen binnen de stadsgewesten en bestaand stedelijk gebied. Het Rijk heeft locaties aangewezen waar de zogenoemde VINEX wijken gerealiseerd mochten worden. De provincie heeft deze gebieden kenbaar gemaakt in een streekplan. Het bundelingsbeleid heeft ook doorgewerkt in regionale en lokale ruimtelijke plannen. Het Rijk heeft hierop toegezien door als referentiekader de huidige verdeling van wonen, werken en voorzieningen over het gebied buiten en binnen de stadsgewesten en de afspraken over bundeling zoals deze gemaakt zijn in de uitvoeringsconvenanten en de uitvoeringsafspraken te hanteren (Ministerie VROM, 1996 p. 53). Onderstaand figuur, is een weergave van de restrictieve gebieden in Nederland opgesteld door het Rijk (streepmotief) en door de provincie (geen motief, blanco).



Figuur 3: Weergave restrictief beleid Rijk en provincie (Mastop, van Damme & Zwanikken, 1997, p.7).

In de provincie Gelderland is vooral het Veluwe natuurgebied aangegeven als restrictief beleid, welke is vastgesteld door het Rijk. De achterhoek, waarin de gemeente Bronckhorst in gelegen is, is blanco. Dit betekend dat hier een restrictief beleid van de provincie voor gemeenten geldt. De stadsregio Arnhem

¹ Stadsgewest: Grootstedelijke agglomeratie en het omringende gebied wat op deze agglomeratie georiënteerd is (CBS, 2010)

Nijmegen, met daarin de gemeente Duiven gelegen, is deels blanco. In een paar gemeenten geldt restrictief beleid van de provincie.

In de VINEX werden, zoals in het projectkader beschreven, rode en groene contouren gehanteerd (van der Cammen & de Klerk, 2008, p. 347-358). Binnen gemeenten waarin de rode contouren vast waren gelegd, volgens het Rijk, werd ook bepaald hoeveel woningen gebouwd mochten worden. Samen met het de provincies bepaalde het Rijk hoeveel woningen in gemeenten gebouwd mochten worden. Dit wordt ook wel het contingenten beleid genoemd (J. Loermans, persoonlijke communicatie, 27 mei 2010).

De VINEX wijken hadden een belangrijke rol voor de stad en het platteland. De VINEX wijken moesten de zogenaamde 'goedkope scheefheid' op de woningmarkt verminderen. Dit wil zeggen dat huishoudens, in dorpen, in een 'te goedkope' woning woonden, waardoor deze woningen niet meer beschikbaar waren voor huishoudens met een lager inkomen. Men probeerde ervoor te zorgen dat deze goedkope woningen, in dorpen, vrij zouden komen door de rijkere huishoudens naar de duurdere woningen in de VINEX wijken te lokken (Platform voor professionals in gebiedsontwikkeling, 2010). De mensen die in een 'te goedkope' woning woonden trokken echter niet naar deze VINEX wijken toe, waardoor de starters naar een andere oplossing moesten zoeken om aan goedkope woonruimte te komen. De starters werden hierdoor gedwongen om naar de steden toe te trekken omdat hier nog wel voldoende aanbod van goedkope woningen was. De plattelandsgemeenten, die geen of weinig goedkope woningen bezaten, niet mochten groeien door het restrictieve beleid of ze groeiden wel maar uit balans. Het Rijk heeft voor Gelderland, in stadsregio Arnhem Nijmegen de volgende VINEX locaties aangewezen: Arnhem: Stadsblokken en Driel- oost, Nijmegen: Waalsprong en Elst: Elst.

De overige locaties in de provincie Gelderland zijn:

- Apeldoorn: Osseveld-Oost, Beemte Zuidbroek en Woudhuis
- Deventer: Vijfhoek
- Zutphen Leesten-West'
- Heteren: Melkweide
- Bemmelen: Bemmelen

In de gemeente Bronckhorst of in de gemeente Duiven zijn geen VINEX locaties aangewezen (VINEX locaties, 2010).

De doorwerking van beleid in de VINEX periode was als volgt geregeld. Er was een contingenten beleid, het Rijk en provincies hebben locaties aangewezen waar VINEX locaties gerealiseerd moesten worden maar ze gaven ook per gemeente aan hoeveel woningen gerealiseerd mochten worden (J. Loermans, persoonlijke Communicatie, 27 mei 2010). Het Rijk sloot bestuursovereenkomsten met stadsregio's, provincies en gemeenten af, deze zouden verplicht hun deel van het nationale bouwprogramma, op de door het Rijk aangegeven locaties, realiseren. Als tegen prestatie gaf het Rijk één keer voor tien jaar een financiële bijdragen om te korten te dekken. Voor plattelandsgemeenten gold een restrictief beleid. Het Rijk stelde het beleid vast waar VINEX wijken gerealiseerd moesten worden en zag erop toe dat het beleid werd overgenomen in beleidsstukken van de provincie. Daarna werd de provincie verplicht om dit beleid weer te laten opnemen in het beleid van de gemeente. Elke overheidslaag heeft een verplichting het beleid over te nemen in het eigen beleidskader. Doorwerking kon ook rechtstreeks naar gemeenten geschieden, de provincie werd dan min of meer gepasseerd.

Tabel 1 in bijlage 1 geeft een overzicht weer van de gereedgekomen woningen naar opdrachtgever in alle gemeenten van Nederland in de VINEX periode. Te zien is dat de woningcorporaties en overheid per jaar ongeveer 14.000 woningen voor rekening nemen. Het merendeel van deze woningen zal onder het goedkope segment vallen. In Nederland zijn de meeste woningen gerealiseerd door de bouwers voor de markt, zoals projectontwikkelaars. Er zijn meer koopwoningen gerealiseerd dan huurwoningen, hierbij is geen onderscheid gemaakt naar goedkope en dure koop. Tabel 2 in bijlage 1 is een weergave van het aantal gereedgekomen woningen in alle plattelandsgemeenten van Nederland in de VINEX periode. De gemeenten zijn geselecteerd in Statline op verstedelijkscade 5, welke inhoud niet verstedelijkt. Nederland telt 186 plattelandsgemeenten. De bouwers voor de markt realiseerden in de VINEX periode de meeste woningen in de plattelandsgemeenten van Nederland. Dit is in één lijn met de rest van de gemeenten in

Nederland. Ook zijn er veel meer koopwoningen gerealiseerd in plattelandsgemeenten. Dit is in één lijn met het beleid van de VINEX, gemeenten mochten niets of nauwelijks bouwen (restrictief beleid) maar als er dan gebouwd werd werden vooral dure koopwoningen gebouwd. Onderstaande tabel is een samenvatting van tabel 1 en 2 in bijlage 1.

Tabel 4.1 Gereedgekomen woningen in alle gemeenten en plattelandsgemeenten van Nederland in de VINEX periode

	Periode	Totaal gereed- gekomen woningen	Aandeel goedkoop %	Overheid en woning- corporaties	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdracht- gevers	Gereed- gekomen huurwoning	Gereed- gekomen koopwoning
Alle gemeenten	1998-2004	504396	21,3	107413	322488	74495	108171	396225
Alle plattelands- gemeenten	1998-2004	52415	16,7	8709	22180	21518	7803	44612

(Bron: CBS Statline, 2010)

Tabel 4.1 is een overzicht van het aantal geproduceerde woningen in alle gemeenten van Nederland en in alle plattelandsgemeenten van Nederland. Als aangenomen wordt dat overheid en corporaties voornamelijk goedkope woningen realiseren valt het op dat slechts 8709 goedkope woningen gerealiseerd zijn in alle 186 plattelandsgemeenten die Nederland telt voor de VINEX periode. Het totaal van alle gemeenten is 107413, dit betekent dat slechts 8 % hiervan gerealiseerd is in de plattelandsgemeenten. De totale woningbouw van Nederland bedraagt 504396 woningen. Slechts 52415 woningen hiervan zijn gerealiseerd in de plattelandsgemeenten, dit is slechts 10 % van het totaal. Dit is in één lijn met het restrictieve beleid van de VINEX. Ook is in tabel 4.1 te zien dat in de VINEX periode het aandeel goedkope woningen 16,7% is in plattelandsgemeenten.

4.3 Het huidige Rijksbeleid

In deze paragraaf zullen achtereenvolgens de stappen 1,2,3, 4a, 4b en 4c van de doorwerkingstheorie worden uitgewerkt. Het gaat hierbij om het huidige beleid voor goedkope woningen op Rijksniveau.

Stap 1: Analyse van het initiële beleid naar typen beleidsuitspraken.

Nota wonen(Nota mensen, wensen, wonen)

In de nota wordt op het vergroten van de keuze vrijheid en zeggenschap van bewoners bij een woning en woonomgeving veel nadruk gelegd. De beleidsopgave voor het wonen in plattelandsgemeenten bevat twee aspecten. Het eerste aspect is dat de sociale cohesie en eigen identiteit van het landelijk gebied behouden moet blijven en versterkt moet worden. Het tweede aspect is of de gemeente de grote vraag naar het wonen in dorpen en het landelijk gebied, uitgaande van het beginsel van keuzevrijheid, zo veel mogelijk kan accommoderen. Bij deze tweedeling van de opgave strijden verschillende waarden met elkaar om voorrang. De waarden die bedoeld worden zijn: de vrijheid van vestigen (keuzevrijheid), het behoud van natuur en open landschappen (ecologische duurzaamheid), behoud van rust en ruimte (ruimtelijke kwaliteit) en behoud van eigen culturele identiteit en sociale cohesie. De nota wonen geeft voor het wonen en het bevorderen van de sociale cohesie in dorpen de volgende maatregel: in gebieden waar door restrictief ruimtelijk beleid druk kan ontstaan op de woningmarkt in kleine gemeenten, kan de huisvestingswet als instrument van de bindingseisen dienen, waardoor concurrentie op de (regionale) woningmarkt kan worden verminderd. Hierdoor kan een bijdrage worden geleverd aan het behoud van de sociale cohesie in dorpen.

Agenda vitaal platteland

Na het restrictieve beleid van de VINEX is geconstateerd dat de sociale samenhang in plattelandsgemeenten onder druk kwam te staan. Mensen genieten van het platteland waar ze kunnen ontspannen en op adem kunnen komen. Stedelingen zien mogelijkheden om op het platteland hun behoefte aan wonen in het groen te realiseren. Echter vertrekken uit sommige gebieden meer bewoners dan dat erbij komen. Het voorzieningen niveau daalt vaak hierdoor. Vooral jongeren verhuizen naar de stad om te gaan studeren. Er zijn dus meer stedelingen die naar het platteland vertrekken en jongeren die het platteland verlaten,

hierdoor verandert de bevolkingssamenstelling en daardoor de sociale samenhang. De Agenda Vitaal Platteland (hierna AVP te noemen) geeft het nationale beleid weer dat gericht is op een leefbaar, vitaal en duurzaam platteland. In de visie van de AVP staat dat het platteland verschillende functies bevat die van belangrijke waarde zijn voor de samenleving. Op het platteland wordt gewerkt, geleefd, gewoond en gerecreëerd. Het is de kunst om tussen deze facetten een goede samenhang te creëren (Handboek Landelijk Gebied, 2008, p.17). Volgens de AVP staan overheden voor de taak om flexibel en creatief in te spelen op vele snelle ontwikkelingen die zich op het platteland voordoen (agenda vitaal platteland, 2004, p.7). De agenda vitaal platteland geeft de opgave voor het platteland weer:

“Het op samenhangende wijze combineren van een duurzame en concurrerende landbouw, een vitale natuur, een vertrouwd platteland en een duurzaam beheer en gebruik van water met de wensen van de burger op het gebied van wonen, werken en vrije tijd” (agenda vitaal platteland, 2004, p.23)

Bij de uitvoering van plattelandsbeleid zal de inbreng van bewoners van het platteland zelf worden gezocht. De ideeën van bewoners zullen bijdragen aan de kwaliteit van plannen bij de planvorming. Er wordt rekening gehouden met de wensen van de bewoners. Op basis van deze wensen wordt een plan gevormd, hoeveel woningen en welk soort woningen gebouwd zullen gaan worden. Lokale vrijheid is heel belangrijk.

Nota Ruimte

De Nota ruimte die in 2006 is opgesteld, en als een deel van de vijfde Nota over Ruimtelijke Ordening wordt gezien, heeft vier algemene doelen te weten: versterking van de Nederlandse Economie en concurrentie positie, bevordering van krachtige steden en vitaal platteland, waarborging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden en waarborging van de veiligheid. De Nota Ruimte moet een uitkomst bieden om de sociale samenhang op het platteland (zoals in het projectkader weergegeven) weer te herstellen. De spanningen in de sociale samenhang zijn mede het gevolg van het restrictief beleid voor het platteland van de VINEX. Zo staat in de Nota Ruimte:

“In iedere gemeente zal voldoende ruimte worden geboden om te voorzien in de natuurlijke bevolkingsaanwas. Dit geldt ook voor het landelijke gebied, waar vooral starters en ouderen moeite hebben aan een geschikte woning te komen, waardoor de sociale samenhang onder druk komt te staan.” (Nota Ruimte, 2006, p.82).

De Nota Ruimte bepaalt dat het provinciale respectievelijk regionale ruimtelijk beleid elke gemeente de mogelijkheid moet bieden om zoveel woningen te kunnen laten bouwen als overeenkomt met hun natuurlijke bevolkingsaanwas, welke gedefinieerd wordt als het aantal woningen dat nodig is wanneer het saldo van alle verhuisbewegingen op nul wordt gesteld. Dit wordt de ‘migratiesaldo nul’-benadering genoemd. Het is niet verplicht dat gemeenten gebruik maken van deze mogelijkheden. Afstemming op regionaal niveau is wenselijk om te komen tot de juiste typen woonmilieus en locatiekeuzen, met name in relatie tot woningbouwafspraken. Waar dit nodig is, kunnen, in overleg met provincie of stadsregio’s gemeenten hierover onderling afspraken maken (Nota Ruimte, 2006, p83).

De provincies en gemeenten krijgen van het Rijk de ruimte om te voorzien in de natuurlijke bevolkingsaanwas van de desbetreffende gemeente. Vooral de landelijke gebieden², plattelands-gemeenten, zijn vrij in het bedenken en uitvoeren van het beleid voor goedkope woningen. Het overdragen van bevoegdheden aan lagere overheden (provincie en gemeente), wordt ook wel decentralisatie van beleid genoemd. Dit is ook een belangrijk aspect van de Nota Ruimte, vandaar het motto; “Decentraal wat kan, centraal wat moet” (R.E.C.M. van der Heijden, persoonlijke communicatie, 14 oktober, 2009). Er wordt verwacht dat gemeenten een Woonvisie opstellen waarin tegemoet wordt gekomen aan de woningbehoefte van de inwoners nu en in de toekomst. De Nota Ruimte is samen met de Nota mensen, wensen wonen en de Agenda Vitaal Platteland (APV) opgesteld.

² Landelijk gebied: gebied buiten de steden inclusief de dorpen. (Nota Ruimte, 2006, p.13)

De Nota Ruimte vormt het bestuurlijk uitgangspunt voor de AVP (Nota Ruimte, 2006). In de Nota Ruimte staat de visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. De bijbehorende uitvoeringsagenda geeft inzicht in een integrale, gecoördineerde en samenhangende uitvoering van het Rijksbeleid, in het bijzonder gericht op de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS) (Nota Ruimte, 2006 en Uitvoeringsagenda, 2006). In de Nota Ruimte zijn alleen uitspraken die een specifiek nationaal ruimtelijk belang dienen of die zorgen voor een gegarandeerde basiskwaliteit voor alle bewoners van Nederland opgenomen. Rode contouren komen daarom in de nota niet meer voor (van der Cammen & de Klerk, 2008). Een goede waarborging en ontwikkeling van de kwaliteit van specifieke natuurgebieden en landschappen wel.

Huisvestingswet

Deze wet is opgesteld door het ministerie van VROM. Gemeenten kunnen de wet gebruiken als instrument om bij een tekort aan woningen ongewenste ontwikkelingen in de woningmarkt tegen te gaan. De VROM-inspectie houdt toezicht op de manier waarop gemeenten de instrumenten inzetten. Op grond van deze wet kunnen gemeenten: woningen toewijzen of bindingseisen aan toekomstige bewoners stellen, wel of niet toestaan woningen te splitsen of samen te voegen, of aan de woningvoorraad te onttrekken en voorrang geven aan sommige woninggroepen. Deze instrumenten zijn bedoeld om een rechtvaardige en evenwichtige woonruimteverdeling te creëren en om ongewenste ontwikkelingen in de woningvoorraad tegen te gaan (Ministerie VROM, 2010). Gemeenten kunnen een huisvestingsvergunning afgeven zodat burgers in goedkope woningen kunnen wonen. Hoe deze vergunning wordt afgegeven staat in de huisvestingswet. Een gemeente kan ervan gebruik maken door op basis van deze wet zelf een huisvestingsverordening op te stellen (Ministerie VROM, 2010).

Wet Ruimtelijke Ordening

De Wet ruimtelijke ordening (hierna Wro te noemen) is op 1 juli 2008 in werking getreden ter vervanging van de oude WRO. Deze wet regelt hoe ruimtelijke plannen tot stand komen en welke bestuurslaag voor welke ruimtelijke plannen verantwoordelijk is. Ook regelt deze wet de verhoudingen tussen de verschillende overheden en bestuursorganen in Nederland, zoals gemeenten, provincies, Rijk en waterschappen (Ministerie VROM, 2010). De wet kent een aantal nieuwe elementen, te weten: de verplichte structuurvisie en het bestemmingsplan. Het is verplicht, voor gemeenten, in het kader van de nieuwe Wro om een structuurvisie op te stellen (art 2.1 lid 1, art. 2.2 lid 1 en art 2.3 lid 1 Wro). Als een deel van een plan deel uitmaakt van provinciaal belang of nationaal belang dan zijn provincie en Rijk bevoegd tot het opstellen van een inpassings- dan wel bestemmingsplan of provinciale verordening (art 3.26 lid 1 en art 3.28 lid 1 Wro). Het bestemmingsplan dient voor Rijk en provincie als instrument om het beleid uit te voeren. Ook komt uit de wet naar voren dat gemeenten locatie eisen kunnen opstellen in het bestemmingsplan. Rijk en provincie kunnen deze wet gebruiken als instrument om een percentage goedkope woningbouw op te laten nemen in het gemeentelijke bestemmingsplan als locatie eis zodat dit gerealiseerd gaat worden.

Woningwet

In 1901 is de Woningwet ingevoerd met als doel de bewoning van slechte woningen niet mogelijk te maken en de bouw van goede woningen te bevorderen. De wet stelt bouwtechnische eisen aan alle bouwwerken en een stelsel voor bouwvergunningen is in de wet opgenomen. De woningwet verplicht gemeenten ondermeer een welstandsnota op te stellen. Hierin moet worden aangegeven wat de welstandseisen zijn. De Woningwet vormt de kern van de bouwregelgeving (Ministerie VROM, 2010).

De huisvestingswet, Wro en Woningwet behoren wel tot beleid maar zullen verder niet meegenomen worden in dit onderzoek. De wetten geven weer hoe beleid ingevuld moet worden, het zijn een soort richtlijn over hoe beleid ingericht kan worden. In dit onderzoek gaat het om de inhoud van het beleid, daarom worden de wetten niet meegenomen. De oude WRO wordt niet meegenomen in dit onderzoek, dit omdat het huidige beleid van gemeenten en provincie uitvoerig wordt onderzocht. De meeste beleidsdocumenten zijn zo recent opgesteld (2008 of 2009) dat de oude wet niet meer gebruikt wordt.

Nu het initiële beleid kort is toegelicht, kan geanalyseerd worden onder welke typen beleidsuitspraken het beleid valt. Zoals vermeld in hoofdstuk 2 theoretisch kader, zullen de beleidsuitspraken getypeerd worden naar de methode van De Lange (zie p. 12 van deze thesis). In onderstaande tabel, tabel 4.2, is een aanduiding van doelen en/of effecten met betrekking tot goedkope woningen voor het beleid van Nota mensen, wensen, wonen, Agenda Vitaal Platteland en Nota Ruimte toegelicht.

Tabel 4.2 Inhoudelijke beleidsuitspraken op Rijksniveau

Beleid	Jaar	Doel/effect met betrekking tot goedkope woningen
Nota mensen, wensen, wonen	2000	Behoud van de sociale cohesie door inzetten van huisvestingswet in kleine gemeenten
Agenda Vitaal Platteland	2004	Behoud van de sociale samenhang door plannen op te stellen met bewoners.
Nota Ruimte	2006	Voldoende ruimte bieden aan gemeenten om te kunnen bouwen voor de natuurlijke bevolkingsaanwas.

In bovenstaande tabel zijn de inhoudelijke beleidsuitspraken weergegeven. Aan deze beleidsuitspraken zijn verschillende instrumentele beleidsuitspraken gekoppeld. De instrumentele uitspraken laten een reeks van verschillende typen uitspraken zien. Het gaat om de volgende categorieën:

1. Elementen van beleid die betrekking hebben op te volgen procedures en afwegingskaders;
2. Elementen van beleid die beleidsinstrumenten aansturen;
3. Elementen van beleid die gebieden aanduiden. (De Lange, 1995,p.87)

Van elementen van beleid die betrekking hebben op de op te volgen procedures en afwegingskaders is sprake in de Agenda Vitaal Platteland. Deze stelt dat gemeenten in samenwerking met de inwoners plannen moeten opstellen die betrekking hebben op de wensen van de inwoners. Op basis van deze plannen kan het beleid voor goedkope woningen worden bepaald. In de Nota Ruimte verlangt het Rijk dat de provincies en stadsregio's zelf een planologisch kader voor thema bebouwing in het buitengebied opstellen. Vervolgens wordt op gemeentelijk niveau beleid vastgesteld door middel van bestemmingsplannen en woonvisies. Het Rijk laat het beleid als het ware over aan de provincies en gemeenten wat de procedures en afwegingskaders betreft (Ministerie van VROM, 2006).

Elementen van beleid die beleidsinstrumenten kunnen aansturen zijn terug te vinden in de Nota mensen wensen wonen en de Nota Ruimte. In deze Nota's wordt de huisvestingswet gepresenteerd die provincie en/of gemeenten kan gebruiken als instrument om de concurrentie op de (regionale) woningmarkt te verminderen. In de Nota Ruimte wordt gesteld dat plattelandsgemeenten de ruimte moeten krijgen om te bouwen voor de natuurlijke bevolkingsaanwas. Ook in de nieuwe Wro wordt een instrument genoemd die het Rijk kan gebruiken om de bouw van goedkope woningen te sturen, dit is het bestemmingsplan. Andere instrumenten die het Rijk kan gebruiken zijn de koopsubsidie (eigenwoningbijdrage), Nota Ruimtebudget en het motto van de Nota Ruimte 'Decentraal wat kan, centraal wat moet'.

Huisvestingswet

Het ministerie van VROM heeft deze wet opgesteld. Het is een instrument dat gemeenten kunnen inzetten bij een tekort aan woningen. Op grond van deze wet kunnen gemeenten: woningen toewijzen of bindingseisen aan toekomstige bewoners stellen, wel of niet toestaan woningen te splitsen of samen te voegen, of aan de woningvoorraad te onttrekken en voorrang geven aan sommige woninggroepen. Het Rijk zorgt ervoor met deze wet dat iedere inwoner van Nederland een goede huisvesting krijgt toegewezen naar zijn of haar wensen.

Wro: locatie eisen in een bestemmingsplan

Aan het bestemmingsplan van gemeenten kunnen locatie eisen worden aangegeven door het Rijk en provincies, dit is een nieuw element in de wet. Het Rijk en provincies kunnen dan gebieden aangeven in het bestemmingsplan die speciaal voor realisatie van goedkope woningen worden gereserveerd. Als provincie en Rijk gebruik zullen gaan maken van dit instrument kan dit spanningen opleveren want gemeenten

hebben dan geen eigen bevoegdheid meer over de eigen grond als ze het bestemmingsplan moeten naleven van het Rijk of de provincie.

Koopsubsidie (eigenwoningbijdrage)

De koopsubsidie is van kracht sinds 2006 (Ministerie VROM, 2006, p.1). De overheid heeft het eigen woningbezit bevorderd met de koopsubsidie. Het ministerie van VROM is verantwoordelijk voor de koopsubsidie. De koopsubsidie is onder meer afhankelijk van het toetsinkomen, koopsom, hypotheaire leensom en leeftijd. De koopsubsidie is een maandelijks belastingvrije bijdrage in de hypotheeklasten, die het aanschaffen van een eigen woning aantrekkelijker kan maken. Doordat mensen met een lager inkomen zoals starters en ouderen een koopsubsidie krijgen, is het gemakkelijker om een huis te kopen van het lage budget wat deze groep tot beschikking heeft (Stichting waarborgfonds eigenwoningen, 2010). Met de koopsubsidie stimuleert het Rijk starters om een woning te kopen, het geeft starters meer kans op een goedkope woning omdat ze meer budget hebben om iets te kopen. De koopsubsidie kan voor het platteland veel betekenen. Doordat starters deze koopsubsidie kunnen aanvragen hebben ze meer budget om een woning in deze plattelandsgemeenten te kopen, en blijven ze wonen in deze gemeenten. De sociale samenhang raakt hierdoor niet meer uit balans.

Nota Ruimtebudget

Het Rijk stelt geld beschikbaar uit het budget voor de Nota Ruimte voor bijvoorbeeld projecten die het open landschap verbeteren en verrommeling tegen te gaan. Het kan zijn dat het Rijk geld geeft aan de provincie Gelderland omdat daar een groot project gerealiseerd moet worden met goedkope woningen. Als de provincie Gelderland niet genoeg financiële middelen heeft die toereikend zijn dan klopt zij aan bij het Rijk. Deze geeft dan geld af voor dit project en dit moet de kwaliteit van projecten ten goede komen en de besluitvorming versnellen. (Ministerie VROM, 2010).

Motto Nota Ruimte 'Decentraal wat kan, centraal wat moet'

De provincies en gemeenten krijgen van het Rijk de ruimte om te voorzien in de natuurlijke bevolkingsaanwas van de desbetreffende gemeente. Vooral de landelijke gebieden, plattelandsgemeente, zijn vrij in het bedenken en uitvoeren van het beleid voor goedkope woningen, ook wel decentralisatie genoemd, vandaar het motto; "Decentraal wat kan, centraal wat moet" (R.E.C.M. van der Heijden, persoonlijke communicatie, 14 oktober, 2009).

Geconcludeerd kan worden dat het Rijk de Huisvestingwet, Wro, Koopsubsidie, Nota Ruimtebudget en het motto van de Nota Ruimte kan inzetten om het beleid te laten doorwerken. Van deze instrumenten zijn de koopsubsidie en het motto van de Nota Ruimte in werkelijkheid toegepast om het beleid van goedkope woningen te sturen.

Tenslotte elementen van beleid die gebieden aanduiden. In de Nota Ruimte, Nota mensen, wensen, wonen en in de Agenda Vitaal Platteland worden plattelandsgemeenten aangeduid. Ook wordt gesproken van wonen in landelijke gebieden. Het Rijk vraagt aan provincie en gemeente om binnen deze kaders het provinciale en gemeentelijk beleid vorm te geven, er worden geen specifieke plekken per provincie of gemeente aangewezen.

Stap 2: Analyse van het initiële beleid naar aangesproken actoren

In deze stap worden de actoren in kaart gebracht die te maken krijgen met het initiële Rijksbeleid (De Lange, 1995, p.57).

Tabel 4.3 Actoren van beleid

Beleid	Jaar	Actor(en)
Nota mensen, wensen, wonen	2000	Ministerie van VROM plattelandsgemeenten
Agenda Vitaal Platteland	2004	Ministerie van LNV

		Ministerie van VROM Overheden: provincies en gemeenten
Nota Ruimte	2006	Ministerie van VROM Provincies Stadsregio's Gemeenten

Uit tabel 4.3 is op te maken dat het ministerie van VROM de belangrijkste actor is op Rijksniveau. Het ministerie van VROM kan gezien worden als de initiële beleidsmaker voor het Rijksbeleid met betrekking tot goedkope woningen. De Agenda Vitaal Platteland is in samenwerking met het ministerie van LNV opgesteld. Het beleid van de Nota mensen, wensen, wonen, Agenda Vitaal Platteland en Nota Ruimte is gericht op andere bestuurlijke actoren zoals provincies, stadsregio's en gemeenten. Gemeenten stellen het gemeentelijk beleid met betrekking tot goedkope woningen op in samenwerking met woningcorporaties en ontwikkelaars. De actoren provincie en gemeenten zullen verderop in dit onderzoek uitvoerig worden besproken.

Stap 3 Interpreteren van het initiële beleid naar onderdelen van de nageschakelde beleidsvorming

De boodschappen die gelegen zijn in de Nota mensen, wensen, wonen, Agenda Vitaal Platteland en de Nota Ruimte zijn voor de genoemde actoren in paragraaf 4.3 verschillend. Dit betekent dat voor alle actoren en posities in de nageschakelde besluitvorming een andere interpretatie van het initiële beleid geldt (De Lange, 1995, p. 90). Om de interpretatie van het initiële beleid voor plattelandsgemeenten te analyseren moet eerst het beleid van provincie Gelderland, stadsregio Arnhem Nijmegen, gemeente Bronckhorst en Duiven onderzocht worden. Dit gebeurt verderop in het onderzoek.

Stap 4a: Plan- of beleidsconformiteit, Stap 4b: Gedragsconformiteit en Stap 4c: Finale conformiteit

Om te bepalen op welke manier het initiële beleid is opgenomen in plannen en beleid van het Rijk, moet sprake zijn van doorwerking. Aangezien het Rijk de beleidsinitiator, de bedenker, is van het beleid kan er geen sprake zijn van doorwerking simpelweg omdat het opgesteld is door het Rijk. Om te bepalen of het initiële beleid doorwerkt in het provinciaal en gemeentelijk beleid, zullen eerst deze twee beleidsvormen onderzocht moeten worden. Deze worden onderzocht in hoofdstuk 5 en 6 van deze thesis.

4.4 Resultaten van doorwerking

Om te analyseren of sprake is van doorwerking van beleid worden de woningbouw van 1998 tot en met 2009 en de migratie in alle plattelandsgemeenten geanalyseerd. Echter is de toename van de woningbouw niet direct in 2004 te zien, door de procedures gaat er tijd overheen voordat het beleid gaat werken.

Woningbouw van 1998 tot en met 2009

Om te bepalen of er doorwerking van het Rijksbeleid is moet er een duidelijke omslag te zien zijn na 2004 in de woningbouw van alle plattelandsgemeenten in Nederland. Hierin sloeg het contingenten beleid om naar concessie beleid. In het concessie beleid mogen plattelandsgemeenten zoveel bouwen als ze willen om in de maatschappelijke behoefte te voorzien. Om te bepalen welke gemeenten onder plattelandsgemeenten vallen wordt in Statline een selectie gemaakt van gemeenten met stedelijkheidsklasse 5: niet stedelijk (CBS,2010). Nederland telt 186 gemeenten met stedelijkheidsklasse 5, aan te nemen is dat dit plattelandsgemeenten zijn. Tabel 3 en 4 van bijlage 1 geven een overzicht van de gerealiseerde woningen alle gemeenten en plattelandsgemeenten van Nederland weer. Tabel 4.4 is hier een samenvatting van. In tabel 4, in bijlage 1, zijn de totalen van alle 186 gemeenten per jaar weergegeven naar opdrachtgever en gereedgekomen huurwoning en koopwoning. Zowel in tabel 3 en 4 in bijlage 1 is een omslag te zien bij de realisatie van woningen door overheid en woningcorporaties van Nederland. Aan te nemen is dat het merendeel van deze woningen die gerealiseerd zijn onder het goedkope segment vallen. Na 2005 zijn overheid en woningcorporaties meer gaan bouwen, het aandeel goedkope woningen is dus toegenomen zowel in Nederland als in de plattelandsgemeenten van Nederland.

Tabel 4.4 Gereedgekomen woningen in alle gemeenten en plattelandsgemeenten van Nederland.

	Periode	Totaal gereed- gekomen woningen	Aandeel goedkoop %	Overheid en woning- corporaties	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdracht- gevers	Gereed- gekomen huurwoning	Gereed- gekomen koopwoning
Alle gemeenten	1998-2004	504396	21,3	107413	322488	74495	108171	396225
	2005-2009	381405	26,9	102463	238022	40920	109125	272280
Alle plattelands- gemeenten	1998-2004	52415	16,7	8709	22180	21518	7803	44612
	2005-2009	35569	27,5	9778	15554	10237	7960	27609

(Bron: CBS Statline, 2010)

Tabel 4.4 is een weergave van de woningbouw in alle gemeenten en plattelandsgemeenten van Nederland over de periode 1998-2004 (VINEX) en 2005-2009. In de periode 2005-2009 zijn in alle gemeenten van Nederland 102463 woningen gerealiseerd door overheid en woningcorporaties, in plattelandsgemeenten van Nederland bedraagt dit 9778 (zie tabel 4.4). Dit is 9.5% van het totaal aantal gerealiseerd woningen door overheid en gemeenten. In de VINEX was dit 8%, dit is een lichte stijging van 1,5%. Als aangenomen wordt dat de overheid en woningcorporaties vooral goedkope woningen realiseren, kan geconcludeerd worden dat na de VINEX periode meer goedkope woningen gerealiseerd zijn in plattelandsgemeenten (27,5 % in VINEX 16,7% zie tabel 4.4). Door de stijging van goedkope woningen kan de scheefgroei van de sociale samenhang in zekere mate recht worden getrokken. In tabel 4.4 is duidelijk te zien dat men meer is gaan bouwen in plattelandsgemeenten dan voor 2005. Het Rijksbeleid van de Nota Ruimte lijkt dus door te werken want deze stelt dat plattelandsgemeenten meer mogen gaan bouwen om in de natuurlijke bevolkingsaanwas te kunnen voorzien. Gesteld kan worden dat sprake is van doorwerking. Beleid werkt niet meteen door want er gaat tijd overheen door de procedures. Het restrictieve beleid van de VINEX is vanaf 2005 niet meer geldend. Het aandeel koopwoningen is nog steeds groter dan het aandeel huurwoningen in plattelandsgemeenten maar dit neemt na 2005 steeds meer af.

Migratie

Migratiestromen geven weer hoeveel mensen de gemeenten verlaten en hoeveel mensen zich in de gemeenten vestigen. Om te analyseren of de sociale samenhang verbeterd is de afgelopen jaren na de VINEX zal gekeken worden naar de migratie in gemeenten van Nederland en in plattelandsgemeenten van Nederland. Tabel 5 in bijlage 1 geeft de migratie in plattelandsgemeenten van Nederland weer. Tabel 4.5 is een samenvatting van tabel 5 in bijlage 1.

Tabel 4.5: Migratie (Bron: CBS Statline, 2010)

	bevolking 1 jan	immigratie	emigratie	migratie overschot	migratie overschot rel	Bevolkings- groei	Bevolkings- groei rel
totaal 1998-2004	14654397	62208	44255	17953	1,2	50436	3,4
totaal 2005-2009	9211913	31594	32252	-658	-0,1	7268	0,8

In tabel 4.5 is te zien dat er in de VINEX periode een vestigingsoverschot is. Dit kan verklaard worden omdat ouderen mogelijk na de plattelandsgemeenten toetrekken om in het groen te wonen. In de periode 2005-2009 is gemiddeld een licht negatief migratieoverschot te zien, in de tussenliggende jaren wordt deze langzaam positief, wat betekent dat meer mensen in de plattelandsgemeenten komen wonen. In tabel 4.5 is geen onderscheid gemaakt in de samenstelling van de migratie. Om te analyseren welke bevolkingsgroepen zich in de gemeente vestigen en welke vertrekken, zal onderzoek moeten worden verricht naar de migratie samenstelling. Dit kan geschieden door naar het bevolkingsregister te gaan, maar omdat dit onderzoek gericht is op de doorwerking van beleid zal dit niet worden uitgevoerd. Als aangenomen wordt dat voornamelijk starters vertrekken, kan geconcludeerd worden dat steeds minder starters vertrekken (zie emigratie en het positieve migratieoverschot in de tabel). Het beleid lijkt te werken, ook al vertrekken er nog steeds starters, er is sprake van doorwerking.

4.5 Conclusie

Voor de VINEX periode hanteerde het Rijk het contingenten beleid. Voor plattelandsgemeenten gold een restrictief beleid, dit is ook in de statistieken te zien, in deze gemeenten zijn 52415 woningen gerealiseerd en 16,7 % hiervan is in het goedkope segment gebouwd. Na de VINEX periode werd geconstateerd dat de sociale samenhang in plattelandsgemeenten onder druk stond. Dit werd veroorzaakt door de migratiestromen van verschillende bevolkingsgroepen, te weten: starters en kapitaalkrachtigen. Hierdoor is het beleid omgeslagen van contingenten beleid naar het concessie beleid. Ook dit is in de statistieken terug te zien. Na de VINEX zijn er 35569 woningen gebouwd en 27,5% in het goedkope segment. Het aanbod is gestegen maar beleid werkt niet meteen. Hier gaat een tijd overheen vanwege de procedures. In dit hoofdstuk is de eerste deelvraag beantwoord. Deze luidde als volgt:

Welk Rijksbeleid is er voor goedkope woningen in Nederland en in het bijzonder voor het platteland?

Het Rijk kent drie beleidsstukken en drie wetten die betrekking hebben op het beleid van goedkope woningen op het platteland, te weten:

- Nota mensen, wensen, wonen: behoud van sociale cohesie door inzetten van huisvestingswet in kleine gemeenten
- Agenda Vitaal platteland: behoud van de sociale samenhang door plannen op te stellen met inwoners, waardoor aan de behoefte van elke inwonersgroep kan worden gedaan (dus ook realisatie van goedkope woningen voor starters want hier was vraag naar)
- Nota Ruimte: voldoende ruimte bieden aan gemeenten om te kunnen bouwen voor de natuurlijke bevolkingsaanwas. Dit geldt ook voor het landelijk gebied.
- Huisvestingswet: gemeenten kunnen op basis van deze wet woningen toewijzen of bindingseisen aan toekomstige bewoners stellen, wel of niet toestaan woningen te splitsen of samen te voegen, woningen aan de woningvoorraad te onttrekken en voorrang geven aan sommige woninggroepen. Gemeenten kunnen een huisvestingsvergunning afgeven zodat burgers in goedkope woningen kunnen wonen.
- Wet Ruimtelijke Ordening: Aan het bestemmingsplan van gemeenten kunnen locatie eisen worden aangegeven door het Rijk en provincies. Het Rijk en provincies kunnen dan gebieden aangeven in het bestemmingsplan die speciaal voor realisatie van goedkope woningen worden gereserveerd.
- Woningwet: deze wet is de kern van bouwregelgeving. Het doel van deze wet is het bevorderen van de bouw van goede woningen.

