

Voorwoord

Voor deze thesis ben ik op zoek gegaan naar de achtergronden van de woningbouwproductie in Noord-Nederlandse gemeenten. De woningmarkt heeft voor mij altijd iets fascinerends gehad, omdat het niet alleen gaat om een gebruiksvoorwerp, maar ook om een primaire levensbehoefte. Daarin onderscheidt het zich van andere markten. Gaandeweg kom je daarbij zelf tot nieuwe inzichten, niet in de laatste plaats door de informatie die betrokken partijen met je willen delen. Hierbij richt ik mijn dank aan dhr. Stadman van de gemeente Assen, dhr. Smulders van de provincie Friesland, dhr. van Ravensteijn van de provincie Groningen en de Regiovisie Groningen-Assen, dhr. Boelens van de provincie Drenthe, dhr. Haks van de gemeente Groningen en dhr. van den Bos van de gemeente Leeuwarden.

Boppo Anbeek

Inhoudsopgave

Voorwoord	0
Inhoudsopgave	1
Samenvatting	2
Introductie.....	4
1. Woningbouw in Nederland, een korte geschiedenis.....	7
1.1 Woningbouw door de jaren heen.....	7
1.2 Van kwantiteit naar kwaliteit.....	9
2. Woningbouwopgaven in Noord-Nederland	12
2.1 Groningen	12
2.2 Assen.....	14
2.3 Leeuwarden.....	16
2.4 Doelstelling, vraag en ruimtelijk beleid.....	18
3. Het hoe en waarom van niet-behaalde doelstellingen	20
3.1 Achterlopende bouwproductie in het algemeen	20
3.1 Regio Groningen-Assen	21
2.3 Groningen	23
3.4 Assen.....	24
3.5 Leeuwarden.....	25
3.6 Landelijk vs. lokaal	26
4 Vraag, opgave en productie.....	28
4.1 Woningmarkt en overheidsingrijpen	28
4.2 Vraag, opgave en productie.....	29
Conclusie	34
Literatuurverantwoording	37

Samenvatting

In de afgelopen decennia heeft er in Nederland een verschuiving plaats gevonden van een grote naoorlogse kwantitatieve woningnood, naar een meer kwalitatieve woningnood. Maar ondanks deze verschuiving blijkt nog steeds dat het gewenste aantal te bouwen woningen niet wordt gehaald, ook in Noord-Nederland. Wellicht klinken de kwalitatieve behoeften vanuit de vraagmarkt niet genoeg door in de, door de overheid opgestelde, doelstellingen en is dit mede de oorzaak van het niet behalen daarvan. Deze thesis doet aan de hand van deze centrale probleemstelling hiernaar onderzoek, dat gericht is op de gemeenten Groningen, Assen en Leeuwarden. Doel van het onderzoek is het inzichtelijk maken van de totstandkoming van de doelstellingen van de woningbouwproductie en in hoeverre daarin rekening wordt gehouden met de (regionale) vraagmarkt. Daarnaast moet het antwoord bieden op de vraag in hoeverre de (eventuele) mismatch tussen vraag en aanbod, in kwalitatieve zin, verantwoordelijk is voor het achterblijven van de bouwproductie. De woningbouwproductie wilde de afgelopen jaren met name in Groningen en Leeuwarden niet erg vlotten. Het jaarlijks aantal gerealiseerde woningen bleef ver achter bij het gewenste aantal. Zowel Groningen, Leeuwarden als Assen hebben ook voor de periode tot 2009 een doelstelling die aanzienlijk hoger ligt dan datgene wat in de afgelopen jaar is gerealiseerd. Alleen Assen blijkt volgens de meest recente cijfers de doelstelling te benaderen.

Een belangrijke doelstelling voor de woningbouwproductie is vastgesteld aan de hand van het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS). Deze BLS-gelden worden door het Rijk aan gemeenten beschikbaar gesteld wanneer voldoende nieuwbouwwoningen worden gerealiseerd. Op deze wijze hoopt men de productie aan te jagen. Alle drie de gemeenten liggen in een regio die in aanmerking komt voor deze subsidies. De gemeenten maken zelf woonplannen waarin ook in kwalitatieve zin een analyse wordt gemaakt van de nieuwbouwaanbod. In alle drie de gemeenten wordt geconstateerd dat er een overaanbod is, of gaat ontstaan, aan portiekwoningen en flatwoningen zonder lift. Veel van deze woningen vallen in de huursector en met name in Groningen en Leeuwarden zijn omvangrijke herstructureringsprojecten in gang gezet, waarbij het aandeel sociale huurwoningen in bepaalde wijken wordt verminderd en plaats maakt voor koopwoningen. In alle drie de gemeenten wordt namelijk geconstateerd dat er meer behoefte is aan (middeldure tot duurdere) koopwoningen. Hoewel deze analyse bij alledrie de gemeenten gelijkenis vertoont, doet de voortgang van de woningbouwproductie dat niet. In de periode tot 2005 werd in Groningen de taakstelling (1200 woningen) nauwelijks, evenals in Leeuwarden. In Assen was dit evenzeer het geval, maar in mindere mate.

Voor de achterlopende nieuwbouwproductie geven gemeenten verschillende redenen aan. In Groningen zou dit (in beperkte mate) gelegen hebben aan een hoog ambitieniveau van de gemeente voor de bebouwde omgeving, waardoor soms geen vraag bleek naar de beoogde woningen. Daarnaast speelden er problemen op de uitbreidingslocaties en blijft een geplande boeggolf (grote golf) aan gerealiseerde woningen uit. In Leeuwarden is, met name in het verleden, sprake geweest van concurrerende woningbouw in omliggende gemeenten, waardoor potentiële kopers weg bleven. De provincie is dit tegen gegaan door te bepalen dat de woningbouw vooral in Leeuwarden moet worden geconcentreerd. Daarnaast was er een stroperige gemeentelijke organisatie en is er nog steeds een tekort aan bouwlocaties. In Assen heeft men geen aanwijsbare problemen ondervonden.

In eerste instantie lijken de aangegeven knelpunten gebiedspecifiek, maar desalniettemin valt er wel een gemeenschappelijke deler te ontdekken. Wat betreft de woningbouwopgave is er namelijk geen sprake van een volledige afspiegeling van de vraag in de kwalitatieve opgave. In kwantitatief

opzicht ligt de woningbouwopgave hoger dan de lokale behoefte, omdat de desbetreffende gemeente graag wilt 'groeien'. Zonder uitzondering streven de provincies een gebundelde concentratie van verstedelijking na, waarbij de drie hoofdsteden dienen als 'groeikernen'. De woningbouwopgave heeft dus een sterke beleidscomponent. Daarnaast streven Rijk en provincie in het kader van de ruimtelijke ordening voor het concentreren van de nieuwbouw rond de stedelijke kernen. Hiervoor worden een beperkt aantal (uitbreidings)locaties beschikbaar gesteld. Wanneer op een van deze (grote) locaties problemen ontstaan, stagneert een groot deel van de nieuwbouwproductie. Dit probleem is zowel in Groningen als Leeuwarden ondervonden en de genoemde oorzaken voor de stagnerende woningbouwproductie kunnen hier goeddeels naar worden herleid. Ook in Assen is sprake van slechts één grote uitbreidingslocatie, maar tot nu toe is de productie hier vlot verlopen. Wanneer dit echter niet het geval was geweest, had ook Assen een aanzienlijke achterstand opgelopen.