In het volgende hoofdstuk zal doorwerking van bovengemeentelijk beleid worden onderzocht. In dit hoofdstuk wordt onderscheid gemaakt in doorwerking van Rijk-provincie-gemeente en Rijk-provincie-stadsregio-gemeente. De provincie Gelderland en de stadsregio Arnhem Nijmegen zullen in dit hoofdstuk worden onderzocht als overheden die bovengemeentelijk beleid voeren.

5. Doorwerking van bovengemeentelijk beleid

5.1 Inleiding

Doorwerking van Rijksbeleid kan op twee manieren geschieden. In bijlage 2 en 3 zijn schema's opgenomen die de doorwerking van Rijksbeleid op twee manieren weergeven. De eerste vorm van doorwerking is via de tussenschakel van de provincie. Het beleid van de provincie Gelderland zal in paragraaf 5.2 besproken worden. Zoals uit hoofdstuk 2 methodiek is gebleken, heeft er geen interview plaatsgevonden met de provincie Gelderland. Dit komt omdat dhr. Peters helaas geen tijd vrij kon maken voor het interview. De gegevens die weergegeven zijn in dit hoofdstuk zijn op gebaseerd op de beleidsdocumenten van provincie Gelderland en het interview met J. Loermans van de stadsregio Arnhem Nijmegen. Naast doorwerking van het Rijksbeleid in gemeentelijk beleid via de tussenschakel van de provincie, kan het Rijksbeleid ook via een stadsregio in gemeentelijk beleid doorwerken. In dit onderzoek is gekozen voor de stadsregio Arnhem Nijmegen, wiens beleid in paragraaf 5.3 wordt uitgewerkt. De stadsregio Arnhem Nijmegen heeft ook getracht om de sociale samenhang in dit gebied te verbeteren. Het toevoegen van goedkope woningen aan de bestaande woningvoorraad op het platteland, is in deze stadsregio in relatief grote omvang gerealiseerd. Tot slot wordt in paragraaf 5.4 een conclusie getrokken en deelvraag 2 beantwoord.

5.2 Doorwerking van het beleid van de provincie Gelderland

5.2.1 Doorwerking van beleid in de VINEX periode

In de VINEX periode gold voor de provincie Gelderland een contingenten beleid, deze is eerder in deze thesis besproken (J. Loermans, persoonlijke communicatie, 27 mei 2010). In Gelderland waren door het Rijk een aantal locaties aangewezen die als VINEX locaties fungeerden. Dit waren

- Arnhem: Stadsblokken en Driel- oost
- Nijmegen: Waalsprong
- Heteren: Melkweide
- Bommel: Bommel
- Elst: Elst
- Apeldoorn: Osseveld-Oost, Beemte Zuidbroek en Woudhuis
- Deventer: Vijfhoek
- Zutphen Leesten-West (VINEX locaties, 2010)

Tabel 1 en 2 in bijlage 4 geven het aantal gereedgekomen woningen in alle gemeenten van Gelderland en in alle plattelandsgemeenten van Gelderland in de VINEX periode weer. In tabel 5.1 wordt een samenvatting weergegeven van de tabellen 1 en 2 in bijlage 4.

Tabel 5.1 Gereedgekomen woningen in alle gemeenten en plattelandsgemeenten van Gelderland in de VINEX periode

	Periode	Totaal gereed- gekomen woningen	Aandeel goedkoop %	Overheid en woning- corporaties	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdracht- gevers	Gereed- gekomen huurwoning	Gereed- gekomen koopwoning
Alle gemeenten	1998-2004	51732	21,7	11224	30831	9677	10339	41393
Alle plattelandsgemeenten	1998-2004	6570	17,5	1148	4334	1872	1212	5358

(Bron: CBS, statline 2010)

Alle gemeenten in Nederland hebben in totaal, in de periode 1998-2004, 51732 woningen gebouwd. 11224 woningen zijn door overheid en woningcorporaties gebouwd. Dit bedraagt 21,7%. Voor de plattelandsgemeenten geldt het volgende. In de periode 1998-2004 zijn 6570 woningen in plattelandsgemeenten van Gelderland gebouwd waarvan 1148 door woningbouw corporaties en overheid. Dit is 17,5%. Als er vanuit gegaan wordt dat woningcorporaties het merendeel in de goedkope sector bouwen is 17,5% aandeel voor goedkope woningen, in plattelandsgemeenten, in de woningvoorraad erg weinig. In Gelderland zijn 51732 woningen gebouwd en 6570 woning daar van zijn in plattelandsgemeenten gebouwd. Dit betekent dat

slechts 12 % gerealiseerd is in plattelandsgemeenten. Dit is erg weinig. Volgens het beleid van de VINEX mochten plattelandsgemeenten weinig tot niets bouwen dit is duidelijk in de statistieken te zien.

5.2.2 Het huidige provinciale beleid

Achtereenvolgens zullen de stappen 1,2,3, 4a, 4b en 4c van de doorwerkingstheorie worden uitgewerkt. Het gaat hierbij om het huidige beleid voor goedkope woningen op provinciaal niveau.

Stap 1: Analyse van het initiële beleid naar typen beleidsuitspraken.

Provinciaal referentiekader

Dit referentiekader bevat per regio de bouwopgave waar gemeenten, woningcorporaties en andere (markt)partijen gezamenlijk voor staan (Gedeputeerde Staten, 2005, p.5).

Woonvisie Gelderland 2003

De Woonvisie van de provincie Gelderland bestaat uit twee delen. Het eerste deel (deel a) is de kwalitatieve Woonvisie. Hierin wordt het kwalitatief woonprogramma van de provincie geschetst. Het tweede deel (deel b: anders wonen in de regio) is het streekplan. In dit streekplan wordt per regio beschreven wat de problemen zijn en wat men denkt eraan te gaan doen. De delen zullen nu verder apart uitgediept worden.

Woonvisie deel a: woonbeleid met kwaliteit

Mensen met een beperkte beurs, starters en doorstarters worden beperkt in de mogelijkheden op de woningmarkt. De provincie heeft geconstateerd dat het stokkende aanbod goedkope woningen (zowel huur als koop) een reële problematiek is waarvoor een oplossing gezocht moet worden. Onder goedkoop/betaalbaar verstaat de provincie Gelderland woningen tot € 170.000 v.o.n. Bij het opstellen van de Woonvisie zijn gemeenten, woningcorporaties en andere marktpartijen sterk betrokken geweest. Gemeenten moesten een Woonvisie (of lokaal kwalitatief woonprogramma) maken in samenwerking met lokale partners en met de bevolking. Het is belangrijk dat voor jongeren en starters voldoende aanbod goedkope woningen beschikbaar blijft. De vormgeving van beleid voor goedkope woningen moet op lokaal niveau worden ingericht. Dit moet de provincie Gelderland bevorderen en op regionaal niveau moet goede afstemming worden gestimuleerd. Dit ziet de provincie als haar taak. Er is sprake van doorwerking, de gemeenten leveren input voor de Gelderse Woonvisie, er is sprake van een bijzondere vorm van doorwerking te weten bottom up doorwerking. Doorwerking geschiedt niet alleen van de hoogste overheidslaag (Rijk) doorwerkingen. Dit wordt onder bottom up doorwerking gezien. In deze Woonvisie wordt de bewoner centraal gesteld. Ze moet meer zeggenschap en keuze vrijheid krijgen. Particulier opdrachtgeverschap biedt hiervoor een uitkomst en staat daarom hoog op het lijstje van de Gelderland. De bewoner kan zelf beslissen en ontwikkelen hoe hij zijn woonmilieu en woning inricht/bouwt. De Woonvisie van Gelderland heeft drie centrale doelen te weten:

1. Bewoners meer vrijheid en kansen bieden om hun woonwens te realiseren
2. Aanbod aan woningen en woonmilieus, dat beter aansluit bij de voorkeuren van de bewoners
3. De provincie treedt op als partner in wonen: stimulerend, ondersteunend en in dialoog met andere actoren in het veld.

De beleidsaccenten bij deze doelen zijn:

- Bevorderen van particulier opdrachtgeverschap: de bewoner wordt hiermee direct centraal gesteld. De provincie wil bevorderen dat gemeenten meer ruimte bieden voor particulier opdrachtgeverschap. Het is de taak van de provincie om diverse vormen van particulier opdrachtgeverschap meer bekendheid te geven en oplossingsrichtingen aan te dragen voor mogelijke knelpunten daarbij.
- Versnellen van herstructurering en transformatie van bestaande wijken. Er moet voorkomen worden dat een proces van onvrijwillige segregatie optreedt: huishoudens die wegtrekken omdat er onvoldoende aanbod is dat aansluit bij de woonwensen. Daarom is het nodig dat bepaalde wijken getransformeerd worden via verdichting of verdunning. De provincie gaat samen met gemeenten, regio's en corporaties overleggen over de mogelijkheden om dit probleem op te lossen

en daardoor de differentiatie en leefbaarheid van wijken te vergroten (Woonvisie Gelderland deel a, 2003, p47-48).

Kwalitatief woonprogramma II (hierna KWP II te noemen)

KWP II is opgesteld in 2005, en is gericht op de woningbouw van 2005-2014. De doelstelling van het KWPII is als volgt:

“Het KWP heeft als doel het woningaanbod op regionaal niveau, zowel kwantitatief als kwalitatief, zo goed mogelijk af te stemmen op de behoefte (de vraag) aan woningen. Het KWP 2005-2014 beschrijft per regio de programmatische opgave op basis van de geconstateerde regionale woningbehoefte. De woningbehoefte per regio is neergelegd in het provinciale referentiekader. Dat is opgesteld op basis van het WBO2002, de Primos-prognose uit 2003 en de woningmarktverkenning Gelderland (ABF, juli 2004). Dit heeft geleid tot een “ideaal” woningbouwprogramma voor de zes Gelderse regio’s, waarmee de woningbehoefte tot 2015 optimaal bediend kan worden” (Gedeputeerde Staten, 2005, p.5)

Het KWPII geeft een programmatische opgave van de woningbouw per regio in Gelderland. Het KWP is een uitwerking van het streekplan en een onderdeel van de Woonvisie van Gelderland. In het KWPII is voor de regio Achterhoek (waarin de gemeente Bronckhorst is gelegen) afgesproken dat deze regio, in de periode 2005-2014, 10.000 woningen moet realiseren, circa 1.100 woningen zijn hiervan toebedeeld aan de Gemeente Bronckhorst. Onder die 1.100 woningen valt ook het aandeel goedkope woningen.

Kwalitatief Woonprogramma 2010-2019 (hierna KWP III te noemen)

KWP III is de opvolger van bovengenoemd KWP II. KWP II wordt genoemd in dit onderzoek omdat de Woonvisie van Bronckhorst op dit kwalitatieve woonprogramma is gebaseerd. De doelstelling van KWP III is het woningaanbod op regionaal niveau, zowel kwalitatief als kwantitatief, zo goed mogelijk af te stemmen op de vraag (behoefte) naar woningen. De provincie voelt zich verantwoordelijk voor de bevordering van het vinden van oplossingen voor problemen op de woningmarkt. De provincie stimuleert regionale samenwerking tussen gemeenten en samenwerking van gemeenten met woningcorporaties (KWP Gelderland 2010-2019, 2009, p. 7). Gemeenten hebben samen met woningcorporaties de taak – in regionaal verband- de regionale woonopgave te realiseren. In het KWP III zijn afspraken met gemeenten en woningcorporaties gemaakt over de nieuwbouw van huur- en koopwoningen. Het aandeel van 50% goedkoop valt hier ook onder (KWP Gelderland 2010-2019, 2009, p. 7-9)

Streekplan Gelderland 2005

Het streekplan is met de provinciale structuurvisie gelijkgesteld, die verplicht is in het kader van de Wro (de verplichte structuurvisie is een nieuw element in de Wro). Hier is sprake van doorwerking, Rijksbeleid in provinciaal beleid. Het Gelders kwalitatief woonbeleid is het uitgangspunt dat beschreven wordt in het Streekplan Gelderland 2005. Het beleid is gericht op voldoende aanbod van kwalitatief passende woningen en woonmilieus voor de regionale woningbehoefte. De realisatie van goedkope woningen voor starters en woningen in centrumstedelijke en landelijke woonmilieus is vooral belangrijk en moet worden bevorderd. Ook wordt ingezet op versnellen van herstructurering en transformatie van bestaand bebouwd gebied, versnelling van de woningproductie, het vergroten van het aanbod aan levensloopbestendige woningen en wijken en het versterken van verscheidenheid en identiteit (Regionaal plan 2005-2020, 2006, p. 126).

Nu het initiële beleid kort is toegelicht, kan geanalyseerd worden onder welke typen beleidsuitspraken het beleid valt. Dit wordt, net zoals in hoofdstuk 4, getypeerd met de methode van De Lange.

Tabel 5.2 Inhoudelijke beleidsuitspraken op provinciaal niveau

Beleid	Jaar	Doel/effect met betrekking tot goedkope woningen
Woonvisie Gelderland deel a	2003	De bewoner staat centraal zodat er aan de wensen van deze bewoner kan worden voldaan. Vooral goedkope woningen moeten beschikbaar blijven voor groepen met een lager inkomen en starters.
KWP II en KWPIII	2005 en 2009	Het woningaanbod op regionaal niveau zo goed mogelijk afstemmen op de vraag naar woningen. Vooral aan de vraag naar goedkope woningen wordt aandacht geschonken. In KWP II is gesteld dat in Bronckhorst 1.100 woningen moeten worden gerealiseerd en in KAN zijn dit er 34.000. 50% moet onder het betaalbare segment vallen.
Streekplan Gelderland	2005	De realisatie van goedkope woningen voor ouderen en starters en woningen in centrumstedelijke en landelijke woonmilieus is belangrijk en moet worden bevorderd.

In bovenstaande tabel zijn de inhoudelijke beleidsuitspraken weergegeven. Aan deze beleidsuitspraken zijn verschillende instrumentele beleidsuitspraken gekoppeld. Deze instrumentele beleidsuitspraken worden, net zo als in hoofdstuk 4 (p. 23 in deze thesis) naar verschillende typen beschreven (De Lange, 1995,p.87).

Van elementen van beleid die betrekking hebben op de op te volgen procedures en afwegingskaders is sprake in het KWP en de Woonvisie deel a. De Woonvisie, deel a, geeft weer dat gemeenten in samenwerking met de inwoners een Woonvisie moeten opstellen die betrekking heeft op de wensen van de inwoners. Op basis van deze Woonvisie is de Woonvisie van Gelderland opgesteld. In het KWP II en III hebben gemeenten samen met woningcorporaties de taak de regionale woonopgave te realiseren met betrekking tot de nieuwbouw van goedkope huur- en koopwoningen.

Elementen van beleid die beleidsinstrumenten kunnen aansturen zijn terug te vinden in de Woonvisie deel a. In deze Woonvisie wordt de Woonvisie voor gemeenten gepresenteerd die gemeenten moeten opstellen om de wensen van bewoners in kaart te brengen. Dit is de rode draad in het beleid van provincie Gelderland, de bewoner moet meer keuzevrijheid en zeggenschap krijgen. Verder kunnen de volgende instrumenten toegepast worden door gemeenten om het beleid van goedkope woningen te realiseren: locatie eisen, Stimuleringsbijdrage Goedkope woningbouw, woningsplitsing, provinciaal startersfonds, jaarlijks monitoren van resultaten, provinciale verordening en Task force woningbouw.

Locatie eisen in het bestemmingsplan

De provincie kan locatie eisen laten opnemen in het bestemmingsplan van gemeenten. Deze eisen kunnen aangeven dat in bepaalde gebieden alleen goedkope woningen mogen gebouwd worden. In het kader van de Wro is dit bepaald. Er is sprake van doorwerking als de provincie gebruik gaat maken van de locatie eisen.

Stimuleringsbijdrage Goedkope woningbouw

Het bouwen van goedkope woningen wordt bevorderd door de provincie Gelderland in de vorm van een Stimuleringsbijdrage Goedkope Woningbouw. Tot 2011 is 30 miljoen euro uitgetrokken voor de realisatie van goedkope woningen. De provincie Gelderland heeft met de Gelderse gemeenten afspraken gemaakt over de bouw van goedkope woningen. Als de gemeenten deze afspraken nakomen, ontvangen de gemeenten een bijdrage uit Stimuleringsbijdrage Goedkope woningbouw (Provincie Gelderland, 2010).

Woningsplitsing

Het kan voorkomen dat er grote woningen in alle woonmilieus staan, welke door splitsing in twee of meerdere kleinere woningen geschikt worden voor bewoning voor meerdere huishoudens. In plattelandsgemeenten kunnen boerderijen gesplitst worden die om verschillende redenen de agrarische functie hebben verloren of gaan verliezen. De provincie Gelderland ziet splitsing van boerderijen als een interessante mogelijkheid voor gemeenten om invulling te geven aan het programma voor het woonmilieu 'landelijk wonen' (Provincie Gelderland, 2003, p.35). Als boerderijen of andere grote gebouwen in plattelandsgemeenten gesplitst worden kunnen starters deze woningen betrekken. Door splitsing worden kleinere en goedkopere woningen gevormd die aantrekkelijk zijn voor starters. De starters krijgen de kans

om in eigen gemeente te blijven wonen en de sociale samenhang komt hierdoor niet onder druk te staan. Als de provincie Gelderland dit instrument inzet en de gemeente stimuleert om grotere gebouwen en boerderijen te splitsen, waardoor starters een kans krijgen om in eigen gemeente te blijven wonen, dan is er sprake van doorwerking.

Provinciaal Startersfonds

De provincie Gelderland heeft een samenwerkingsovereenkomst met Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (hierna SVn te noemen) gesloten. De provincie heeft een startersfonds bij de SVn, deze kan ingezet worden om de gemeentelijke kosten van de starterslening te halveren. Zo wil de provincie gemeenten stimuleren om de starterslening te gaan inzetten (Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten, 2010). Als gemeenten deze starterslening gaan gebruiken hebben koopstarters meer kans om een woning te kopen. De starters lening is bedoeld om het verschil te overbruggen tussen kosten van aankoop van de woning en het maximaal te lenen bedrag voor de koper volgens de norm van de Nationale Hypotheek Garantie (J. Matthijsse, 2008, p.2). In 2007 heeft de provincie Gelderland een eigen fonds opgesteld bij SVn, het Provinciaal Startersfonds Gelderland. In dit fonds is een geldbedrag van ruim € 1,7 miljoen gestort (Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten, 2010). Dit instrument wordt ingezet door de provincie om de positie van starters op de woningmarkt te versterken zodat ze kans hebben op de koop van een goedkope woning. Dit geeft starters in plattelandsgemeenten een kans om in de gemeente te blijven wonen, waardoor de sociale samenhang niet onder druk komt te staan. Er is sprake van doorwerking.

Task force woningbouw

Task force woningbouw is een advies orgaan dat ingesteld is door de provincie Gelderland. Bij de realisatie van goedkope woningen kunnen vragen komen en dit advies orgaan is er om deze vragen te onderzoeken en de problemen op te lossen. Dit orgaan dient ter ondersteuning van de realisatie van goedkope woningen (Provincie Gelderland, 2010).

Provinciale verordening

In het kader van de Wro is besloten dat provincies een provinciale verordening op mogen stellen (art 2.1 lid 1, art. 2.2 lid 1 en art 2.3 lid 1 Wro). Met de provinciale verordening kan de provincie Gelderland gemeenten verplichten de bestemmingsplannen binnen een bepaalde periode aan te passen. De verordening geeft regels over de inhoud van het plan en de toelichting of onderbouwing (provincie Gelderland, 2010)

Jaarlijks monitoren van de resultaten

De provincie Gelderland vraagt aan gemeenten om jaarlijks planningslijsten op te stellen. Een planningslijst is een lijst waarop gemeenten de te bouwen woningen in een bepaald jaar moeten weergeven die ze denken te gaan bouwen. Tussentijds vinden afspraken plaats tussen provincie Gelderland en gemeenten om te beoordelen of nog voldaan wordt aan de lijst. Wordt niet voldaan aan de afspraken dan ontvangen de gemeenten ook geen geld en bij het opstellen van beleidsstukken moeten gemeenten ze opsturen naar de provincie zodat de Gedeputeerde Staten de beleidsstukken goed moeten keuren (J. Loermans, persoonlijke communicatie, 27 mei 2010).

Geconcludeerd kan worden dat de provincie Gelderland gebruik kan maken van de alle bovengenoemde instrumenten om doorwerking van het beleid voor goedkope woningbouw te stimuleren, maar de verplichte Woonvisie, Stimuleringsbijdrage Goedkope Woningbouw, Provinciaal Startersfonds, Taskforce woningbouw, provinciale verordening en het monitoringssysteem worden werkelijk toegepast door de provincie Gelderland om het beleid voor goedkope woningen te stimuleren.

Tenslotte elementen van beleid die gebieden aanduiden. In de Woonvisie, deel a en KWP II en III en in Streekplan Gelderland 2005 worden plattelandsgemeenten aangeduid. Ook worden centrumstedelijke en

landelijke woonmilieus genoemd die aan de wensen van de bewoners moeten voldoen, maar vooral moeten goedkope woningen voor jongeren en starters worden gerealiseerd in plattelandsgemeenten.

Stap 2: Analyse van het initiële beleid naar aangesproken actoren

In deze stap worden de actoren weergegeven die gebruik maken van het initiële beleid.

Tabel 5.3 Actoren van beleid

Beleid	Jaar	Actor(en)
Woonvisie, deel a	2003	Provincie Gelderland Gemeenten, woningcorporaties en andere marktpartijen in de provincie Gelderland. Stadsregio Arnhem Nijmegen Bewoners in Gelderland
KWP II en III	2005 en 2009	Provincie Gelderland Gemeenten in Gelderland Woningcorporaties in Gelderland Stadsregio Arnhem Nijmegen Bewoners in Gelderland
Streekplan Gelderland 2005	2005	Provincie Gelderland Gemeenten in Gelderland Stadsregio Arnhem Nijmegen Bewoners in Gelderland

Uit tabel 5.3 is op te maken dat de provincie Gelderland, gemeenten in Gelderland, stadsregio Arnhem Nijmegen en woningcorporaties de belangrijkste actoren zijn. Gemeenten stellen de gemeentelijke Woonvisie op in samenwerking met woningcorporaties en ontwikkelaars. Deze Woonvisie is de input van het beleid van de provincie Gelderland. De provincie Gelderland wordt gezien als de beleidsmaker van het initiële beleid en is daarom ook een belangrijke actor. De bewoners van Gelderland zijn ook belangrijke actoren. Er is een Primos prognose uitgevoerd in opdracht van de provincie om de behoeften van de bevolking en de bevolkingsontwikkeling te bestuderen. Op basis van deze gegevens is het provinciaal referentiekader opgesteld. Bij het opstellen van provinciaal beleid maakt de provincie Gelderland gebruik van de gemeenten, van het Rijk en voert ze zelf nog onderzoeken uit. Er is sprake van doorwerking vanaf het Rijk naar de provincie maar ook is er doorwerking van de gemeente naar het provinciaal beleid, zowel bottom up en top down doorwerking. De stadsregio heeft samen met provincie Gelderland een Regionaal plan opgesteld met betrekking tot goedkope woningen. Dit zal uitvoerig behandeld worden in paragraaf 5.3 omdat dit onder het beleid van de stadsregio Arnhem Nijmegen valt.

5.2.3 Doorwerking van het Rijk naar de provincie Gelderland

In bijlage 2 is een schematische weergave te zien van de doorwerking van het Rijk tot aan de gemeente Bronckhorst, met als tussenschakel de provincie Gelderland. In dit schema zijn de beleidsstukken van het Rijk, provincie en gemeente Bronckhorst weergegeven. In deze subparagraaf zal de doorwerking van de eerste twee overheidslagen (Rijk en de provincie Gelderland) worden besproken.

Stap 3 Interpreteren van het initiële beleid naar onderdelen van de nageschakelde beleidsvorming

Nu het beleid op Rijksniveau en provinciaal niveau geanalyseerd zijn, kan het doorwerkingstraject Rijk-provincie Gelderland geanalyseerd worden. Om te analyseren of sprake is van doorwerking zijn de inhoudelijke en instrumentele beleidsuitspraken van belang. Er zal een vergelijking worden gemaakt van de inhoudelijke en instrumentele beleidsuitspraken op Rijksniveau en provinciaal niveau. In deze subparagraaf zullen de doeluitspraken, procedures en referentiekaders, instrumenten en gebiedsaanduiding worden weergegeven van het Rijk en de provincie Gelderland.

Doeluitspraken

Het initiële beleid van het Rijk voor goedkope woningen op het platteland bestaat uit de Nota mensen, wensen, wonen, Agenda Vitaal Platteland en de Nota Ruimte. Ook zijn de wetten Huisvestingswet, Wro en Woningwet vormen van het initiële beleid maar dit zijn vormen van hoe het beleid ingericht moet worden

en geven verder geen inhoud. Daarom worden deze niet meegenomen. Volgens de Nota mensen, wensen, wonen kunnen kleine gemeenten de huisvestingswet inzetten om de sociale cohesie in deze gemeenten te behouden (Ministerie VROM, 2000). Door samen met de bewoners in gemeenten plannen op te stellen wordt de sociale cohesie behouden (Agenda Vitaal Platteland, 2004). De Nota Ruimte stelt dat er voldoende ruimte moet worden gegeven aan gemeenten om te kunnen bouwen voor de natuurlijke bevolkingsaanwas. De gemeente moet meer vrijheid en zeggenschap krijgen om te kunnen bouwen naar de behoefte van de inwoners van de gemeente (Ministerie VROM, 2006). De algemene doeluitspraak van het Rijk kan omschreven worden als het behouden van de sociale cohesie in plattelandsgemeenten door de inwoners van deze gemeenten centraal te stellen. Gemeenten moeten plannen maken met de inwoners en de behoefte van deze inwoners staan centraal want aan de hand van deze behoefte kan de gemeente bouwen voor de natuurlijke bevolkingsaanwas.

Het belangrijkste initiële beleid van de provincie Gelderland, voor goedkope woningen op het platteland, bestaat uit de Woonvisie Gelderland deel a, KWP II en III en het Streekplan Gelderland 2005. In de Woonvisie Gelderland komt naar voren dat de bewoner centraal staat zodat de wensen van de inwoners in plattelandsgemeenten kunnen worden vervuld. Ook moeten de goedkope woningen beschikbaar blijven voor lagere inkomensgroepen. Volgens KWP II en KWP III moet gelet worden op de vraag naar goedkope woningen en daarop het woningaanbod op regionaal niveau afstemmen. Uit het Streekplan Gelderland komt duidelijk naar voren dat in centrumstedelijke en landelijke woonmilieus meer goedkope woningen gerealiseerd moeten worden omdat hier een tekort aan is. De doeluitspraak van de provincie Gelderland kan omschreven worden als het aanbod goedkope woningen bevorderen voor lage inkomensgroepen, zoals starters, door de behoefte van de inwoners van plattelandsgemeenten centraal te stellen.

Er is sprake van doorwerking, het Rijk en de provincie Gelderland hebben allebei als doeluitspraak dat de (behoefte van) inwoners van plattelandsgemeenten centraal moeten staan. Op basis van deze behoefte kan woonbeleid worden opgesteld met betrekking op de realisatie van goedkope woningen.

Procedures en afwegingskaders

Van elementen van beleid die betrekking hebben op de op te volgen procedures en afwegingskaders is sprake in de Agenda Vitaal Platteland. Deze stelt dat gemeenten in samenwerking met de inwoners plannen moeten opstellen die betrekking hebben op de wensen van de inwoners. Op basis van deze plannen kan het beleid voor goedkope woningen worden bepaald (Agenda Vitaal Platteland, 2004).

In het beleid van de provincie Gelderland zijn duidelijk afwegingskaders en procedures vastgesteld. De Woonvisie deel a stelt dat gemeenten samen met de inwoners van plattelandsgemeenten een Woonvisie moeten opstellen zodat de behoefte van de inwoners centraal wordt gesteld. De regionale woonopgave voor nieuwbouw van goedkope woningen moet gerealiseerd worden door gemeenten in samenwerking met woningcorporaties volgens KWP II en III. De reden dat er geen duidelijk referentie kader naar voren komt in het beleid van het Rijk is dat het Rijk in de Nota Ruimte van de provincies verlangt dat deze een planologisch kader voor thema bebouwing in het buitengebied opstellen (Ministerie van VROM, 2006).

(Financiële) instrumenten

Het Rijk gebruikt de koopsubsidie als financieel instrument. De koopsubsidie is een maandelijks belastingvrije bijdrage in de hypotheeklasten, die het aanschaffen van een eigen woning aantrekkelijker kan maken (Stichting waarborgfonds eigenwoningen, 2010). De provincie Gelderland heeft ook financiële instrumenten tot haar beschikking. Dit zijn het Provinciaal Startersfonds en Stimuleringsbijdrage Goedkope Woningbouw.

Gebiedsaanduiding

De gebieden die worden bedoeld in het Rijksbeleid zijn de plattelandsgemeenten. Het Rijk vraagt aan provincie en gemeente om binnen deze kaders het provinciale en gemeentelijk beleid vorm te geven, er worden geen specifieke plekken per provincie of gemeente aangewezen. Uit het provinciale beleid komen ook plattelandsgemeenten naar voren.

Stap 4a: Plan- of beleidsconformiteit, Stap 4b: Gedragsconformiteit en Stap 4c: Finale conformiteit

Stap 4a: Plan- of beleidsconformiteit

In het doorwerkingstraject Rijk-provincie is sprake van materieel conform en formeel non-conform.

Tabel 5.4: Conformiteitsposities in beleids- of planconformiteit

Materieel conform Formeel conform	Materieel conform Formeel non-conform
Materieel non-conform Formeel conform	Materieel non-conform Formeel non-conform

Van materiële conformiteit is sprake als de inhoudelijke strekking van het Rijksbeleid een rol speelt in het beleid van de provincie Gelderland. Het Rijk en de provincie Gelderland hebben allebei als doeluitspraak dat de (behoefte) inwoners van plattelandsgemeenten centraal moeten staan. Op basis van deze behoefte kan woonbeleid worden opgesteld met betrekking op de realisatie van goedkope woningen. Ook richten beide overheden zich op de realisatie van goedkope woningen in plattelandsgemeenten. Het beleid van de twee overheden komen in grote lijnen met elkaar overeen wat betreft het beleid voor goedkope woningen in plattelandsgemeente, daarom is sprake van materiële conformiteit. Van formele conformiteit is sprake als plannen en beleid gebruik maken van dezelfde beleidsformulering en terminologie als het initiële beleid. Dat is bij het doorwerkingstraject Rijk-provincie niet gebeurd. Het Rijk geeft een vage omschrijving over het beleid van goedkope woningen in plattelandsgemeenten. De provincie is hier specifiek in. Ze geeft het aantal te bouwen woningen weer. De provincie heeft het beleid van het Rijk meegenomen en inhoudelijk komt het overeen met het Rijksbeleid. De provincie heeft het zelf geformuleerd en geïnterpreteerd vandaar dat hier sprake is van formele non conformiteit want de beleidsformulering en terminologie komen niet met elkaar overeen.

Stap 4b: Gedragsconformiteit

Het provinciale beleid wordt gebruikt. Gemeenten stellen een Woonvisie op en dit is in één lijn met het provinciaal beleid. Ook de financiële instrumenten worden gebruikt om goedkope woningen te realiseren. Staters maken bij de aankoop van een woning gebruik van het Provinciaal Startersfonds en Stimuleringsbijdrage Goedkope Woningbouw.

Stap 4c: Finale conformiteit

Het is onduidelijk in hoeverre het Rijksbeleid wordt toegepast in de praktijk. De beleidsstukken van de provincie Gelderland komen wel inhoudelijk overeen met de inhoud van het Rijksbeleid. Op provinciaal niveau is dit wel duidelijk te zien. De provincie Gelderland maakt gebruik van een monitoringssysteem (J. Loermans, persoonlijke communicatie, 27 mei 2010). Tabel 5.5 is een samenvatting van tabel 4 in bijlage 4.

Tabel 5.5 Gereedgekomen woningen in plattelandsgemeenten van Gelderland.

	Gereedgekomen woningen opdrachtgever					Gereedgekomen woningen naar eigendom	
	Totaal gereedgekomen woningen	Aandeel goedkoop %	Overheid en woningcorporaties	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdrachtgevers	Gereedgekomen huurwoningen	Gereedgekomen eigenwoningen
1998-2004	6570	17,5	1148	4334	1872	1212	5358
2005	446	33,6	150	148	148	128	318
2006	588	21,8	128	293	167	109	479
2007	576	16,1	93	336	147	105	471
2008	673	22,0	148	359	166	185	488
2009*	910	19,6	178	631	101	220	690
2005-2009	3193	21,8	697	1767	729	747	2446

Het aanbod goedkope woningen in plattelandsgemeenten is gestegen 4,3% vanaf de VINEX periode. Er is ruimtelijk gezien meer gerealiseerd dus lijkt het beleid te werken.

5.2.4 Resultaten van doorwerking

Om te analyseren of sprake is van doorwerking wordt de woningbouw van 1998 tot en met 2009 en de migratie van plattelandsgemeenten onderzocht.

Woningbouw van 1998 tot en met 2009

Om te bepalen of er doorwerking van het provinciaal beleid is moet een duidelijke omslag te zien zijn na 2004 in de woningbouw van alle plattelandsgemeenten in Gelderland. Hierin sloeg het contingenten beleid om naar concessie beleid. Ook hier is geselecteerd op verstedelijkingsgraad 5 zoals weergegeven in hoofdstuk 4 Rijksbeleid.

Tabellen 3 en 4 in bijlage 4 geven het aantal gebouwde woningen in alle gemeenten van Gelderland en alle plattelandsgemeenten van Gelderland in de periode 1998-2009 weer. Tabel 3 laat zien dat na de VINEX meer gebouwd werd in alle gemeenten van Gelderland. Vooral overheid en woningcorporaties zijn meer gaan bouwen, aan te nemen is dat deze groepen voor bouwen in het goedkope segment. Het aandeel koopwoningen is groter dan het aandeel huurwoningen. Uit tabel 4 komt naar voren dat in plattelandsgemeenten van Gelderland het aantal huurwoningen toeneemt na 2005. Dit is in één lijn met de andere gemeenten van Gelderland. Tabel 5.6 is een samengevatte tabel van tabel 3 en 4 van bijlage 4.

Tabel 5.6: Gereedgekomen woningen in alle gemeenten en plattelandsgemeenten van Gelderland

	Periode	Totaal gereed- gekomen woningen	Aandeel goed- koop %	Overheid en woning- corporaties	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdracht- gevers	Gereed- gekomen huurwoning	Gereed- gekomen koopwoning
Alle gemeenten	1998-2004	51732	21,7	11224	30831	9677	10339	41393
	2005-2009	45792	26,7	12222	27502	6068	12724	33068
Alle plattelandsgemeenten	1998-2004	6570	17,5	1148	4334	1872	1212	5358
	2005-2009	3193	21,8	697	1767	729	747	2446

Provinciaal gezien zijn in de VINEX periode 51732 woningen gerealiseerd, waarvan door corporaties en overheid 11224. Dat is 21,7 %. Na de VINEX zijn 45792 woningen gerealiseerd en 12222 zijn voor rekening van corporaties en overheid, dat is 26,7 %. Er is een stijging te zien dus is sprake van doorwerking van beleid want het aandeel goedkope woningen wordt vergroot. In de plattelandsgemeenten van Gelderland zijn 6570 woningen gerealiseerd en 1148 woningen komen voor rekening van corporaties en overheid, dat is 17,5 %. Na de VINEX periode waren dit 3193 woningen waarvan 697 door overheid en corporaties. dat is 21,8 %. Ook hier is een lichte stijging te zien en lijkt het erop dat het beleid werkt, er is sprake van doorwerking. Zoals eerder gesteld werkt beleid niet meteen door, dit komt door de procedures om het werkelijk in te voeren, dit kost tijd.

Migratie

Nu geconstateerd is dat er een lichte stijging is te zien in het aandeel goedkope woningen na de VINEX periode, wordt geanalyseerd of dit ook leidt tot minder trek uit plattelandsgemeenten van de provincie Gelderland. In tabel 5 in bijlage 4 is de migratie van plattelandsgemeenten weergegeven. Ook in deze tabel is, net zoals in hoofdstuk 4 geen onderscheid gemaakt naar migratie samenstelling. Tabel 5.7 is een samenvatting van tabel 5 in bijlage 4.

Tabel 5.7: Migratiesaldo

	bevolking 1 jan	immigratie	emigratie	immigratie overschot	immigratie overschot rel	Bevolkings- groei	Bevolkings- groei rel
totaal 1998-2004	1781562	4975	4571	404	0,2	8786	4,9
totaal 2005-2009	1048690	2622	3502	-880	-0,8	457	0,4

(Bron: CBS statline, 2010)

Zoals te zien is in tabel 5.7 is na 2005 een negatief immigratie overschot te zien. Ook de emigratie neemt steeds verder af, dit houdt in dat minder mensen wegtrekken uit de plattelandsgemeenten van Gelderland.

Als ervan uitgegaan wordt dat starters vertrekken en kapitaal-krachtigen in de plattelandsgemeenten komen wil dit zeggen dat de positie van de starter wel aan het verbeteren is (steeds minder mensen verlaten de gemeenten).

5.3 Doorwerking van het beleid van de stadsregio Arnhem Nijmegen

In deze paragraaf zal het beleid van de stadsregio Arnhem Nijmegen worden behandeld. Een stadsregio is verlengd lokaal bestuur en dit is het verschil met de provincie. Provincie blijft provincie en staat boven de stadsregio. De stadsregio Arnhem Nijmegen valt onder de WGR plus regio. De gemeenten, in de stadsregio, werken op economisch vlak, infrastructureel vlak en op het vlak wonen samen. Sinds 2010 is het vlak wonen daar geen onderdeel meer van (J.Loermans, persoonlijke communicatie, 27 mei 2010). De stadsregio heeft op deze drie werkgebieden een taak voor de 20 aangesloten gemeenten. De overige gemeenten blijven taak voor de provincie. De provincie heeft dus ook gewoon een woningbouw taak. Met de provincie is afgesproken dat deze zich niet bemoeit met stadsregio Arnhem Nijmegen. De provincie hoeft niet te komen helpen in de stadsregio tenzij een gemeente bij de provincie zelf aanklopt. De woningbouwregisseurs bemoeien zich met de stadsregio en de aanjagers van de provincie houden zich bezig met de overige gemeenten (J.Loermans, persoonlijke communicatie, 27 mei 2010). In de subparagrafen zullen het huidige beleid en het beleid in de VINEX periode worden uitgediept.

5.3.1 Doorwerking van het beleid in de VINEX periode

In de VINEX periode was ook sprake van het eerder besproken contingenten beleid in de stadsregio Arnhem Nijmegen. Dit beleid werd na de VINEX periode ingeruild voor het concessie beleid (J. Loermans, persoonlijke communicatie, 27 mei 2010).

In tabel 1 van bijlage 5 is een weergave te zien van de woningen die gereed gekomen zijn in de VINEX periode. Er zijn meer koopwoningen gerealiseerd in de stadsregio Arnhem Nijmegen, hieronder wordt geen onderscheid gemaakt in goedkope koop en dure koop. Ook valt op dat vooral bouwers voor de markt (bijv. projectontwikkelaars) veel woningen gerealiseerd hebben. De overheid en woningcorporaties hebben een aantal woningen gerealiseerd. Er wordt ervan uitgegaan dat het grootste deel van deze woningen in de goedkope segmenten valt. Tabel 5.7 is een overzicht van tabel 1 en 2 van bijlage 5.

Tabel 5.8 Gereedgekomen woningen in stadsregio Arnhem Nijmegen.

	Periode	Totaal gereed- gekomen woningen	Aandeel goedkoop %	Overheid en woning- corporaties	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdracht- gevers	Gereed- gekomen huurwoning	Gereed- gekomen koopwoning
Alle gemeenten	1998-2004	17423	21,3	3706	10955	2762	3669	13754

(Bron: CBS Statline, 2010)

In de VINEX periode zijn 17423 woningen gerealiseerd waarvan 21,3% in het goedkope segment. De meeste woningbouw in deze periode is gerealiseerd in de door het Rijk vastgestelde VINEX locaties. Dit zijn:

- Arnhem: Stadsblokken en Driel- oost
- Nijmegen: Waalsprong
- Elst: Elst (VINEX locaties, 2010)

Sommige projecten zijn tot op heden nog niet helemaal gerealiseerd. De stadsregio Arnhem Nijmegen heeft bepaald dat de woningbouw, die gereserveerd is voor de VINEX, eerst wordt afgemaakt. Er worden voor deze gebieden niets anders bedacht (J. Loermans, persoonlijke communicatie, 27 mei 2010).

De doorwerking in de VINEX periode voor de Stadsregio Arnhem Nijmegen was als volgt geregeld. Door het contingenten beleid van deze periode was door het Rijk bepaald dat in Nijmegen, Arnhem en Elst VINEX wijken gebouwd mochten worden. In de rest van de gemeenten van de stadsregio werd de hoeveelheid te bouwen woningen bepaald door de provincie Gelderland. Het aandeel goedkope woningen in de rest van de stadsregio werd ook bepaald door de provincie Gelderland. In plattelandskernen gold een restrictief beleid. De doorwerking van beleid ging langs twee wegen in de periode van de VINEX. Ten eerste van het

Rijk rechtstreeks naar gemeenten die aangewezen zijn om VINEX locaties te realiseren. Dit waren Arnhem, Nijmegen en Elst. De rest van de gemeenten in de stadsregio ondervonden doorwerking van beleid via de tussenschakel van de provincie Gelderland. Deze bepaalde de hoeveelheid goedkope woningen en of gemeenten wel mochten bouwen.

5.3.2 Het huidige beleid van de stadsregio Arnhem Nijmegen

In deze subparagraaf zullen achtereenvolgens de stappen 1,2,3, 4a, 4b en 4c van de doorwerkingstheorie worden uitgewerkt in verschillende subparagrafen. Het gaat hierbij om het huidige beleid voor goedkope woningen op het niveau van de Stadsregio Arnhem Nijmegen.

Stap 1: Analyse van het initiële beleid naar typen beleidsuitspraken.

Na het contingenten beleid in de VINEX periode heeft de stadsregio een omslag gemaakt naar het concessie beleid, welke eerder besproken is in deze thesis (J. Loermans, persoonlijke communicatie, 27 mei 2010). Dit is in één lijn met het Rijksbeleid uit de Nota Ruimte waarin stond dat elke gemeente, vooral plattelandsgemeenten, de ruimte moeten krijgen om voor natuurlijke bevolkingsaanwas te kunnen bouwen. In deze paragraaf worden de beleidsstukken van de Stadsregio Arnhem Nijmegen behandeld.

KAN Differentiatie

De KAN Differentiatie is beleid dat opgesteld is door de stadsregio Arnhem Nijmegen. In dit beleid is geregeld dat elke gemeente mag zoveel bouwen als ze wil om in de maatschappelijke behoefte te voorzien. Per gemeente heeft de stadsregio concessieafspraken gemaakt, waarin staat dat gemeenten zoveel mogen bouwen wat nodig is maar dan wel met 50% (in de plattelandsgemeenten) en 35% (in de steden) betaalbaarheid en men moest bouwen binnen de rode verstedelijkingscontouren. Rondom elke kern is een rode contour getekend. Binnen die contouren mag zoveel gebouwd worden om in maatschappelijk behoefte te voorzien. Is er binnen die rode contour geen plaats meer dan mogen ze uitbreiden buiten die contouren maar dan moeten gemeente 90% betaalbaar bouwen (J. Loermans, persoonlijke communicatie, 27 mei 2010).

Convenant woningbouwafspraken 2005-2009:

Met het Ministerie van VROM zijn afspraken gemaakt om het woningtekort in 2010 terug te brengen tot 1,5% van de totale woningvoorraad. Deze afspraken zijn geregeld in het convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Knooppunt Arnhem Nijmegen. Met dit convenant wordt onder andere beoogd de woningproductie (inclusief eigen bouw) in de periode 2005-2010 te bevorderen om het woningtekort te verlagen. Er werd aangedrongen op de realisatie van goedkope woningen. De afspraken die geregeld zijn in dit convenant zijn gebaseerd op beleidskaders van het Ministerie van VROM, in deel drie van de Nota Ruimte, ten aanzien van de verstedelijking voor woningbouw (Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 KAN, p.1). Hier is duidelijk sprake van doorwerking.

In dit convenant is bepaald dat de stadsregio Arnhem Nijmegen 24.591 woningen moet toevoegen. De doelstelling voor wonen is voor iedere (toekomstige) inwoner van de stadsregio een juiste woning beschikbaar te hebben met betrekking tot prijs, aard & type, eigendomssituatie en locatie. Daarom worden 24.591 woningen toegevoegd in stadsregio Arnhem Nijmegen. Op basis van een onderzoek naar inkomensverhoudingen in de stadsregio, is bepaald dat behoefte is aan goedkope woningen. Uit het onderzoek kwam naar voren dat 80% van de woningzoekenden een inkomen had onder het modaal. Daarom werd in het convenant opgenomen dat goedkope woningen in deze stadsregio gerealiseerd moesten worden. Onder het motto Tempo KAN wil de stadsregio zich sterk maken om een deel van de woning toevoeging betaalbaar te maken voor starters en ouderen (tempo KAN, 2010). Steden hebben over het algemeen al een ruim aanbod van goedkope woningen, met name zijn dat huurwoningen. In het convenant is dan ook het volgende opgenomen: in de steden (Arnhem, Nijmegen en Doesburg) dient 35% van de nieuwbouw in het betaalbare segment gerealiseerd te worden. Dit in tegenstelling tot de omliggende gemeenten waarin 50% van de nieuwbouw gerealiseerd dient te worden in het betaalbare segment. Het werd aan de gemeenten overgelaten of er goedkope koop of huur gebouwd ging worden. Provincie wil veel specifiek sturen op de realisatie van de hoeveelheid huur/koop. De stadsregio heeft dat

bewust niet gedaan. De stadsregio vindt dat provincies daar geen uitspraken over kunnen doen omdat ze helemaal niet weten wat de maatschappelijke behoefte is in de desbetreffende gemeente. De stadsregio sluit zich dan ook aan bij de Nota Ruimte, die aangeeft “decentraal wat kan, centraal wat moet”. Dit geeft aan dat er zo dicht mogelijk bij de burger gewerkt moet worden. Gemeenten weten namelijk het beste wat de maatschappelijke behoeften zijn in de gemeente (J. Loermans, persoonlijke communicatie, 27 mei 2010). Hier is dus weldegelijk sprake van doorwerking, rechtstreekse doorwerking vanaf Rijk naar de stadsregio. In het convenant komt na voren dat de regionale samenhang in de omvang en samenstelling van de gemeentelijke woningbouwprogramma’s belangrijk is. Het uitgangspunt dat het Rijk hanteert is dat randgemeenten rond grote steden dienen bij te dragen aan huisvesting van lage inkomensgroepen. Het Rijk zal een coördinerende rol vervullen voor provinciale en regionale besturen. Dat is de uitwerking van het beleid uit de Nota Ruimte, er is sprake van doorwerking.

In het convenant is bepaald dat de stadsregio Arnhem Nijmegen 52 miljoen heeft gekregen van het Rijk. Dit bedrag is alleen voor die 20 gemeenten die in de stadsregio gelegen zijn. De provincie heeft niets met dat bedrag te maken. Hoe de stadsregio dat geldbedrag verdeelt onder de gemeenten wordt bepaald door de stadsregio zelf. De stadsregio heeft zelf bepaald wat een goedkope woning is in hun ogen. Een goedkope woning volgens de stadsregio is een woning van 172.000 euro v.o.n. Aan de hand van deze gegevens heeft de stadsregio het monitoringssysteem ontwikkeld, waarin aangegeven staat hoeveel woningen ongeveer gebouwd gaan worden in een bepaald jaar (J. Loermans, persoonlijke communicatie, 27 mei 2010).

Regionaal plan KAN

De stadsregio Arnhem Nijmegen heeft een Regionaal plan opgesteld in samenwerking met de provincie Gelderland. Het doel voor wonen is het verbeteren van de kwaliteit van het wonen in stad, dorp en landelijk gebied, waarbij de relatie met landschap, bereikbaarheid en voorzieningen kwaliteitsfactoren zijn. Kwaliteit van wonen staat hoog in het vaandel voor deze stadsregio.

De afgelopen jaren hebben Arnhem en Nijmegen kunnen profiteren van de economische groei. Tot het midden van de jaren negentig was sprake van een grote uitstroom van hogere inkomensgroepen uit de steden. Sindsdien moet aandacht geschonken worden aan de bouwprogramma’s. Bouwprogramma’s zijn gericht op het bouwen van woningen in de midden en dure klasse in de steden en voor buiten de steden worden bouwprogramma’s opgesteld die zorgen voor de bouw van goedkope woningen. Voor de stedelijke economie zijn alle groepen van inkomens van belang en deze groepen bieden een draagvlak voor de sociale, culturele en recreatieve voorzieningen en de veelkleurigheid die nodig is voor een goed leefmilieu.

De leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit van wonen in de stadsregio zijn een belangrijk aandachtspunt in het regionaal plan van stadsregio. De sociale samenhang van dorpen komt onder druk te staan omdat verschillende bevolkingsgroepen (starters en kapitaalkrachtigen) gaan veranderen van woonplek. Om de druk op de sociale samenhang te verminderen moet een gedifferentieerd aanbod van woonmilieus aangeboden worden in de stadsregio Arnhem Nijmegen. Dit aanbod moet wel aansluiten op de wensen en eisen van de bewoners van de stadsregio. De opgave is het vergroten van verschillende woonmilieus, woontypen op regionale schaal, waarbij de verschillende bevolkingsgroepen (zoals ouderen en starters) worden bediend.

De stadsregio heeft regionale afspraken over de nieuwbouwopgave gemaakt met gemeenten in de vorm van woonconcessies. In deze woonconcessies komt de KAN Differentiatie terug. Er zijn geen afspraken gemaakt met gemeenten over het maximaal aantal te bouwen woningen per gemeente. In het regionaal plan van de stadsregio zijn wel ruimtelijke contouren vastgelegd waarbinnen nieuwbouw kan plaatsvinden. Als een gemeente hiervan gebruik wil maken moet van deze gebieden wel 90% gebouwd worden in de goedkope woningen sector. Hiermee wordt een stop gezet op de bouw van duurdere woningen aan de randen van de dorpen en in het landelijk gebied (Regionaal Plan 2005-2020, 2006, p99-103).

In het regionaal plan wordt het Streekplan Gelderland van de provincie Gelderland als uitgangspunt genomen. Hierin wordt gesteld dat voldoende aanbod van kwalitatief passende woningen en woonmilieus moeten worden gecreëerd voor de regionale woningbehoefte. Vooral woningen voor starters en ouderen moeten worden gebouwd. In het streekplan Gelderland geldt, voor de periode van 2005-2015, dat in de

stadsregio Arnhem Nijmegen een totaal van 34.000 woningen gebouwd moet worden. Hier is sprake van doorwerking. Beleidsregels van de stadsregio voor wonen zijn weergegeven in het regionaal plan. De volgende beleidsregels hebben betrekking op de bouw van goedkope woningen in de stadsregio:

- Voor de gemeenten in de stadsregio gelden geen beperkingen in aantal te bouwen woningen.
- Binnen de contouren woningbouw wordt door de gemeenten zelf bepaald waar woningen gebouwd worden en hoeveel er gebouwd worden.
- De gemeenten maken regionale afspraken over de nieuwbouwopgave met de stadsregio in de vorm van woonconcessies. In deze woonconcessies zijn contouren aangegeven waar nieuwbouw kan plaatsvinden en waar uitbreiding mag geschieden. Binnen de contouren mogen gemeenten zoveel bouwen wat nodig is maar wel met de voorwaarde dat in kleine gemeenten 50% van de nieuwbouw woningen in het goedkope segment vallen. De gemeente kan ook gebruik gaan maken van de gebieden buiten de contouren maar dan moeten 90 % van de nieuwbouw woningen gebouwd worden in de goedkope huur en/of koopsector (Regionaal Plan 2005-2020, 2006, p.126).

KAN-KR8 akkoord

KR8 staat voor de 8 grootste woningcorporaties uit de stadsregio. Deze corporaties kwamen met het aanbod om 15.000 woningen te bouwen van die 24.591 woningen. De corporaties hadden dit nog nooit uitgevoerd dus de stadsregio twijfelde of de woningcorporaties die ook echt konden realiseren. De stadsregio was nog bezig met de ontwikkeling van het monitoringssysteem en vroeg daarom aan de corporaties, net zoals aan de gemeenten, of deze een weergave konden maken in een soort planningslijst van het te bouwen woningen. Drie keer per jaar vond een gesprek plaats tussen stadsregio en de corporaties, uiteindelijk hebben de corporaties 10.000 woningen voor rekening genomen. De KR8 corporaties hebben in de steden zo'n 60% betaalbaar segment gerealiseerd en in de dorpen zo'n 82% in het betaalbaar segment gerealiseerd (J. Loermans, persoonlijke communicatie, 27 mei 2010).

KAN-G5 akkoord

KAN G5 staat voor de Gelderse 5. Dit zijn de 5 kleine corporaties in de stadsregio Arnhem Nijmegen. Deze corporaties wilden ook goedkope woningen realiseren. Zij realiseerden uiteindelijk 850 woningen. De G5 corporaties hebben in de steden 67% betaalbaar segment gerealiseerd en in de dorpen zo'n 73% in het betaalbaar segment gerealiseerd (J. Loermans, persoonlijke communicatie, 27 mei 2010).

Wro / Locatie eisen

Gemeenten in de stadsregio kunnen gebruik maken van de nieuwe Wro. Ze kunnen locatie eisen aangeven in het bestemmingsplanprocedure. Hierbij kunnen ze aangeven hoeveel % goedkope woningen gerealiseerd moeten. De ontwikkelaars moeten zich houden aan deze locatie eisen. Als de gemeenten in de stadsregio gebruik gaan maken van die locatie eisen betekent dit dat er sprake is van doorwerking van het Rijk naar de stadsregio.

Nu het initiële beleid kort is toegelicht, kan geanalyseerd worden onder welke typen beleidsuitspraken het beleid valt. Dit wordt, net zoals in hoofdstuk 4, getypeerd met de methode van De Lange.

Tabel 5.9 Inhoudelijke beleidsuitspraken op het niveau van de stadsregio

Beleid	Jaar	Doel/effect met betrekking tot goedkope woningen
Convenant woningbouwafspraken 2005-2009	2004	24.591 goedkope woningen realiseren in de periode 2005 tot 2010
KAN KR8 akkoord	2004	Realisatie van 10.000 woningen vooral in het goedkope segment door de grote corporaties
KAN-G8 akkoord	2004	Realisatie van 850 woningen vooral in het goedkope segment door de kleine corporaties.
Regionaal plan/ KAN Differentiatie	2006	In het regionaal plan van de stadsregio zijn ruimtelijke contouren vastgelegd waarbinnen nieuwbouw kan plaatsvinden. Voor steden geldt: bouwen binnen de contouren dan 35% betaalbaar en voor plattelandsdorpen geldt 50%. Als een gemeente buiten deze contouren wil uitbreiden mag dit wel maar dan moet 90% van de nieuwbouw onder het goedkope segment vallen.
Locatie eisen /Wro	2008	Vergroten van het aanbod goedkope woningen door eisen te laten opnemen in

De instrumentele beleidsuitspraken worden, net als in hoofdstuk 4 op p.23 van deze thesis, in verschillende typen geanalyseerd.

Van elementen van beleid die betrekking hebben op de op te volgen procedures en afwegingskaders is sprake in het Regionaal plan KAN. De gemeenten moeten, volgens het regionaal plan, regionale afspraken over de nieuwbouwopgave met de stadsregio maken in de vorm van de eerder besproken woonconcessies (Regionaal Plan 2005-2020, 2006, p.126).

Elementen van beleid die beleidsinstrumenten kunnen aansturen, waar de stadsregio gebruik van kan gaan maken, zijn het convenant woningbouwafspraken 2005-2009, de verplicht gestelde woonconcessies in het regionaal plan KAN, bestemmingsplan, monitoringssysteem, grondprijs verlagen en financieel middel.

Convenant bouwafspraken 2005-2009

Het beleidsinstrument is het convenant zelf. Hierin wordt beschreven hoeveel goedkope woningen gerealiseerd moeten worden in de stadsregio Arnhem Nijmegen. Het convenant is een afspraak tussen de stadsregio en het ministerie van VROM, deze moet worden gehandhaafd. De stadsregio heeft 52 miljoen euro gekregen van het Rijk om 24.591 woningen te realiseren.

Woonconcessies

Het Regionaal plan KAN geeft, zoals reeds besproken is, aan dat gemeenten een woonconcessie moeten opstellen met de stadsregio om aan te geven waar de gemeente wil gaan bouwen.

Bestemmingsplan

De gemeenten in de stadsregio kunnen in het bestemmingsplan locatie eisen op nemen. Die locatie eisen kunnen aangeven hoeveel goedkope woningen gerealiseerd moeten worden en waar deze gerealiseerd moeten worden. Deze locatie-eisen zijn bindend voor ontwikkelaars en corporaties.

Monitoringssysteem

De stadsregio Arnhem Nijmegen heeft een monitoringssysteem ontwikkeld waarin corporaties en gemeenten per jaar weer moeten geven hoeveel woningen ze denken te gaan bouwen. Drie maal per jaar vindt er een gesprek plaats tussen de stadsregio Arnhem Nijmegen en de gemeenten en corporaties om te monitoren hoeveel van deze woningen gerealiseerd zijn (J.Loermans, persoonlijke communicatie, 27 mei 2010).

Grondprijs verlagen

De gemeenten van de stadsregio kunnen de grondprijs verlagen zodat de koop van een goedkope woning goedkoper wordt voor de starter. Deze hebben dan meer kans om een goedkope woning te kopen met de financiële middelen die beschikbaar zijn (J.Loermans, persoonlijke communicatie, 27 mei 2010).

52 miljoen euro

De stadsregio stimuleert het betaalbaar bouwen door middel van een geldbedrag, die wordt geven aan de gemeente per opgeleverde betaalbare woning. In de stad krijgt de gemeente 1.700 euro bij elk opgeleverde woning en in dorpen is dat 5000 euro per betaalbare woning. Zo verdeelt de stadsregio die 52 miljoen die ze van het Rijk heeft ontvangen voor de realisatie van 24.591 woningen (J. Loermans, persoonlijke communicatie, 27 mei 2010).

De stadsregio past het convenant bouwafspraken, het monitoringsysteem, woonconcessies en het bedrag van €52 miljoen euro toe om het de bouw van goedkope woningen te stimuleren.

Tenslotte elementen van beleid die gebieden aanduiden. In het Regionaal plan en Convenant woningbouwafspraken 2005-2009 worden gemeenten in de stadsregio Arnhem Nijmegen aangeduid. Aan de wensen

van de bewoners moeten worden voldaan, maar vooral moeten goedkope woningen voor jongeren, ouderen en starters worden gerealiseerd in de stadsregio en de gemeenten. Het is aan de gemeenten zelf of ze goedkope koop of goedkope huur realiseren.

Stap 2: Analyse van het initiële beleid naar aangesproken actoren

Tabel 5.10 Actoren van beleid

Beleid	Jaar	Actor(en)
Convenant woningbouwafspraken 2005-2009	2004	Stadsregio Arnhem Nijmegen ,gemeenten in de stadsregio en Ministerie VROM
KAN KR8 akkoord	2004	Stadsregio Arnhem Nijmegen en Woningcorporaties
KAN G5 akkoord	2004	Stadsregio Arnhem Nijmegen en Woningcorporaties
Regionaal plan KAN/ KAN Differentiatie	2006	Gemeenten in de stadsregio Arnhem Nijmegen, Stadsregio Arnhem Nijmegen Provincie Gelderland
Locatie eisen	2008	Stadsregio Arnhem Nijmegen, Gemeenten in de Stadsregio Arnhem Nijmegen en Projectontwikkelaars

In tabel 5.10 is te zien dat de stadsregio Arnhem Nijmegen en gemeenten in deze stadsregio de belangrijkste actoren zijn. De stadsregio Arnhem Nijmegen wordt gezien als beleidsmaker van het beleid en daarom is dit een belangrijke actor. De gemeenten moeten een woonconcessie opstellen om de woningbouwplanning kenbaar te maken bij de stadsregio. Corporaties zijn ook belangrijke actoren voor het beleid van de stadsregio. Zij realiseren goedkope woningen in de gemeenten en moeten zich houden aan de locatie eisen die opgesteld zijn in bestemmingsplannen door gemeenten uit de Stadsregio Arnhem Nijmegen.

5.3.3 Doorwerking van het Rijk naar de stadsregio Arnhem Nijmegen

De doorwerking van het Rijk naar de stadsregio Arnhem Nijmegen vindt plaats op twee manieren. In bijlage 3 is het doorwerkingsschema weergegeven met daarin de beleidsstukken van alle overheidslagen. Dit schema is gebaseerd op de doorwerking van Rijk, stadsregio Arnhem Nijmegen en gemeente Duiven en Rijk, provincie Gelderland, stadsregio Arnhem Nijmegen en gemeente Duiven. In dit schema is te zien dat het Rijk rechtstreeks met de stadsregio Arnhem Nijmegen een convenant heeft afgesloten, genaamd Convenant woningbouwafspraken 2005-2009. Het motto 'Tempo KAN' is daaruit voortgekomen. Een andere manier van doorwerking is Rijk, provincie, stadsregio en gemeente. De provincie Gelderland heeft samen met de stadsregio Arnhem Nijmegen een regionaal plan opgesteld voor de woningbouw opgave van 34.000 in de periode van 2005-2015. In bijlage 3 is het complete schema van doorwerking te zien waarin de stadsregio een tussenschakel is.

Stap 3 Interpreteren van het initiële beleid naar onderdelen van de nageschakelde beleidsvorming

Nu het beleid op Rijksniveau, provinciaal niveau en stadsregio bekend zijn, kunnen twee doorwerkingstrajecten geanalyseerd worden te weten: Rijk-provincie-stadsregio en Rijk-stadsregio. Om te analyseren of sprake is van doorwerking zijn de inhoudelijke en instrumentele beleidsuitspraken van belang. Er zal een vergelijking worden gedaan van de inhoudelijke en instrumentele beleidsuitspraken op Rijksniveau, provinciaal niveau en stadsregio niveau. Eerst zal een vergelijking worden gedaan van de inhoudelijke en instrumentele beleidsuitspraken van Rijk- stadsregio. De inhoudelijke en instrumentele beleidsuitspraken van het Rijk zijn weergegeven in paragraaf 5.2.3.

Doeluitspraken

Het initiële beleid van de stadsregio Arnhem Nijmegen voor goedkope woningen op het platteland bestaat uit het convenant woningbouwafspraken 2005-2009 met daaruit voortvloeiend het KAN KR8 akkoord en KAN G8 Akkoord en het regionaal plan met daarin de KAN Differentiatie. Volgens het convenant moet de stadsregio 24.591 goedkope woningen realiseren. Door 24.591 goedkope woningen toe te voegen kunnen starters in de gemeenten blijven wonen en komt de sociale samenhang niet onder druk te staan. Het KAN KR8 en G5 akkoord stellen dat de woningcorporaties de stadsregio gaan helpen bij de realisatie van 24.591 woningen. De woningcorporaties nemen er 10.850 voor rekening. Het regionaal plan met daarin de KAN differentiatie stelt dat plattelandsgemeenten binnen de contouren nieuw mogen bouwen mits 50% in de

goedkope sector valt. Wil men buiten de contouren bouwen dan moet 90% in de goedkope sector vallen. Hiermee wil de stadsregio de goedkope woningbouw stimuleren en starters een kans geven op een woning waardoor ze in de gemeenten kunnen blijven wonen. De sociale samenhang blijft dan in balans. De centrale doeluitspraak van de stadsregio Arnhem Nijmegen kan als volgt worden weer gegeven. Het aanbod goedkope woningen vergroten (24.591) zodat starters meer kans hebben op een woningen en daarom in de gemeenten blijven wonen. Hierdoor blijft de sociale samenhang in balans.

Er is sprake van doorwerking. Uit een inkomensonderzoek in de stadsregio kwam naar voren dan 80% van de inwoners onder modaal verdiende. De stadsregio heeft daarom bepaald dat er 24.591 goedkope woningen gerealiseerd moesten worden in de stadsregio. Het Rijk stelt dat de inwoner centraal moet worden gesteld en dat hierop het beleid moet worden vorm gegeven. Dit is gedaan door de stadsregio. Ook stelt het Rijk dat plattelandsgemeenten ruimte moeten krijgen om te kunnen voorzien in de natuurlijke bevolkingsaanwas. Ook dit wordt in één lijn uitgevoerd door de stadsregio omdat de stadsregio aan gemeenten over laat waar ze en hoeveel goedkope woningen ze willen gaan realiseren.

Procedures en afwegingskaders

Van elementen van beleid die betrekking hebben op de op te volgen procedures en afwegingskaders is sprake in het Regionaal plan KAN. De gemeenten moeten, volgens het regionaal plan, regionale afspraken over de nieuwbouwopgave met de stadsregio maken in de vorm van de eerder besproken woonconcessies (Regionaal Plan 2005-2020, 2006, p.126).

De reden dat er geen duidelijk referentie kader naar voren komt in het beleid van het Rijk is dat het Rijk in de Nota Ruimte van de provincies en stadsregio's verlangt dat deze een planologisch kader voor thema bebouwing in het buitengebied opstellen (Ministerie van VROM, 2006).

Financiële instrumenten

Het Rijk gebruikt de koopsubsidie als financieel instrument. De koopsubsidie is een maandelijks belastingvrije bijdrage in de hypotheeklasten, die het aanschaffen van een eigen woning aantrekkelijker kan maken (Stichting waarborgfonds eigenwoningen, 2010). De stadsregio heeft 52 miljoen gekregen van het Rijk om goedkope woningbouw in de regio te stimuleren (J. Loermans, persoonlijke communicatie, 27 mei 2010).

Gebiedsaanduiding

De gebieden die worden bedoeld in het Rijksbeleid zijn de plattelandsgemeenten. Het Rijk vraagt aan provincie en gemeente om binnen deze kaders het provinciale en gemeentelijk beleid vorm te geven, er worden geen specifieke plekken per provincie of gemeente aangewezen.

De stadsregio Arnhem Nijmegen laat het aan de gemeenten zelf over waar de gemeenten de goedkope woningen gaan bouwen. De gebieden die worden genoemd in de beleidsstukken van de stadsregio zijn de gemeenten in de stadsregio. Er zijn geen specifieke gebieden aangegeven.

Nu de doeluitspraken, procedures en afwegingskaders, (financiële) instrumenten en gebiedsaanduiding van de stadsregio bekend zijn, kan geconcludeerd worden of sprake is van doorwerking in het doorwerkingstraject provincie Gelderland – stadsregio Arnhem Nijmegen. De doeluitspraken, procedures en afwegingskaders, (financiële) instrumenten en gebiedsaanduiding van de provincie Gelderland zijn weergegeven in paragraaf 5.2.3.

Doeluitspraken

De provincie Gelderland heeft het doel de inwoners centraal te stellen, net zoals het Rijk dit heeft. Uit een inkomensonderzoek in de stadsregio kwam naar voren dan 80% van de inwoners onder modaal verdiende. De stadsregio heeft daarom bepaald dat er 24.591 goedkope woningen gerealiseerd moesten worden in de stadsregio, de inwoners worden centraal gesteld. Dit is in één lijn met het provinciaal en Rijksbeleid, er is sprake van doorwerking.

Procedures en afwegingskaders

Van elementen van beleid die betrekking hebben op te volgen procedures en afwegingskaders is sprake in het Regionaal plan KAN. De gemeenten moeten de eerder besproken woonconcessies opstellen (Regionaal Plan 2005-2020, 2006, p.126). In het provinciale beleid van de provincie Gelderland zijn duidelijk afwegingskaders en procedures vastgesteld. De Woonvisie deel a stelt dat gemeenten samen met de inwoners van plattelandsgemeenten een Woonvisie moeten opstellen zodat de behoefte van de inwoners centraal wordt gesteld. De regionale woonopgave voor nieuwbouw van goedkope woningen moet gerealiseerd worden door gemeenten in samenwerking met woningcorporaties volgens KWP II en III.

(Financiële) instrumenten

De provincie Gelderland heeft financiële instrumenten tot haar beschikking. Dit zijn het Provinciaal Startersfonds en Stimuleringsbijdrage Goedkope Woningbouw. De stadsregio heeft 52 miljoen ontvangen van het Rijk om goedkope woningbouw in de regio te stimuleren (J. Loermans, persoonlijke communicatie, 27 mei 2010).

Gebiedsaanduiding

Uit het provinciale beleid komen plattelandsgemeenten naar voren. Volgens de Wro mogen provincie en gemeenten locatie eisen opnemen in bestemmingsplannen voor de realisatie van goedkope woningen, maar hier wordt nog geen gebruik van gemaakt door de provincie Gelderland. De stadsregio Arnhem Nijmegen laat het aan de gemeenten zelf over waar ze de goedkope woningen gaan bouwen. De gebieden die worden genoemd in de beleidsstukken van de stadsregio zijn de gemeenten in de stadsregio. Er zijn geen specifieke gebieden aangegeven.

Stap 4a: Plan- of beleidsconformiteit, Stap 4b: Gedragsconformiteit en Stap 4c: Finale conformiteit

Stap 4a: Plan- of beleidsconformiteit

In beide doorwerkingstraject Rijk-stadsregio en provincie-stadsregio is sprake van materieel conform en formeel non-conform.

Tabel 5.11 Conformiteitsposities in beleids- of planconformiteit

Materieel conform Formeel conform	Materieel conform Formeel non-conform
Materieel non-conform Formeel conform	Materieel non-conform Formeel non-conform

Doorwerkingstraject Rijk-stadsregio

In het Rijksbeleid komt naar voren dat de sociale cohesie behouden moet blijven en dat gemeenten de ruimte moeten krijgen om te bouwen voor de natuurlijke bevolkingsaanwas. De inwoners moeten bij planvorming centraal worden gesteld. Dit beleid is opgepakt in het convenant dat overeengekomen is tussen stadsregio Arnhem Nijmegen en het Rijk. De stadsregio wil de sociale cohesie behouden door goedkope woningen te realiseren in de stadsregio, om zo ook de starters een kans te bieden om in gemeenten te blijven wonen. De gemeenten bepalen zelf hoeveel woningen ze gaan realiseren en of het koop of huurwoningen worden dit is in één lijn met het Rijksbeleid, er is doorwerking en sprake van materiële conformiteit.

Van formele non-conformiteit is sprake want het beleid van de stadsregio Arnhem Nijmegen heeft andere beleidsformuleringen en terminologie dan het Rijksbeleid. Het beleid van de stadsregio Arnhem Nijmegen is een vorm van een uitwerking van het Rijksbeleid. De stadsregio heeft bedacht dat de sociale cohesie in stand blijft door de bevolkingsgroep die de meeste vraag heeft tegemoet te komen, dit zijn vooral starters en ouderen. Deze bevolkingsgroepen zorgen voor de verandering in de samenstelling van de bevolking in plattelandsgemeenten. De stadsregio Arnhem Nijmegen denkt met de realisatie van goedkope woningen de sociale cohesie te behouden. Dit is een vorm van uitwerking van het Rijksbeleid.

Doorwerkingstraject provincie Gelderland- stadsregio Arnhem Nijmegen

Er is sprake van materiële conformiteit omdat de inhoudelijke strekking van het provinciaal beleid en het beleid van de stadsregio overeenkomen. Beiden hebben geconstateerd dat de sociale cohesie behouden blijft door goedkope woningen toe te voegen. De inwoners van de gemeenten hebben grote inspraak gehad bij de vorming van beleid. De stadsregio heeft een inkomensonderzoek uitgevoerd en de provincie Gelderland heeft gebruik gemaakt van woonvisies die opgesteld zijn door gemeenten, welke gebaseerd zijn op woningbehoefte onderzoeken.

De beleidsstukken van de provincie Gelderland en stadsregio Arnhem Nijmegen hebben niet dezelfde terminologie en beleidsformuleringen. Er zijn wel raak vlakken omdat het allebei om de realisatie van goedkope woningen gaat maar het is niet exact hetzelfde. Daarom is sprake van formeel non conform.

Stap 4b: Gedragsconformiteit

Doorwerkingstraject Rijk-stadsregio

Het is niet duidelijk in hoeverre het Rijksbeleid in de praktijk wordt uitgevoerd omdat het Rijk zelf een vage omschrijving geeft van het beleid voor goedkope woningen. Het beleid van de stadregio wordt wel in de praktijk uitgevoerd. Aan gemeenten is gevraagd om woonconcessie op te stellen en dit wordt gedaan. De financiële instrumenten worden ook gebruikt, gemeenten realiseren goedkope woningen, in ruil hiervoor krijgen gemeenten een geldbedrag voor elke opgeleverde woning zoals eerder besproken in deze thesis.

Doorwerkingstraject provincie - stadregio

De provincie heeft aan gemeenten gevraagd om woonvisies op te stellen en dit doen ze. Hier is sprake van doorwerking. Dit is ook het geval bij het beleid van de stadsregio Arnhem Nijmegen. Deze heeft aan gemeenten gevraagd om woonconcessies op te stellen over de hoeveelheid en welk soort woningen ze willen gaan realiseren in een bepaald jaar. Hier is ook sprake van doorwerking. Ook hier worden de financiële middelen gebruikt, de stadsregio geeft geld aan gemeenten voor elke opgeleverde goedkope woning. Bij de provincie Gelderland wordt gebruik gemaakt van het Provinciaal startersfonds en de Stimuleringsbijdrage Goedkope woningbouw.

Stap 4c: Finale conformiteit

Doorwerkingstraject Rijk - stadsregio

Het is niet duidelijk of het Rijksbeleid in de praktijk wordt uitgeoefend omdat het Rijk geen eisen heeft gesteld. De stadsregio heeft een monitoringssysteem opgesteld waarin gemeenten de bouwopgave van 1 jaar, moeten opgeven (J.Loermans, persoonlijke communicatie 27 mei 2010).

Doorwerkingstraject provincie - stadsregio

De provincie Gelderland vraagt aan gemeenten om jaarlijks planningslijsten op te stellen. Tussentijds vinden afspraken plaats tussen provincie Gelderland en gemeenten om te beoordelen of nog aan de lijst wordt voldaan (P. Verhoef, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). Zoals hierboven genoemd maakt de stadsregio gebruik van een monitoringssysteem om te analyseren of het beleid in de praktijk wordt uitgeoefend. Tabel 5.12 is een samenvatting van tabel 2 in bijlage 5.

Tabel 5.12 Gereedgekomen woningen in de stadsregio Arnhem Nijmegen

	Gereedgekomen woningen opdrachtgever					Gereedgekomen woningen naar eigendom	
	Totaal gereedgekomen woningen	Aandeel goedkoop %	Overheid en woningcorporatie	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdrachtgevers	Gereedgekomen huurwoning	Gereedgekomen eigenwoning
1998-2004	17423	21,3	3706	10955	2762	3669	13754
2005	3 485	25,8	900	2 420	165	833	2 652
2006	3 307	29,9	989	2 106	212	1 227	2 080
2007	3 170	13,3	422	2 461	287	808	2 362
2008	3 858	25,2	971	2 482	405	1 167	2 691

2009*	4 615	33,1	1 528	2 667	420	1 654	2 961
2005-2009	18435	26,1	4810	12136	1489	5689	12746

Uit tabel 5.12 komt naar voren dat het aandeel goedkope woningen in de stadsregio, na de VINEX, toegenomen is met, 4,8 %. Ruimtelijk gezien zijn er meer goedkope woningen gerealiseerd dus lijkt het beleid te werken.