Een tweede aspect dat naar voren komt is het feit dat door de veranderde rol van de overheid, waarbij het zich een minder sturende rol heeft aangemeten, het aan middelen ontbreekt om de doelstelling waar te maken. In woonplannen worden dikwijls allerlei streefgetallen, ook in kwalitatieve zin, genoemd. Het is echter niet meer geheel aan de overheid om dit te bewerkstelligen. Op locaties waar conflicten tussen overheid en marktpartijen ontstaan, ligt de woningbouwproductie lange tijd stil. Daar waar de gemeente geen grondpositie heeft, kan alleen gestuurd worden via het bestemmingsplan. Dat verplicht echter niet tot bouwen.

De vraag of het onvoldoende rekening houden met de woningbehoefte een oorzaak is van de stagnatie in de woningbouwproductie, kan bevestigend worden beantwoord. In de huidige situatie wordt door overheden getracht de woningbouw te stimuleren, maar legt zij haar tegelijkertijd beperkingen op. Er worden wel degelijk woningbehoefteonderzoeken gehouden en iedere onderzochte gemeente heeft een woonplan opgesteld. Het ruimtelijke ordeningregime zorgt echter voor een beperkt aanbod van grond. Daarmee kan geen sprake zijn van het voldoen van de bestaande vraag. Alle drie de onderzochte gemeenten hebben een grote uitbreidingslocatie ter beschikking, waar een groot deel van de nieuwbouw in de gemeente moet worden gerealiseerd, maar alternatieven ontbreken daarbij. Dit probleem zou echter kunnen worden ondervangen door gemeenten de mogelijkheid te geven om op zoveel mogelijk grond binnen de gemeentegrenzen de woningbouwoptie open te laten.

Introductie

Aanleiding

Nederland bouwt veel te weinig huizen. Het is de titel van een artikel van alweer een paar jaar geleden (Koper, 2001). De inhoud komt er in het kort op neer dat de doelstelling van 100.000 jaarlijks te bouwen woningen tussen 2000 en 2010 bij lange na niet wordt gehaald met de alsmaar dalende woningbouwproductie (70.000 in het jaar 2000, 65.000 in 2001). Toegegeven, echte woningnood, zoals kort na de Tweede Wereldoorlog, is er in Nederland inmiddels niet meer. Destijds was een groot deel van de woningvoorraad verwoest of beschadigd en werd de zorg voor volkshuisvesting een onmisbare schakel in de industrialisatiepolitiek van de overheid (van der Cammen & de Klerk, 1996). In 1962 werd de miljoenste naoorlogse woning opgeleverd en in de jaren die daarop volgden werd het kwantitatieve woningtekort langzaam weggewerkt. Kan men daarom zeggen dat het woningtekort is opgelost en dat een gestage woningbouwproductie niet meer noodzakelijk is? Het merendeel van de Nederlanders zal het hier niet mee eens zijn. Volgens Ekkers (2002) vindt in Nederland momenteel de overgang plaats van een kwantitatieve naar een kwalitatieve woningnood. Dit betekent dat er naar het aantal inwoners wel voldoende woningen kunnen zijn, maar dat nog niet voor iedereen een gepaste woning beschikbaar is. De stagnerende bouwproductie zou door de overheid echter serieus moeten worden genomen. Het bouwfonds noemt de daling in de woningproductie onnodig: Zo zijn er te veel procedures en regels die bouwprojecten onnodig vertragen. Daarnaast is er een verkeerd aanbod van woningen, waardoor projecten pas veel later voltooid worden dan oorspronkelijk gepland was. Bovendien wordt er niet door iedereen goed geanticipeerd op de marktvrage naar goedkope woningen (Nieuws.nl, 2003). Opvallend detail: in Groningen, Friesland en Drenthe steeg het aantal opgeleverde woningen. In dit kader is de sturing van de bouwproductie een interessant gegeven. In veel gevallen zijn de oorzaken achter de stagnatie wel bekend, maar wanneer er een verkeerd aanbod van woningen is en niet wordt geanticipeerd op de marktvrage, roept dit vragen op over de rol van de overheid. Immers, hoe komen de doelstellingen c.q. streefcijfers tot stand? Wordt daarin voldoende rekening gehouden met de wensen van de woonconsument en, vooral, wat doet de overheid daaraan?

Op gemeentelijk niveau wordt geprobeerd om via het toevoegen van nieuwe woningen aan de voorraad in deze behoefte te voorzien. Op een hoger schaalniveau, op provinciaal niveau, en bij grotere gemeenten ook op rijksniveau, worden afspraken gemaakt over de jaarlijkse productie van nieuwbouwwoningen. Daarnaast dient uiteraard ook in kwalitatieve zin te worden gekeken naar de aard van de woningen zelf: voor welke type woningen wordt gekozen en in welke verhouding (Nieuws.nl, 2003)? Dat dit niet altijd eenvoudig is, ligt voor de hand. Er dient immers een afweging te worden gemaakt tussen dat wat wenselijk is en dat wat haalbaar is. In dit kader is het interessant om naar een gebied te kijken waar dit probleem minder lijkt te spelen: Noord-Nederland. Wanneer de dalende bouwproductie aan de orde komt, staat vaak de Randstad centraal: het dichtst bevolkte deel van Nederland met de meeste bedrijvigheid. Betekent dit dan ook dat het probleem elders niet speelt en dat, uitgaande van het krantenbericht, Noord-Nederland daarom gezien kan worden als trendbreker? Volgens Mulder (2003) is dit nog maar zeer de vraag. De verkoop van nieuwbouwwoningen lijkt namelijk overal te stagneren, zowel in gespannen als ontspannen woningmarkten. Dit geldt niet alleen voor het dure, maar ook voor de andere segmenten. Noord-Nederland, wat binnen de landsgrenzen toch als één van de meer ontspannen markten kan worden gezien, zou hier dus mee te maken moeten hebben. Dit leidt tot de volgende probleem-, doel- en vraagstelling.

Probleemstelling

Ondanks het feit dat er een verschuiving heeft plaats gevonden van een kwantitatieve naar een meer kwalitatieve woningnood, blijkt nog steeds dat het gewenste aantal te bouwen woningen niet wordt gehaald, ook in Noord-Nederland. Wellicht klinken de kwalitatieve behoeften vanuit de vraagmarkt niet genoeg door in de, door de overheid opgestelde, doelstellingen en is dit mede de oorzaak van het niet behalen daarvan.

Doelstelling

Doel van het onderzoek is het inzichtelijk maken van de totstandkoming van de doelstellingen van de woningbouwproductie en in hoeverre daarin rekening wordt gehouden met de (regionale) vraagmarkt. Daarnaast moet het antwoord bieden op de vraag in hoeverre de (eventuele) mismatch tussen vraag en aanbod, in kwalitatieve zin, verantwoordelijk is voor het achterblijven van de bouwproductie. Daarbij wordt Noord-Nederland als uitgangspunt genomen en dienen de drie Noord-Nederlandse hoofdsteden, te weten Groningen (Groningen), Assen (Drenthe) en Leeuwarden (Friesland) als voorbeeld.