5.3.4 Resultaten van doorwerking

Om de resultaten van doorwerking operationeel te maken is gekozen om te analyseren hoeveel woningen gebouwd zijn in de periode 1998-2009. Als sprake is van doorwerking dan moet na 2005 te zien zijn dat plattelandsgemeenten meer gebouwd hebben. Ook wordt gekeken naar de migratie in de stadsregio Arnhem Nijmegen.

Woningbouw van 1998 tot en met 2009

In tabel 2 van bijlage 5 is te zien hoeveel woningen gereed zijn gekomen in de stadsregio Arnhem Nijmegen vanaf 1998. Te zien is dat vanaf 2004 (periode dat KAN gebied een stadsregio is geworden) de woningbouw toegenomen is. Vooral het aandeel van woningcorporaties is toegenomen in de stadsregio. Tabel 5.13 is een samenvatting van tabel 1 en 2 van bijlage 5.

Tabel 5.13 Gereedgekomen woningen in stadsregio Arnhem Nijmegen

	Periode	Totaal gereed-gekomen woningen	Aandeel goedkoop %	Overheid en woning-corporaties	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdracht-gevers	Gereed-gekomen huurwoning	Gereed-gekomen koopwoning
Alle gemeenten	1998-2004	17423	21,3	3706	10955	2762	3669	13754
	2005-2009	18435	26,1	4810	12136	1489	5689	12746

(Bron: CBS Statline, 2010)

In de VINEX periode zijn 17423 woningen gereedgekomen waarvan 3706 door overheid en woningcorporaties. Als aangenomen wordt dat deze groep vooral in het goedkope segment bouwt, betekent het dat 21,3% van de woningen onder het goedkope segment vallen. Na 2004 zijn er 18435 woningen gerealiseerd met 4810 woningen in het goedkope segment. Dit bedraagt 26,1%, dit is een stijgen dus het beleid van Tempo KAN lijkt te werken. Er is sprake van doorwerking.

Migratie

De migratiestroom van de stadsregio Arnhem Nijmegen is weergegeven in tabel 3 in bijlage 5. Tabel 5.14 is een samenvatting van deze tabel. In de stadsregio zal na 2004 een migratie overschot te zien moeten zijn, er zijn dan meer mensen naar de stadsregio Arnhem Nijmegen getrokken. Ook hier geen samenstelling van de migratie weergegeven in de tabel, maar als aangenomen wordt dat vooral starters zorgen voor de migratiestroom kan aangenomen worden bij een positief migratie overschot dat starters in de gemeenten blijven wonen en dat het beleid werkt.

Tabel 5.14 Migratie

	bevolking 1 jan	immigratie	Emigratie	immigratie overschot	migratieoverschot relatief	Bevolkings-groei	Bevolkings-groei relatief
totaal 1998-2004	420662	1548	1603	-55	-0,1	3553	8,4
totaal 2005-2009	230063	696	1054	-358	-1,6	-257	-1,1

Tabel 5.14 is een weergave van de migratie in van de stadsregio Arnhem Nijmegen. Hier is te zien dat in periode 2005-2009 de emigratie steeds minder wordt, er vertrekken steeds minder mensen uit de stadsregio. Als aangenomen wordt dat starters de migratiestromen veroorzaken is er sprake van doorwerking.

5.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is het bovengemeentelijk beleid onderzocht. Gekozen is voor de provincie Gelderland omdat Bronckhorst daarin is gelegen. Daarnaast is gekozen om het beleid van Gelderland te vergelijken met de stadsregio Arnhem Nijmegen, daarom is dit beleid in dit hoofdstuk ook onderzocht. Het beleid van de stadsregio bestaat uit het convenant woningbouw afspraken 2005-2009, KAN differentiatie, Regionaal plan, KAN KR8 en KAN G5. De centrale doeluitspraak van de stadsregio Arnhem Nijmegen is het aanbod goedkope woningen vergroten (24.591) zodat starters meer kans hebben op een woningen en daarom in de gemeenten blijven wonen. Hierdoor blijft de sociale samenhang in balans. De doorwerking van het Rijk kan bij de stadsregio langs twee wegen geschieden, te weten: Rijk-stadsregio en Rijk-provincie-stadsregio. Beide overheidshelers (provincie Gelderland en stadsregio Arnhem Nijmegen) hebben het aanbod goedkope woningen na de VINEX vergroot blijkt uit de statistieken. De provincie is van 17,5% naar 21,8% gegaan en de stadsregio van 21,3% naar 26,1%. In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de tweede deelvraag van dit onderzoek, welke inhoudt:

Wat is het provinciaal beleid voor goedkope woningen in Gelderland?

De provincie Gelderland heeft drie beleidsstukken waarin het woonbeleid is geformuleerd. De volgende beleidsstukken zijn het beleid van de provincie Gelderland:

- *Woonvisie Gelderland, deel a*: de bewoner staat centraal zodat er aan de wensen van deze bewoner kan worden voldaan. Vooral goedkope woningen moeten beschikbaar blijven voor groepen met een lager inkomen en starters.
- *KWP II en KWP III (kwalitatief woon programma)*: het woningaanbod op regionaal niveau zo goed mogelijk afstemmen op de vraag naar woningen. Vooral aan de vraag naar goedkope woningen wordt aandacht geschonken. In KWP II is gesteld dat in Bronckhorst 1.100 woningen moeten worden gerealiseerd en in de stadsregio zijn dit er 34.000.
- *Streekplan Gelderland 2005 (is gelijk gesteld aan een provinciale structuurvisie)*: de realisatie van goedkope woningen voor ouderen en starters en woningen in centrumstedelijke en landelijke woonmilieus is belangrijk en moet worden bevorderd.

De doeluitspraak van de provincie Gelderland kan omschreven worden als het aanbod goedkope woningen bevorderen voor lage inkomensgroepen, zoals starters, door de behoefte van de inwoners van plattelandsgemeenten centraal te stellen.

In het volgende hoofdstuk zal het beleid van de gemeente Bronckhorst en het beleid van de gemeente Duiven worden onderzocht.

6. Doorwerking in gemeentelijk beleid

6.1 Inleiding

Het gemeentelijk beleid is de laatste stap van de doorwerkingstrajecten die onderzocht moet worden. In dit hoofdstuk zal allereerst het beleid van de gemeente Bronckhorst onderzocht worden. Het beleid van Bronckhorst is uitgewerkt in paragraaf 6.2. Het beleid van de gemeente Duiven is weergegeven in paragraaf 6.3 waarna in paragraaf 6.4 een conclusie van het hoofdstuk wordt gemaakt en waarin deelvragen 3,4,5,6 en 7 worden beantwoord.

6.2 Doorwerking in het beleid van de gemeente Bronckhorst

De gemeente Bronckhorst bestaat sinds 1 januari 2005 en is gelegen in de Regio Achterhoek van de provincie Gelderland. Deze gemeente heeft circa 38.000 inwoners en bestaat uit 43 dorpen en kernen. De bekendste dorpen zijn: Hengelo (Gld), Hummelo en Keppel, Steenderen, Vorden en Zelhem (Bronckhorst, 2010). In bijlage 6 is een plattegrond van Bronckhorst opgenomen.

De gemeente Bronckhorst is ontstaan door een herindeling van vijf voormalige gemeenten, Hengelo (gld), Hummelo en Keppel, Steenderen, Vorden en Zelhem (Bronckhorst, 2010).

De provincie Gelderland heeft gevraagd om een herverdeling van gemeenten in de regio Achterhoek omdat er te veel kleine gemeenten waren. De provincie wilde dat kleinere gemeenten werden samengevoegd, om meer zelfstandigheid te creëren in de uitvoering van de taken binnen deze kleinere kernen. Ook wilde de provincie dat de gemeenten over voldoende bestuurskracht konden beschikken om verschillende taken te kunnen behartigen (Remkes, 2003, p6).

De voormalige gemeenten hadden een beleid vastgesteld op basis van het provinciaal beleid, dit was de visie Wonen en werken. Deze visie is in het kader van het provinciale Kwantitatieve Woonprogramma (KWP) en het streekplan vastgelegd (beleidsdocumenten van het beleid van provincie Gelderland). Na de herindeling van de voormalige gemeenten heeft deze visie geleid tot een structuurvisie en een Woonvisie voor de gemeente Bronckhorst (Woonvisie Bronckhorst, 2008, p.4)

6.2.1 Doorwerking van beleid in de VINEX periode

Ook in Bronckhorst gold het eerder besproken contingenten beleid. De gemeente Bronckhorst mocht weinig bouwen en werd geremd. In de periode 2000-2004 werd dit beleid los gelaten door het Rijk met als gevolg dat de gemeente Bronckhorst veel plannen ging maken en deze zijn nog niet ontwikkeld. Er waren plannen voor de realisatie van 14.000 woningen in de hele regio Achterhoek, dit is het totaal aantal geplande woningen van 7 gemeenten. Bronckhorst had net als die andere Achterhoekse gemeente veel te veel woningen in haar planning staan. Een deel van de plannen is bouwvergunning klaar. Het kan ook zijn dat via overeenkomsten afspraken gemaakt zijn met ontwikkelaars of dat procedures al lange tijd lopen en al flink geïnvesteerd is om een locatie mogelijk te maken (A. Baars, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010).

In 2003 hebben de voormalige gemeenten van de gemeente Bronckhorst allemaal een visie Wonen en werken opgesteld, deze visies zijn geïntegreerd in het huidige beleid, de Woonvisie, van Bronckhorst. In deze visies kwam naar voren dat de gemeente Bronckhorst meer wilde gaan bouwen, vooral om de sociale samenhang te herstellen en te behouden (D. Wolters, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). Het hoofddoel van de visie Wonen en werken was inzicht geven in de potentiële locaties voor nieuwe woningbouw (inbreiding en uitbreiding) in de voormalige gemeenten van Bronckhorst (Gemeente Bronckhorst, 2009, p.10). In tabel 1 van bijlage 7 is een overzicht weergegeven van de gerealiseerde woningbouw in Bronckhorst van de VINEX periode. Tabel 6.1 is een samenvatting van deze tabel.

Tabel 6.1 Gereedgekomen woningen in Bronckhorst

	Periode	Totaal gereed- gekomen woningen	Aandeel goedkoop %	Overheid en woning- corporaties	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdracht- gevers	Gereed- gekomen huurwoning	Gereed- gekomen koopwoning
Bronckhorst	1998-2004	637	21,5	137	109	391	131	506

Uit tabel 6.1 blijkt dat in de VINEX periode 637 woningen gereedgekomen zijn. Als ervan uit wordt gegaan dat goedkope woningen voornamelijk door overheid en corporaties worden geproduceerd, bedraagt dit 21,5 % van de woningproductie (137 woningen). Dit is niet heel erg veel.

6.2.2 Het huidige beleid van de gemeente Bronckhorst

In deze subparagraaf zullen achtereenvolgens de stappen 1,2,3, 4a, 4b en 4c van de doorwerkingstheorie worden uitgewerkt. Het gaat hierbij om het huidige beleid voor goedkope woningen op gemeentelijk niveau.

Stap 1: Analyse van het initiële beleid naar typen beleidsuitspraken.

Structuurvisie bebouwd gebied

In het kader van de nieuwe Wro moeten gemeenten verplicht een structuurvisie opstellen. De gemeente Bronckhorst heeft ook een structuurvisie opgesteld, deze dateert van 2009 en is dus zeer recent (A.Baars, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). Dit is in één lijn met het Rijksbeleid, er is sprake van doorwerking. Het kernbeleid van de gemeente Bronckhorst wordt in twee doelstellingen weergegeven, te weten:

1. Het behouden van bestaande korte lijnen in de relatie tussen burger en overheid. Hierdoor kunnen met de communicatielijnen met de burgers een beter draagvlak gecreëerd worden voor het gemeentelijk beleid binnen het dorp.
2. De vitaliteit en leefbaarheid van kernen in Bronckhorst in standhouden en verbeteren (Structuurvisie bebouwd gebied, 2009, p.10)

De Nota Ruimte geeft vier doelstellingen, één daarvan is het bevorderen van krachtige steden en een vitaal platteland. Dit komt overeen met de tweede doelstelling van de gemeente Bronckhorst. Er is sprake van doorwerking. Uit de structuurvisie van Bronckhorst komt naar voren dat een forst tekort aan goedkope eensgezinswoningen is. Vooral starters en huurders die de huurwoning willen kopen vragen naar goedkope woningen (Structuurvisie bebouwd gebied, 2009, p.13). Voor starters wordt het moeilijker om een woning te kopen, dit komt door de prijsontwikkeling. Gemeente Bronckhorst wil starters meer kans geven en denkt daarom dat het te koop aanbieden van huurwoningen, bouwen van goedkope woningen en doorstroming in de koopmarkt een uitkomst kunnen bieden (Structuurvisie bebouwd gebied, 2009, p.12).

Verder komt uit de structuurvisie naar voren dat vooral jongeren voor een negatief migratiesaldo zorgen. Er vertrekken meer jongeren uit de gemeente Bronckhorst dan zich er vestigen. Dit heeft meerdere redenen maar een te kort aan goedkope woningen heeft hier een groot aandeel in (A.Baars, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). Bronckhorst wil jongeren, die graag in de gemeente willen blijven wonen, daarom een kans geven om dit te kunnen doen (Structuurvisie bebouwd gebied, 2009, p.11).

Tot slot komt uit de structuurvisie naar voren dat de functie van het buitengebied veranderd is. Hier mogen nu woningen gebouwd worden in ruil voor sloop van stallen. Het beleid voor landgoederen is veranderd. Hier mogen nu meer eenheden worden gebouwd. En er zijn een paar uitbreidingsgebieden aangewezen (A.Baars, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). Bronckhorst heeft meer ruimte gekregen om de realisatie van goedkope woningen te kunnen uitvoeren, dit is in één lijn met het beleid van de Nota Ruimte, er is sprake van doorwerking.

Woonvisie Bronckhorst

Bronckhorst heeft een Woonvisie opgesteld en deze Woonvisie is een sturingsinstrument voor de lokale woningmarkt. De provincie Gelderland heeft in het beleid vermeld dat gemeenten een Woonvisie moeten opstellen, Bronckhorst pakt dit beleid op. Hieruit kan geconcludeerd worden dat sprake is van doorwerking. Het is in één lijn met het provinciaal beleid. Het woningbehoefte onderzoek fungeert als basis voor de Woonvisie van de gemeente. Bronckhorst is van mening dat dit een bijdrage kan leveren in het herstellen van de sociale samenhang in de gemeente. Extra aandacht is gegeven aan het beleid voor starters en ouderen, dit is in lijn met de formulering uit de Nota Ruimte. De gemeente wil alle groepen in de gemeente behouden. In de Woonvisie staat weergegeven dat voor de periode 2005-2014 afspraken zijn gemaakt met

de provincie Gelderland over de woningbouwproductie in het kader van het KWPII.³ Hier is ook sprake van doorwerking van het provinciale beleid in gemeentelijk beleid. Voor Bronckhorst is een woningopgave van 1.100 opgesteld, waarvan 50% betaalbaar moet zijn. De gemeente heeft hiervan reeds, tot en met 2007, circa 400 woningen gerealiseerd (Woonvisie Bronckhorst, 2008, p.7)(zie tabel 2 bijlage 8). Maar niet 50% is daarvan betaalbaar. De gemeente houdt hier wel rekening mee maar het wordt niet helemaal uitgevoerd. Het moet ook uitkomen, bij goedkope woningbouw valt weinig te verdienen. De gemeente wil geen geld toeleggen voor de realisatie van deze woningen. Er wordt gekeken naar de vraag (A. Baars, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010).

De bouwstenen van de Woonvisie zijn onderdelen van het Woningbehoefte onderzoek dat de gemeente heeft uitgevoerd onder een aantal huishoudens in Bronckhorst. In deze Woonvisie is de gewenste ontwikkelingsrichting van Bronckhorst bepaald, ontwikkelaars en corporaties hebben rekening te houden met deze ontwikkelingsrichting. De Woonvisie kent een aantal doelen, te weten:

1. Woningbouw met een lichte “+” met praktisch realisme inzetten op kwaliteit. Het huidige woningbouwprogramma is circa 1225 voor de periode 2005-2017. Deze ligt iets hoger dan 1.100 van de KWPII afspraken, die de gemeente heeft gemaakt met de provincie Gelderland. Het investeren in woningbouw moet een bijdrage leveren aan het behoud van vitale kernen en een gedifferentieerde bevolkingsopbouw.
2. Aansluiting bij bestaande voorzieningenstructuur.
 - 70% van de woningbouwproductie gaat plaatsvinden in de grote kernen.
 - Voor de kleine kernen is er een woningdepot opgericht. Dit moet ruimte bieden, om bij een aantoonbare plaatselijke woonbehoefte, lokaal maatwerk te kunnen leveren in kleine kernen.
3. De keuzemogelijkheden voor de burgers op de woningmarkt vergroten. Bronckhorst kent een eenzijdige woningvoorraad. Er zijn veel dure koopwoningen in de woningvoorraad, vooral 2-onder-1 kap en vrijstaand. De gemeente wil de woningvoorraad verbreden, hiervoor zijn verschillende sporen ontwikkeld, die de gemeente of woningcorporaties kunnen uitvoeren:
 - De gemeente kan nieuwbouw kwalitatief bijsturen en substantieel investeren in de goedkope en middeldure koopsector, om zo meer mogelijkheden te creëren.
 - Huurwoningen “Te Woon” aanbieden: dit is een nieuw concept dat landelijk ontwikkeld is en ProWonen (woningcorporatie in Bronckhorst) maakt hier gebruik van. Wanneer het Te Woon concept wordt aangeboden bij een huurwoning, betekent dit dat de toekomstige bewoner zelf kiest of hij/zij de woning wil kopen of huren.
 - De woningcorporaties kunnen huurwoningen verkopen: verkoop van eengezinswoningen leidt tot het vergroten van het goedkope segment koopwoningen.
 - Huur op maat: dit is een concept dat ontwikkeld is door Sité (woningcorporatie in Bronckhorst). Dit concept betekent huren tegen marktprijzen. Huishoudens met een lager inkomen krijgen een extra woontoeslag zodat zij een goedkope woning kunnen bemachtigen.
 - CPO: collectief particulier opdrachtgeverschap. De gemeente wil, in beginsel starters, de kans bieden om in groepsverband een eigen woning te laten bouwen.

Bronckhorst verstaat onder betaalbare woningbouw: alle woningen die tot €170.00 v.o.n worden verkocht (A. Baars, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). Dit is in één lijn met de provincie Gelderland, van doorwerking is sprake.

Voorgaand is het initiële beleid kort toegelicht, nu kan geanalyseerd worden onder welke typen beleidsuitspraken het beleid valt. Dit wordt, net zoals in hoofdstuk vier, getypeerd met de methode van De Lange.

³ Kwalitatief Woonprogramma: concrete uitwerking in contingenten van de provinciale Woonvisie. (woonvisie Bronckhorst, 2008,p.36)

Tabel 6.2 Inhoudelijke beleidsuitspraken op het niveau van de gemeente

Beleid	Jaar	Doel/effect met betrekking tot goedkope woningen
Woonvisie Bronckhorst	2008	De gemeente wil de woningvoorraad verbreden, in Bronckhorst moeten 1.225 woningen gebouwd worden. Onder deze 1.225 moet een deel uit goedkoop bestaan
Structuurvisie bebouwd gebied	2009	Meer goedkope woningen realiseren zodat starters in de gemeente blijven wonen. De sociale cohesie wordt hierdoor verbeterd

Ook in deze paragraaf worden, net zoals in hoofdstuk vier, de verschillende instrumentele uitspraken getypeerd.

Elementen van beleid die betrekking hebben op de op te volgen procedures en afwegingskaders zijn terug te vinden in de Woonvisie van de gemeente Bronckhorst. In deze Woonvisie is de gewenste ontwikkelingsrichting van de gemeente Bronckhorst bepaald, ontwikkelaars en corporaties hebben rekening te houden met deze ontwikkelingsrichting. Bronckhorst wil dat de woningvoorraad verbreden, dit kan uitgevoerd worden door de woningcorporaties Prowonen en Sité van Bronckhorst. Deze kunnen huurwoningen “Te Woon” aanbieden, huurwoningen verkopen en het huur op maat concept gebruiken om de woningvoorraad te verbreden (Woonvisie Bronckhorst, 2008).

De volgende elementen van beleid die beleidsinstrumenten aansturen kunnen gebruikt worden door Bronckhorst om de bouw van goedkope woningen te stimuleren: het houden van een woonmanifestatie, verkopen van huurwoningen, doorstroming in de koopmarkt bevorderen, afspraken met ontwikkelaars, dorpsbelangen verenigingen, starterslening, het te woon concept en huur op maat.

Woonmanifestatie:

Dit wordt dit jaar op 5 juni 2010 voor het eerst gehouden. Op de woonmanifestatie, die plaatsvindt op het gemeentehuis van Bronckhorst, worden plannen gepresenteerd die de komende jaren zullen worden gerealiseerd. Deze woonmanifestatie wordt gehouden om kenbaar te maken bij de inwoners van Bronckhorst wat de gemeente van plan is en of daarvoor interesse is (A. Baars, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). De gemeente wil de inwoners betrekken bij het opstellen van het beleid. Dit is in één lijn met het provinciaal en Rijksbeleid, doorwerking dus.

Huurwoningen te koop aanbieden

Door woningcorporaties te stimuleren om huurwoningen te koop aan te bieden, wil de gemeente Bronckhorst starters stimuleren om een woning te gaan kopen. Hierdoor wordt het goedkope koopsegment vergroot (Structuurvisie bebouwd gebied, 2009, p12).

Doorstroming op de koopmarkt

Door huizen te gaan bouwen in een iets duurdere segment, zouden inwoners die in een goedkope woning wonen naar deze woningen trekken. Hierdoor is voor starters meer kans om een goedkope woning te kopen (A. Baars, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010).

Afspraken met ontwikkelaars

Bronckhorst heeft afspraken met ontwikkelaars gemaakt, de ontwikkelaars moeten informatie avonden gaan organiseren over de plannen die gerealiseerd gaan worden. De gemeente heeft deze afspraken gemaakt omdat ze het belangrijk vindt dat de inwoners van Bronckhorst betrokken moeten zijn en blijven bij projecten (A. Baars, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). Ook hier is sprake van doorwerking, de gemeente zorgt ervoor dat ontwikkelaars de inwoners bij de plannen betrekken, stelt ze centraal. Dit is in één lijn met het provinciale en Rijksbeleid. Verder heeft Bronckhorst ook afspraken gemaakt met ontwikkelaars voor de realisatie van starters woningen.

Afspraken met dorpsbelangenverenigingen

Gevraagd wordt aan deze verenigingen dat ze af en toe een woonenquête uitvoeren zodat de gemeente op de hoogte wordt gehouden van de ontwikkelingen en wensen van de inwoners van Bronckhorst. Ook wordt verwacht van dorpsbelangenverenigingen dat ze informatie avonden organiseren om inwoners van Bronckhorst te informeren over plannen die gerealiseerd gaan worden, dit om zo de inwoners bij de plannen te betrekken (A. Baars, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). Ook hier is sprake van doorwerking, de inwoners worden betrokken bij plannen. Dit is in één lijn met het Rijks- en provinciaal beleid, de inwoners worden centraal gesteld.

Starterslening

De starterslening is ontwikkeld door gemeenten en SVn(Stichting stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten, 2010). De starters leningen is bedoeld om het verschil te overbruggen tussen kosten van aankoop van de woning en het maximaal te lenen bedrag voor de koper volgens de norm van de Nationale Hypotheek Garantie(Matthijse, 2008, p.2). Gemeenten kunnen de starterslening inzetten. Ze openen een fonds bij SVn en stellen zelf de voorwaarden vast waaraan de koopstarter moet voldoen om in aanmerking te komen voor de lening (Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten, 2010).

Het potje van Bronckhorst is op het moment leeg. Gekeken wordt of dit opnieuw gevuld gaat worden. Het Rijk verdubbelde het bedrag dat gemeenten gaven aan starters maar dit is sinds 2 juni 2010 niet meer zo. De gemeente Bronckhorst is nog in twijfel wat ze gaat doen met deze lening (D. Wolters, persoonlijke communicatie 3 juni 2010).

Te woon concept

Wanneer het Te Woon concept wordt aangeboden bij een huurwoning, betekent dit dat de toekomstige bewoner zelf kiest of hij/zij de woning wil kopen of huren. Het Te Woon concept bestaat uit vier producten te weten: Huurvariabel, Huurvast, Koopgarant en Koopcomfort.

- Huurvast: huurvast houdt in dat bewoners kunnen huren voor een huurprijs die een aantal jaar vast staat, bij ProWonen kan gekozen worden voor een periode van 5 of 10 jaar (ProWonen, 2010).
- Huurvariabel: dit is het zelfde als gewoon huren. ProWonen zorgt voor het onderhoud van de woningen, men kan verhuizen wanneer ze wil en er is maar een opzegtermijn van 1 maand.
- Koopgarant: Als besloten wordt voor dit product krijgt de koper 25% korting op de marktwaaarde van de woning. De koper wordt gewoon eigenaar, maar wanneer deze het huis verkoopt, wordt de woning terug verkocht aan ProWonen. ProWonen deelt mee voor 50% van de waardeontwikkeling van de woning (winst of verlies) (ProWonen, 2010).
- Koopcomfort: de koper wordt eigenaar van de woning, bij verhuizing wordt het huis terug verkocht aan ProWonen. De waardeontwikkeling van de woning is voor de eigenaar (zowel winst of verlies) (ProWonen, 2010)

Met deze regeling wordt de keuze voor de starter, kopen of huren, aantrekkelijker gemaakt. Doordat tegemoet wordt gekomen aan starters, die niet veel financiële middelen hebben, hebben starters een kans op een goedkope woning in Bronckhorst. De starters hebben de keuze om in de gemeente te blijven wonen waardoor de sociale samenhang verbeterd. Dit is in één lijn met het Rijksbeleid. De sociale samenhang staat onder druk en dit moet verbeterd worden, gesteld kan worden dat sprake is van doorwerking.

Huur op maat

Dit concept betekent huren tegen marktprijzen. Huishoudens met een lager inkomen krijgen een extra woontoeslag (soort subsidie) zodat zij een goedkope woning kunnen bemachtigen. Stel dat de huur van een goedkope woning op €400,- per maand is gelegen en een inwoner kan dit niet betalen. Dan wordt subsidie verleend voor deze inwoner zodat de woning toch gehuurd kan worden. Ook kan het zo zijn dat de inwoner wel genoeg verdiend. Deze betaalt dan gewoon €400,- per maand en wordt geen subsidie verleend (A. Baars, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). Dit concept geeft starters de kans op een woning in Bronckhorst ondanks dat de financiële middelen niet toereikend zijn, ze kunnen in de gemeente blijven

wonen, waardoor de sociale samenhang verbeterd. Dit is in één lijn met het Rijksbeleid, er is sprake van doorwerking.

Al deze instrumenten worden toegepast door Bronckhorst, al dan niet in samenwerking met woningcorporaties, om het aanbod goedkope woningen te vergroten.

Elementen van beleid die gebieden aanduiden zijn te vinden in de Woonvisie en structuurvisie. De Woonvisie en de structuurvisie van Bronckhorst zijn gericht op de gemeente zelf. In deze gemeente moeten 1.225 goedkope woningen worden gerealiseerd. Samen met ontwikkelaars, de bewoners en de woningcorporaties wordt dit uitgevoerd.

Stap 2: Analyse van het initiële beleid naar aangesproken actoren

Tabel 6.3 Actoren van beleid

Beleid	Jaar	Actor(en)
Woonvisie Bronckhorst	2008	Gemeente Bronckhorst, bewoners van Bronckhorst, Woningcorporaties Pro Wonen en Sité en projectontwikkelaars
Structuurvisie bebouwd gebied	2009	Gemeente Bronckhorst, inwoners van Bronckhorst, woningcorporaties ProWonen en Sité en projectontwikkelaars

In tabel 6.3 is de initiële beleidsmaker weergegeven, gemeente Bronckhorst. Deze is een van de belangrijkste actoren. Ook zijn de bewoners, woningcorporaties en ontwikkelaars genoemd in tabel 6.3. Deze partijen zullen in samenwerking met de gemeente de goedkope woningen moeten realiseren.

6.2.3 Doorwerking van het Rijk via de provincie Gelderland naar de gemeente Bronckhorst

In deze subparagraaf wordt het beleid van de gemeente Bronckhorst vergeleken met het Rijksbeleid en provinciaal beleid. Op deze manier wordt geanalyseerd of de verschillende overheidsniveaus overeenkomsten of verschillen in het beleid hebben en als er sprake is van overeenkomsten, is sprake van doorwerking. In bijlage 2 is een schema van het doorwerkingstraject Rijk – provincie Gelderland – gemeente Bronckhorst weergegeven.

Stap 3 Interpreteren van het initiële beleid naar onderdelen van de nageschakelde beleidsvorming

Nu het beleid op Rijksniveau, provinciaal niveau gemeentelijk niveau geanalyseerd zijn, kan het doorwerkingstraject Rijk - provincie Gelderland - gemeente Bronckhorst geanalyseerd worden. Om te analyseren of sprake is van doorwerking zijn de inhoudelijke en instrumentele beleidsuitspraken van belang. Er zal een vergelijking worden gedaan van de inhoudelijke en instrumentele beleidsuitspraken op Rijksniveau, provinciaal niveau en gemeentelijk niveau. De inhoudelijke en instrumentele beleidsuitspraken op Rijksniveau en provinciaal niveau zijn weergegeven in subparagraaf 5.2.3.

Doeluitspraken

Het initiële beleid van de gemeente Bronckhorst voor goedkope woningen bestaat uit de structuurvisie bebouwd gebied en de Woonvisie Bronckhorst. De Woonvisie en de structuurvisie geven beiden weer dat de gemeente te weinig goedkope woningen in de woningvoorraad heeft opgenomen. Uit de Woonvisie komt naar voren dat de gemeente Bronckhorst 1.225 woningen moet gaan toevoegen aan de woningvoorraad. Volgens de structuurvisie moet de gemeente meer goedkope woningen realiseren om starters in de gemeente te houden, om zo de sociale cohesie te verbeteren. Beide beleidsstukken brengen naar voren dat communicatie met de inwoners erg belangrijk is. De doeluitspraak van de gemeente Bronckhorst kan als volgt worden geformuleerd: het realiseren van 1.225 woningen, met een groot deel in de goedkope sector, zorgt ervoor dat de sociale cohesie in Bronckhorst verbeterd. Hierbij is het van belang dat de inwoners bij de plannen betrokken worden. Er moet veel gecommuniceerd worden met de inwoners van Bronckhorst.

Er is sprake van doorwerking, het Rijk en de provincie Gelderland hebben allebei als doeluitspraak dat de (behoefte) inwoners van plattelandsgemeenten centraal moeten staan. Op basis van deze behoefte kan woonbeleid worden opgesteld met betrekking op de realisatie van goedkope woningen. De gemeente

Bronckhorst vindt het ook belangrijk dat de inwoners betrokken worden bij de realisatie van plannen. In Bronckhorst moeten 1.100 woningen worden gebouwd, waarvan 50% in het betaalbare segment, en dit is weergegeven in het KWP II en III van de provincie. In de Woonvisie is de bouw van 1225 woningen bepaald en een deel daarvan moet betaalbaar zijn, hoe groot dit deel is wordt bepaald aan de hand van de vraag, meestal is dit minder dan 50% (D. Wolters, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). Ook hier is sprake van doorwerking.

Procedures en afwegingskaders

Van elementen van beleid die betrekking hebben op te volgen procedures en afwegingskaders is sprake in de Woonvisie Bronckhorst. In deze Woonvisie is de gewenste ontwikkelingsrichting van Bronckhorst bepaald, ontwikkelaars en corporaties hebben rekening te houden met deze ontwikkelingsrichting (Woonvisie Bronckhorst, 2008). Van woningcorporaties wordt verwacht dat deze gebruik maken van het Te Woon concept en Huur op maat.

Ook hier is sprake van doorwerking. Volgens de Woonvisie deel a van de provincie Gelderland worden gemeenten geacht een Woonvisie op te stellen. Bronckhorst heeft hier gehoor aan gegeven. Ook geeft de nieuwe Wro aan dat gemeenten en provincies verplicht zijn een structuurvisie op te stellen. De provincie Gelderland heeft het streekplan Gelderland 2005, deze is gelijk gesteld aan een provinciale structuurvisie, Bronckhorst kent de structuurvisie bebouwd gebied daterend van 2009. Ook hier is sprake van doorwerking.

(Financiële) instrumenten

Het Rijk gebruikt de koopsubsidie als financieel instrument. De provincie Gelderland maakt gebruik van het Provinciaal Startersfonds en Stimuleringsbijdrage Goedkope Woningbouw. De gemeente Bronckhorst maakt gebruik van de starterslening, waarmee Bronckhorst starters wil stimuleren om een woning te kopen zodat ze zich in de gemeente blijven vestigen (D.Wolters, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010).

De verschillende overheidslagen gebruiken allemaal andere financiële instrumenten voor de realisatie van goedkope woningen maar sommige middelen zorgen toch voor doorwerking. Het Rijk geeft subsidies aan de provincies voor woningbouw, dit is een vorm van doorwerking. De gemeente Bronckhorst maakt gebruik van de starterslening, hierbij vult verdubbelde het Rijk tot voorkort het bedrag van de gemeente om starters te stimuleren om goedkope woningen te kopen en in de gemeente te blijven wonen, waardoor de sociale samenhang verbeterd werd (D.Wolters, persoonlijke communicatie 2010). Dit is ook een vorm van doorwerking.

Gebiedsaanduiding

De gebieden die worden bedoeld in het Rijksbeleid zijn de plattelandsgemeenten. Het Rijk vraagt aan provincie en gemeente om binnen deze kaders het provinciale en gemeentelijk beleid vorm te geven, er worden geen specifieke plekken per provincie of gemeente aangewezen. Uit het provinciale beleid komen ook plattelandsgemeenten naar voren. In het beleid voor goedkope woningen van Bronckhorst gaat het over de Bronckhorst, een plattelandsgemeente zelf.

Stap 4a: Plan- of beleidsconformiteit, Stap 4b: Gedragsconformiteit en Stap 4c: Finale conformiteit

Stap 4a: Plan- en beleidsconformiteit

In het doorwerkingstraject provincie Gelderland – gemeente Bronckhorst is sprake van materiële conformiteit en formele non-conformiteit.

Tabel 6.4 Conformiteitsposities in beleids- of planconformiteit

Materieel conform	Materieel conform
Formeel conform	Formeel non-conform
Materieel non-conform	Materieel non-conform
Formeel conform	Formeel non-conform

Volgens het KWP II en III moet Bronckhorst 1.100 woningen realiseren, met 50% in de goedkope sector, in de periode 2005-2014. Dit punt is overgenomen in de Woonvisie van Bronckhorst, alleen bepaalt de

Woonvisie dat dit 1225 woningen moeten zijn met een deel in het goedkope segment. Ook worden inwoners betrokken bij de plannen die uitgevoerd gaan worden in Bronckhorst. Dit is in één lijn met het beleid van de provincie Gelderland want deze geeft weer dat het aanbod goedkope woningen bevordert moeten worden voor lage inkomensgroepen, zoals starters, door de behoefte van de inwoners van plattelandsgemeenten centraal te stellen. Geconcludeerd kan worden dat sprake is van doorwerking en materiële conformiteit.

Van formele non-conformiteit is sprake omdat het beleid van de gemeente Bronckhorst niet in dezelfde terminologie is over genomen als dat van de provincie Gelderland.

Stap 4b: Gedragsconformiteit

In het kader van deel a van de Gelderse Woonvisie worden gemeenten verplicht een Woonvisie op te stellen. Dit heeft Bronckhorst gedaan. Er is sprake van doorwerking. Daarnaast is het provinciale beleid ook meegenomen in het bestemmingsplan (A. Baars, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). Ook maakt de gemeente gebruik van financiële middelen zoals de starterslening. De financiële instrumenten van provincie Gelderland worden gebruikt om goedkope woningen te realiseren. Starters maken bij de aankoop van een woning gebruik van het Provinciaal Startersfonds en Stimuleringsbijdrage Goedkope woning bouw.

Stap 4c: Finale conformiteit

De provincie Gelderland vraagt aan gemeenten om jaarlijks planningslijsten op te stellen en deze worden gecontroleerd (J. Loermans, persoonlijke communicatie, 27 mei 2010).

Bronckhorst moet verantwoording afleggen bij de provincie Gelderland. Ze moeten planningslijsten opstellen en heeft afspraken met de provincie Gelderland (A. Baars, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). Zo wordt het beleid gehandhaafd door de provincie Gelderland, geconstateerd kan worden dat ook hier sprake van doorwerking is. Tabel 6.5 is een samenvatting van tabel 2 in bijlage 7.

Tabel 6.5 Gereedgekomen woningen in Bronckhorst

Gereedgekomen naar opdrachtgever							
	totaal gereed- gekomen woningen	Aandeel goedkoop %	Overheid en corporaties	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdrachtgevers	totaal gereedgekomen huurwoningen	Totaal gereed- gekomen koopwoningen
1998-2004	637	21,5	137	109	391	131	506
2005	-	**	-	-	-	-	-
2006	298	**	68	177	53	78	220
2007	128	**	-	92	36	-	128
2008	148	**	13	99	36	64	84
2009	92	**	3	66	23		92
* Hengelo (gld), Hummelo-Keppel, Steenderen, Vorden en Zelhem ** het aandeel goedkope woningen in de periode 2005-2009 bedraagt 37,5% want volgens D. Wolters van de gemeente Bronckhorst zijn in deze periode 100 tot 150 woningen in het goedkope segment gerealiseerd.							