Onderzoeksvraag

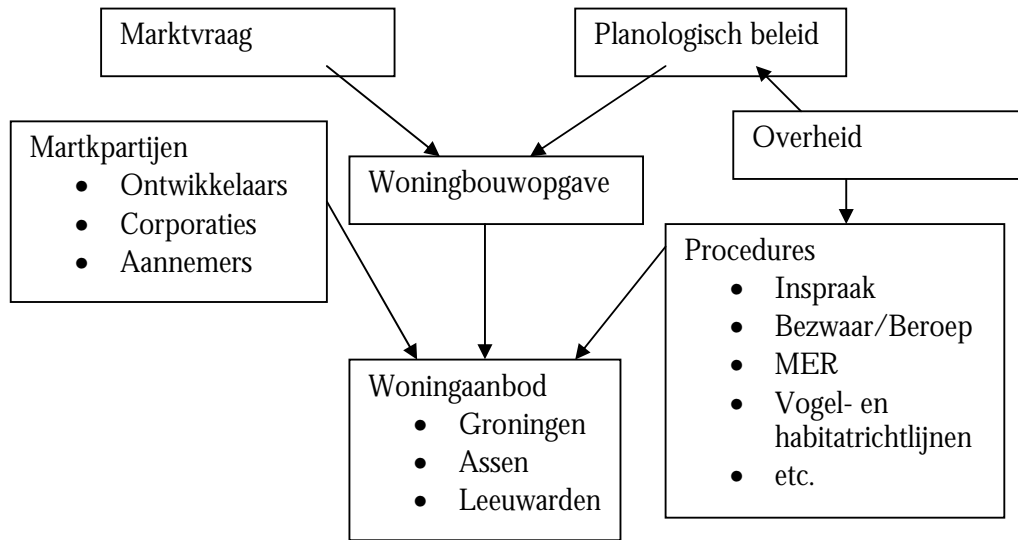
Hoe komen de doelstellingen voor de woningbouwproductie in de drie Noord-Nederlandse gemeenten tot stand, in hoeverre wordt de bestaande vraag daarin meegenomen, en is, en zo ja in hoeverre, het verschil, in kwalitatieve zin, tussen vraag en aanbod verantwoordelijk voor het achterblijven van de bouwproductie in Groningen, Leeuwarden en Assen?

De volgende deelvragen komen daarbij aan bod:

- Hoe is het huidige planologische beleid op het gebied van de woningbouwproductie tot stand gekomen? (hoofdstuk 1)
- Wat zijn de doelstellingen - in kwalitatieve en kwantitatieve zin- van de gemeenten? (hoofdstuk 2)
- Wat zijn de oorzaken van het niet behalen van de gewenste woningbouwproductie in het algemeen, en in de drie gemeenten in het bijzonder? (hoofdstuk 3)
- Welke rol speelt de marktvraag daarbij? (hoofdstuk 4)

Conceptueel model

Gewerkt zal worden aan de hand van het volgende (gesimplificeerde) conceptuele model, waaraan de opbouw van de scriptie is ontleend.

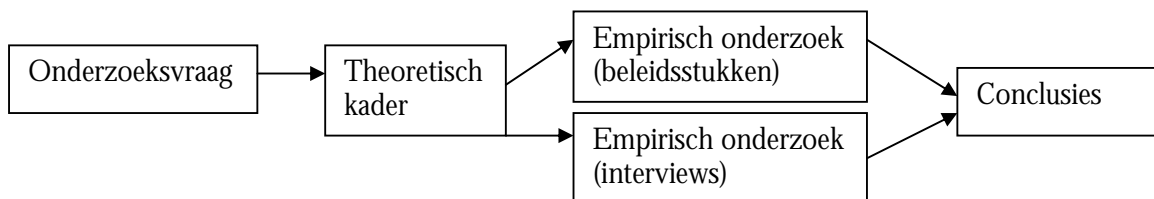


Figuur 1 Conceptueel model aanpak

De opbouw van de hoofdstukken in deze scriptie zal plaats vinden aan de hand van deze indeling. Hoofdstuk 1 zal een kort historisch overzicht geven van het planologisch beleid en de marktvaart in relatie tot de woningbouwproductie. Bovendien zal nader worden ingegaan op de veranderingen die daarin hebben plaats gevonden, waarbij in hoofdstuk 2 de totstandkoming van de woningbouwopgaven in de drie gemeenten aan bod komt. Hoofdstuk 3 zal ingaan op de woningbouwproductie en de omstandigheden die voor het al dan niet behalen daarvan verantwoordelijk zijn. Hoofdstuk 4 zal de relatie planologisch beleid/marktvaart -> woningbouwopgave -> woningbouwproductie behandelen, waarna in de conclusie een antwoord op de onderzoeksvraag zal worden geformuleerd.

Werkwijze

Zoals eerder beschreven richt deze scriptie zich op drie gemeenten. Dit bestaat, naast een theoretisch kader, uit zowel een empirisch onderzoek van beleidsstukken en notities van de betrokken overheden (zowel gemeenten als provincies), als een aantal interviews over dit onderwerp met de betrokken ambtenaren (zie figuur 1).



Figuur 2 Werkwijze onderzoek

Nu de werkwijze bekend is, vervolgt deze scriptie met het eerste hoofdstuk, waarin een kort overzicht van de Nederlandse woningbouwhistorie wordt gegeven.

1. Woningbouw in Nederland, een korte geschiedenis

Sinds de moderne mens het verzamelen van bosvruchten en het achterna rennen van wilde beesten heeft opgegeven en zich op een vaste plek is gaan vestigen, heeft hij behoefte aan een dak boven zijn hoofd. Maar de gereguleerde woningbouw, zoals wij die nu kennen, is daarmee vergeleken vrij recent.

1.1 Woningbouw door de jaren heen

Bij het ontstaan van de eerste stedelijke nederzettingen vormde de stadsuitleg een middel om de macht en de centrumpositie van de stad te versterken. Veel middeleeuwse steden kregen rond 1400 hun vorm en werden langzamerhand uitgebreid. Echter, nadat om de stad een vestingwal was aangelegd, kwam ook een einde aan de stadsuitleg. Zo kon het gebeuren, dat van het einde van de 17^e eeuw tot halverwege de 19^e eeuw vrijwel geen enkele Nederlandse stad meer werd uitgebreid (van der Cammen & de Klerk, 1996). Als gevolg van de industriële revolutie kwam hier in de 19^e eeuw verandering in. Er werd begonnen met de aanleg van kanalen en verharde wegen tussen provinciehoofdsteden, wat hun centrale marktfunctie vergrootte. De hiermee gepaard gaande bevolkingsgroei moest worden opgevangen, hetgeen nieuwe stadsuitbreidingen noodzakelijk maakte. Van een geordende structuur was echter geen sprake. Stadsuitbreidingen waren vaak niet meer dan een aaneenrijging van kleine stratenplannetjes waarbij alleen het beloop van straten en rioleringen was geregeld (van der Cammen & de Klerk, 1996). De aanwezige poldersloten bepaalden het verloop van de straten en de verkaveling. De bouw van de woningen zélf was ook nauwelijks gereguleerd. Omdat de stadsbevolking explosief groeide, was de vraag naar woonruimte groot en grondspeculanten, bouwers en verhuurders konden snel rijk worden. Door de stijgende vraag was de opbrengst verzekerd en door het ontbreken van bouwvoorschriften en stedenbouwkundige plannen konden de uiterst kleine woninkjes zo goedkoop mogelijk worden gebouwd. Uiteraard ging dit niet altijd goed: al tijdens de bouw stortten sommige woningen in of ging de speculant-eigenaar failliet (Ottens, 2001). Pas met de invoering van de Woningwet uit 1901 werd volkshuisvesting een rijkszaak, waarbij gemeenten uitvoering gingen geven aan rijksregels. De deplorabele leefomstandigheden van de arbeidersklasse moesten worden aangepakt en een stratenplan met voldoende kwaliteitseisen, waarbij volkshuisvesting, verkeer, hygiëne en welstand tot hun recht konden komen, werd daarom noodzakelijk geacht. Deze, inmiddels ruim honderd jaar oude, Woningwet is in grote lijnen nog steeds van kracht (Ekkers, 2002).