Het aandeel goedkope woningen is na de VINEX periode met 16% gestegen. Ruimtelijk is er dus meer gerealiseerd.

6.2.4 Invloed van het Rijk op de doorwerking in beleid van de gemeente Bronckhorst

Het Rijk heeft niet rechtstreeks invloed op de doorwerking van beleid van Bronckhorst. In het kader van de nieuwe Wro zijn provincie en gemeenten verplicht een structuurvisie op te stellen en dit heeft de gemeente Bronckhorst wel gedaan. De provincie heeft wel rechtstreeks invloed op het beleid van de Bronckhorst. Dit wordt gedaan met:

- Er zijn afspraken gemaakt met provincie in KWP hieraan moet Bronckhorst zich houden (D. Wolters, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010).

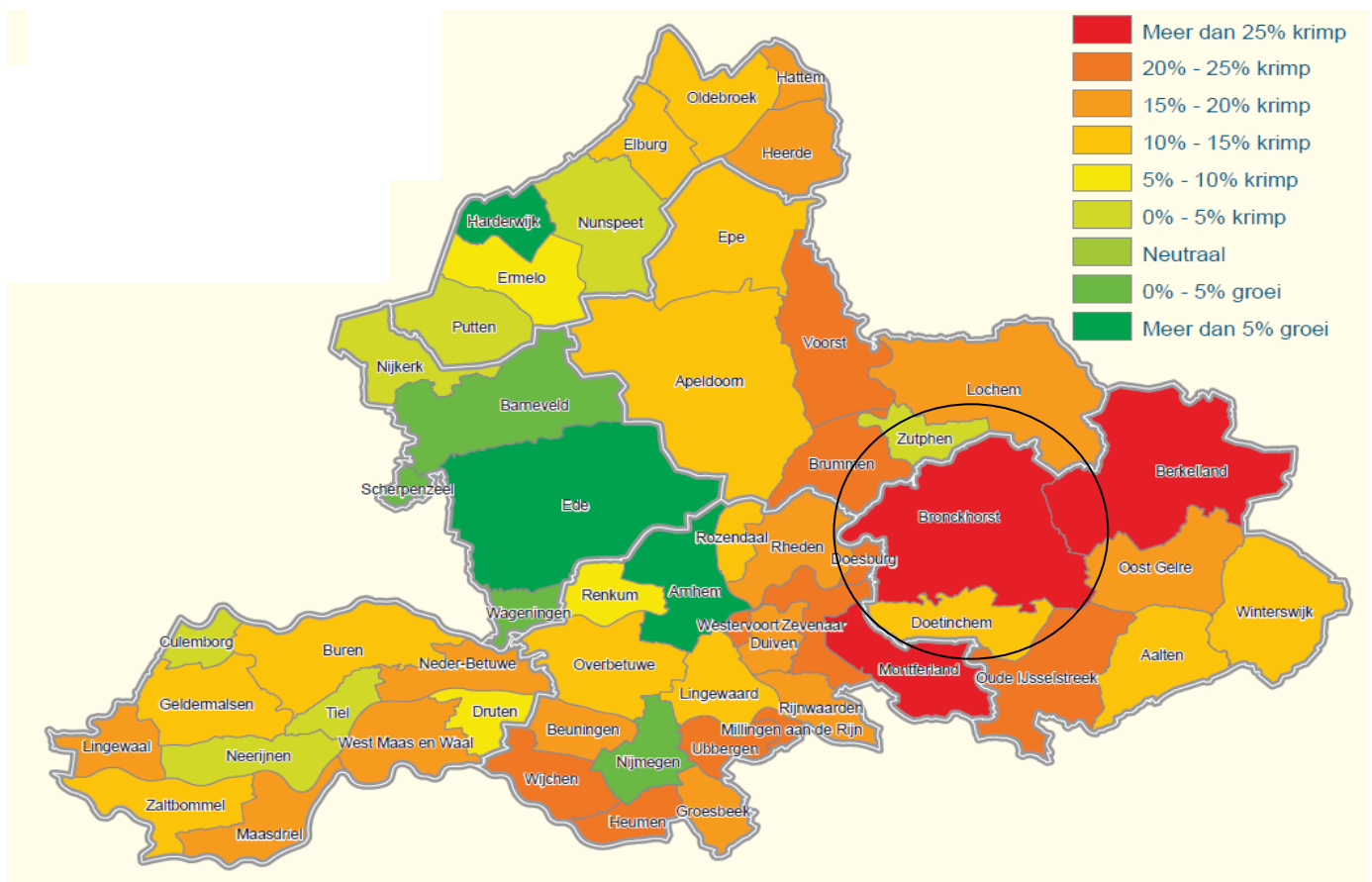
- De gemeente krijgt een beloning voor de realisatie van goedkope woningen.
- Provinciale verordening

6.2.5 Lokale factoren die doorwerking beïnvloeden

Doorwerking van het beleid in de gemeente Bronckhorst wordt door twee factoren beïnvloed, te weten de demografische ontwikkeling en de behoefte van de bewoners.

Demografische ontwikkeling

Er was, zoals eerder beschreven, contingenten beleid in de VINEX periode. In de periode 2000-2004 werd dit beleid los gelaten en toen ging Bronckhorst veel plannen maken en deze zijn tot nu toe nog niet ontwikkeld. Door de demografische ontwikkeling, die in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden, en de lange procedures moeten er minder woningen gerealiseerd worden dan die gepland staan (van de 14.000 voor de Regio Achterhoek, waar Bronckhorst in is gelegen, moeten slechts 5900 woningen gerealiseerd worden) (A. Baars, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). Dit komt omdat de gemeente Bronckhorst aan het vergrijzen is. Door een tekort aan goedkope woningen zijn veel jonge mensen, starters, naar de steden getrokken omdat hier voldoende aanbod is. Daartegenover zijn kapitaalkrachtigen, over het algemeen oudere mensen, naar de gemeente gekomen om hier te genieten van de oude dag. In de toekomst gaat deze vergrijzing nog toenemen. Ook heeft Bronckhorst te maken met krimp. Uit de bevolkingsprognose voor Gelderland 2010 blijkt dat de gemeente Bronckhorst tot en met 2020 waarschijnlijk 10-15% gaat krimpen. Tot en met 2030 is dit zelfs meer dan 25% (provincie Gelderland, 2010). Dit is van belang voor de goedkope woningbouw omdat de vraag naar wonen gaat afnemen. Het is belangrijk dat de gemeente deze ontwikkeling in het oog houdt en een goed woningbouwprogramma gaat ontwikkelen om aan de vraag te blijven voldoen.



Figuur 4: Krimp Bronckhorst tot en met 2030

Behoeftte van de inwoners

De behoefttes van inwoners worden door Bronckhorst centraal gesteld bij het opstellen van het beleid voor goedkope woningen. De gemeente laat één keer in de vier jaar een woningbehoefte onderzoek uitvoeren om te bepalen wat de behoefte van de inwoners is (D. Wolters, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). Op basis van deze behoefte wordt bepaald welke woningen gebouwd gaan worden. Volgens het KWP II en III moet Bronckhorst 1100 woningen bouwen met 50% in de betaalbare sector. Bronckhorst heeft dit beleid meegenomen maar gaat 1225 woningen bouwen. Alleen het aandeel goedkope woningen wordt bepaald aan de hand van de behoefte van de inwoners, meestal is dit minder dan 50% (D. Wolters, persoonlijke communicatie 2010). Hierin wordt het beleid niet helemaal meegenomen van de provincie, de doorwerking is niet optimaal.

6.2.6 Resultaten van doorwerking

Om te analyseren of sprake is van doorwerking van het Rijksbeleid tot en met het beleid van de gemeente Bronckhorst zal de woningbouw 1998-2009 en de migratiestroom worden geanalyseerd.

Woningbouw van 1998 tot en met 2009

Zoals uit de tabel 1 in bijlage 7 is gebleken, zijn in de periode van de VINEX (1998-2004I) 637 woningen gereedgekomen. Tabel 6.6 is een samenvatting van tabel 1 en 2 in bijlage 7.

Tabel 6.6 Gereedgekomen woningen in Bronckhorst.

	Periode	Totaal gereed- gekomen woningen	Aandeel goedkoop %	Overheid en woning- corporaties	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdracht- gevers	Gereed- gekomen huurwoning	Gereed- gekomen koopwoning
Bronckhorst	1998-2004	637	21,5	137	109	391	131	506
	2005-2009	666	Het aandeel goedkope woningen in de periode 2005-2009 bedraagt 37,5% want volgens D. Wolters van de gemeente Bronckhorst zijn in deze periode 100 goedkope koop en 150 goedkope huurwoningen in het goedkope segment gerealiseerd.					

Na de VINEX (2005-2009), zijn 666 woningen gereedgekomen. In de tabel is geen onderscheid gemaakt naar goedkope koop woningen en goedkope huurwoningen. In Bronckhorst zijn 150 betaalbare huurwoningen en zo'n 100 goedkope woningen gerealiseerd vanaf 2005 (D. Wolters, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). Dit betekent dat 37,5% van de totale woningbouw, in de periode 2005-2009, in het goedkope segment is gebouwd. Dit is aanzienlijk verbeterd ten opzichte van de VINEX periode, er is sprake van doorwerking.

Migratie

In de gemeente Bronckhorst verschilt het per jaar of er een vertrek overschot is of niet, maar de afgelopen jaren is een licht vertrekoverschot te zien. Dit is te zien in tabel 3 in bijlage 7. Een citaat uit de Woonvisie van de gemeente Bronckhorst is:

“Als we kijken naar de migratiestromen van en naar de gemeente Bronckhorst dan is te zien dat er jaren sprake is geweest van een licht vertrekoverschot. Met andere woorden, er zijn minder mensen in de gemeente gevestigd dan dat er vertrokken zijn. De laatste twee jaar is er een licht vestigingsoverschot. Als we kijken naar de richting van de migratie, is er vooral een vertrekoverschot naar de direct omliggende gemeenten in de regio Achterhoek en een vestigingsoverschot uit de rest van Nederland, in het bijzonder het KAN-gebied. Het zijn in het bijzonder de jongeren die de gemeente verlaten.”
(Woonvisie Bronckhorst, 2008)

Tabel 3 van bijlage 7 is een weergave van de migratie stroom in de gemeente Bronckhorst. Onderstaande tabel, tabel 6.7, is een samenvatting van tabel 3 van bijlage 7.

Tabel 6.7 Migratie

	bevolking 1 jan	immigratie	emigratie	immigratie overschot	migratieoverschot relatief
totaal 1998-2004	263542	747	454	293	1,1
totaal 2005-2009	188834	362	389	-27	-0,14

In de periode van de VINEX (tot 2005) is een licht migratieoverschot te zien. Er komen meer mensen in de gemeente dan dat er vertrekken. Als aangenomen wordt dat vooral kapitaalkrachtigen naar de gemeente Bronckhorst toe trekken en dat starters vooral wegtrekken dan kan geconcludeerd worden dat na de VINEX minder kapitaalkrachtigen naar de gemeente toe komen want het migratie overschot is negatief(dhr. A. Baars, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). Dit wil zeggen dat meer mensen vertrekken dan dat zich vestigen in Bronckhorst. Er vertrekken steeds nog starters. De sociale samenhang is nog niet geheel in balans. Hier is een verklaring voor te geven volgens dhr. A. Baars. Doordat het contingenten beleid is losgelaten werden veel plannen opgesteld. Door de lange procedures, om beleid in te voeren, en de demografische ontwikkeling (vergrijzing en krimp), begint de gemeente nu past met de realisatie van goedkope woningen (A. Baars, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010).

6.3 Doorwerking in beleid van de gemeente Duiven

De gemeente Duiven is van oudsher een agrarische gemeente, bestaande uit de dorpen Groessen, Loo en Duiven. De gemeente Duiven is een gemeente, welke is gelegen in de stadsregio Arnhem Nijmegen. Deze gemeente telt 25.593 inwoners en heeft in totaal een oppervlakte van 3.516 ha. Vanaf de jaren '60 kreeg het dorp Duiven een groeistatus. Het dorp werd toen getypeerd als 'tussen stad en platteland'. De dorpen Groessen en Loo hebben geen groeistatus gekregen van het Rijk daardoor kunnen Groessen en Loo getypeerd worden als echte plattelandskernen. De dorpsfeer is nog altijd voelbaar en zichtbaar aanwezig in deze kernen (Gemeente Duiven, 2003, p.19). Duiven is nu een verstedelijkte plattelandsgemeente te noemen (P.Verhoef, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). De stadsregio Arnhem Nijmegen, waarin de gemeente Duiven is gelegen, kent drie grote kernen te weten Arnhem, Doesburg en Nijmegen. Deze drie kernen zijn de steden in de stadsregio. De omliggende gemeenten worden gezien als landelijk dan wel plattelandsgebied (J. Loermans, persoonlijke communicatie, 27 mei 2010). De gemeente Duiven wordt gezien als plattelandsgemeenten en wordt daarom gebruikt voor dit onderzoek, ondanks dat het in de geschiedenis een groeistatus heeft gehad tot en met 1994. In paragraaf 6.3.1 zal eerst het beleid in de VINEX periode worden uitgediept, waarna het huidige beleid in paragraaf 6.3.2 wordt onderzocht. In paragraaf 6.3.3 wordt de doorwerking van de stadsregio en van de provincie Gelderland op het beleid van Duiven weergegeven. In paragraaf 6.3.4 wordt de invloed van het Rijk op het beleid van Duiven onderzocht en de lokale factoren die invloed hebben op de doorwerking zullen in paragraaf 6.3.4 worden weergegeven. Tot slot eindigt deze paragraaf met de resultaten van de doorwerking in de praktijk. In deze paragraaf zullen statistieken worden gegeven van het aantal gebouwde goedkope woningen en het migratie saldo.

6.3.1 Doorwerking van beleid in de VINEX periode

In de periode van de VINEX was sprake van het eerder besproken contingenten beleid. Duiven kreeg een bepaalde hoeveelheid aangewezen van de stadsregio Arnhem Nijmegen, toen was dit nog Knooppunt Arnhem Nijmegen. Door de groeistatus periode van Duiven waren veel woningen gerealiseerd, dit waren vooral woningen in het dure segment omdat Westervoort (een naastgelegen gemeente en ook aangewezen als groei kern) veel in het goedkope woningen heeft gebouwd. In de periode van de VINEX werd de realisatie van woningen minder en moest de gemeente vooral inbreiden (L.Velhorst, persoonlijke communicatie 3 juni 2010). Tabel 1 van bijlage 8 is een weergave van gereedgekomen woningen in Duiven in de VINEX periode, tabel 6.8 is een samenvatting van deze tabel.

Tabel 6.8 Gereedgekomen woningen in Duiven

	Totaal gereedgekomen woningen	Aandeel goedkoop %	Gereedgekomen woningen opdrachtgever			Gereedgekomen woningen naar eigendom		
			Overheid en woningcorporaties	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdrachtgever	Gereedgekomen betaalbare huurwoning	Gereedgekomen betaalbare koopwoningen	Overige prijs-klasse
1998-2004	596	10,1	84	232	280	60		536

In de tabel komt naar voren dat in de VINEX periode weinig goedkope woningen gerealiseerd zijn. Dit kan verklaard worden omdat in de periode van de groeikern vooral veel gebouwd werd voor jonge gezinnen in Duiven. Echter werd toen meer in het duurdere segment gebouwd omdat Westervoort (een naastgelegen gemeente die ook een groeistatus had gekregen van het Rijk) vooral in het goedkope segment heeft gebouwd, waardoor de vraag naar goedkope woningen in Duiven laag bleef (P.Verhoef, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). In totaal zijn er 596 woningen gerealiseerd waarvan 60 woningen in het goedkope segment, dit bedraagt 10,1%. Er is weinig gebouwd in Duiven tijdens de VINEX, dit is in één lijn met het Rijksbeleid.

6.3.2 Het huidige beleid van gemeente Duiven

In deze subparagraaf zullen achtereenvolgens de stappen 1,2,3, 4a, 4b en 4c van de doorwerkingstheorie worden uitgewerkt. Het gaat hierbij om het huidige beleid voor goedkope woningen op gemeentelijk niveau.

Stap 1: Analyse van het initiële beleid naar typen beleidsuitspraken.

Beleidsnota Wonen/ visie wonen en werken

Sinds januari 2001 heeft Duiven de beschikking over de beleidsnota wonen, met als titel “van kwantiteit tot kwaliteit”. Het beleid bestaat uit drie elementen te weten

- zo veel mogelijk tegemoet komen aan de lokale woningbehoefte, rekening houdend met de regionale context;
- anticiperen op de toekomstige ontwikkelingen (met name voor wat betreft het aantal eenpersoonshuishoudens en een toename van het aantal ouderen);
- de kwaliteit van het wonen en de woonomgeving;

De woonstichting Vivare heeft ook een belangrijke taak, deze moet zorgen voor het voorraadbeleid. Het voorraadbeleid houdt in dat de gemeente samen met Vivare de bestaande voorraad moet aanpassen aan de volkshuisvestelijke opgave. De middelen hiervoor kunnen zijn, verkopen van huurwoningen en het opplussen van de bestaande voorraad. Wel is het belangrijk voor de gemeente dat ze de kernvoorraad aan sociale huurwoningen handhaven (Gemeente Duiven, 2003, p. 21). De kernen Groessen en Loo hebben een grote hoeveelheid aan vrijstaande woningen. Het streefbeeld van de gemeente is het in standhouden van voorzieningen die van belang zijn om zorg te dragen voor de leefbaarheid en kernen aantrekkelijk te houden voor jong en oud (gemeente Duiven, 2003, p.28). Het uitgangspunt voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling voor deze twee kernen is het versterken van het dorpse karakter en een rustige sfeer. Dit kan gedaan worden door een gedifferentieerd woningbouwaanbod aan te bieden. Door de gemeente is geconstateerd dat in deze kernen de behoefte van specifieke doelgroepen zoals starters en ouderen duidelijk aanwezig is. De ruimtelijke ontwikkeling, zoals woningbouw zal plaats moeten vinden in de vastgestelde verstedelijkingscontour (gemeente Duiven, 2003, p. 20).

Structuurvisie Duiven

In het kader van de nieuwe Wro worden gemeenten verplicht een structuurvisie op te stellen. Ook de gemeente Duiven moet deze opstellen en dat is gebeurd. Hierbij kan opgemaakt worden dat de gemeente Duiven gehoor geeft aan het Rijksbeleid. Er is sprake van doorwerking. In 2009 is deze structuurvisie gereed gekomen. De gemeente Duiven heeft een groeiperiode gekend. Resultaat van deze groeiperiode is dat er een groot aandeel nieuwbouwwijken in Duiven zijn gerealiseerd. De woningvoorraad van Duiven is relatief eenzijdig, Duiven kent veel koopwoningen (70%) en relatief weinig sociale huur (ca 25%). Het merendeel

van de woningen zijn eensgezinswoningen. In de periode van de groeikerntijd is veel gebouwd voor (jonge) gezinnen. Voor starters, doorstromers en zorgbehoevenden en ouderen is het aanbod in Duiven niet toereikend (Gemeente Duiven, 2009, p.32).

De ambitie van de gemeente Duiven is dat er kwalitatief goede woningen worden gebouwd met een prettige leefomgeving. De wensen van woonconsumenten wordt belangrijk in het realiseren van woningen. Er zullen 800 tot 1200 woningen bij worden gebouwd in de periode 2010-2020.

Voor koopwoningen is het project 'vertrouwd wonen' gestart. Dit project zorgt voor het actief ondersteunen/ stimuleren van het langer zelfstandiger kunnen blijven wonen. In samenwerking met corporaties zullen bestaande wijken en buurten permanent op bewoonbaarheid en leefbaarheid worden getoetst (Gemeente Duiven, 2009, p.32). In Duiven, wordt gestreefd naar een evenwichtige bevolkingsopbouw met een voldoende aanbod voor starters en senioren (Gemeente Duiven, 2009, p.71). Dit is een van de doelen van Duiven net als een grote diversiteit aan kwalitatief goede woningen. Ook streeft Duiven naar een stabilisatie in het woonbeleid. Duiven heeft ongeveer 26.000 inwoners en ze wil de komende jaren voor deze inwoners blijven bouwen. Dit komt neer op zo'n 80-100 woningen per jaar (L.Velhorst, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). Duiven wil dus blijven bouwen voor de natuurlijke bevolkingsaanwas, dit is in één lijn met het beleid van de Nota Ruimte, ook hier is sprake van doorwerking.

Voorgaand is het initiële beleid kort toegelicht, nu kan geanalyseerd worden onder welke typen beleidsuitspraken het beleid valt. Dit wordt, net zoals in hoofdstuk 4, getypeerd met de methode van De Lange.

Tabel 6.9 Inhoudelijke beleidsuitspraken op het niveau van de stadsregio

Beleid	Jaar	Doel/effect met betrekking tot goedkope woningen
Beleidsnota wonen/ visie wonen en werken	2001	Het handhaven van de sociale kernvoorraad in Duiven
Structuurvisie Duiven	2009	In Duiven, wordt gestreefd naar een evenwichtige bevolkingsopbouw met een voldoende aanbod voor starters en senioren (Gemeente Duiven, 2009, p.71). Dit is een van de doelen van de Gemeente Duiven net als een grote diversiteit aan kwalitatief goede woningen en stabiliteit van het woonbeleid

Aan de bovenstaande inhoudelijke beleidsuitspraken worden, net zoals in hoofdstuk vier, instrumentele beleidsuitspraken gekoppeld (De Lange, 1995,p.87).

Er is sprake elementen van beleid die betrekking hebben op de op te volgen procedures en afwegingskaders in de beleidsnota wonen/ visie wonen en werken. Hierin wordt gesteld dat de woonstichting Vivare het voorraadbeleid van de Gemeente Duiven op peil moet houden. Hierin moet de kernvoorraad van sociale huurwoningen gehandhaafd blijven.

Elementen van beleid die beleidsinstrumenten kunnen aansturen zijn weergegeven in de beleidsnota Wonen / visie wonen en werken. Hierin wordt weergegeven dat de bestaande voorraad van de gemeente Duiven kan worden aangepast door middel van het verkopen van huurwoningen, afspraken met woningcorporaties en projectontwikkelaars, afspraak met stadsregio Arnhem Nijmegen en het opplussen van de bestaande voorraad. Ook kan de starterslening een uitkomst bieden.

Verkopen van huurwoningen

Door huurwoningen te verkopen wordt de voorraad goedkope koopwoningen vergroot. Starters hebben meer kans om een woning te kopen omdat het aanbod wordt vergroot (L. Velhorst, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010).

Afspraken met woningcorporaties en projectontwikkelaars

De gemeente Duiven maakt afspraken met woningcorporaties en projectontwikkelaars om informatie avonden te organiseren voor de bewoners over de plannen van Duiven. Ook wordt met de

projectontwikkelaars en woningcorporaties overlegt wat de behoefte is van Duiven, op basis van deze behoefte wordt het woonbeleid opgesteld (P.Verhoef, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010).

Afspraak/ woonconcessie met stadsregio Arnhem Nijmegen

Duiven heeft een woonconcessie gemaakt met de stadsregio Arnhem Nijmegen, hierin staan afspraken die overeengekomen zijn tussen Duiven en de stadsregio. De stadsregio stimuleert het betaalbaar bouwen door middel van € 52 miljoen. Duiven krijgt 5000 euro per opgeleverde betaalbare woning. (L.Velhorst, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010).

Opplussen van bestaande voorraad

De bestaande voorraad is verouderd en moet opgeknapt worden door de gemeente en woningcorporaties. Door oude woningen geschikt te maken voor starters, wordt het aanbod van goedkope woningen vergroot. Hierdoor hebben starters meer kans om in Duiven te blijven wonen (L.Velhorst, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010).

Starterslening

Sinds 2 juni 2010 is het fonds van Startersregeling Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting leeg en is dit afgeschaft. Duiven heeft nog €270.000 in dit fonds zitten. Hoe dit verder gaat is nog niet bekend. Wel was er niet zo heel veel vraag naar deze regeling. Duiven heeft ook niet veel vraag naar goedkope woningen (P. Verhoef, persoonlijke communicatie 3 juni 2010). Omdat de gemeente toch gebruik heeft gemaakt/ maakt van dit middel van het Rijk is er sprake van doorwerking.

Al deze instrumenten worden gebruikt door Duiven al dan niet in samenwerking met woningcorporaties.

In de structuurvisie Duiven en in de beleidsnota wonen/ visie wonen en werken worden gebieden van beleid aangeduid. Dit is de gemeente Duiven zelf. Hierin moet een diversiteit aan kwalitatief goede woningen gerealiseerd worden.

Stap 2: Analyse van het initiële beleid naar aangesproken actoren

Tabel 6.10 Actoren van beleid

Beleid	Jaar	Actor(en)
Beleidsnota Wonen/ visie wonen en werken	2001	Gemeente Duiven en Woonstichting Vivare
Structuurvisie Duiven	2009	Gemeente Duiven, bewoners van Duiven en ontwikkelaars

In tabel 6.10 is de initiële beleidsmaker weergegeven, gemeente Duiven. Deze is een van de belangrijkste actoren. Ook zijn de bewoners, woningcorporaties en ontwikkelaars genoemd in tabel 6.10. Deze partijen zullen in samenwerking met de gemeente de goedkope woningen moeten realiseren.

6.3.3 Doorwerking van de stadsregio Arnhem Nijmegen naar de gemeente Duiven

In bijlage 3 is een schema opgenomen met daarin het doorwerkingstraject Rijk-provincie-stadsregio-gemeente Duiven. Dit schema zal verder in deze subparagraaf uitgediept gaan worden.

Stap 3 Interpreteren van het initiële beleid naar onderdelen van de nageschakelde beleidsvorming

Net zoals in voorgaande hoofdstukken zullen de doeluitspraak, procedures en afwegingskaders, (financiële)instrumenten en gebiedsaanduiding van Duiven worden bepaald. Daarna zullen deze punten vergeleken worden met de punten van de stadsregio Arnhem Nijmegen om te concluderen of sprake is van doorwerking. Deze punten zijn weergegeven in paragraaf 5.2.3 en 5.3.3.

Doeluitspraken

Het beleid van Duiven bestaat uit de structuurvisie (2009) en beleidsnota Wonen/ visie wonen en werken. Volgens de beleidsnota Wonen moet de sociale kernvoorraad worden gehandhaafd in Duiven. Volgens de structuurvisie wordt in Duiven gestreefd naar een evenwichtige bevolkingsopbouw met een voldoende

aanbod voor starters en senioren (gemeente Duiven, 2009, p.71). Dit is een van de doelen van Duiven net als een grote diversiteit aan kwalitatief goede woningen en stabilisatie van het woonbeleid (L.Velhorst, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). De doeluitspraak van Duiven kan als volgt worden geformuleerd: Duiven streeft naar een evenwichtige bevolkingsopbouw door de sociale kernvoorraad te handhaven en te vergroten en het woonbeleid te stabiliseren. Er moet voldoende aanbod aan goedkope woningen gerealiseerd worden voor starters en senioren.

Er is sprake van doorwerking, Duiven vindt het belangrijk dat het aanbod goedkope woningen vergroot wordt om in de bevolkingsaanwas te kunnen voorzien. Ze heeft een afspraak gemaakt met de stadsregio in de vorm van woonconcessies dat bij nieuw te bouwen woning ten minste 50% betaalbaar moet zijn (Regionaal Plan 2005-2020, 2006, p99-103). Hier houdt ze zich aan.

Procedures en afwegingskaders

In samenwerking met corporaties zal Duiven de bestaande wijken en buurten permanent op bewoonbaarheid en leefbaarheid toetsen (Gemeente Duiven, 2009, p.32). Verwacht wordt van de woningcorporaties dat ze hier aan meewerken.

(financiële) Instrumenten

Duiven maakt gebruik van de starterslening.

De verschillende overheidslagen gebruiken allemaal verschillende financiële middelen om het woonbeleid uit te voeren. Het Rijk verdubbelt, in het kader van de starterslening, het bedrag dat de gemeente aan starters geeft. Dit is een stimulatie van het Rijk om gemeenten gebruik te laten maken van de starterslening. Dit is een vorm van doorwerking. De stadsregio stimuleert het betaalbaar bouwen. Dit wordt door middel van €52 miljoen gedaan, deze wordt verdeeld onder de gemeente (J. Loermans, persoonlijke communicatie, 27 mei 2010). Ook de provincie Gelderland heeft dit voor de gemeenten opgesteld in de vorm van Stimuleringsbijdrage Goedkope Woningbouw. Duiven realiseert ook goedkope woningen en zal hier een bedrag voor ontvangen van de stadsregio, er is sprake van doorwerking.

Gebiedsaanduiding

Het gebied dat wordt aangewezen in de structuurvisie en in de beleidsnota Wonen/visie wonen en werken is Duiven zelf. De plannen en het beleid zijn ontworpen voor de gemeente zelf. Hierin moet gebouwd worden voor de bevolkingsaanwas. Duiven wordt een (verstedelijkte) plattelandsgemeente genoemd. Het beleid van Duiven gaat dus over een plattelandsgemeente. Dit gebied wordt ook aangeduid in het Rijksbeleid, provinciaal beleid en in het beleid van de stadsregio Arnhem Nijmegen, geconcludeerd kan worden dat er doorwerking is.

Stap 4a: Plan- of beleidsconformiteit, Stap 4b: Gedragsconformiteit en Stap 4c: Finale conformiteit

Stap 4a: Plan- of beleidsconformiteit

In het doorwerkingstraject stadsregio – gemeente Duiven is sprake van materiële conformiteit en formele non-conformiteit.

Tabel 6.11 Conformiteitsposities in beleids- of planconformiteit

Materieel conform Formeel conform	Materieel conform Formeel non-conform
Materieel non-conform Formeel conform	Materieel non-conform Formeel non-conform

Van formele non-conformiteit is sprake omdat de gemeente Duiven niet dezelfde beleidsuitspraken en terminologie heeft gebruikt als de stadsregio Arnhem Nijmegen. Het beleid van Duiven heeft wel de zelfde inhoudelijke strekking als het beleid van de stadsregio Arnhem Nijmegen. Duiven helpt mee aan de realisatie van 24.591 woningen. Duiven vindt het belangrijk dat het aanbod goedkope woningen vergroot wordt om in de bevolkingsaanwas te kunnen voorzien. De stadsregio wil het aanbod goedkope woningen ook vergroten, daarom is sprake van materiële conformiteit.

Stap 4b: Gedragsconformiteit

In het kader van de nieuwe Wro is bepaald dat provincies en gemeenten verplicht zijn een structuurvisie op te stellen. Dit heeft de gemeente Duiven gedaan. Ook wordt in het Regionaal plan van de stadsregio gesteld dat 24.591 woningen gerealiseerd moeten worden. Duiven werkt mee aan deze realisatie. Er is sprake van doorwerking.

Stap 4c: Finale conformiteit

De stadsregio heeft een monitoringssysteem opgesteld waarin gemeenten de bouwopgave, die ze denken te gaan uitvoeren in een bepaald jaar, moeten opgeven en deze wordt een aantal keer per jaar gecontroleerd. (J.Loermans, persoonlijke communicatie 27 mei 2010). Duiven moet ook jaarlijks deze planningslijsten opstellen, aan de hand van deze planningslijsten worden plannen gerealiseerd (L. Velhorst, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). Tabel 6.12 is een samenvatting van tabel 1 en 2 in bijlage 8.

Tabel 6.12 Gereedgekomen woningen in Duiven

	Gereedgekomen woningen opdrachtgever					Gereedgekomen woningen naar eigendom		
	Totaal gereedgekomen woningen	Aandeel goedkoop %	Overheid en woningcorporaties	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdrachtgevers	Gereedgekomen betaalbare huurwoningen	Gereedgekomen betaalbare koopwoning	Overige prijs-klasse
1998-2004	596	10,1	84	232	280	60		536
2005	53	37,7	28	16	9	6	14	33
2006	77	37,7	38	21	18	8	21	48
2007	102	10,2	19	44	39	16	25	61
2008	132	46,2	15	114	3	32	29	71
2009*	256	81,7	25	228	3	98	111	47
Totaal 2005-2009	620	58,1	125	423	72	160	200	260

Het aandeel goedkope woningen is met 48% gestegen. Ruimtelijk zijn er bijna 50% meer woningen gerealiseerd in de gemeente Duiven. Dit is erg veel.

6.3.4 Invloed van het Rijk op de doorwerking van beleid in de gemeente Duiven

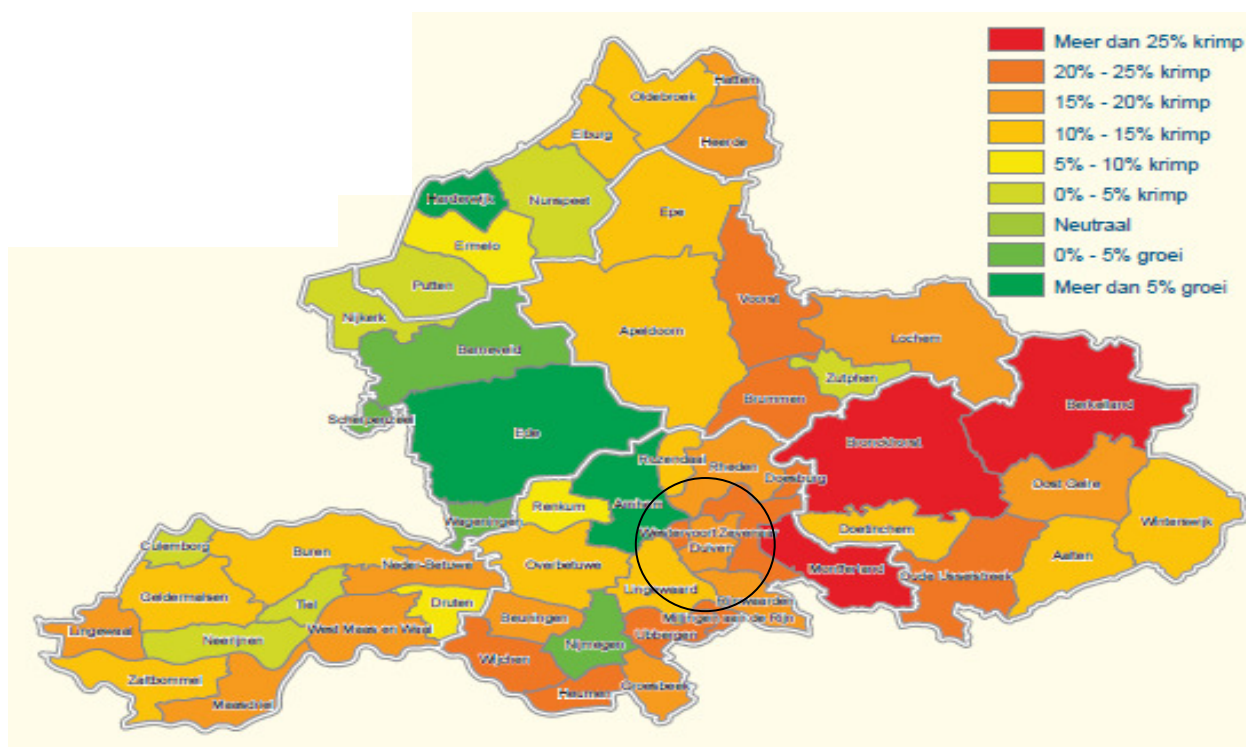
De gemeente Duiven legt vooral verantwoording af aan de stadsregio Arnhem Nijmegen. De stadsregio moet verantwoording afleggen aan het Rijk. Duiven ondervindt geen rechtstreekse invloed op de doorwerking van het beleid door het Rijk. Het Rijk kan wel invloed uitoefenen op de subsidiestromen zoals de starterslening. Het Rijk verdubbelt het bedrag dat gemeenten beschikbaar stellen voor starters niet meer, dit is sinds 2 juni 2010. Op deze manier wordt de gemeente Duiven niet meer gestimuleerd om gebruik te maken van deze lening. Dit is voor starters niet gunstig. Ze zullen nu of meer geld van de gemeente moeten krijgen of een andere financieringsmogelijkheid moeten zoeken. Tussen Duiven en de stadsregio zijn bestuurlijke afspraken gemaakt en daar houdt Duiven zich aan. In deze afspraken is gesteld dat per opgeleverde goedkope woning een geld bedrag wordt uitgekeerd. Ook is bepaald in het regionaal plan dat de gemeente Duiven in plannen tenminste 50% van de te bouwen woningen in het goedkope segment moet realiseren. Er is geen boete opgelegd als dit niet gerealiseerd wordt maar het kan zijn dat geen subsidie wordt verkregen. De stadsregio kan veel invloed uitoefenen op het woningbeleid van Duiven. Er zijn afspraken gemaakt en hieraan moet Duiven zich houden.

6.3.5 Lokale factoren die doorwerking beïnvloeden

Doorwerking van beleid in Duiven kan beïnvloed worden door de factor woningbehoefte. De gemeente Duiven laat om de vier jaar een woningbehoefte onderzoek uitvoeren. Dit gebeurt één keer in de vier jaar omdat het erg veel geld kost om zo'n onderzoek uit te voeren. Op basis van dit onderzoek worden de behoeftes van de inwoners van Duiven op gesteld. Aan de hand van deze behoeftes wordt bepaald welke type woningen in de woningvoorraad worden opgenomen, deze zullen dan ook gebouwd gaan worden.

Duiven streeft naar een stabilisatie in het woonbeleid. Duiven heeft ongeveer 26.000 inwoners en ze wil de komende jaren voor deze inwoners blijven bouwen. Dit komt neer op zo'n 80-100 woningen per jaar (L.Velhorst, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010).

Daarnaast spelen demografische ontwikkelingen ook een rol. Mensen worden steeds ouder, de Nederlandse bevolking is aan het vergrijzen. Hierdoor komt er steeds meer vraag naar zorgwoningen voor ouderen. Doorwerking van beleid voor goedkope woningen wordt hierdoor beïnvloed, ouderen vragen vooral naar goedkope woningen dus er zullen meer van deze woningen gebouwd moeten worden om aan de vraag te kunnen voldoen. In de komende jaren zal de gemeente Duiven krimpen. In 2010 telt 25.670 inwoners, in 2030 zal het inwonersaantal dalen tot 24.008 (provincie Gelderland, 2010 p.44).