Belangrijk onderdeel van de Woningwet was de verplichting voor de steden met meer dan 10.000 inwoners, of plaatsen waar de bevolking de laatste vijf jaar met 20% was toegenomen, om een uitbreidingsplan op te stellen. Bovendien kregen de zogenaamde *toegelaten instellingen* financiële hulp van gemeenten of het Rijk 'om uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam te zijn' (van der Cammen & de Klerk, 1996). Door heftig protest van grond- en huiseigenaren duurde het echter lang voordat belangrijke onderdelen van de wet werden geïmplementeerd. Bovendien werden leden van gemeenteraden nog gekozen door de welgestelden, die geen belang hadden bij regels en controles op het gebied van woningbouw (Ekkers, 2002). De bouwproductie was dan ook laag: 206.000 tussen 1902 en 1912, waarvan 2% gesubsidieerd. Pas toen, als gevolg van de oorlogscrisis in de periode 1914-1918, de overheid met aanvullende bijdragen kwam voor de bouw van woningen en de Huurwet uit 1917 de huur inkomensafhankelijk maakte, kwam de bouwproductie op gang (van der Cammen & de Klerk, 1996).

In 1940 brak in Nederland de Tweede Wereldoorlog uit en hierdoor kwam de woningbouwproductie nagenoeg stil te liggen. Na de oorlog kon de balans worden opgemaakt: 86.400 woningen waren verwoest, 43.500 beschadigd en 293.000 licht beschadigd, hetgeen een enorme woningnood tot gevolg had (van der Cammen & de Klerk, 1996). Het volkshuisvestingsbeleid kreeg hierdoor een heel ander karakter en stond in het begin geheel in het teken van de wederopbouw, die sterk centralistisch was opgezet (Ekkers, 2002). Door de verbeterde gezondheidszorg was volkshuisvesting niet langer een hygiënevraagstuk, maar veranderde het in een sociaal grondrecht. De overheid had tot taak ervoor te zorgen dat voor alle woningbehoevende huishoudens een kwalitatief goede, betaalbare, zelfstandige woning beschikbaar was (van der Schaar, 2003). Deze nieuwe taakstelling leidde tot een beleidsexpansie. De centrale overheid zal vanaf dan, in samenwerking met lokale overheden, investeringsprogramma's voor de lange termijn opstellen, deels in de vorm van leningen en subsidies. In 1947 trad de Woonruimtetwet in werking, die tot doel had een doelmatige verdeling van de woonruimte te bewerkstelligen. Daarnaast kwamen ook de Wederopbouwwet (1950, nu buiten werking) en de Huurwet (1950, vervangen in 1978) tot stand. Toch kwam het niet tot een gerichte aanpak van de woningnood, omdat de overheid vooral inzette op de economische wederopbouw. Na 1963 kreeg de woningnood wel meer aandacht. De welvaart groeide en de daarmee samengaannde bevolkingsgroei, gedaalde huishoudengrootte en veranderde gezinscultuur die een lagere bezettingsgraad opleverde, noopten tot maatregelen (Ekkers, 2002). Onder leiding van minister Bogaers werden drie 'fronten' geopend: bouwbeleid, huur- en subsidiebeleid en het voorraadbeleid.

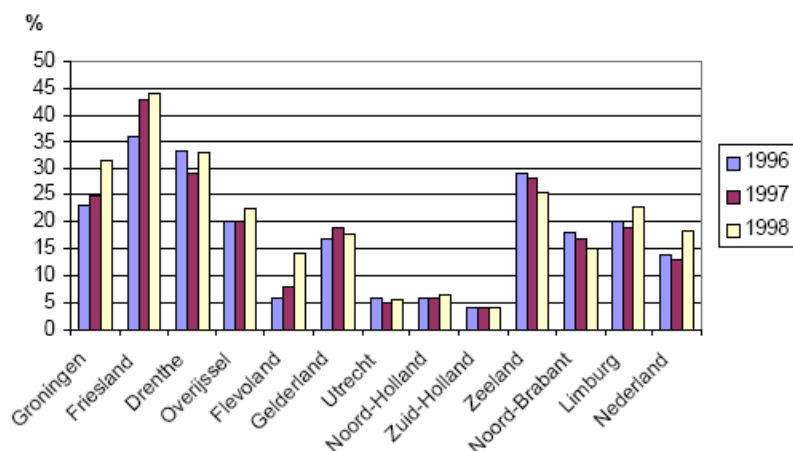
Het bouwbeleid was de eerste prioriteit en had tot doel om de bouwproductie te verhogen, de bouwcapaciteit vergroten en de productiviteit op te voeren. Dit moest via een groot aantal maatregelen worden bereikt, onder andere door de instroom van bouwvakkers te stimuleren, efficiënter gebruik te maken van de bouwcapaciteit en matiging van de bouwkosten door industriële bouw en bouwstromen (van der Schaar, 2003). Het tweede front vormde de doorstroming door te 'bouwen voor de toekomst'. Enerzijds probeerde men deze doorstroming te bereiken doormiddel van huurharmonisatie, waarbij huren in de voorraad moesten worden afgestemd op de nieuwbouwhuren. Met de exploitatiesubsidie werd bovendien een voorschot genomen op de kwaliteitsstijging van de nieuwbouwwoning (van der Schaar, 2003). Naast de door de corporaties en gemeenten gebouwde huurwoningen, nam hierdoor ook het aantal premiewoningen toe. Deze, zowel huur- als koopwoningen, werden vooral door institutionele beleggers en bouwondernemingen gebouwd, waarbij tijdelijke subsidies werden verstrekt op de exploitatie (ter Hennepe, 1979). Op termijn zou ook een derde front worden geopend: het voorraadbeleid en de stadsvernieuwing. Men ging er daarbij vanuit dat door de hoge productie uiteindelijk voldoende ruimte kwam voor kwaliteitsverbetering in de bestaande voorraad. Overigens werden de subsidiestromen destijds als tijdelijk gezien, maar dit werd langer door de groeiende exploitatiekosten. Hierdoor kregen zij een meer permanent karakter (van der Schaar, 2003).

Met de komst van het kabinet den Uyl wordt ook op het derde front ingezet. Onder leiding van de staatssecretarissen Schaefer en van Dam wordt gewerkt aan de stadsvernieuwing en het daaraan gekoppelde huur- en subsidiebeleid. Het uitgangspunt was een blijvende betrokkenheid van de overheid bij de volkshuisvesting. De markt was immers imperfect en de consumptie van woondiensten, voor met name de laagste inkomensgroepen, moest worden gestimuleerd. Het sociale grondrecht, waarbij men recht heeft op een woning, verschoof van het gezin naar iedereen boven de achttien jaar. Dit had grote beleidsimplicaties tot gevolg, want de doelgroep werd hiermee aanzienlijk vergroot (van der Schaar, 2003). Met de Nota Huur- en Subsidiebeleid wordt gekozen voor een gemengd subsidiestelsel, met zowel object- als subjectsubsidies. Rond diezelfde tijd wordt Nederland geconfronteerd met een oliecrisis, maar voor de economische

groei had dit weinig gevolgen: de inkomens groeiden en bleven de inflatie voor. Dit zorgde voor stijgende woningprijzen, veroorzaakt door een krapte op de huizenmarkt. Ook het eigenwoningbezit nam toe, resulterend in steeds hogere hypotheekrentes. De grote banken verleenden deze hoge hypotheekrentes in de verwachting dat de ruime inkomensgroei van hun cliënten zich steeds verder zou ontwikkelen (Schinkel, 2000). In 1980 maakte de tweede oliecrisis, als gevolg van de Iraanse revolutie, een einde aan deze groei. Het liet bovendien zien dat de economische groei van de jaren zeventig, ondanks de wereldwijde crisis, een vertekend beeld had gegeven: de groei was namelijk vooral gefinancierd via het verzilveren van de gasbel in Slochteren en het aangaan van staatsschuld (Schinkel, 2000). Mede hierdoor steeg de hypotheekrente en de huizenmarkt stortte in. Voor de woningbouwproductie had dit niet direct zichtbare gevolgen. Wel is er vanaf die tijd duidelijk een verschuiving te merken in de verhouding tussen koop- en (sociale) huurwoningen, wat vooral een gevolg is van het, mede door de crisis ingegeven, 'non-sense' beleid van de kabinetten Lubbers (Van der Schaar, 2003).