Figuur 5: Krimp van Duiven tot en met 2030

6.3.6 Resultaten van doorwerking

In deze paragraaf zullen de woningbouw van 1998 tot en met 2009 en de migratie van Duiven worden weergegeven. De tabellen 2 en 3, betreffende woningbouw en migratie, zijn opgenomen in bijlage 8. Aan de hand van deze cijfers kan geconcludeerd worden of sprake is van doorwerking.

Woningbouw van 1998 tot en met 2009

In tabel 2 is de woningbouw van 1998 tot en met 2009 weergegeven van Duiven. In de VINEX periode is duidelijk te zien dat weinig gebouwd is. Vooral werd gebouwd in de overige prijsklasse. Dit is in één lijn met het Rijksbeleid. Tabel 6.11 is een samenvatting van tabel 2 in bijlage 8.

Tabel 6.13 Gereedgekomen woningen in Duiven

	Totaal gereedgekomen woningen	Aandeel goedkoop %	Gereedgekomen woningen opdrachtgever			Gereedgekomen woningen naar eigendom		
			Overheid en woningcorporaties	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdrachtgever	Gereedgekomen betaalbare huurwoning	Gereedgekomen betaalbare koopwoningen	Overige prijsklasse
1998-2004	596	10,1	84	232	280	60		536
2005-2009	620	58,1	125	423	72	160	200	260

In de VINEX periode zijn 596 woningen gebouwd. 60 woningen hiervan zijn gebouwd in het goedkope segment. Dit bedraagt 10,1%. Na de VINEX is duidelijk een omslag punt te zien. Er worden veel meer woningen in het goedkope segment gebouwd. Hierdoor krijgen starters een kans om in de gemeente te blijven wonen. Er zijn 620 woningen gerealiseerd en 360 woningen hiervan zijn gerealiseerd in het goedkope segment, dit is 58%. Dit is ten opzichte van 10% in de VINEX periode een grote verbetering. Geconcludeerd kan worden dat sprake is van doorwerking. Beleid werkt niet meteen door. Door de procedures gaat er tijd overheen voordat het beleid werkt.

Migratie

Tabel 3 in bijlage 8 is een weergave van de migratie in Duiven, tabel 6.14 is een samenvatting van deze tabel.

Tabel 6.14 Migratie

	Bevolkingssamenstelling op 1 januari	Immigratie	Emigratie	Migratieoverschot	Migratieoverschot , promille	Bevolkingsgroei	Bevolkingsgroei, promille
1998-2004	178072	503	683	-180	-1,0	1210	6,8
2005-2009	127966	296	505	-209	-1,6	-90	-0,7

Te zien is dat na 2005 steeds meer mensen naar Duiven komen. Ook het aantal mensen dat weg trekt (emigreert) neemt steeds verder af. Als aangenomen wordt dat vooral starters wegtrekken uit Duiven, wil dit zeggen dat steeds minder starters weg trekken uit Duiven. Het migratie overschot is nog licht negatief maar blijft wel stijgen. De structuurvisie zegt het volgende over de migratiestroom:

“Van en naar Duiven is sprake van een grote migratiestroom. Er bestaat een grote uitwisseling met de regiogemeenten zoals Arnhem en Westervoort. Als gevolg van de groeikernperiode was het migratiesaldo jarenlang positief. In de afgelopen jaren is het migratiesaldo licht negatief geworden; voor jongeren is er zelfs een sterk negatief saldo. Met het nu lopende bouwprogramma zal het migratiesaldo zich mogelijk op nul stabiliseren, wat mede tot gevolg heeft dat ook het inwonertal stabiel zou kunnen blijven (Gemeente Duiven, 2009, p.31) “.

6.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is het beleid van de gemeente Bronckhorst en het beleid van de gemeente Duiven onderzocht. Dit hoofdstuk geeft antwoord op deelvraag 3,4,5, 6 en 7.

Deelvraag 3: Wat is het gemeentelijk beleid van Bronckhorst voor goedkope woningen en wat is de invloed van het Rijk en de provincie Gelderland daarin?

Het gemeentelijk beleid van de gemeente Bronckhorst bestaat uit de Woonvisie en de structuurvisie bebouwd gebied. Het belangrijkste wat naar voren komt in de Woonvisie is dat Bronckhorst de woningvoorraad wil verbreden, in Bronckhorst moeten 1.225 woningen gebouwd worden. Onder deze 1.225 moet een deel uit goedkoop bestaan en dit wordt bepaald aan de hand van de behoefte van de inwoners. De structuurvisie stelt dat de gemeente meer goedkope woningen moet realiseren zodat starters in de gemeente blijven wonen. De sociale cohesie wordt hierdoor verbeterd.

Het Rijk heeft niet direct invloed op het beleid van de gemeente Bronckhorst. Wel stelt de nieuwe Wro dat de provincies en gemeenten verplicht zijn een structuurvisie op te stellen, dit is een nieuw element. Dit wordt zowel door de provincie Gelderland als de gemeente Bronckhorst gedaan, dit is een vorm van doorwerking. Bronckhorst heeft een Woonvisie opgesteld, dit is in één lijn met het beleid van de provincie Gelderland. Verder moet de gemeente Bronckhorst verantwoording afleggen aan de provincie Gelderland middels planningslijsten. Op basis van deze lijsten wordt controle uitgeoefend door de provincie op de realisatie van de geplande plannen in Bronckhorst. Gesteld kan worden dat de provincie Gelderland heel veel invloed heeft op het beleid van Bronckhorst. De provincie doet dit op de volgende manieren doen:

- Er zijn afspraken gemaakt met provincie in het KWP hieraan moet Bronckhorst zich aan houden

- De gemeente krijgt een beloning voor de realisatie van goedkope woningen.
- Provinciale verordening (A. Baars, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010)

Deelvraag 4: Welke factoren uit de doorwerkingstheorie kunnen verklaren dat de doorwerking van het Rijksbeleid tot het beleid van de Gemeente Bronckhorst gelopen is zoals het is gelopen?

Doorwerking van beleid is afhankelijk van de doelen van de overheidslagen en de instrumenten die overheidslagen gebruiken. Dit wordt onderzocht in de methode van De Lange. Nu het doorwerkingstraject Rijk – provincie Gelderland – gemeente Bronckhorst geanalyseerd is kan geconcludeerd worden welke factoren een rol hebben gespeeld bij deze doorwerking. Het Rijk heeft verschillende beleidsdocumenten die van belang zijn voor het beleid van goedkope woningen, dit zijn: de Nota mensen, wensen wonen, AVP en de Nota Ruimte. Het ministerie van LNV en VROM, stadsregio's en provincies worden als de belangrijkste actoren van het Rijksbeleid gezien. De centrale doeluitspraak van het Rijk is het behouden van sociale cohesie in plattelandsgemeenten door inwoners centraal te stellen. Het Rijk geeft aan dat provincies en gemeenten zelf een planologisch kader voor thema bebouwing in het buitengebied op moeten stellen (Ministerie van VROM, 2006). Dit is het motto van de Nota Ruimte "Decentraal wat moet, centraal wat kan". Het is dus aan de provincie zelf hoe ze het beleid van plattelandsgemeenten wil invullen. Het Rijk geeft aan dat deze gemeenten voldoende ruimte moeten krijgen om in de natuurlijke bevolkingsaanwas te kunnen voorzien (Ministerie VROM, 2006, p.82). Ook heeft het Rijk de startersregeling bedacht. Sinds 2008 is de nieuwe Wro inwerking getreden welke provincie en gemeenten plicht stelt om een structuurvisie op te stellen. Ook een middel om het beleid van goedkope woningen te kunnen handhaven.

De belangrijkste beleidsdocumenten van de provincie Gelderland zijn: het KWP II en III, de Woonvisie en het Streekplan Gelderland 2005. De belangrijkste actoren van dit beleid zijn de provincie Gelderland, de stadsregio Arnhem Nijmegen en gemeenten. De doeluitspraak van de provincie is het aanbod goedkope woningen bevorderen voor lagere inkomensgroepen door de inwoners van plattelandsgemeenten centraal te stellen. De provincie Gelderland stelt hardere eisen aan het woonbeleid voor plattelandsgemeenten. De provincie heeft een KWP II en III opgesteld waarin beschreven staat dat Bronckhorst 1.100 woningen moet realiseren. Ook blijkt uit KWP III dat tenminste 50% van deze hoeveelheid uit betaalbaar moet bestaan. Om dit te handhaven maakt de provincie gebruik van Stimuleringsbijdrage Goedkope Woningbouw. Tot 2011 heeft de provincie 30 miljoen euro uitgetrokken voor de realisatie van goedkope woningen. De provincie heeft afspraken gemaakt met de Gelderse gemeenten over de bouw van goedkope woningen. Als de gemeenten deze afspraken nakomen, ontvangen de gemeenten een bijdrage van de provincie (provincie Gelderland, 2010). Dit geldt dus ook voor Bronckhorst. Verder vraagt de provincie aan gemeenten om jaarlijks planningslijsten op te stellen met daarin de plannen van woningbouw voor dat jaar. De provincie handhaaft deze lijsten door tussentijds af te spreken met Bronckhorst en te bespreken of alles volgens planning verloopt. Hier staat verder geen sanctie tegen over als de lijst niet helemaal wordt gehandhaafd. Als er echt iets door Bronckhorst wordt besloten, waar de provincie het echt niet mee eens is kan ze een provinciale verordening opstellen. De provincie zorgt er dan voor dat een deel van het gemeentelijke bestemmingsplan wordt aangepast aan de wensen van de provincie (A. Baars, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). Er is sprake van materieel conforme en formeel non conforme beleidsuitspraken. En ruimtelijk zijn er 4.3 % meer goedkope woningen gerealiseerd in plattelandsgemeenten van Gelderland.

Bronckhorst heeft een 2 belangrijke beleidsdocumenten te weten: de Woonvisie en de structuurvisie. De actoren die met dit beleid moeten werken zijn de gemeente Bronckhorst, inwoners van Bronckhorst en woningcorporaties en ontwikkelaars. De doeluitspraak van Bronckhorst kan geformuleerd worden als het realiseren van 1.225 woningen, met een groot deel in de goedkope sector, zorgt ervoor dat de sociale cohesie in Bronckhorst verbeterd. Bronckhorst maakt onder andere gebruik van de volgende instrumenten om goedkope woningbouw te stimuleren: starterslening, de woonmanifestatie en maakt afspraken met dorpsbelangenverenigingen. Uit de statistieken blijkt dat ruimtelijk meer woningen gerealiseerd zijn, dus het beleid is doorgewerkt. Bronckhorst heeft meer ruimte gekregen om te kunnen bouwen en heeft dit ook gedaan. Ook het aandeel goedkope woningen is gestegen. Echter bedraagt dit nog niet de volle 50% die de provincie wil. Dit komt omdat Bronckhorst vooral kijkt naar wat de behoefte is van

de inwoners. Dat is een aanwijzing dat het beleid is doorgewerkt door verschillende factoren maar alleen nog niet optimaal. Bij de beleidsuitspraken is sprake van materiële conformiteit en formele non conformiteit.

Lokale factoren die invloed kunnen uitoefenen op de doorwerking van het beleid van Bronckhorst zijn de woonbehoeften van de inwoners en de demografische ontwikkelingen door de jaren heen. Toen het concessiebeleid werd ingevoerd, na het contingenten beleid, zijn in Bronckhorst plannen gemaakt voor de realisatie van veel woningen, deze zijn nog niet ontwikkeld (het totaal van de regio Achterhoek, waarin Bronckhorst is gelegen bedroeg 14.000). Samen met de demografische ontwikkeling, die in die jaren heeft plaatsgevonden, en de lange procedure heeft het ertoe geleid dat er minder woningen gerealiseerd moeten worden (Van de 14.000 voor de Regio Achterhoek moeten slechts 5900 woningen gerealiseerd worden) (A. Baars, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). Dit komt omdat Bronckhorst aan het vergrijzen is. Door een tekort aan goedkope woningen zijn veel jonge mensen, starters, naar de steden getrokken omdat hier voldoende aanbod is. Daar tegen over zijn kapitaalkrachtigen, over het algemeen oudere mensen, naar de gemeente gekomen om hier te genieten van de oude dag. In de toekomst gaat deze vergrijzing toenemen. Andere factoren zijn ook aan de orde, bijvoorbeeld de rol (opvattingen) en posities van corporaties en ontwikkelaars maar die zijn in dit onderzoek niet opgenomen.

Deelvraag 5: Welke ontwikkeling(en) is(zijn) er te zien met betrekking tot de goedkope woningproductie, in de gemeente Bronckhorst, in de afgelopen 10 jaar? En zijn de sporen van beleidswijzigingen daarin te ondervinden?

Zoals uit de tabel 2 in bijlage 7 is gebleken, zijn in de periode van de VINEX (1998-2004I) 637 woningen gereedgekomen. Na de VINEX (2005-2009), zijn er 666 woningen gereedgekomen. In de tabel is geen onderscheid gemaakt naar goedkope koop woningen en goedkope huurwoningen. Als aangenomen wordt dat vooral overheid en woningcorporaties in het goedkope segment bouwen dan bedraagt het aandeel goedkope woningen tot en met 2004 21,5% (137 woningen). In Bronckhorst zijn 150 betaalbare huurwoningen en zo'n 100 goedkope woningen gerealiseerd vanaf 2005 (D. Wolters, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). Dit betekent dat 37,5% van de totale woningbouw, in de periode 2005-2009, in het goedkope segment is gebouwd. Dit is aanzienlijk verbeterd ten opzichte van de VINEX periode, er is sprake van doorwerking. Ook zijn sporen van beleidswijzigingen in de woningproductie te onderscheiden. Voor 2004, in de VINEX periode, is weinig tot niets gebouwd in Bronckhorst. Als er al gebouwd werd, gebeurde dit vooral in het duurdere segment. De provincie Gelderland bepaalde hoeveel woningen Bronckhorst mocht bouwen, dit wordt ook wel contingenten beleid genoemd. Dit is te zien in tabel 2. Na de komst van de Nota Ruimte, waarin gemeenten de ruimte moeten krijgen om in eigen bevolkingsaanwas te kunnen voorzien, is Bronckhorst meer gaan bouwen. Vooral het aandeel goedkope woningen is vergroot. Dit is te zien in tabel 2 van bijlage 7, en is in één lijn met het beleid van het Rijk, de gemeente heeft meer kans gekregen om te gaan bouwen. Er was geen contingenten beleid meer maar een concessie beleid.

Deelvraag 6: Wat is het gemeentelijk beleid van Duiven voor goedkope woningen en wat is de invloed van het Rijk en stadsregio Arnhem Nijmegen daarin.

Het beleid van de gemeente Duiven bestaat uit de structuurvisie en de beleidsnota Wonen/Visie wonen en werken. Het belangrijkste wat naar voren komt uit deze beleidsdocumenten is dat Duiven streeft naar een evenwichtige bevolkingsopbouw door de sociale kernvoorraad te handhaven en te vergroten en het woonbeleid te stabiliseren. Er moet voldoende aanbod aan goedkope woningen gerealiseerd worden voor starters. Duiven ondervindt geen rechtstreekse invloed op de doorwerking van het beleid door het Rijk. Het Rijk kan wel invloed uitoefenen op de subsidiestromen zoals de starterslening. Het Rijk verdubbelt het bedrag dat gemeenten beschikbaar stellen voor starters niet meer, dit is sinds 2 juni 2010. Op deze manier wordt Duiven niet meer gestimuleerd om gebruik te maken van deze lening. Dit is voor starters niet gunstig. Duiven moet verantwoording afleggen aan de stadsregio Arnhem Nijmegen, deze legt weer verantwoording af aan het Rijk. Duiven ondervindt wel rechtstreekse invloed op de doorwerking van het beleid door de stadsregio. Tussen Duiven en de stadsregio zijn bestuurlijke afspraken gemaakt en daar

houdt Duiven zich aan. In deze afspraken is gesteld dat per opgeleverde goedkope woning een geld bedrag van €5000 wordt uitgekeerd. Ook is bepaald in het Regionaal plan dat Duiven in plannen tenminste 50% van de te bouwen woningen in het goedkope segment moet realiseren. Er is geen boete opgelegd als dit niet gerealiseerd wordt maar het kan zijn dat geen subsidie wordt verkregen. De stadsregio kan veel invloed uitoefenen op het woningbeleid van Duiven. Er zijn afspraken gemaakt en hieraan moet Duiven zich houden (P.Verhoef, persoonlijke communicatie 3 juni 2010).

Deelvraag 7: Welke ontwikkeling(en) is (zijn) er te zien met betrekking tot de goedkope woningproductie, in de gemeente Duiven, in de afgelopen 10 jaar? En zijn de sporen van beleidswijzigingen daarin te ondervinden?

Tabel 2 in bijlage 8 geeft de woningbouw productie van Duiven weer. Te zien is dat in de VINEX periode vooral veel woningen zijn gebouwd in de overige prijsklasse. In de VINEX periode zijn 596 woningen gebouwd waarvan 60 woningen in het goedkope segment is gebouwd. Dit is 10,2%. Na de komst van de Nota Ruimte zou in de statistieken te zien moeten zijn dat de gemeente meer is gaan bouwen. In deze periode zijn 620 woningen gebouwd. Het aandeel goedkope woningen bedraagt 58 % en dit is aanzienlijk verbeterd ten opzichte van de VINEX periode. Het is duidelijk te zien dat er beleidswijzigingen zijn geweest en zeer aannemelijk dat deze mede een succes zijn van doorwerking van beleid van Rijk- provincie Gelderland- stadsregio Arnhem Nijmegen- gemeente Duiven. Dit bewijst nog eens dat het een terechte veronderstelling is geweest dat het beleid van de stadsregio als goed voorbeeld van geslaagd beleid met betrekking tot goedkope woningen op het platteland kan worden beschouwd.

7. Conclusie

Het probleem dat aan het begin van het onderzoek gesignaleerd is dat de sociale samenhang van plattelandsgemeenten in Nederland onder druk komt te staan. Dit is ontstaan door het restrictieve beleid dat gold voor plattelandsgemeenten in Nederland. Hierdoor ontstonden er migratiestromen door staters en kapitaalkrachtigen. Door deze migratiestromen is de bevolkingssamenstelling van plattelandsgemeenten uit balans geraakt. Er zijn veel kapitaalkrachtigen en minder starters. Na het beleid van de VINEX is de Nota Ruimte ingevoerd. Hierin heeft het Rijk de constatering gedaan dat sprake is van druk op de sociale samenhang in plattelandsgemeenten. Het Rijk beschrijft in deze nota dat in iedere gemeenten voldoende ruimte zal moeten worden geboden om te voorzien in de natuurlijke bevolkingsaanwas, vooral het landelijk gebied wordt benadrukt. Aan het begin van dit onderzoek was het niet duidelijk hoe het Rijksbeleid doorwerkt in het beleid van goedkope woningen in Bronckhorst.

Na het uitvoeren van een bureauonderzoek en een vergelijkende casestudy is de doorwerking van Rijksbeleid naar Bronckhorst onderzocht en vergeleken met het doorwerkingstraject Rijk, provincie Gelderland, stadsregio Arnhem Nijmegen en Duiven. Dit is gedaan omdat de stadsregio het beleid van goedkope woningen effectief heeft uitgevoerd. In dit hoofdstuk zullen de twee hoofdvragen beantwoord worden.

7.1 Hoofdvraag 1: Hoe werkt het Rijksbeleid voor goedkope woningen door naar de gemeente Bronckhorst?

In bijlage 2 is een schema opgenomen die het doorwerkingstraject van het Rijk tot en met gemeente Bronckhorst weergeeft. Het Rijk heeft verschillende beleidsdocumenten opgesteld waarin het beleid van goedkope woningen in is weergegeven, dit zijn Nota mensen, wensen wonen, Agenda Vitaal Platteland, Nota Ruimte en de wetten Huisvestingswet, Woningwet en Wro. De doeluitspraak van het Rijk kan omschreven worden als het behouden van de sociale cohesie in plattelandsgemeenten door de inwoners van deze gemeenten *centraal* te stellen. Gemeenten moeten plannen maken met de inwoners en de behoefte van deze inwoners staan centraal want aan de hand van deze behoefte kan de gemeente bouwen voor de natuurlijke bevolkingsaanwas. Om de doeluitspraak te realiseren in provinciaal beleid en gemeentelijk beleid (doorwerking) kan het Rijk gebruik maken van de volgende instrumenten:

- **Huisvestingswet:** de wet is opgesteld door het Ministerie van VROM, gemeenten kunnen het inzetten bij een te kort aan woningen. Het Rijk zorgt met deze wet ervoor dat iedere inwoner van Nederland een goede huisvesting krijgt toegewezen naar zijn of haar wensen.
- **Wro:** Rijk en provincies kunnen locatie eisen aangeven in gemeentelijke bestemmingsplannen, ze kunnen gebieden in bestemmingsplannen aangeven die speciaal gereserveerd worden voor de realisatie van goedkope woningen.
- **Koopsubsidie (eigenwoningbijdrage):** dit is een maandelijks belastingvrije bijdrage in de hypotheeklasten, met deze subsidie stimuleert het Rijk starters om een woning te kopen, ze hebben meer budget om een woning te kopen.
- **Nota Ruimtebudget:** het Rijk stelt geld beschikbaar uit het budget voor de Nota Ruimte voor bepaalde projecten die open landschap verbeteren en verrommeling tegen gaan. Het kan zijn dat het Rijk geld geeft aan de provincie Gelderland omdat daar een groot project gerealiseerd moet worden met goedkope woningen. Als de provincie Gelderland niet genoeg financiële middelen heeft die toereikend zijn dan klopt zij aan bij het Rijk. Deze geeft dan geld voor het project en dit moet de kwaliteit van projecten ten goede komen en de besluitvorming versnellen (Ministerie VROM, 2010).
- **Motto Nota Ruimte 'Decentraal wat kan, centraal wat moet':** De provincies en gemeenten krijgen van het Rijk de ruimte om te voorzien in de natuurlijke bevolkingsaanwas van de desbetreffende gemeente. Vooral de landelijke gebieden, plattelandsgemeente, zijn vrij in het bedenken en

uitvoeren van het beleid voor goedkope woningen. Het Rijk laat specifiek beleid voor gemeenten echter over aan de provincies.

Het Rijk heeft in werkelijkheid de koopsubsidie en het motto van de Nota Ruimte gebruikt om doorwerking te realiseren.

De provincie Gelderland heeft verschillende beleidsstukken die het beleid voor goedkope woningen weergeven. Dit zijn de Woonvisie Gelderland deel a, KWP II en III en het Streekplan Gelderland 2005. De doeluitspraak van de provincie Gelderland kan omschreven worden als het aanbod goedkope woningen bevorderen voor lage inkomensgroepen, zoals starters, door de behoefte van de inwoners van plattelandsgemeenten *centraal* te stellen. Er is sprake van doorwerking, het Rijk en de provincie Gelderland hebben allebei als doeluitspraak dat de (behoefte) inwoners van plattelandsgemeenten centraal moeten staan. Op basis van deze behoefte kan woonbeleid worden opgesteld met betrekking op de realisatie van goedkope woningen. De provincie kan gebruik maken van de volgende instrumenten om de doeluitspraak te realiseren:

- **Woonvisie deel a:** gemeenten moeten een Woonvisie opstellen in samenwerking met lokale partners en inwoners. Hierdoor worden de inwoners al centraal gesteld in het gemeentelijk beleid.
- **Stimuleringsbijdrage Goedkope woningbouw:** tot 2011 heeft de provincie 30 miljoen uitgetrokken voor de realisatie van goedkope woningen. Er zijn afspraken gemaakt over de bouw van goedkope woningen met Gelderse gemeenten. Als gemeenten deze afspraken nakomen, ontvangen ze een bijdrage uit het Stimuleringsbijdrage Goedkope woningbouw (Provincie, Gelderland, 2010)
- **Provinciaal Startersfonds:** Provincie Gelderland heeft een startersfonds bij de SVn, deze kan ze inzetten om de gemeentelijke kosten van de starterslening te halveren. Zo wil ze gemeenten stimuleren om de starterslening te gaan inzetten (Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten, 2010). In dit fonds is een geldbedrag van ruim € 1,7 miljoen gestort (Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten, 2010).
- **Provinciale verordening:** In het kader van de Wro is besloten dat provincies een provinciale verordening op mogen stellen (art 2.1 lid 1, art. 2.2 lid 1 en art 2.3 lid 1 Wro). Met de provinciale verordening kan de provincie Gelderland gemeenten verplichten de bestemmingsplannen binnen een bepaalde periode aan te passen. De verordening geeft regels over de inhoud van het plan en de toelichting of onderbouwing (provincie Gelderland, 2010).
- **KWP II en III** er zijn afspraken gemaakt met provincie in KWP, hieraan moet Bronckhorst zich houden: de afspraak is dat de Bronckhorst 1100 woningen moet bouwen met 50% in het betaalbare segment. De gemeente wil de komende jaren 1225 woningen realiseren maar of ze de 50% betaalbaar gaan halen hangt af van de vraag ernaar (D. Wolters, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). Jaarlijks worden de planningslijsten geëvalueerd. Zo houdt de provincie controle.

In werkelijkheid heeft de provincie Gelderland alle bovengenoemde instrumenten toegepast.

De laatste schakel uit het doorwerkingstraject is de gemeente Bronckhorst. De beleidsstukken van de Bronckhorst, die betrekking hebben op de realisatie van goedkope woningen, zijn de Woonvisie Bronckhorst en structuurvisie bebouwd gebied. De doeluitspraak van Bronckhorst kan als volgt omschreven worden: het realiseren van 1.225 woningen, met een groot deel in de goedkope sector, zorgt ervoor dat de sociale cohesie in Bronckhorst verbeterd. Hierbij is het van belang dat de inwoners bij de plannen betrokken worden. Er moet veel gecommuniceerd worden met de inwoners van Bronckhorst. Er is sprake van doorwerking, het Rijk en de provincie Gelderland hebben allebei als doeluitspraak dat de (behoefte) inwoners van plattelandsgemeenten centraal moeten staan. Op basis van deze behoefte kan woonbeleid worden opgesteld met betrekking op de realisatie van goedkope woningen. Bronckhorst vindt het ook belangrijk dat de inwoners betrokken worden bij de realisatie van plannen. In Bronckhorst moeten 1.100 woningen worden gebouwd, waarvan 50% in het betaalbare segment, en dit is weergegeven in het KWP II en III van de provincie. In de Woonvisie is de bouw van 1225 woningen bepaald en een deel daarvan moet betaalbaar zijn, hoe groot dit deel is wordt bepaald aan de hand van de vraag, meestal is dit minder dan 50% (D. Wolters, persoonlijke communicatie, 3 juni 2010). Ook hier is sprake van doorwerking.

Bronckhorst maakt gebruik van de starterslening, ook hier is sprake van doorwerking. Om het beleid van goedkope woningen in de praktijk uit te voeren en de doeluitspraak te behalen kan de gemeente, al dan niet in samenwerking met woningcorporaties, gebruik maken van verschillende instrumenten zoals huur

op maat, Te Woon concept, afspraken met dorpsbelangen-verenigingen en projectontwikkelaars, huurwoningen te koop aan bieden, bevordering van doorstroming op de koopmarkt en de woonmanifestatie. Bronckhorst past al deze instrumenten in werkelijkheid toe om het beleid van goedkope woningen te realiseren.

Gesteld kan worden dat weldegelijk sprake is van doorwerking. Het Rijk heeft de starterslening bedacht en de Bronckhorst maakt hier gebruik van. Zowel het Rijk als de provincie vinden het belangrijk dat de inwoners centraal worden gesteld. Ook Bronckhorst gebruikt de behoefte van inwoners om het beleid van goedkope woningen te formuleren. Er is duidelijk sprake van materiële conformiteit (inhoudelijk hebben de beleidsstukken van de verschillende overheidslagen dezelfde strekking) maar het beleid van het Rijk is niet letterlijk overgenomen, er is sprake van formele non-conformiteit. Elke overheidslaag heeft een eigen interpretatie gegeven aan het Rijksbeleid.

7.2 Hoofdvraag 2: Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen het bovengemeentelijke beleid, betreffende goedkope woningen, van de provincie Gelderland en de stadsregio Arnhem Nijmegen?

Bij het uitvoeren van het onderzoek zijn twee doorwerkingstrajecten beschreven en geanalyseerd. De eerste is Rijk – provincie Gelderland – gemeente Bronckhorst. De tweede is Rijk – provincie Gelderland – stadsregio Arnhem Nijmegen – gemeente Duiven. De stadsregio is een WGR plus regio en is verlengd lokaal bestuur. Dit is het verschil met een provincie. De provincie blijft provincie en blijft boven de stadsregio staan. De stadsregio heeft als taak gekregen om de woning bouw in de aangesloten gemeenten te realiseren. Om hoofdvraag twee te beantwoorden wordt een schema gemaakt waarin overeenkomsten en verschillen in worden weergegeven.

Tabel 7.1 Overeenkomsten en verschillen tussen provincie Gelderland en stadsregio Arnhem Nijmegen.

	Provincie Gelderland	Stadsregio Arnhem Nijmegen
Overeenkomsten	Beleidsstukken: - KWP II en III - Streekplan Gelderland 2005	Beleidsstukken: - Convenant woningbouw afspraken, KAN Differentiatie - Regionaal plan KAN
	Beleidsinstrumenten: - Woonvisie - Stimuleringsbijdrage Goedkope Woningbouw - Monitoringssysteem	Beleidsinstrumenten: - Woonconcessies - Financieel middel: €52 miljoen - Monitoringssysteem
Verschillen	Beleidsstukken: - Woonvisie	Beleidsstukken: - KAN KR8 akkoord - KAN GS akkoord
	Beleidsinstrumenten: - Provinciaal Startersfonds - Task force woningbouw - Provinciale verordening	Beleidsinstrumenten: - Convenant woningbouwafspraken

7.2.1 Overeenkomsten

In tabel 7.1 is een overzicht te zien van de overeenkomsten en verschillen tussen provincie Gelderland en stadsregio Arnhem Nijmegen. Deze zullen nu uitgebreid besproken worden.

Beleidsstukken:

De provincie Gelderland heeft het KWP II en III opgesteld en de stadsregio Arnhem Nijmegen heeft een Convenant woningbouw afspraken met daarin de KAN Differentiatie opgesteld met het Ministerie van VROM. In beide beleidsstukken gaat het over de woningbouw opgave van de twee gebieden. Het aantal te bouwen woningen zijn in deze stukken weergegeven. Dit is een overeenkomst. Provincie Gelderland heeft het Streekplan Gelderland 2005 opgesteld, welke gelijk is gesteld aan een verplichte structuurvisie. De stadsregio heeft een regionaal plan KAN opgesteld. In beide beleidsstukken is het woonbeleid van de

gebieden weergegeven en deze zijn inhoudelijk hetzelfde. In het Regionaal plan wordt het Streekplan Gelderland als uitgangspunt genomen. Hierin wordt gesteld dat er voldoende aanbod van kwalitatief passende woningen en woonmilieus moeten worden gecreëerd voor de regionale woningbehoefte. Vooral woningen voor starters en ouderen moeten worden gebouwd. In het streekplan Gelderland geldt, voor de periode van 2005-2015, dat in de stadsregio een totaal van 34.000 woningen gebouwd moet worden.

Beleidsinstrumenten:

Provincie Gelderland geeft in de Woonvisie (deel a) aan dat gemeenten verplicht worden gesteld om een Woonvisie op te stellen. Hierin moet de woningbouwopgave voor enkele jaren in grote lijnen worden weergegeven. De stadsregio vraagt aan gemeenten of ze een woonconcessie op willen stellen. Hierin staat vermeld wat de gemeente wil gaan bouwen. Dit is een overeenkomst, beide bestuurslagen vinden het belangrijk dat gemeenten hun woningbouwprogramma kenbaar maken. Beide overheidslagen gebruiken geld als middel om de bouw van goedkope woningen te stimuleren. Dit is dus ook een overeenkomst. De provincie doet dit in de vorm van een Stimuleringsbijdrage Goedkope Woningbouw. De stadsregio heeft van het Rijk €52 miljoen gekregen om goedkope woningen te realiseren. De provincie Gelderland maakt gebruik van een monitoringssysteem. Ze vraagt aan gemeenten om planningslijsten op te stellen en deze bespreekt ze een paar keer per jaar met gemeenten. De gemeenten in de stadsregio moeten ook jaarlijks weergeven wat ze gaan bouwen. Drie keer per jaar vindt er een afspraak plaats met de stadsregio om te monitoren hoeveel woningen gerealiseerd zijn. Dit is ook een overeenkomst.

7.2.2 Verschillen

Beleidsstukken:

De provincie heeft een Woonvisie opgesteld met daarin het woonbeleid. Hierin worden ook de kwalitatieve woonprogramma's gepresenteerd. De stadsregio heeft dit niet, ze heeft allemaal aparte documenten. De stadsregio heeft wel afspraken gemaakt met de woningcorporaties in de regio voor de realisatie van goedkope woningen. Gemeenten en corporaties stellen samen een Woonvisie op en dit is de input voor het provinciaal beleid. Hier is dus ook sprake van bottom up doorwerking. Bij de stadsregio is dat niet, ze stelt de regels vast en de gemeenten houden zich hieraan. Wel is het zo dat (ook) wordt aangestuurd door de gemeenten zelf omdat de stadsregio verlengd lokaal bestuur is.

Instrumenten

De provincie heeft een startersfonds opgericht bij SVn. Deze zet de provincie in om gemeentelijke kosten van de starterslening te halveren. Dit heeft de stadsregio niet. De provincie heeft ook een adviesorgaan, bij vragen over de realisatie van goedkope woningen kan met terecht bij Task Force woningbouw. In het kader van de Wro is provincie Gelderland bevoegd om een provinciale verordening op te stellen. Dit instrument gebruikt de provincie om goedkope woningen af te dwingen in het bestemmingsplan van gemeenten. De provincie kan meer invloed uit oefenen dan de stadsregio. Als het beleid van de stadsregio niet goed is kan de provincie hier ook nog ingrijpen. Zoveel invloed kan de stadsregio niet uitoefenen, ze is verlengd lokaal bestuur, ze moet verantwoording afleggen aan de provincie.

Geconcludeerd kan worden dat het Rijksbeleid lijkt door te werken in het beleid van plattelandsgemeenten. Elke overheidslaag kan verschillende instrumenten gebruiken om doorwerking van beleid te stimuleren, enkele voorbeelden zijn: de starterslening, een monitoringssysteem, convenant woningbouwafspraken en financiële middelen (provincie Gelderland heeft een provinciaal startersfonds en de stadsregio Arnhem Nijmegen heeft €52 miljoen) maar nog niet alle instrumenten worden in werkelijkheid toegepast.

Zowel de provincie Gelderland als de stadsregio Arnhem Nijmegen hebben een grote rol in doorwerking van het beleid. Dit komt vooral door de combinatie van de afspraken die de provincie Gelderland en de stadsregio maken met de gemeenten en financiële middelen. De provincie Gelderland heeft afspraken vastgesteld met de gemeente Bronckhorst in het KWP II en III. De provincie verwacht dat Bronckhorst deze afspraken nakomt, als dit niet gebeurt ontvangt de gemeente geen subsidie. Subsidie is belangrijk want hiervan kan Bronckhorst de plannen realiseren en andere dingen bekostigen. De stadsregio heeft bestuurlijke afspraken opgesteld samen met de gemeente Duiven. Ook hier verwacht de stadsregio

dat Duiven deze afspraken na komt. Mocht dit niet worden volbracht dan ontvangt Duiven geen geld. Met dit geld kan Duiven, net zo als Bronckhorst, andere dingen financieren.

De realisatie van goedkope woningen in plattelandsgemeenten is effectiever geweest bij de stadsregio dan bij de provincie Gelderland. Dit kan mede verklaard worden omdat de stadsregio verlengd lokaal bestuur is, er is meer draagvlak. De stadsregio is een overkoepelend orgaan van alle gemeenten die hierbij aangesloten zijn. Een gemeente staat dicht bij de inwoners en weet daarom beter wat de wensen en behoeften van de inwoners zijn. De provincie Gelderland staat verder van de inwoners af en weet niet direct wat de behoeften van de inwoners zijn. Dit zou een verklaring kunnen zijn dat het beleid van de stadsregio effectiever is geweest. Ook heeft het Rijk meer invloed uitgeoefend op de stadsregio bij de realisatie van goedkope woningen, er is een convenant afgesloten waarin de stadsregio 52 miljoen euro heeft gekregen voor de realisatie van goedkope woningen, het Rijk heeft in dit doorwerkingstraject meer gestimuleerd als bij de provincie Gelderland. Dit kan ook een verklaring zijn waarom het beleid van de stadsregio effectiever is geweest.

Ook kan doorwerking beïnvloed worden door lokale factoren, dit zijn de demografische ontwikkeling van de bevolking en de woningbehoefte. Als er meer behoefte is aan goedkope woningen wordt het beleid meer gestimuleerd om uitgevoerd te worden. Door de vergrijzing en krimp (demografische ontwikkeling) neemt de vraag naar goedkope woningen toe, waardoor het beleid meer gestimuleerd moet worden.

Aan het begin van deze thesis is een veronderstelling gedaan dat de sociale samenhang in plattelandsgemeenten, zoals Bronckhorst en Duiven, onder druk staat. Dit wordt veroorzaakt door de onevenwichtige bevolkingssamenstelling (weinig starters omdat er te weinig aanbod aan goedkope woningen zijn in plattelandsgemeenten en veel kapitaalkrachtigen). Dit is ontstaan door het restrictieve beleid van de VINEX periode. De Nota Ruimte moet hier verandering in brengen en stelt dat plattelandsgemeenten de ruimte moeten krijgen om te bouwen om in de natuurlijke bevolkingsaanwas te kunnen voorzien. De verschillende overheidslagen stimuleren de bouw van goedkope woningen door verschillende beleidsinstrumenten toe te passen. Uit de statistieken blijkt dat Bronckhorst de laatste jaren meer goedkope woningen is gaan bouwen, dit geldt ook voor Duiven. Hierdoor hebben starters meer kans op een goedkope woning, want het aanbod is vergroot in deze gemeenten. In deze thesis is aangenomen dat vooral starters zorgen voor de migratiestromen. Uit de statistieken is gebleken dat deze stromen afnemen maar nog niet positief zijn (wat betekend dat starters naar Bronckhorst of Duiven komen). Hieruit kan geconcludeerd worden dat de onevenwichtige bevolkingssamenstelling minder uit balans raakt, de sociale samenhang komt minder onder druk te staan. De veronderstelling die gedaan is aan het begin van de thesis is juist geweest. Door het aanbod goedkope woningen te vergroten, lijken minder starters te vertrekken uit Bronckhorst en Duiven waardoor de sociale samenhang minder onder druk komt te staan.