1.2 Van kwantiteit naar kwaliteit

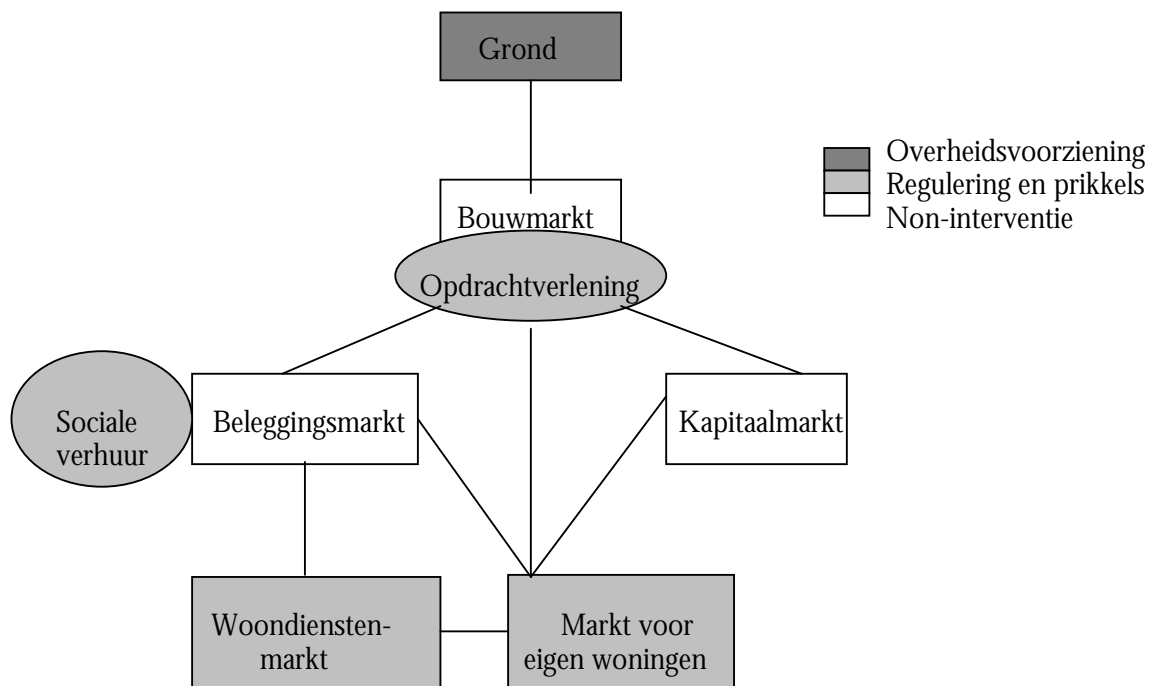
Staatssecretaris Heerma komt in 1989 met de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig*. In de nota wordt er, ingegeven door de noodzakelijk geachte bezuinigingen, naar gestreefd om het bouwen van woningen meer aan de marktsector over te laten. De objectsubsidies werden afgebouwd en er werd toegewerkt naar een individuele huursubsidie. Het sluitstuk is de zogenaamde bruteringsoperatie midden jaren negentig, waarbij de subsidiestromen aan corporaties, behalve die voor stadsvernieuwingsprojecten, geleidelijk worden stilgelegd. De verzelfstandigde corporaties worden 'maatschappelijke ondernemingen' (van Veen, 2005). De nota *Mensen, wensen, wonen* (2000) van staatssecretaris Remkes borduurt hierop verder. Kernthema's zijn: meer keuzevrijheid voor burgers, aandacht voor maatschappelijke waarden en een betrokken overheid bij beheerste marktwerking. Volgens Ekkers (2000) betekent dit dat er een grotere verantwoordelijkheid wordt gelegd bij private partijen, zo ook de corporaties die zich dienen bezig te houden met de zwakkere groepen. Echter, door de verzelfstandiging is daar juist veel aandacht gegaan naar de bedrijfscontinuïteit, fusiebesprekingen, nieuwe vormen van kostenbesparingen, etc.. Ook aan particulier opdrachtgeverschap wordt meer aandacht gegeven. In Nederland ligt dat rond de 18%, hetgeen laag is in vergelijking met het buitenland (België: 70%). Dit is voornamelijk catalogusbouw en niet de, zoals in het buitenland gebruikelijke, eigen bouw. Het is de bedoeling om het particulier opdrachtgeverschap te verhogen naar 20% in de stadsregio's en 33% in de gebieden daarbuiten. Vooral in de noordelijke provincies liggen deze streefcijfers dicht bij de werkelijkheid, zoals blijkt uit figuur 3.



Figuur 3 Aandeel particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw per provincie (bron: Remkes, 2000)

Ondanks de hogere cijfers is het merendeel van de nieuwbouw in het Noorden nog altijd geen particulier opdrachtgeverschap. Wel blijkt hieruit dat het aanbod van nieuwbouwwoningen anders is, in ieder geval wat betreft de wijze waarop de toekomstige eigenaar invloed heeft op het ontwerp van zijn of haar woning.

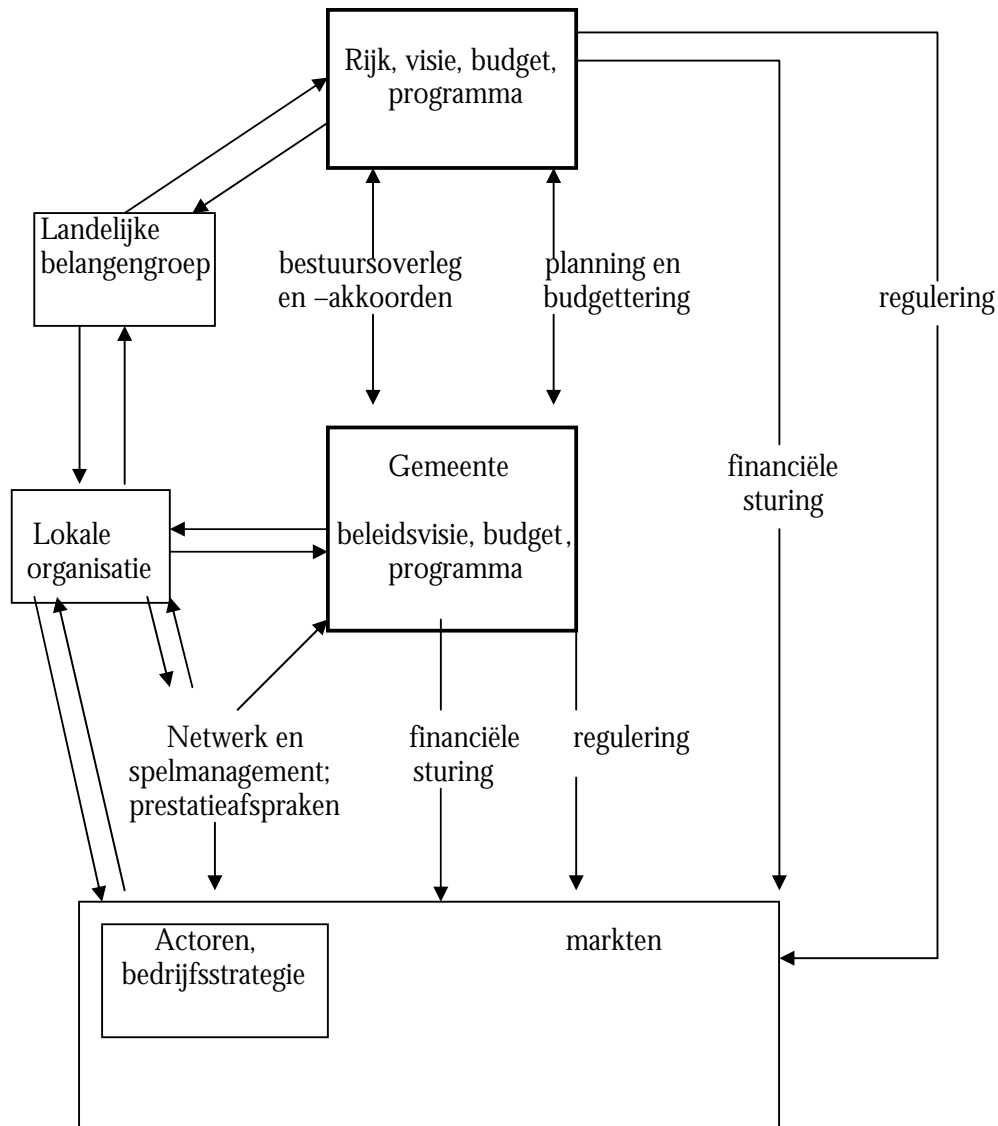
De verandering die met de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* is ingezet, kan gezien worden als een verschuiving van centrale sturing door de overheid (government) naar gedeeld bestuur met andere 'stakeholders' (governance). Dit heeft gezorgd voor versterkte posities van ontwikkelaars en corporaties ten opzichte van gemeenten. De wederzijdse afhankelijkheid heeft daarbij tot allerlei vormen van netwerksturing geleid (Buitelaar et al., 2006). Dit is geleidelijk gegaan, van overheidsvoorziening naar een combinatie van regulering en prikkels, naar netwerksturing. Dit hangt samen met het feit dat het bereik van overheidshandelen toeneemt en er steeds betere informatie is over het gedrag van actoren en het functioneren van markten. Dit geeft meer mogelijkheden tot zelfsturing en het stimuleert intermediaire organisaties en institutionele verbanden, terwijl tegelijkertijd een minder dirigerende rol van het Rijk is vereist (van der Schaar, 2003). Anders gezegd, de woningmarkt heeft een netwerkstructuur gekregen, waarbij verschillende markten sterke onderlinge relaties hebben. Zie hiervoor figuur 4.



Figuur 4 Aangrijpingspunten van sturing (bron: van der Schaar, 2003)

Gemeenten hebben de formele taak om op lokaal niveau de woningvoorziening te sturen. Daarbij kan vastgehouden worden aan de (vroeger gebruikelijke) hiërarchische structuur, waarbij actief grond kan worden verworven. Hiervoor zijn verschillende wettelijke mogelijkheden, zoals de Wet Voorkeursrecht Gemeenten en de Ontheffingswet. In de netwerkstructuur wordt meer ingezet op concessie- en joint venture-modellen voor gebiedsontwikkeling, waarbij corporaties in de nieuwe verhoudingen zich kunnen opstellen als commerciële partij of juist werken aan een vertrouwensrelatie met de gemeente (Buitelaar et al., 2006). Sturing van de woningvoorziening is al met al een complex geheel geworden, waarbij gestuurd kan worden aan de hand van onder andere prestatieafspraken, bestuursakkoorden en financiële prikkels. Zie hiervoor figuur 5.

In dit verband zijn twee door het Rijk verschaft budgetten van belang. Enerzijds zijn dat de ISV-2-gelden. Vanaf 2004 wordt dit Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing in het kader van het Grote Stedenbeleid uitgekeerd aan de dertig grootste gemeenten (G30). Met dit geld wordt stedelijke vernieuwing gestimuleerd, waaronder de herstructurering en transformatie van oude wijken. In de stedelijke gebieden draagt het Rijk via het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) bij aan de realisatie van de benodigde nieuwbouw. Dit geld gaat naar twintig stedelijke regio's,



Figuur 5 Sturing van de woningvoorziening (bron: van der Schaar, 2003)

aangezien een bijdrage voor de onrendabele kosten in de niet-stedelijke gebieden niet nodig wordt geacht (VROM, 2004).

Met deze informatie in het achterhoofd kan gekeken worden naar de doelstellingen die gemeenten voor ogen hebben bij het te realiseren aantal nieuwbouwwoningen. Anders gezegd; op welke wijze wordt de markt vraag in deze Noord-Nederlandse gemeenten vertaald naar nieuwbouwaanbod? Hoofdstuk 2 gaat hierop verder.

2. Woningbouwopgaven in Noord-Nederland

De vraag hoe woningbouwdoelstellingen tot stand komen, is interessant omdat deze scriptie probeert te onderzoeken of er een verband ligt met het al dan niet behalen van deze doelstellingen. In dit hoofdstuk zullen de doelstellingen van de drie eerder genoemde gemeenten worden besproken.

2.1 Groningen

Het Rijk heeft, om de woningbouwproductie aan te jagen, het zogenaamde Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) in het leven geroepen. Via de nieuwe BLS-regeling uit 2005 krijgen twintig stedelijke regio's in Nederland jaarlijks een bepaald bedrag uitgekeerd, naar rato van het aantal gebouwde woningen. In totaal is hier een bedrag van 650 miljoen euro mee gemoeid (VROM, 2004). Buiten het feit dat Groningen de hoofdstad is van de gelijknamige provincie, ligt het ook in het meest verstedelijkte gebied van Noord-Nederland; de regio Groningen-Assen, één van de twintig BLS-regio's. Deze regio kent een gezamenlijke woningbouwopgave, waarbij de gemeenten Groningen, Assen en de tussenliggende gemeenten samen met de beide provincies samenwerken in de zogenaamde Regiovisie. Wanneer de doelstelling wordt behaald, kunnen de gemeenten samen uiteindelijk een totaalbedrag van 33,1 miljoen opstrijken (Gemeente Groningen, 2005-1). Dit bedrag wordt onderling tussen de gemeenten verdeeld via een speciale verdeelsleutel. Zo krijgt de gemeente Groningen per woning een hoger bedrag uitgekeerd, onder andere vanwege het feit dat op veel (binnenstedelijke) locaties bodemsanering noodzakelijk is. Het verkregen geld mag vervolgens naar eigen inzicht besteed worden. Opvallend is overigens, dat de doelstelling van het Rijk verschilt ten opzichte van een berekening van de Regiovisie zelf. Zo houdt de Regiovisie een behoefte van 20.000 extra woningen tot 2009 aan en stelt het Rijk dat op ruim 22.000. Wanneer de berekening van de Regiovisie blijkt te kloppen, dan zal dit betekenen dat de Regiovisie-gemeenten uiteindelijk het bedrag van 33,1 miljoen gezamenlijk niet zullen halen (van Ravensteijn, 2006).