Kritische evaluatie

Deze thesis wordt afgerond met een kritische evaluatie. In deze reflectie wordt kritisch gekeken naar het verloop van het proces, worden mijn ervaringen weergegeven en worden suggesties aangedragen voor een eventueel vervolg onderzoek.

Proces

Aan het begin van het proces, bij het opstellen van het onderzoeksvoorstel, werkte ik samen met Mariëlle Martens. Bij het opstellen van het onderzoeksvoorstel is er een miscommunicatie ontstaan tussen mijn begeleider en Mariëlle en ik waardoor we op een verkeerde manier van start zijn gegaan. Nadat deze miscommunicatie opgelost was konden we pas echt beginnen met het opstellen van het onderzoeksvoorstel. Door deze miscommunicatie was er wel wat tijd verloren gegaan dus moest ik mijn planning bijstellen en strakker maken. Bij het opstellen van het onderzoeksvoorstel kwam na voren dat het mooier en completer zou zijn om ook een gemeente te kiezen die in de stadsregio Arnhem Nijmegen is gelegen. Hiervoor is in de fase van het onderzoeksvoorstel niet gekozen. Na goedkeuring van het onderzoeksvoorstel kon van start worden gegaan met het onderzoek. Mariëlle en ik zijn toen beide onze eigen weg ingeslagen. Al gauw bleek dat het toch beter was om een extra gemeente te kiezen in de stadsregio Arnhem Nijmegen, dit is toen ook gedaan. Gekozen werd voor de gemeente Duiven, welke ongeveer even groot is als de gemeente Bronckhorst. Er ontstond twijfel over deze gemeente omdat deze in het verleden aangewezen was als groeikern. Ik had al veel informatie van deze gemeente bijeen gezocht en moest van mijn begeleider daarom ook vragen of dit nog steeds een plattelandsgemeente was. Uit het interview, dat ik gehad heb met de gemeente Duiven, kwam na voren dat Duiven een 'verstedelijkte' plattelandsgemeente was en daarom is doorgegaan met deze gemeente.

De aanpak die ik gehanteerd heb bij het onderzoek was goed. Ik had een planning van te voren gemaakt, deze heb ik bijgesteld maar daarna heb ik me eraan gehouden. Eerst heb ik een bureauonderzoek gedaan om de doorwerkingstheorie te leren kennen en de beleidsstukken van de verschillende overheidslagen te analyseren. Dit vond ik noodzakelijk omdat ik anders bij de interviews nog geen voorwerk had verricht en dan praat het moeilijker over het onderwerp waar je iets over wilt weten. Tijdens het bureauonderzoek ben ik ook het veld ingegaan en heb ik interviews gedaan met de gemeente Bronckhorst, gemeente Duiven en de Stadsregio Arnhem Nijmegen. Hier heb ik ook nog veel informatie ontvangen en kon ik de deelvragen beantwoorden. Als laatste heb ik de stadsregio Arnhem Nijmegen vergeleken met de provincie Gelderland in de vorm van een vergelijkende casestudy. De aanpak die ik gebruikt heb werkte voor mij prettig. Eerst dacht ik dat er misschien wel helemaal geen verschil zat in de twee doorwerkingstrajecten omdat de stadsregio een tussenschakel vormde. Naarmate het onderzoek vorderde werd het voor mij duidelijker dat er toch wel verschillen in zitten. Ik heb van dit onderzoek veel geleerd.

Gedurende het onderzoek zijn er een aantal dingen goed gegaan maar er is ook wel iets verkeerd gelopen. Een onderzoek verrichten op een universitaire opleiding is anders dan bij een HBO opleiding, het was daarom voor mij wel spannend of ik het theoretisch kader goed kon opstellen. Dit vond ik erg moeilijk om te doen. Mijn begeleider heeft me hierin goed begeleid.

Het aantal geplande interviews stond aan het begin van het onderzoek op 6 stuks. Uiteindelijk zijn er drie uitgevoerd. Ik had afspraken gemaakt met de gemeente Bronckhorst en de gemeente Duiven met 1 persoon en uiteindelijk kwamen 2 mensen die ik kon interviewen. Dit was wel fijn maar niet gepland. Toch heb ik hier veel informatie verkregen en heeft het mijn onderzoek goed gedaan. De gemeenten hadden genoeg tijd voor mij vrijgemaakt voor het interview waardoor ik alles kon en mocht vragen. Aan het einde van elk interview heb ik gevraagd of ik het uitgewerkte interview nog mocht opsturen ter controle en dit mocht, ook hebben ze allebei gereageerd op de uitwerking van het interview. Dit was voor mij een bevestiging dat ze echt tijd voor me vrij hebben gemaakt. Ook kon ik het merken dat de medewerkers bij beide gemeenten het fijn vonden dat ik al vooronderzoek had verricht. Volgens dhr. A. Baars 'sloeg ik de

spijker op zijn kop' met de problematiek die ik had omschreven tijdens het interview. Dit voelde voor mij erg prettig omdat ik hierdoor een bevestiging kreeg dat ik het probleem goed begreep en geanalyseerd had. Het interview dat zou plaatsvinden met de provincie Gelderland kon niet gerealiseerd worden in het tijdsbestek dat ik ervoor had vrij gemaakt. Zelf heb ik gekozen om geen interviews meer te doen met de woningcorporaties omdat ik alle statistieken en informatie die ik nodig had voor het onderzoek al bij de gemeenten had verkregen. Als ik toch deze interviews had afgenomen vroeg ik naar de bekende weg en dat vond ik zonde van mijn tijd. Achteraf was het misschien toch ook wel goed geweest als ik deze interviews door had laten gaan. Ik had dan meer inzicht gekregen in hoe het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd, ook al onderzocht ik de doorwerking van beleid maar toen ik me dit bedacht had was het al te laat om de interviews te plannen. Dit had het onderzoek afgemaakt denk ik. Verder kwam ik in het onderzoek erachter dat de migratiestromen die ik gevonden had niets zeggen over welke bevolkingsgroep vertrokken en naar de gemeente toe kwamen. Aangenomen is daarom dat vooral starters weg trekken en dat kapitaalkrachtigen naar de gemeenten toe kwamen. Om een nog beter beeld te krijgen van deze migratiestromen zou ik naar het bevolkingsregister moeten gaan en dit uitzoeken. Echter was de tijd die ik voor het onderzoek had te kort en heb ik dat niet gedaan. Daarom kan niet met zekerheid worden geconcludeerd of de migratiestromen echt door deze bevolkingsgroepen worden veroorzaakt. Dit vind ik wel jammer. Ik moest hiervan uitgaan wat in de beleidsstukken werd gesteld.

De begeleiding van mijn begeleider was goed. Mijn vragen werden op tijd beantwoord en ik heb genoeg tijd gekregen om mijn onderzoek uit te voeren. Ik werd helemaal vrij gelaten in het doen van mijn onderzoek en dat werkt voor mij erg prettig. Ik vind het fijn om zelfstandig en alleen te werken zodat ik dan mijn eigen dingen en mijn eigen tempo kan bepalen. Ik zorg ervoor dat ik alles op tijd af heb zodat ik niet in de stress raak en dat werkt goed voor mij.

Vervolgonderzoek

Zoals uit de interviews na voren is gekomen, was de problematiek herkenbaar voor de plattelandsgemeenten Duiven en Bronckhorst. Mijn onderzoek kan wellicht dienen als basis voor een vervolgonderzoek. Een eventueel vervolg onderzoek zou het analyseren wat het voor de starters nu werkelijk oplevert kunnen zijn. Er kunnen enquêtes en interviews worden uitgevoerd met starters in deze regio om te zien of de situatie verbeterd is. Het beleid moet hiervoor zorgen maar of dit ook werkelijk gebeurd is in dit onderzoek niet onderzocht. Bovendien is het goed om te kijken wat het effect van doorwerking is op de feitelijke lokale bouwprocessen en/bijvoorbeeld het tijdsverloop tussen beleidswijzigingen en realisatie van het beleid te onderzoeken.

Literatuurlijst

Belastingdienst(2010). *Goedkope huurwoning*. Vinddatum 18 februari 2010 op <http://www.toeslagen.nl/particulier/huurtoeslag2009/>

Blackboard cursus Recht en Instituties van Milieu en Ruimtelijk beleid(2010). *Besluit Ruimtelijke Ordening*. Vinddatum 15 maart 2010 op http://blackboard.ru.nl/webapps/portal/frameset.jsp?tab_id=_2_1&url=%2fwebapps%2fblackboard%2fexecute%2flauncher%3ftype%3dCourse%26id%3d_34142_1%26url%3d

Blummel, P. (2010). *De provincie aan zet! Een vergelijkend onderzoek naar het provinciaal detailhandelsbeleid en de handelswijze van provincies bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen*. Nijmegen. Masterthesis Radboud Universiteit Faculteit Managementwetenschappen, opleiding planologie.

Bos, W. & Depla, S.(2006). *Dit land wordt zoveel beter*. Vinddatum 7 maart 2010 op <http://www.stafdepla.nl/indekamer/openbrief7nov06.pdf>

Bosten, J.E.W.L & Crommentuijn, L.E.M & Verhorst, J. (2003). *Ruimte voor Landelijk wonen*. Vinddatum 14 februari 2010 op <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/711931008.html>

Cammen van der, H. & Klerk de, L. (2008) *Ruimtelijke Ordening van grachtengordel tot VINEX-wijk. Derde druk*. Houten: Uitgeverij het Spectrum

CBS(2010) *Gegevens woningen gemeente Bronckhorst 2000-2008*. Vinddatum 17 maart op <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=37548&D1=7,17,20&D2=10,203,366,394,651,713,775&D3=101,118,135,152,169,186,203,220,237&HDR=T&STB=G1,G2&VW=T>

CBS(2010). *Aantal gereedgekomen woningen in de Gemeente Bronckhorst*. Vinddatum 25 mei 2010 op <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/default.aspx?DM=SLNL&PA=7413&D1=6%2c27-28%2c30-31&D2=215&D3=12-21&HDR=T&STB=G2%2cG1&VW=D>

CBS (2010). *Aantal gereedgekomen woningen in de Stadsregio Arnhem Nijmegen*. Vinddatum 25 mei 2010 op <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=7413&D1=6,23-26,29&D2=138,183,256,271,341,398,484,540,547,579,631,649,653,660,679,761,834,842,880&D3=10-21&HDR=T&STB=G2,G1&VW=T>

CBS(2010). *Aantal gereedgekomen woningen in plattelandsgemeenten van Nederland en Gelderland, VINEX periode*. Vinddatum 1 juni 2010 op <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/default.aspx?DM=SLNL&PA=7413&D1=23-6>

CBS (2009) *Begrippen*. Vinddatum 18 februari 2010, op <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=2286>

CBS(2010). *Begrip stadsgewest*. Vinddatum 09 mei 2010, op <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/begrippen/default.htm?conceptid=877>

CBS (2009). *Gemeente op maat 2009*. Vinddatum 19 maart 2010 op <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/DA840E69-26D9-4E45-B237-7F7DFFB6D1D7/0/Bronckhorst.pdf>

Dale van (2010). *Definitie beleid*. Vinddatum 29 maart 2010 op <http://www.vandale.nl/vandale/opzoeken/woordenboek/?zoekwoord=beleid>

Dale, van (2010). *Definitie doorwerken*. Vinddatum 29 maart 2010 op <http://www.vandale.nl/vandale/opzoeken/woordenboek/?zoekwoord=doorwerken>

Encyclopedie (2010). *Definitie initieel*. Vinddatum 8 april 2010 op <http://www.complete-encyclopedie.nl/Woordenboek/Synoniemen+I/Initieel/>

De grenzeloze regio. 2007, Sdu Uitgevers.

De Lange, M. (1995). *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid*. Amsterdam: Thesis Publishers

Eerste kamer(2010). *Nota Ruimte maken, Ruimte delen*. http://www.eerstekamer.nl/pkb/vijfde_nota_ruimtelijke_ordering

Faludi, A. & J. M. Mastop. (1993). Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering. *Beleidswetenschap*, 7 (1). 71-90.

Gedeputeerde Staten van Gelderland(2005). *Keuzevrijheid & Identiteit woonvisie Gelderland, deel c: Kwalitatief Woonprogramma 2004-2015*. Vinddatum 3 maart 2010 op <http://www.gelderland.nl/eCache/DEF/217.html>

Gemeente Bronckhorst (z.j.).*Ontstaan van gemeente Bronckhorst*. Vinddatum 2 februari 2010 op <http://www.bronckhorst.nl/index.php?simaction=content&mediumid=8&pagid=300>

Gemeente Bronckhorst (z.j.).*Afbeelding gemeente Bronckhorst*. Vinddatum 2 februari 2010 Op <http://www.Bronckhorst.nl/plaat.php?fileid=3172>

Gemeente Bronckhorst (2009). *Structuurvisie bebouwd gebied*. Vinddatum 3 juni 2010 op <http://www.bronckhorst.nl/index.php?simaction=content&mediumid=5&pagid=338&stukid=3942>

Gemeente Bronckhorst & Adviesbureau Companen (2008). *Woonvisie Bronckhorst*. Vinddatum 27 februari 2010, op <http://www.bronckhorst.nl/index.php?simaction=content&mediumid=5&pagid=349&stukid=2362#titel2362>

Gemeente Duiven (2009). *Structuurvisie Duiven "omgevingsvisie op een duurzaam Duiven"*. Vinddatum 19 mei 2010 op [http://www.duiven.nl/gdu/brein/webgen.nsf/pages/_06C86BBBD5468E2BC12576DB002AA8D6/\\$file/Structuurvisie+Duiven+2010-2020.pdf](http://www.duiven.nl/gdu/brein/webgen.nsf/pages/_06C86BBBD5468E2BC12576DB002AA8D6/$file/Structuurvisie+Duiven+2010-2020.pdf)

Gemeente Duiven (2003). *Visie wonen en werken*. Vinddatum 23 mei 2010 op [http://www.duiven.nl/gdu/brein/instyle.nsf/Images/visie+wonen+en+werken/\\$File/visie+wonen+en+werk+en+vastgesteld+29092003+inclusief+kaartje.pdf](http://www.duiven.nl/gdu/brein/instyle.nsf/Images/visie+wonen+en+werken/$File/visie+wonen+en+werk+en+vastgesteld+29092003+inclusief+kaartje.pdf)

Gemeente Duiven (2010). *Informatie over Duiven*. Vinddatum 25 mei 2010 op <http://www.duiven.nl/>

Gemeente Hengelo GLD (2004). *Visie wonen en werken*. Vinddatum 9 juni verkregen van D. Wolters ambtenaar bij gemeente Bronckhorst.

Gemeente Opsterland(2008).*Raad op excursie naar gemeente Bronckhorst*. Vinddatum 7 maart 2010 op <http://www.opsterland.nl/content.jsp?objectid=12478>

Havermans, O. (2009). *Terug naar de Achterhoek*. Vinddatum 6 februari 2010 op http://www.trouw.nl/achtergrond/deverdieping/article2753611.ece/Terug_naar_de_Achterhoek.html?all=true

IKC RO (z.j.) *Geschiedenis van de Nota's over de Ruimtelijke Ordening*. Vinddatum 7 maart 2010 op http://www.ikcro.nl/geschiedenis_ro.htm

Matthijssse, J/ (2008). *De starterslening. Een onderzoek naar de effectiviteit van de VROM-bijdrage aan de Startersregeling*. Nijmegen. Bachelorthesis Radboud Universiteit Faculteit Managementwetenschappen, opleiding Planologie

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)(z.j.). *Handreiking Kwaliteit Landschap*. Vinddatum 5 maart 2010 op <http://www.natuurbeheer.nu/media/File/Handreiking%20Landschap.pdf>

Ministeries van LNV, VROM, VenW en OCW (2008). *Handboek Landelijk Gebied*. Vinddatum 5 maart 2010 op

Minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *Wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van een deel van de Achterhoek, de Graafschap, de Liemers en Bathme*. Vinddatum: 8 maart 2010, op <http://www.minbzk.nl/contents/pages/4476/Wetsvoorstel25-4.pdf>

Ministerie LNV (2004). *Agenda voor een vitaal platteland visie, inspelen op veranderingen. Eerste druk*. Den Haag: Ando BV.

Ministerie VROM & LNV & VenW & EZ (2006) *Nota Ruimte*. Uitgegeven door VROM

Ministerie VROM (2006). *Een eerste koopwoning: met koopsubsidie of starterslening*. Vinddatum op 23 juni 2010 op <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=6443>

Ministerie VROM(2006). *H5 Het Nationaal Ruimtelijk beleid*. Vinddatum 5 maart 2010 op <http://www.VINEX-locaties.nl/Infocorner/VijfdeNotaH5.PDF>

Ministerie VROM(1996). *Actualisering Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra*. Gepubliceerd door VROM.

Ministerie VROM (1993), *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra; Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*, 's-Gravenhage uitgever ministerie VROM.

Ministerie VROM(2000). *Nota Mensen, Wensen, Wonen*. Uitgever ministerie VROM.

Ministerie VROM (2010). *Huisvestingswet*. Vinddatum 19 mei 2010, op <http://www.vrominspectie.nl/onderwerpen/wonen/huisvestingswet/>

Ministerie VROM(2010). *Informatie over Huisvestingswet*. Vinddatum 27 mei 2010 op <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=8298>

Ministerie VROM(2010). *Nota Ruimtebudget*. Vinddatum 1 juni 2010 op http://project.vrom.nl/lijsuweergave.asp?code_prgm=32

Ministerie VROM(2010). *Wet Ruimtelijke Ordening*. Vinddatum 19 mei 2010, op <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=7008>

Ministerie VROM (2010). *Woningwet*. Vinddatum 19 mei 2010 op <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=18238>

Ministerie VROM (2008). *Wet Ruimtelijke Ordening (Wro)*. Vinddatum 27 mei 2010 op http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/geldigheidsdatum_27-05-2010

Muskens, A.(2009). *Nieuwe landgoederen*. Nijmegen. Bachelorthesis Radboud Universiteit Faculteit Managementwetenschappen, opleiding sociale geografie en planologie op http://blackboard.ru.nl/webapps/portal/frameset.jsp?tab_id=_2_1&url=%2fwebapps%2fblackboard%2fexecute%2flauncher%3ftype%3dCourse%26id%3d_34177_1%26url%3d

Overheid (2010). *Maximum prijs voor goedkope woning*. Vinddatum 16 maart 2010 op http://wetten.overheid.nl/BWBR0005686/geldigheidsdatum_16-03-2010

P-10 (2010). *10 plattelandsgemeenten van Nederland*. Vinddatum 5 maart 2010 op http://www.p-10.nl/aangesloten_gemeenten/bronckhorst.aspx

Provincie Gelderland (2010). *Kwalitatief Woonprogramma 3, deel c van de Woonvisie*. Vinddatum 25 mei 2010 op http://www.gelderland.nl/Documenten/Themas/Bouwen_en_Wonen/Woonprogramma/KWP3.pdf

Provincie Gelderland (2010). *Informatie over provinciale verordening*. Vinddatum 7 juni 2010 op <http://www.gelderland.nl/eCache/DEF/3/432.html>

Provincie Gelderland (2010). *Evaluatie van het KWP 2*. Vinddatum 7 juni 2010 op http://sis.prv.gelderland.nl/brondoc/PS/2009/NOTITIE/SIS_6661B2.PDF

Provincie Gelderland (2010). *Woonvisie Gelderland, deel a*. Vinddatum 3 maart 2010 op http://www.gelderland.nl/Documenten/Themas/Bouwen_en_Wonen/Woonprogramma/Woonvisie-v1-2-printversie.pdf

Provincie Gelderland (2010). *Woonvisie Gelderland, deel b deel KAN*. Vinddatum 3 maart 2010 op http://www.gelderland.nl/Documenten/Themas/Bouwen_en_Wonen/Woonprogramma/Regiovisie_Gelderland-concept-H5_v1,0.pdf

Provincie Gelderland (2010). *Woonvisie Gelderland, deel b deel Achterhoek*. Vinddatum 3 maart 2010 op http://www.gelderland.nl/Documenten/Themas/Bouwen_en_Wonen/Woonprogramma/Regiovisie_Gelderland-concept-H4_v1,0.pdf

Provincie Gelderland (2010). *Stimuleringsbijdrage Goedkope Woningbouw*. Vinddatum 7 juni 2010 op <http://www.gelderland.nl/eCache/DEF/212.html> en <http://www.gelderland.nl/eCache/DEF/215.html>

Provincie Gelderland (2010). *Bevolkingsprognose Gelderland*. Vinddatum 7 juni 2010 op http://www.gelderland.nl/Documenten/Themas/Bouwen_en_Wonen/Woonprogramma/Bevolkingsprognose_2010.pdf

Provincie Gelderland (2010). *Streekplan Gelderland 2005*. Vinddatum 7 juni 2010 op http://www.gelderland.nl/Documenten/Themas/Ruimtelijke_Ordening/Streekplan_2005.pdf

Samenwerkingsverband regio Eindhoven (2004). *Samen wonen in zeven ambities*. Vinddatum 7 maart 2010 op <http://www.sre.nl/web/show/id=119308>

Senter Novem (2010). *Koopsubsidie*. Vinddatum 22 mei op <https://www.senternovem.nl/koopsubsidie/index.asp>

Stadsregio Arnhem Nijmegen (2010) *Tempo KAN*. Vinddatum 6 februari 2010 op (http://www.destadsregio.nl/projecten_detail.asp?project_id=54)

Stadsregio Arnhem Nijmegen (2006). *Regionaal plan KAN 2005-2020*. Vinddatum 15 april op http://www.destadsregio.nl/images1/stadsregio/bestanden/rapport_webversie.pdf

Stichting waarborgfonds eigen woningen (2010). *Koopsubsidie*. Vinddatum 22 mei 2010 op http://www.nhg.nl/consument/starterslening-en-eigenwoningbijdrage-koopsubsidie.html?tx_dynamic_pi1%5BsearchFaq%5D=koopsubsidie&no_cache=1#koopsubsidie

SVn (2010). *Starterslening in Duiven*. Vinddatum 1 juni 2010 op <http://www.svn.nl/site/nl-nl/Consument+Zakelijk/Starterslening/StartersleningDB/Duiven.htm>

SVn (2010). *Informatie over starterslening*. Vinddatum 1 juni 2010 op <http://www.svn.nl/site/nl-nl/GPR/Startersregeling/Introductie+Startersregeling.htm>

SVn(2010). *Informatie over provinciaal startersfonds*. Vinddatum 1 juni 2010 op <http://www.svn.nl/NR/exeres/5C9D7332-42CC-47CE-B510-9E30AC5C0DB7.htm>

Tempo KAN (z.j.). *Woningbouwproductie in de stadsregio Arnhem Nijmegen*. Vinddatum 2 februari 2010 op http://www.tempokan.nl/index.asp?menu_id=362

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007) *Het ontwerpen van een onderzoek. Vierde druk*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Woonhelpdeks (2010). *VINEX beleid*. Vinddatum 5 maart 2010 op <http://www.woonhelpdesk.nl/index.php?wonen=2&artikel=215>

VINEX beleid. Vinddatum 22 februari 2010 op <http://nl.wikipedia.org/wiki/VINEX>

VINEX beleid. Vinddatum 22 februari 2010 op <http://www.naw.nl/gebiedsontwikkeling/VINEX-uitleglocaties>

VINEX locaties in Nederland. Vinddatum 30 mei 2010 op http://www.VINEX-locaties.nl/Infocorner/VINEX_locaties.htm

Vitaal Platteland (2010) *Beleid*. Vinddatum 22 februari 2010 op <http://www.vitaalplatteland.nu/contnt/biblio/documenten.html>

Bijlage 1: Tabellen bij hoofdstuk 4 Rijksbeleid

Tabel 1 Gereedgekomen woningen van alle gemeenten in Nederland VINEX periode

	Totaal gereedgekomen woningen	Aandeel goedkoop %	Overheid en woningcorporaties	Bouwers voor de markt	Andere particuliere opdrachtgever	Gereedgekomen huurwoningen	Gereedgekomen eigen woningen
1998	90516	22,5	20 390	57 184	12 942	21 454	69 062
1999	78625	22,5	17 660	48 979	11 986	17 651	60 974
2000	70650	20,6	14 563	43 837	12 250	15 209	55 441
2001	72958	18,8	13 725	48 933	10 300	14 089	58 869
2002	66704	19,6	13 101	43 596	10 007	12 654	54 050
2003	59629	22,4	13 365	37 726	8 538	12 974	46 655
2004	65314	22,3	14 609	42 233	8 472	14 140	51 174
Totaal	504396	21,3	107413	322488	74495	108171	396225

Bron: CBS Statline (2010)

Tabel 2 Gereedgekomen woningen van alle plattelandsgemeenten in Nederland VINEX periode

Jaar	Totaal gereedgekomen woningen Aantal	Aandeel goedkoop %	Overheid en woningcorporaties aantal	Bouwers van de markt aantal	Andere particuliere opdrachtgevers Aantal	Totaal gereedgekomen huurwoningen aantal	Totaal gereedgekomen koopwoningen aantal
1998	9520	17,9	1707	3742	4071	1522	7998
1999	9388	16,7	1582	4055	3751	1447	7941
2000	7577	13,5	1024	3108	3445	961	6616
2001	6928	16,9	1170	2782	2976	1107	5821
2002	6292	15,5	973	2753	2566	806	5486
2003	5286	16,6	880	2136	2270	710	4576
2004	7424	18,5	1373	3612	2439	1250	6174
Totaal	52415	16,7	8709	22180	21518	7803	44612

Bron: CBS Statline (2010)

Tabel 3: Gereedgekomen woningen in alle gemeenten van Nederland periode 1998-2009

	Gereedgekomen woningen opdrachtgever					Gereedgekomen woningen naar eigendom	
	Totaal gereedgekomen woningen	Aandeel goedkoop %	Overheid en woningcorporaties	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdrachtgevers	Gereedgekomen huurwoningen	Gereedgekomen eigenwoningen
1998	90516	22,5	20 390	57 184	12 942	21 454	69 062
1999	78625	22,5	17 660	48 979	11 986	17 651	60 974
2000	70650	20,6	14 563	43 837	12 250	15 209	55 441
2001	72958	18,8	13 725	48 933	10 300	14 089	58 869
2002	66704	19,6	13 101	43 596	10 007	12 654	54 050
2003	59629	22,4	13 365	37 726	8 538	12 974	46 655
2004	65314	22,3	14 609	42 233	8 472	14 140	51 174
2005	67016	25,4	16 993	42 527	7 496	16 900	50 116
2006	72382	26,2	18 971	45 184	8 227	20 216	52 166
2007	80193	26,1	20 960	50 885	8 348	22 764	57 429
2008	78882	27,1	21 415	49 054	8 413	23 781	55 101
2009*	82932	29,1	24 124	50 372	8 436	25 464	57 468
Totaal	381405	26,9	102463	238022	40920	109125	272280

Bron: CBS Statline (2010)

Tabel 4: Gereedgekomen woningen in de plattelandsgemeenten van Nederland periode 1998-2009

	Gereedgekomen woningen opdrachtgever					Gereedgekomen woningen naar eigendom	
	Totaal gereedgekomen woningen	Aandeel goedkoop %	Overheid en woningcorporaties	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdrachtgevers	Gereedgekomen huurwoningen	Gereedgekomen koopwoningen
1998	9520	17,9	1707	3742	4071	1522	7998
1999	9388	16,7	1582	4055	3751	1447	7941
2000	7577	13,5	1024	3108	3445	961	6616
2001	6928	16,9	1170	2782	2976	1107	5821
2002	6292	15,5	973	2753	2566	806	5486
2003	5286	16,6	880	2136	2270	710	4576
2004	7424	18,5	1373	3612	2439	1250	6174
2005	5973	24,3	1452	2513	2008	1061	4912
2006	7464	24,7	1846	3411	2207	1504	5960
2007	7438	23,4	1741	3597	2100	1548	5890
2008	7668	29,5	2263	3448	1957	1896	5772
2009	7026	35,2	2476	2585	1965	1951	5075
Totaal 2005-2009	35569	27,5	9778	15554	10237	7960	27609

Bron: CBS Statline (2010)

Tabel 5: Migratiestroom plattelandsgemeenten in Nederland

	bevolking op 1 jan	immigratie	emigratie	immigratie overschot abs	immigratie overschot rel	Bevolkings-groei	bevolkingsgroei promille
1998	2131633	9833	5333	4500	2,1	5856	2,7
1999	2207654	9542	5587	3955	1,8	10546	4,8
2000	2154256	11732	6253	5479	2,5	14878	6,9
2001	2081373	11108	6110	4998	2,4	10836	5,2
2002	2081884	8717	7136	1581	0,8	4112	2,0
2003	2009065	6061	7017	-956	-0,5	1756	0,9
2004	1988532	5215	6819	-1604	-0,8	2452	1,2
Totaal 1998-2004	14654397	62208	44255	17953	1,2	50436	3,4
2005	1922384	5009	7041	-2032	-1,1	1282	0,7
2006	1909866	5505	7159	-1654	-0,9	345	0,2
2007	1801967	5977	5940	37	0,0	1141	0,6
2008	1803108	7407	6502	905	0,5	1631	0,9
2009	1774588	7696	5610	2086	1,2	2869	1,6
Totaal 2005-2009	9211913	31594	32252	-658	-0,1	7268	0,8

Bron: CBS (2010)

Bijlage 2: Schema doorwerking Rijk- Provincie -gemeente na VINEX

R
ij
k

Nota Ruimte: "In iedere gemeente zal voldoende ruimte worden geboden om te voorzien in de natuurlijke bevolkingsaanwas. Dit geldt ook voor het landelijke gebied, waar vooral starters en ouderen moeite hebben aan een geschikte woning te komen, waardoor de sociale samenhang onder druk komt te staan." (Nota Ruimte, 2006, p.82).

WBO 2002: woningbehoefte onderzoek 2002. Een onderzoek naar o.a. woonlasten, woonomgeving en woonkenmerken huidige en gewenste woning (ministerie VROM, 2003, p.4). In opdracht van ministerie VROM

Nota mensen, wensen, wonen: "in gebieden waar door restrictief ruimtelijk beleid druk kan ontstaan op de woningmarkt in kleinere gemeenten, bied de huisvestingswet het instrument van de bindingseisen, waardoor de concurrentie op de (regionale) woningmarkt kan worden ingeperkt. Hiermee kan een bijdrage worden geleverd aan het behoud van de cohesie in dorpen en het landelijke gebied

Agenda vitaal platteland: "De opgave voor het platteland geldt: het op samenhangende wijze combineren van duurzame en concurrerende landbouw, een vitale natuur, een vertrouwd platteland en een duurzaam beheer en gebruik van water met de wensen van de burger op het gebied van wonen, werken en vrije tijd" (AVP, p. 12)

Wetten:
Wro,
Woningwet
en
huisvestingswet

p
r
o
v
i
n
c
i
e

Nationaal akkoord wonen 2001-2005: Provincies beslissen samen in dit akkoord dat er een woonvisie opgesteld moet worden.

Tot juli 2002: werkmodel kwalitatief woonprogramma: provincies stelden dit op om gemeenten te helpen bij het opstellen van een woonvisie

Woonvisie Gelderland: Deel a kwalitatieve woonvisie + deel b regio visie. Deel a naar KWP en deel b naar streekplan

Woningmarkt verkenning Gelderland.

Provinciaal referentiekader: woningbehoefte per regio in Gelderland

Primos prognose 2003. Gemaakt door ABF research. Een primosprognose is een bevolkingsprognose, waarin de volgende onderwerpen worden onderzocht: bevolking, demografische ontwikkeling, huishoudens en woningvoorraad.

KWP2: Kwalitatief woonprogramma 2. Het KWP2 geeft een programmatische opgave van de woningbouw per regio in Gelderland. De gemeente Bronckhorst heeft met de provincie Gelderland afspraken gemaakt in het kader van KWP2 over de woningbouw-productie 2005-2014. De gemeente moet 1.100 woningen produceren en 50% moet betaalbaar zijn. Het KWP is een uitwerking van het streekplan en een onderdeel van de woonvisie van Gelderland.

Streekplan Gelderland 2005

Visie Wonen en werken. De voormalige gemeenten van Bronckhorst hebben deze visie opgesteld. Hieruit voort zijn, na het ontstaan van Bronckhorst in 2005, de woonvisie en structuurvisie gevormd.

bestemmingsplan

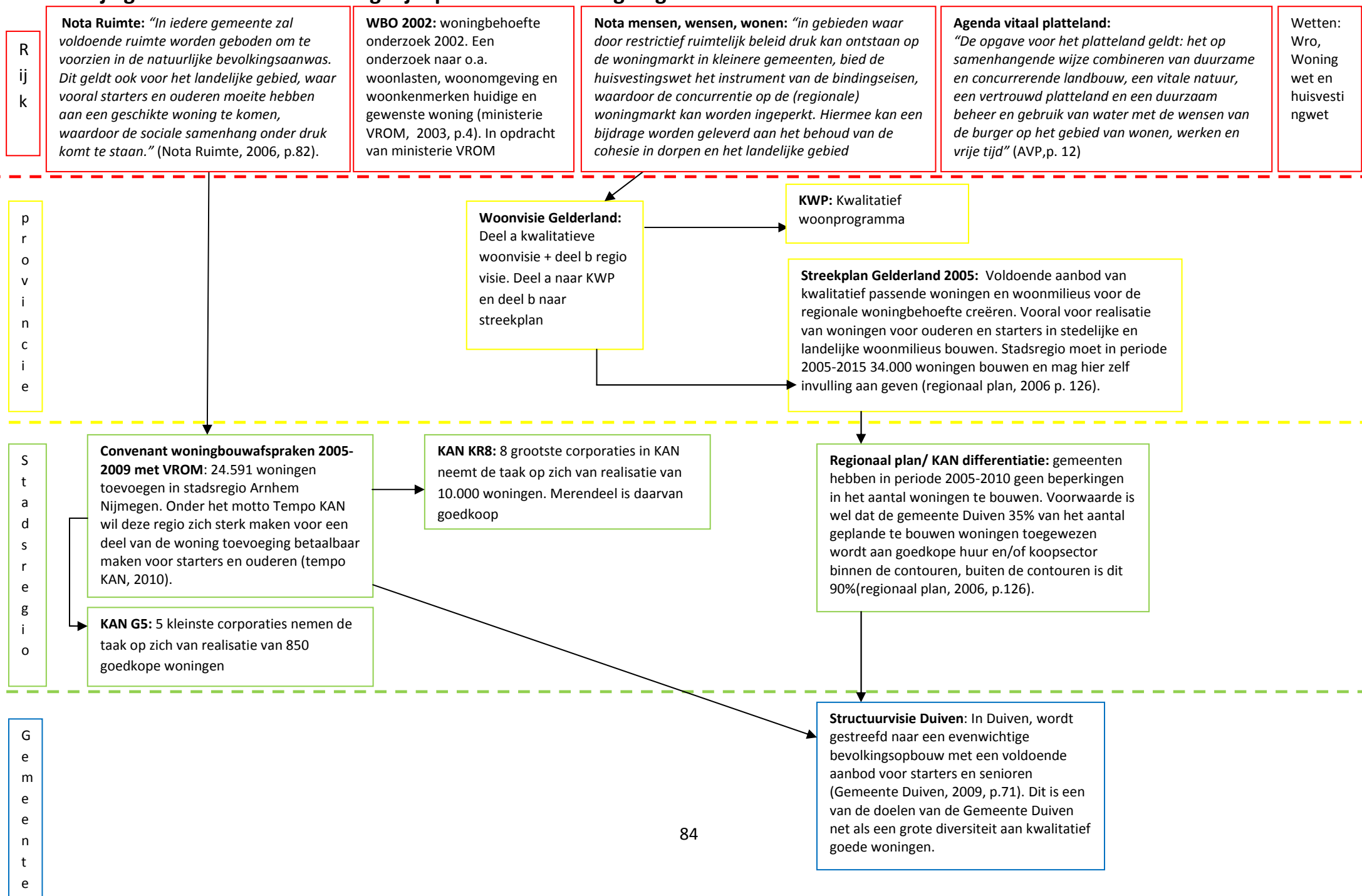
woonvisie

Woonbehoefte onderzoek: bouwstenen voor de woonvisie. In het woonbehoefte onderzoek heeft een woningmarkt onderzoek plaatsgevonden, welke inzicht geeft over de woningmarkt in Bronckhorst.