De gemeente Groningen zal van de 22.000 woningen er ruim 7800 voor haar rekening nemen. Dat betekent een vrij hoge ambitie, aangezien deze gemeente in de periode 2000-2004 slechts ruim 4000 woningen wist te bouwen bij een jaarlijkse taakstelling van rond de 1200 woningen per jaar. Slechts in 2001 en 2002 kwam men daarbij in de buurt (zie tabel 3). De komende jaren moet de productie dus worden verhoogd naar bijna 1600 woningen per jaar.

Jaar	Aantal woningen gereedgekomen
2000	475
2001	1135
2002	1147
2003	762
2004	574
Totaal	4093

Tabel 3 Aantal gereedgekomen nieuwbouwwoningen in de stad Groningen 2000-2004 (bron: Gemeente Groningen, 2006)

Een kwalitatieve analyse van de toekomstige nieuwbouwwoningen is terug te vinden in het *Trendrapport Wonen 2005* (Gemeente Groningen 2005-1) en de *Woningmarkt Monitor Groningen* (Gemeente Groningen 2005-2). Het eerste rapport bespreekt de trends op de Groningse woningmarkt, zowel algemeen als lokaal. De algemene ontwikkelingen zijn vooral nationaal, zoals het weer op gang komen van de nieuwbouwproductie, de modernisering van het huurbeleid en de sterke prijsstijging van woningen in de regio Groningen. Meer aandacht is er voor de trends op de lokale woningmarkt. Zo zet de groei van het inwonertal door, maar de *Woningmarkt Monitor* geeft tevens aan dat de grootste groei inmiddels achter de rug is. Bovendien kent Groningen een positief migratiesaldo met de omliggende gebieden, hetgeen in de jaren negentig nog negatief was. Dat wordt in belangrijke mate toegeschreven aan het lokale woningbouwbeleid en de Regiovisie. Het aantal koopwoningen in de stad groeit ook gestaag, maar desondanks blijft er een krapte op de woningmarkt, vanwege een gebrekkige doorstroming, onder andere door een lage mutatiegraad voor corporatiewoningen. Het rapport legt de verantwoordelijkheid daarvan neer bij de corporaties: zij zouden te weinig doen met hun kerntaken in de volkshuisvesting en bovendien slagen zij er niet in om wijkvernieuwingsprocessen doorgang te laten vinden. Tot slot wordt aandacht besteed aan de relatief grote groep studenten die in de stad woont. De *Woningmarkt Monitor* laat zien dat deze groep de laatste jaren behoorlijk is gegroeid; van 33.000 in 1998 naar 41.000 in het collegejaar 2004-2005. Het aandeel 20 tot 24-jarigen in de stad is dan ook het hoogste van heel Nederland, namelijk 14,9%. Dat is meer dan de studentensteden Wageningen en Delft, met respectievelijk 12,5% en 10,4%. Het *Trendrapport* verwacht daarom ook een late vergrijzing in de stad; daar waar in de omliggende gebieden al een toename van het aantal 65+ers is te zien, wordt dit in Groningen pas in de periode 2010-2015 verwacht.

Hoe worden deze gegevens vertaald in de woningbouwopgave? Ten eerste wordt sterk ingezet op de wijkvernieuwing. In Groningen zijn een aantal wijken die volgens de gemeente sterk aan vernieuwing toe zijn, zoals Vinkhuizen, Paddepoel en Lewenborg. Voor een deel is deze wijkvernieuwing al volop aan de gang. Op deze locaties wordt een deel van de woningen gesloopt en komen er nieuwe woningen terug. Deze nieuwe woningen worden, net als in de uitleggebieden, bij de totale nieuwbouwproductie opgeteld. De vraag is natuurlijk hoe de productie in zijn totaliteit is opgebouwd. Hoe groot is bijvoorbeeld nog het aandeel sociale huurwoningen? Een fors deel van de sociale nieuwbouw is gericht op ouderen, maar ook eengezinswoningen worden nog steeds gebouwd (Gemeente Groningen, 2005-1). Grotendeels verschijnen deze woningen in de binnenstedelijke locaties, maar ook op de uitleglocaties is hier ruimte voor gereserveerd. Toch beslaat de sociale huursector slechts ongeveer een kwart van de nieuwbouwproductie in het laatst gemeten jaar 2004 (zie tabel 4). Daarbij moet tevens worden aangetekend dat er in hetzelfde jaar 312 woningen, in het kader van de herstructurering, aan de voorraad zijn onttrokken. Doel van deze herstructurering is het zorgen voor een gedifferentieerde woningvoorraad, door sociale huurwoningen te slopen en hiervoor in de plaats zowel sociale huur- als koopwoningen terug te bouwen. Per saldo is het aantal sociale huurwoningen dus niet gegroeid.

Sector	Aantal
Sociaal	27%
Marktsector	73%
Totaal	100% (n=574)

Tabel 4 Eigendoms categorieën nieuwbouw 2004 in procenten (Gemeente Groningen, 2005-1)

Zoals tabel 4 laat zien, vormt de nieuwbouw in 2004 in Groningen een weerspiegeling van een trend die de laatste jaren landelijk is ingezet (zie hoofdstuk 1), waarbij het aandeel sociale

huurwoningen wordt terug gedrongen en meer wordt ingezet op middeldure en dure koopwoningen om de doorstroming te bevorderen. Inmiddels is er ook een redelijk grote behoefte aan goedkope koopwoningen. Volgens de gemeente is het topsegment weliswaar het beste voor de woningmarkt, omdat het de langste verhuisketens veroorzaakt en de meeste doorstroming, maar de onderkant van de markt staat ook onder druk. Met alle Groningse corporaties zijn daarom prestatieafspraken gemaakt om vanaf 2008 jaarlijks 800 sociale huurwoningen te bouwen (Haks, 2007). Niet alleen door een tekort, maar ook door de druk van de studenten, worden woningen van anderhalve ton steeds schaarser. Desondanks zijn er veel goedkope bovenwoningen, portiekwoningen en woningen in Beijum en Lewenborg, waar mensen evengoed niet willen wonen (Haks, 2006). Zo ontstaat er een spanningsveld tussen wenselijkheid en realiteit. Er is daarom een plan van aanpak opgesteld, waardoor er honderd starterwoningen per jaar bij moeten komen. Daarbij wordt vooral gekeken waar zulke projecten mogelijk zijn en welke projecten daar geschikt voor zijn. De grond van dergelijke locaties is niet altijd in handen van gemeenten, dus wordt ook gekeken naar marktinitiatieven. Bovendien kan de gemeente bij dergelijke initiatieven aangeven dat het wellicht mogelijk is om te kijken naar aandachtsgroepen als starters en ouderen. Bepaalde locaties lenen zich hier namelijk goed voor, omdat er geen markt is voor de hoger segmenten (Haks, 2006).

Is de woningbouwopgave van Groningen daarmee volledig vraaggestuurd? Het antwoord daarop is 'nee'. In het kader van de doorstroming wordt vooral ingezet op de duurdere segmenten, waarbij via kleinere projecten ook de vraag van bijvoorbeeld starters en ouderen wordt bediend. Omdat het aanbod altijd achterloopt op de vraag, de woningmarkt is immers een voorraadmarkt, is het huidige nieuwbouwaanbod nooit een weerspiegeling van de bestaande vraag. Toch wordt ook bij een toekomstig project als Meerstad een percentage sociale huurwoningen van 10% gehanteerd. Het blijft dan natuurlijk de vraag in hoeverre doorstroming echt actief gestimuleerd kan worden. Daarnaast is de woningbouwopgave, niet geheel onverwacht, ook een gevolg van verstedelijkingsbeleid. *Tendrapport Wonen 2005* laat een verandering in het migratiesaldo zien met de regio. Deze verandering, van negatief naar positief, laat zien dat er qua woningtypen weer concurrerend wordt gebouwd ten opzichte van buurgemeenten. Dit is het gevolg van bewuste regulering door afspraken binnen de Regiovisie, waarbij Groningen ook voor de komende jaren veruit de grootste opgave heeft. Diegenen die op zoek zijn naar een nieuwbouwwoning worden zo bewust in de richting van de stedelijke kernen geduwd.