Structuurvisie bebouwd gebied: Meer goedkope woningen realiseren zodat starters in de gemeente blijven wonen. De sociale cohesie wordt hierdoor verbeterd

G
e
m
e
e
n
t
e

Bijlage 3: Schema doorwerking Rijk- provincie - stadsregio- gemeente na VINEX



Bijlage 4: Tabellen bij hoofdstuk 5 bovengemeentelijk beleid van provincie Gelderland

Tabel 1 Gereedgekomen woningen alle gemeenten van Gelderland in VINEX periode

	Gereedgekomen woningen opdrachtgever					Gereedgekomen woningen naar eigendom	
	Totaal gereedgekomen woningen	Aandeel goedkoop %	Overheid en woningcorporaties	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdrachtgevers	Gereedgekomen huurwoningen	Gereedgekomen eigenwoningen
1998	9196	26,5	2 440	5 028	1 728	2 376	6 820
1999	8693	20,8	1 804	5 214	1 675	1 530	7 163
2000	7360	20,5	1 509	4 110	1 741	1 453	5 907
2001	6468	16,5	1 065	4 252	1 151	1 293	5 175
2002	6539	18,1	1 184	4 087	1 268	1 084	5 455
2003	5555	22,7	1 262	3 309	984	871	4 684
2004	7921	24,7	1 960	4 831	1 130	1 732	6 189
Totaal	51732	21,7	11224	30831	9677	10339	41393

(Bron: CBS Statline, 2010)

Tabel 2 Gereedgekomen woningen in alle plattelandsgemeenten van Gelderland in VINEX periode

	Gereedgekomen woningen opdrachtgever					Gereedgekomen woningen naar eigendom	
	Totaal gereedgekomen woningen	Aandeel goedkoop %	Overheid en woningcorporaties	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdrachtgevers	Gereedgekomen huurwoningen	Gereedgekomen eigenwoningen
1998	983	23,8	234	406	343	210	773
1999	1692	17,9	303	890	499	270	1422
2000	1164	11,9	139	603	422	169	995
2001	650	28,3	184	238	228	147	503
2002	765	14,4	110	446	209	77	688
2003	505	30,7	155	164	186	184	321
2004	811	21,9	178	439	194	155	656
Totaal	6570	17,5	1148	4334	1872	1212	5358

(Bron: CBS Statline, 2010)

Tabel 3 Gereedgekomen woningen in Gelderland periode 1998-2009

	Gereedgekomen woningen opdrachtgever					Gereedgekomen woningen naar eigendom	
	Totaal gereedgekomen woningen	Aandeel goedkoop %	Overheid en woningcorporaties	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdrachtgevers	Gereedgekomen huurwoningen	Gereedgekomen eigenwoningen
1998	9196	26,5	2 440	5 028	1 728	2 376	6 820
1999	8693	20,8	1 804	5 214	1 675	1 530	7 163
2000	7360	20,5	1 509	4 110	1 741	1 453	5 907
2001	6468	16,5	1 065	4 252	1 151	1 293	5 175
2002	6539	18,1	1 184	4 087	1 268	1 084	5 455
2003	5555	22,7	1 262	3 309	984	871	4 684
2004	7921	24,7	1 960	4 831	1 130	1 732	6 189
2005	7413	26,1	1 938	4 547	928	1 859	5 554
2006	8323	24,8	2 062	5 121	1 140	2 309	6 014
2007	8650	22,7	1 964	5 542	1 144	2 034	6 616
2008	10078	27,7	2 796	5 841	1 441	3 006	7 072
2009*	11328	30,6	3 462	6 451	1 415	3 516	7 812
Totaal	45792	26,7	12222	27502	6068	12724	33068
2005-2009							

Bron: CBS Statline (2010)

Tabel 4 Gereedgekomen woningen in plattelandsgemeenten van Gelderland periode 1998-2009

	Gereedgekomen woningen opdrachtgever					Gereedgekomen woningen naar eigendom	
	Totaal gereedgekomen woningen	Aandeel goedkoop %	Overheid en woningcorporaties	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdrachtgevers	Gereedgekomen huurwoningen	Gereedgekomen eigenwoningen
1998	983	23,8	234	406	343	210	773
1999	1692	17,9	303	890	499	270	1422
2000	1164	11,9	139	603	422	169	995
2001	650	28,3	184	238	228	147	503
2002	765	14,4	110	446	209	77	688
2003	505	30,7	155	164	186	184	321
2004	811	21,9	178	439	194	155	656
2005	446	33,6	150	148	148	128	318
2006	588	21,8	128	293	167	109	479
2007	576	16,1	93	336	147	105	471
2008	673	22,0	148	359	166	185	488
2009*	910	19,6	178	631	101	220	690
Totaal 2005-2009	3193	21,8	697	1767	729	747	2446

Bron: CBS Statline (2010)

Tabel 5 Migratie plattelandsgemeenten in Gelderland

	bevolking 1 jan	immigratie	emigratie	immigratie overschot	immigratie overschot rel	Bevolkings-groei	Bevolkings-groei rel
1998	266224	749	609	153	0,6	945	3,5
1999	267169	751	548	209	0,8	2585	9,7
2000	269696	846	627	246	0,9	2546	9,4
2001	249200	912	635	298	1,2	864	3,5
2002	250003	681	781	-94	-0,4	744	3,0
2003	250747	540	720	-171	-0,7	65	0,3
2004	228523	496	651	-143	-0,6	1037	4,5
totaal 1998-2004	1781562	4975	4571	404	0,2	8786	4,9
2005	209713	440	679	-239	-1,1	-22	-0,1
2006	209691	483	830	-347	-1,7	-154	-0,7
2007	209537	553	718	-165	-0,8	216	1,0
2008	209753	559	727	-168	-0,8	243	1,2
2009	209996	587	548	0	0,0	174	0,8
totaal 2005-2009	1048690	2622	3502	-880	-0,8	457	0,4

(Bron: CBS Statline, 2010)

Bijlage 5: Tabellen bij hoofdstuk 5 bovengemeentelijk beleid van stadsregio Arnhem Nijmegen

Tabel 1 Gereedgekomen woningen in KAN VINEX periode

	Totaal gereedgekomen woningen	Gereedgekomen woningen opdrachtgever				Gereedgekomen woningen naar eigendom	
		Aandeel goedkoop %	Overheid en woningcorporatie	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdrachtgevers	Gereed- gekomen huurwoning	Gereed- gekomen eigenwoning
1998	3 057	30,9	944	1 575	538	1 054	2 003
1999	3 626	17,2	625	2 459	542	579	3 047
2000	2 204	18,3	404	1 221	579	538	1 666
2001	2 155	13,5	292	1 570	293	403	1 752
2002	2 292	19,3	442	1 488	362	414	1 878
2003	1 602	28,1	450	961	191	261	1 341
2004	2 487	22,1	549	1 681	257	420	2 067
totaal	17423	21,3	3706	10955	2762	3669	13754

(Bron: CBS Statline, 2010)

Tabel 2 Gereedgekomen woningen in Stadsregio Arnhem Nijmegen, periode 1998 – 2009

	Totaal gereedgekomen woningen	Gereedgekomen woningen opdrachtgever				Gereedgekomen woningen naar eigendom	
		Aandeel goedkoop %	Overheid en woningcorporatie	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdrachtgevers	Gereed- gekomen huurwoning	Gereed- gekomen eigenwoning
1998	3 057	30,9	944	1 575	538	1 054	2 003
1999	3 626	17,2	625	2 459	542	579	3 047
2000	2 204	18,3	404	1 221	579	538	1 666
2001	2 155	13,5	292	1 570	293	403	1 752
2002	2 292	19,3	442	1 488	362	414	1 878
2003	1 602	28,1	450	961	191	261	1 341
2004	2 487	22,1	549	1 681	257	420	2 067
2005	3 485	25,8	900	2 420	165	833	2 652
2006	3 307	29,9	989	2 106	212	1 227	2 080
2007	3 170	13,3	422	2 461	287	808	2 362
2008	3 858	25,2	971	2 482	405	1 167	2 691
2009*	4 615	33,1	1 528	2 667	420	1 654	2 961
Totaal	18435	26,1	4810	12136	1489	5689	12746
2005- 2009							

Bron: CBS Statline (2010)

Tabel 3 Migratie plattelandsgemeenten in stadsregio Arnhem Nijmegen

	bevolking 1 jan	immigratie	emigratie	immigratie overschot	migratieoverschot relatief	bevolkingsgroei	bevolkingsgroei relatief
1998	70952	225	189	36	0,5	474	6,7
1999	71426	245	190	55	0,8	1301	18,2
2000	72727	294	236	58	0,8	1295	17,8
2001	50980	291	212	79	1,5	456	8,9
2002	51436	213	255	-42	-0,8	197	3,8
2003	51633	152	276	-124	-2,4	-125	-2,4
2004	51508	128	245	-117	-2,3	-45	-0,9
totaal 1998- 2004	420662	1548	1603	-55	-0,1	3553	8,4
2005	46283	128	202	-74	-1,6	-239	-5,2
2006	46044	141	267	-126	-2,7	-71	-1,5
2007	45973	121	239	-118	-2,6	-80	-1,7
2008	45893	138	189	-51	-1,1	-23	-0,5
2009	45870	168	157	11	0,2	156	3,4
totaal 2005- 2009	230063	696	1054	-358	-1,6	-257	-1,1

(Bron: CBS statline, 2010)

Bijlage 6 : Plattegrond van Bronckhorst



Bijlage 7: Tabellen bij hoofdstuk 6 gemeentelijk beleid van Bronckhorst

Tabel 1 Gereedgekomen woningen in de Gemeente Bronckhorst in VINEX periode (1998-2004)

		Gereedgekomen naar opdrachtgever						
		totaal gereed- gekomen woningen	Aandeel goedkoop %	Overheid en corporaties	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdrachtgevers	totaal gereedgekomen huurwoningen	Totaal gereedgekomen koopwoningen
1998	voormalige gemeenten in Bronckhorst*	100	10	10	9	81	10	90
1999	voormalige gemeenten in Bronckhorst*	129	16,3	21	8	100	15	114
2000	voormalige gemeenten in Bronckhorst*	128	12,5	16	31	81	16	112
2001	voormalige gemeenten in Bronckhorst*	74	0		23	51	-	74
2002	voormalige gemeenten in Bronckhorst*	40	0		5	35	-	40
2003	voormalige gemeenten in Bronckhorst*	74	56,8	42	3	29	42	32
2004	voormalige gemeenten in Bronckhorst*	92	52,1	48	30	14	48	44
	Totaal	637	21,5	137	109	391	131	506

(Bron: CBS Statline ,2010)

Tabel 2 Gereedgekomen woningen in Bronckhorst, periode 1998-2009

		Gereedgekomen naar opdrachtgever						
		totaal gereed- gekomen woningen	Aandeel goedkoop %	Overheid en corporaties	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdrachtgevers	totaal gereedgekomen huurwoningen	Totaal gereed- gekomen koopwoningen
1998	voormalige gemeenten in Bronckhorst*	100	10	10	9	81	10	90
1999	voormalige gemeenten in Bronckhorst*	129	16,3	21	8	100	15	114
2000	voormalige gemeenten in Bronckhorst*	128	12,5	16	31	81	16	112
2001	voormalige gemeenten in Bronckhorst*	74	0		23	51	-	74
2002	voormalige gemeenten in Bronckhorst*	40	0		5	35	-	40
2003	voormalige gemeenten in Bronckhorst*	74	56,8	42	3	29	42	32
2004	voormalige gemeenten in Bronckhorst*	92	52,1	48	30	14	48	44
2005	Bronckhorst	-	**	-	-	-	-	-
2006	Bronckhorst	298	**	68	177	53	78	220
2007	Bronckhorst	128	**	-	92	36	-	128
2008	Bronckhorst	148	**	13	99	36	64	84
2009	Bronckhorst	92	**	3	66	23		92

* Hengelo (gld), Hummelo-Keppel, Steenderen, Vorden en Zelhem

** het aandeel goedkope woningen in de periode 2005-2009 bedraagt 37,5% want volgens D. Wolters van de gemeente Bronckhorst zijn in deze periode 100 tot 150 woningen in het goedkope segment gerealiseerd.

(Bron: CBS Statline,2010)

Tabel 3 Migratie van de Gemeente Bronckhorst

Periode	Bevolking op 1 jan. Aantal	Immigratie	Emigratie	Migratie overschot absoluut	Migratie overschot promille	Bevolkings- groei promille
1998	37520	124	56	68	1,8	-1,5
1999	37464	102	58	44	1,2	2,1
2000	37543	131	55	76	2,0	3,2
2001	37665	174	69	105	2,8	3,4
2002	37794	69	80	-11	-0,3	-0,4
2003	37777	83	61	22	0,6	-0,4
2004	37761	74	75	-1	0,0	3,6
1998- 2004	263542	747	454	293	1,1	-
2005	37616	57	78	-21	-0,6	2,2
2006	37700	70	44	26	0,7	2,3
2007	37788	90	96	-6	-0,2	1,2
2008	37833	91	93	-2	-0,1	1,7
2009	37897	54	78	-24	-0,6	-4,2
2005- 2009	188834	362	389	-27	-0,14	-

Bron: CBS statline(2010)

Bijlage 8: Tabellen bij hoofdstuk 6 gemeentelijk beleid van Duiven

Tabel 1 Gereedgekomen woningen in Duiven in VINEX periode

	Gereedgekomen woningen opdrachtgever					Gereedgekomen woningen naar eigendom		
	Totaal gereedgekomen woningen	Aandeel goedkoop %	Overheid en woningcorporaties	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdrachtgever	Gereedgekomen betaalbare huurwoning	Gereedgekomen betaalbare koopwoningen	Overige prijsklasse
1998	49	0	10	2	37	-	-	49
1999	300	3	9	178	113	9	-	291
2000	141	29,1	41	16	84	41	-	100
2001	9	0	-	-	9	-	-	9
2002	9	0	-	-	9	-	-	9
2003	59	16,9	24	14	21	10	-	49
2004	29	0	-	22	7	-	-	29
totaal	596	10,1	84	232	280	60		536

(Bron: D. Boschman, persoonlijke communicatie, 4 juni 2010)

Tabel 2: Gereedgekomen goedkope woningen in Duiven

	Gereedgekomen woningen opdrachtgever					Gereedgekomen woningen naar eigendom		
	Totaal gereedgekomen woningen	Aandeel goedkoop %	Overheid en woningcorporaties	Bouwers van de markt	Andere particuliere opdrachtgevers	Gereedgekomen betaalbare huurwoningen	Gereedgekomen betaalbare koopwoning	Overige prijsklasse
1998	49	0	10	2	37	-	-	49
1999	300	3	9	178	113	9	-	291
2000	141	29,1	41	16	84	41	-	100
2001	9	0	-	-	9	-	-	9
2002	9	0	-	-	9	-	-	9
2003	59	16,9	24	14	21	10	-	49
2004	29	0	-	22	7	-	-	29
2005	53	37,7	28	16	9	6	14	33
2006	77	37,7	38	21	18	8	21	48
2007	102	10,2	19	44	39	16	25	61
2008	132	46,2	15	114	3	32	29	71
2009*	256	81,7	25	228	3	98	111	47
Totaal	620	58,1	125	423	72	160	200	260
2005-2009								

(Bron: D. Boschman, 4 juni 2010)

Tabel 3 Migratie in Duiven

Bevolkingsontwikkeling							
	Bevolkingssamenstelling op 1 januari	Immigratie	Emigratie	Migratieoverschot	Migratieoverschot, promille	Bevolkingsgroei	Bevolkingsgroei, promille
1998	24 504	64	74	-10	-0,4	105	4,3
1999	24 609	90	74	16	0,6	573	23,3
2000	25 182	117	69	48	1,9	569	22,6
2001	25 751	207	86	121	4,7	300	11,7
2002	26 051	118	102	16	0,6	112	4,3
2003	26 163	64	148	-84	-3,2	-351	-13,4
2004	25 812	50	130	-80	-3,1	-98	-3,8
Totaal 1998-2004	178072	503	683	-180	-1,0	1210	6,8
2005	25 714	50	85	-35	-1,4	-137	-5,3
2006	25 577	67	135	-68	-2,7	28	1,1
2007	25 605	42	114	-72	-2,8	-45	-1,8
2008	25 560	58	79	-21	-0,8	-50	-2,0
2009	25 510	79	92	-13	-0,5	114	4,5
Totaal 2005-2009	127966	296	505	-209	-1,6	-90	-0,7

(Bron: CBS Statline, 2010)

Bijlage 9: Uitgewerkte interviews

Stadsregio Arnhem Nijmegen

Organisatie: Buro Maatwerk Nijmegen

Interview: Jacky Loermans

Datum: 27 mei 2010

Jacky Loermans werkt samen met Gijp Termaat bij Buro Maatwerk te Nijmegen. Ze zijn samen Buro Maatwerk in 1989 gestart. Ze werken exclusies voor gemeenten, waaraan ze advies geven op het gebied van stadsvernieuwing, stedelijke ontwikkeling en projectmanagement.

Buro maatwerk kreeg eind 2004 de opdracht tempo KAN. Jacky Loermans werd daar de regisseur woningbouwversnelling. Ze heeft het mee opgestart. Na 3,5 jaar heeft ze het stokje overgegeven aan Gijp Termaat omdat het meer de financiële kant op ging en daar had meneer Termaat meer feeling voor. De aanleiding van de opdracht Tempo KAN was dat het Rijk geconstateerd had dat er een flink woningtekort was en dat moest terug gebracht worden van 4 % naar 1,5%. Het Rijk heeft eind 2004 met alle provincies en stadsregio's woningbouwafspraken gemaakt. Die afspraken zijn vastgelegd in de convenant woningbouw afspraken . Voor de periode 2005-2010. In de periode 1995 – 2005 zijn er circa 25.000 woningen gebouwd. Dit zelfde aantal dient nu in 5 jaar gebouwd te worden.

Beleid

Convenant; Woningbouw afspraken 2005-2010

De stadsregio, toen der tijd KAN, Knooppunt Arnhem Nijmegen heeft met het Rijk afgesproken om 24.591 woning te bouwen. Deze aantallen komen overeen met het terugdringen van het woningtekort van, toen berekend, 4% naar 1,5%. Voor het Rijk was dit een landelijk doelstelling. Er werd dan ook erg op aangedrongen om betaalbaar te gaan bouwen. Met KAN is gekozen, op basis van een onderzoek naar inkomens verhoudingen in de regio, dat er betaalbare woningen moeten komen. Het onderzoek had berekend dat 80% van de woningzoekende een inkomen had onder het modaal. Dus als 80% van de woningzoekende onder het modaal inkomen zit, moet ervoor gezorgd worden dat mensen onder het modaal kunnen kopen of huren. Dit was een beleidsmatige aanscherping van de stadsregio zelf. Dit is ook in het convenant opgenomen. Steden hebben over het algemeen al een ruim aanbod van betaalbare woningen, met name zijn dat huurwoningen. In het convenant is dan ook het volgende opgenomen:

- In de steden (Arnhem, Nijmegen en Doesburg) dient 35% van de nieuwbouw betaalbaar segment huur of koop te zijn;
- In de omliggende gemeenten dient 50% van de nieuwbouw betaalbaar segment huur of koop te zijn.

Het werd aan de gemeente overgelaten of er koop of huur gebouwd ging worden. Terugkoppeling naar de provincie. Provincie had veel specifiekere willen sturen naar de hoeveelheid huur koop. Stadsregio heeft dat bewust niet gedaan. De stadsregio vond dat provincies daar geen uitspraken over kunnen doen omdat ze helemaal niet weten wat de maatschappelijke behoefte is in een desbetreffende gemeente. De stadsregio sloot zich dan ook aan bij de nota Ruimte, die aangeeft “decentraal wat kan, centraal wat moet”. Dit geeft aan dat er gewerkt dient te worden wat zo dicht mogelijk bij de burger ligt. Gemeenten weten namelijk het beste wat de maatschappelijke behoeften zijn in zijn of haar gemeente.

Verschil tussen provincie en stadsregio is dat een stadsregio een verlengd lokaal bestuur is. Provincie blijft provincie en staat dus boven de stadsregio. De stadsregio Arnhem Nijmegen valt onder de WGR plus regio. Deze werken op economisch vlak , infrastructureel vlak en op het vlak wonen. Wonen is nu niet meer een onderdeel daarvan. Stadsregio heeft op deze drie

werkgebieden een taak voor de 20 aangesloten gemeenten. De overige gemeenten blijven taak voor de provincie. De provincie heeft dus ook gewoon een woningbouw taak. Alleen dan voor de gemeenten die niet onder de stadsregio vallen. Met provincie is afgesproken dat ze zich niet bemoeien met stadsregio Arnhem Nijmegen. DE provincie hoeft niet te komen helpen in de stadsregio tenzij een gemeente bij de provincie zelf aanklopt. De woningbouwregisseurs bemoeien zich met de stadsregio en de aanjagers van de provincie houdt zich bezig met de overige gemeenten. Die 52 miljoen die stadsregio Arnhem Nijmegen heeft gekregen van het Rijk is ook alleen voor die 20 gemeenten die in de stadsregio vallen. De provincie heeft niets met dat bedrag te maken. Hoe ze dat geldbedrag verdelen onder de gemeenten wordt bepaald door de stadsregio. De stadsregio heeft ook zelf bepaald wat een betaalbare woning is in hun ogen. Een betaalbare woning volgens de stadsregio is een woning van 172.000 euro v.o.n. De Provincie heeft een andere grens aangehouden van betaalbaar woning. Dat ligt lager dan 172.000 euro v.o.n.. Dit geeft dan al aan dat de stadsregio andere bevoegdheden en inspraken hebben dan de provincie. Aan de hand van deze gegevens heeft de stadsregio het monitoringssysteem ontwikkeld, waarin aangegeven staat hoeveel woningen ongeveer gebouwd gaan worden in een bepaald jaar. De provincie maakt gebruik van een planningslijst. Deze lijst sturen ze op naar alle gemeenten, met de vraag wat gemeente denken te gaan bouwen in een bepaald jaar. Gemeenten geven dan alle projecten op wat ze denken te gaan realiseren. Voor 2005 maakte provincies gebruik van het contingenten beleid.

Contingenten; Dat wil zeggen dat Rijk en provincies afspraken wat jaarlijks de woningbouw behoefte was. Via de provincie werd dan per gemeente bepaald wat ze mochten bouwen in dat jaar. Provincies verdeelde dus de hoeveelheden te bouwen woningen over de gemeenten. Het kon dus zijn dat er een gemeente was die maar zes woningen mocht bouwen in een jaar. Het contingenten beleid is het beleid voor de stadsregio in de Vinex periode. Dit beleid is in 2005 ingevuld voor het concessiebeleid.

Concessiebeleid, in dit beleid is geregeld dat elke gemeente mag mogen bouwen zoveel als zij maatschappelijk verantwoord vinden binnen hun eigen grenzen. Per gemeente heeft de stadsregio concessieafspraken gemaakt, waarin staat dat gemeenten zoveel mogen bouwen wat nodig is maar dan wel met die 50% en 35% betaalbaarheid en men moest bouwen binnen de rode verstedelijkingscontouren. Rondom elke kern is een rode contour getekend. Binnen die contouren mag zoveel gebouwd worden wat maatschappelijk verantwoord is. Is er binnen die rode contour geen plaats meer dan mogen ze uitbreiden buiten die contouren. Maar dan moeten gemeente 90% betaalbaar bouwen. En dit heet de KAN differentiatie.

KAN-KR8 akkoord

Tijdje later kwam de KR8, dat zijn de 8 grootste woningcorporaties. Die kwamen zelf met het aanbod om 15.000 woningen te bouwen van die 25.000. Dit hadden de corporaties nog nooit uitgevoerd dus de stadsregio twijfelde of ze die ook echt gingen realiseren. De stadsregio was toen nog bezig met het monitoringssysteem te ontwikkelen. De stadsregio had hetzelfde gevraagd als wat aan gemeente is gevraagd om projecten die ze willen realiseren in dat systeem te zetten om zo een voorspelling te maken hoeveel woningen er gerealiseerd kunnen worden. Dit kwam uit op 10.000 woningen. De KR8 corporaties hebben in de steden zo'n 60% betaalbaar segment gerealiseerd en in de dorpen zo'n 82% in het betaalbaar segment gerealiseerd.

KAN-G5 akkoord

Daarna kwamen de vijf kleinere corporaties, de G5. Hierbij is hetzelfde uitgevoerd. Zij wilde ook betaalbare woningen realiseren. Zij kwam uit op 850 woningen. De G5 corporaties hebben in de steden 67% betaalbaar segment gerealiseerd en in de dorpen zo'n 73% in het betaalbaar segment gerealiseerd.

Locatie eisen/ WRO

Na de invoering van de nieuwe wet ruimtelijke ordening werd het ondersteund om goedkope woningenbouw te realiseren. Want er kunnen locatie-eisen in aangegeven worden. Dit kan door in het bestemmingsplan aan te geven dat in een bepaald gebied goedkope woningbouw dient te komen.

Instrumentarium

Hoe kan een gemeente het nou voor elkaar krijgen om daadwerkelijk betaalbaar te bouwen. Stadsregio en provincie bouwen niet. Men moet er dus voor zorgen dat corporaties en ontwikkelaars betaalbaar gaan bouwen. Dat is mogelijk op vier manieren;

1. Maandlasten verlagen

De maandlasten verlaging kan aan de vraag kant worden gestimuleerd. De maandlasten kunnen verlaagd worden door gebruik te maken van de Nationale Hypotheek garantie. De NHG garandeert betaling waardoor korting op de rente wordt verstrekt. Andere mogelijkheden zijn met een koop subsidie. De WBE Wet bevordering eigen woningbezit. Of met een starterlening of met behulp van hypotheekproducten.

2. Koopprijs verlagen

De koopprijs verlagen kan aan de aanbod kant worden gestimuleerd. Dat kan door middel van korting te geven op de grondprijs. Gemeente dient dan de grondprijzen goedkoper te maken. Het kan ook door grond in erfpacht te nemen. Corporaties hebben ook instrumenten om betaalbaar bouwen te stimuleren. Ze maken gebruik van een Koop Goedkoop, MGE (Maatschap Gebonden Eigendom) en Koop Garant. Deze twee instrumenten zijn instrumenten die door gemeente worden ingezet. De andere twee instrumenten worden ingezet door corporaties.

3. Specifiek aanbod

Uitgaande van realistische grondprijzen is het mogelijk om betaalbare woningen te bouwen met voldoende bouwtechnische, woontechnische en ruimtelijke kwaliteit. Dit kan door middel van prefabricage, compacte verkaveling, seriematig bouwen, kleinere woningen en het weglaten van toeters en bellen op de gevels van woningen.

4. Mengvormen van vraag en aanbod

Dit wil zeggen dat een kopersvereniging grond koopt en is tevens opdrachtgever van de bouw. Dit werk kostenbesparend maar het is wel tijdrovend. Dit gaat vaak in combinatie met koopgarant en grondkorting. Dit wordt ook wel Collectief Particulier Opdrachtgeverschap genoemd. De provincie heeft subsidie om dit te stimuleren. Door het Rijk wordt dit ook gestimuleerd.

Voor 2005 had KAN een Woonvisie. Maar die is niet meer intact. De Woonvisie was wel het basisdocument voor het afsluiten van de convenant.

Nu wordt gewerkt aan de koersnota verstedelijking. Hierin staan afspraken voor de periode van 2010 – 2020. Dit document is nog niet definitief. Waarschijnlijk zal hier ook wel iets in komen over betaalbaar bouwen. Of dit voor iedere gemeente hetzelfde is of niet is nog niet duidelijk.

Het regionale plan Het geeft aan waar het naar toe moet. Het concessie beleid staat er in beschreven en de contouren staan erin aangegeven. Wil een gemeente afwijken van dit plan dan dienen ze een motivatie te schrijven, waarom ze niet binnen de contouren kunnen bouwen. Voorbeelden waarom gemeente niet binnen de contouren kunnen bouwen zijn te dure bouwgrond, vervuilde grond of eigendomsverhoudingen. Deze redenen kunnen voor de bouw belemmerend zijn dus daarom kan een gemeente buiten de contouren willen bouwen. Als het college van bestuur eens is met die motivatie, dan mag die bouw buiten de contouren doorgaan. Er wordt dan toestemming gegeven.

Stadsregio stimuleert het betaalbaar bouwen heel erg. dit wordt door middel van een een geldbedrag te geven aan de gemeente per opgeleverde betaalbare woning. In de stad krijgt de gemeente 1.700 euro bij elk opgeleverde woning en in dorpen is dat 5000 euro per betaalbare woning. Dit is de verdeling van die 52 miljoen euro.

Organisatie: gemeente Duiven

Interview: P. Verhoef en L. Velhorst

Datum: 3 juni 2010 om 11 uur.

Duiven is een verstedelijkte plattelandsgemeente. De kernen Groessen en Loo zijn een duidelijk voorbeeld van plattelandskernen. Duiven is samen met Westervoort aangewezen als groeikern. Westervoort wilde als eerste beginnen en dit hebben ze dan ook gedaan. In Westervoort zijn relatief veel goedkope woningen gerealiseerd. Hierdoor trokken mensen met een laag inkomen en starters vanuit Arnhem naar Westervoort toe. Duiven heeft in de periode van de groeistatus volgens planning gebouwd, relatief meer dure woningen dan goedkope woningen. Westervoort had deze al gerealiseerd en daarom was het niet nodig om in Duiven veel van deze sociale woningen te realiseren.

De problematiek van plattelandsgemeenten (sociale samenhang uit balans) is herkenbaar. Door de groeistatus van Westervoort is dit fenomeen hier naar voren gekomen. Voor Duiven is dit niet echt gebeurd. Ze is altijd blijven bouwen naar de behoefte van de inwoners. De sociale samenhang is daarom redelijk in balans.

Het beleid op het gebied van wonen is vormgegeven in de structuurvisie van de gemeente Duiven. De visie wonen en werken van 2003 is geïntegreerd in deze structuurvisie en werd voornamelijk gebruikt bij het inbreidingsverhaal en in de Vinex periode. Daarnaast is een koersnota 2010-2020 ontwikkeld en die moet nog worden goed gekeurd, met als doel van Duiven voor het woonbeleid is stabilisatie van Duiven. Duiven heeft ongeveer 26.000 inwoners en ze wil de komende jaren voor deze inwoners blijven bouwen. Dit komt neer op zo'n 80-100 woningen per jaar.

De gemeente Duiven moet verantwoording afleggen aan de stadsregio. Deze geeft dan weer verantwoording af aan het Rijk. Tussen Duiven en de stadsregio zijn bestuurlijke afspraken gemaakt. Als gemeente hou je je daar aan. In deze afspraken is gesteld dat per opgeleverde woning een bedrag wordt uitgekeerd. Als dit niet gebeurt wordt er niet iets van een boete opgelegd maar kan het zijn dat er geen subsidie wordt verkregen. Het Rijk kan waarschijnlijk alleen de subsidiestromen in de gaten houden. De stadsregio kan veel invloed uitoefenen op het woningbeleid van Duiven. Er zijn afspraken gemaakt en hieraan moet Duiven zich houden. Er moet 50% gebouwd worden in het goedkope segment. Deze afspraken zijn nu vastgelegd in de koersnota 2010-2020. Vroeger viel Duiven onder het KAN gebied. Dit is ongeveer hetzelfde als de stadsregio Arnhem Nijmegen nu. De invloed die de stadsregio uit oefent verschilt bijna niet met het KAN gebied van nu. Er zijn geen wezenlijke wijzigingen.

Een woningbehoefte onderzoek wordt om de 4 jaar uitgevoerd in Duiven. Op basis van dit onderzoek wordt bepaald welke type woningen in de woningvoorraad opgenomen worden en die worden dan ook gebouwd.

In de Nota Ruimte wordt gesteld dat plattelandsgemeenten meer ruimte moeten krijgen op in de bevolkingsaanwas te kunnen voorzien. Duiven merkt hier weinig van omdat ze dit altijd al deden. Ze bouwden altijd al naar gelang de behoefte.

Om het woonbeleid in de praktijk te brengen gebruikt de gemeente de volgende middelen:

- Grondexploitaties, grond verkoop en grond aankoop
- Ook nemen ze contact op met corporaties en projectontwikkelaars om te bekijken wat de vraag is.

Sinds 2 juni 2010 is het fonds van Startersregeling Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting leeg en is dit afgeschaft. Gemeente Duiven heeft nog 270.000 in dit fonds zitten. Gisteren kwam nog een starter vragen om deze bijdrage en de gemeente is in beraad om deze persoon 5000 euro te geven (ook de helft van het Rijk). Hoe dit verder gaat is nog niet bekend. Wel werd er niet zo heel veel vraag naar deze regeling gedaan. Duiven heeft ook niet veel vraag naar goedkope woningen. Omdat de gemeente toch gebruik heeft gemaakt/ maakt van dit middel van het Rijk is er sprake van doorwerking.

Binnen de gemeente Duiven wordt de zelfde term voor betaalbaar bouwen gebruikt als in de stadsregio. Onder betaalbaar wordt verstaan: €172.000 v.o.n. → doorwerking.

De gemeente Duiven heeft contouren aangegeven waar gebouwd mag worden. Deze zijn weergegeven in het Regionaal plan van de stadsregio en in het streekplan van Gelderland. Duiven maakt geen gebruik van het gebied buiten de contouren, hier moet dan als ze er gebruik van zouden maken 90% betaalbaar gebouwd worden. En dit mag dan ook alleen in bepaalde zoekgebieden gerealiseerd worden. Bij de gemeente Duiven zijn er nog 2 reserve lokaties waar gebouwd kan worden. Dit zijn Plakseweide (ongeveer 400 woningen) en Ploen Noord (600-800 woningen). Deze gebieden vallen binnen de contouren en kan de gemeente gebruiken om de stabilisatie in stand te houden.

De provincie en de stadsregio hebben beiden bevoegdheden. Vroeger viel RO nog onder de bevoegdheid van de stadsregio maar dit is nu niet meer zo. Het Rijk heeft bepaald dat dit bij de provincie hoort te liggen. De stadsregio en provincie stemmen hun beleid af.

Bij de gemeente Duiven is sprake van doorwerking. Ze legt verantwoording af aan de stadsregio en houdt zich aan het beleid wat de stadsregio heeft geformuleerd in het regionaal plan. Er is veel sturing door de stadsregio.

Organisatie: gemeente Bronckhorst

Interview: A. Baars en D. Wolters

Datum: 3 juni 2010 om 16.00 uur

Het probleem, wat de aanleiding was voor mijn onderzoek, werd als herkenbaar geacht en dhr. Baars verteld het één en ander over het beleid van Bronckhorst. Er was een zogenoemd contingenten beleid. De gemeente Bronckhorst kregen precies te horen van de provincie hoeveel woningen ze mochten bouwen. De gemeente werd geremd met bouwen. In de periode 2000 werd dit beleid los gelaten en toen ging de gemeente Bronckhorst veel plannen maken en deze zijn niet ontwikkeld. Dit waren plannen voor de realisatie van 14.000 woningen. De plannen bouwvergunning klaar. Een voorbeeld project is de kwekerij in Hengelo. Dit plan heeft ruimte voor 200 woningen waarvan een deel voor goedkope woningbouw. Nu zijn we een aantal jaren verder en zit het plan in onteigeningsfase. Door de demografische ontwikkeling door de jaren heen hoeven er nu geen 14.000 woningen meer gebouwd worden maar ongeveer maar 5900. Er is een lange procedure geweest voor de plannen en dit heeft ervoor gezocht mede met demografische ontwikkeling dat er minder woningen gerealiseerd moeten worden.

Het beleid van de corporaties is dat er altijd minder woningen gebouwd moeten worden dan dat er vraag is zodat je dan altijd vraag houdt. Er moet een soort schaarste komen. De gemeente wil dit niet ze wil het aantal bouwen wat gevraagd wordt. Er moet geen schaarste op treden.

Het beleid van de gemeente Bronckhorst is

- De Woonvisie
- Structuurvisie
- Prestatieafspraken met corporaties
- Starterslening
- VAB: Vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen: functies zoeken plaatsen zoeken functie.

Er is een structuurvisie en deze wordt gebruikt.

Het contingenten beleid gelde in de periode van de Vinex. Provincie gaf aan hoeveel Bronckhorst mocht bouwen. En dit was weinig en de gemeente werd geremd met bouwen. In de periode van contingenten beleid was er veel invloed van het Rijk en de provincie.

Er is te zien dat dit beleid is ingevoerd. Er is een functieverandering gekomen voor het buitengebied in de structuurvisie. Hier mogen nu woningen gebouwd worden in ruil voor sloop van stallen. Het beleid voor landgoederen is veranderd. Hier mogen nu meer eenheden worden gebouwd. En er zijn een paar uitbreidingsgebieden aangewezen. Zoals in Zelhem Soeland. Bronckhorst gebruikt verschillende middelen om het woonbeleid in de praktijk te brengen, dit zijn:

- Zaterdag 5 juni zal er een woonmanifestatie plaatsvinden waarin plannen worden gepresenteerd die gerealiseerd gaan worden.
- Er worden afspraken met ontwikkelaars gemaakt dat ze informatie avonden gaan organiseren over de geplande plannen
- Ook afspraken met dorpsbelangen verenigingen dat deze informatie avonden organiseren
- Te woon concept
- Huur op maat: mensen die niet genoeg verdienen voor de huur te betalen krijgen een subsidie toegewezen. De huurprijs staat vast voor een woning.

De gemeente voert eens in de vier jaar een woningbehoefte onderzoek uit. Hierin komen de woonwensen van de bewoners naar voren. (centraal stellen van de bewoners, in één lijn met Rijks en provinciaal beleid dus doorwerking) De provincie heeft veel invloed op het woonbeleid van Bronckhorst, dit kan ze uitoefenen door:

- Er zijn afspraken gemaakt met provincie in KWP hieraan moet gemeente Bronckhorst zich aan houden
- Provincie kan aanwijzing maken in het bestemmingsplan, of een inpassingsplan maken
- De gemeente krijgt een beloning voor de realisatie van goedkope woningen.
- Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 3
- Provinciale verordening

Inpassingsplan is bijna voorgekomen maar op het laatste moment niet. Er zouden windmolens gebouwd moeten worden in Bronckhorst vond de provincie. Bronckhorst wilde dit niet, dit plan is ook door de Provinciale Staten afgekeurd.

Bronckhorst doet mee aan het stimuleringsfonds goedkope woningbouw maar het potje is nu leeg. Er wordt gekeken of hier weer wat ingevuld kan worden. De Rijksverdubbeling is er nu wel af gegaan sinds gisteren. Dus even kijken hoe ze dit gaan oplossen.

Het provinciaal beleid en het Rijksbeleid worden meegenomen in het beleid van Bronckhorst. Deze zijn opgenomen in het bestemmingsplan.

In de primos prognose 2009 staat voor de toekomst van Bronckhorst dat deze gaat krimpen.

In het KWP III staat dat de provincie 50% betaalbaar gebouwd moet worden in Bronckhorst. Hier houden ze wel rekening mee maar het wordt niet helemaal uitgevoerd . het moet ook uitkomen, bij goedkope woningbouw valt er weinig te verdienen. De gemeente wil geen geld toeleggen voor de realisatie van deze woningen. Er wordt gekeken naar de vraag.

Gemeente Bronckhorst verstaat onder goedkoop tot 170.000 v.o.n.