2.2 Assen

De Regiovisie Groningen-Assen behelst uiteraard ook de gemeente Assen. De woningbouwopgave voor de periode 2005-2009 is hier weliswaar lager dan Groningen, maar vormt desalniettemin een goede tweede. Jaarlijks dienen in de periode 2005-2009 ruim 700 woningen te worden gebouwd, zodat in totaal ruim 3800 woningen verrijzen (Stadman, 2006). Deze taakstelling ligt, evenals in Groningen, hoger dan het jaarlijkse aantal woningen dat vóór 2005 is gebouwd (zie tabel 5). In deze periode was de taakstelling rond de 500 woningen per jaar. In 2005 zelf zijn overigens 577 woningen opgeleverd.

Jaar	Aantal gereedgekomen woningen
2000	369
2001	393
2002	560
2003	407
2004	354
Totaal	2083

Tabel 5 Aantal gereedgekomen nieuwbouwwoningen in Assen 2000-2004 (bron: CBS, 2006)

De Regiovisie haakt daarbij aan op het beleid van de provincie Drenthe, die in haar *Provinciaal Omgevingsplan II*, kortweg POP II (2004), sterk inzet op het concentreren van de woningbouw in de HEMA-kernen (Hoogezand, Emmen, Meppel, Assen). Om de overige kernen in de provincie zijn tamelijk strakke contouren getrokken ter bescherming van het landelijk gebied. Deze maatregelen doen nog sterk denken aan het contourenbeleid uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (2001), ondanks dat het rapport enkele jaren later is opgesteld. Het woonmilieu van Assen wordt gekwalificeerd als klein-stedelijk, een typologie die herinnert aan de *Nota Mensen, wensen, wonen - wonen in de 21^e eeuw* (Remkes, 2000).

Voor wat betreft de Assense woningmarkt zijn de meest recente analyses op dit gebied verwoord in *Kwaliteiten van woonmilieus en woningen* (Gemeente Assen, 2003-1) en het *WOONplan* (Gemeente Assen, 2003-2). De regionale opvangtaak die de provincie Assen heeft toebedeeld, heeft er onder andere voor gezorgd dat het inwonertal van de stad in de periode 1990-2002 met 21% is gegroeid. Daar waar in omvang vergelijkbare Nederlandse steden de woningvoorraad in die periode met gemiddeld 15% groeide, was dat in Assen 29%. De gemeente heeft nog steeds de ambitie om te groeien; naar 75.000 tot 80.000 inwoners in 2020, waar dat er thans (2006) nog ruim 63.000 zijn (CBS, 2006). Om dit te bereiken moeten er volgens het rapport *Kwaliteiten van woonmilieus en woningen* voldoende nieuwkomers worden aangetrokken, hetgeen in de afgelopen jaren ook is gebeurd. Het gaat daarbij om het aanbieden van voldoende keuzemogelijkheden en daarbij heeft Assen een gunstige uitgangspositie. Zo zijn er beperkte alternatieven in de regio, omdat omliggende gemeenten een beperkte groeitaak hebben en concurrerende gemeenten als Groningen en Hoogeveen slechts een beperkte groei nastreven. Het overgrote deel van de nieuwkomers in Assen is dan ook afkomstig uit de regio. Daarnaast gaat het om de kwaliteit van de woonomgeving, de gunstige prijs-kwaliteit verhouding van de woningen de mogelijkheden van recreatie en vrijetijdsbesteding en de groei van werkgelegenheid. Om de groeitaak ook in de toekomst te kunnen volbrengen, moeten er echter voldoende bouwlocaties beschikbaar zijn, waarvoor deels nog ruimte moet worden gevonden. Daarnaast moet het woonaanbod meer concurrerend worden dan nu het geval is. Er zou daarom meer aandacht moeten worden geschonken aan het verhogen van de kwaliteit van eengezinswoningen, het toevoegen van goedkopere levensloopbestendige woningen aan de voorraad en het verminderen van flatwoningen zonder lift. Onderkend wordt wel dat deze uitkomsten zich maar in beperkte mate verhouden tot de marktsituatie (gegevens komen uit 2002). Zo voldoen huurflats zonder lift prima aan de vraag van jongeren. Deze groep vertrekt grotendeels uit de stad voornamelijk vanwege het feit dat zij elders gaan studeren. Onttrekking van deze woningen aan de voorraad dient daarom op de lange termijn te gebeuren.

In het *WOONplan* worden deze gegevens verder uitgewerkt, waarbij het uitgangspunt is dat de gemeente haar inwoners meer keuzemogelijkheden wilt bieden. Daarbij komen de aandachtsgroepen gezinnen met kinderen, zorgvragers, ouderen, huishoudens met een laag inkomen en jongeren en starters aan bod. Hoewel wordt onderkend dat met name de laatste groep op langere termijn via doorstroming op de woningmarkt terecht moet komen, wordt ook de nieuwbouw van betaalbare koop- en huurwoningen nagestreefd. Tot slot worden levensloopbestendige woningen als voornaamste oplossing aangedragen voor de steeds langer zelfstandig wonende ouderen en moeten door de bouw van duurdere koopwoningen meer gezinnen met kinderen aan Assen worden gebonden. Het percentage huurwoningen, op het totaal aantal nieuwbouwwoningen wordt voor de periode 2004-2008 gezet op 35% en voor de periode 2009-2019 op 27%. Overigens wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen sociale en particuliere huurwoningen. Op de uitbreidingslocatie Kloosterveen zal dit percentage, wat betreft sociale huur, niet gehaald worden. Deze locatie is grotendeels gebouwd en ontwikkeld tijdens de hoogconjunctuur en zal na voltooiing zo'n 15 tot 20% sociale huurwoningen herbergen. Bij

toekomstige locaties ligt dit dus anders. Volgens Stadman (2006) is deze benadering het gevolg van het feit dat de stad een zo breed mogelijke groep wilt bedienen. In het kader van de Regiovisie zijn er globale afspraken gemaakt, waarbij gemeenten zich specialiseren op een bepaald gebied. Assen is hierbij min of meer het gemiddelde en probeert zoveel mogelijk in de behoefte te voorzien; in het geval van de lagere inkomens bijvoorbeeld door 'doorstoomsubsidies' te geven aan diegenen die vanuit een huurwoning een koopwoning betrekken.

Op de uitbreidingslocaties wordt de vraag naar het duurdere segment niet vergeten. Door het aanbieden van duurdere, ruimere (koop)woningen wordt getracht één van de doelstellingen, het aantrekken van gezinnen met kinderen, te verwezenlijken. Gemiddeld eens per anderhalf jaar worden ook kavels uit gegeven voor particulier opdrachtgeverschap. Dit is mogelijk omdat op de uitbreidingslocaties de meeste grond in handen is (of was) van de gemeente, wat haar invloed aanzienlijk verhoogt. Op de binnenstedelijke locaties ligt dit anders. De grondposities van gemeenten zijn hier doorgaans minder sterk en in het centrum van Assen hebben ontwikkelaars de laatste jaren dan ook voornamelijk appartementen gerealiseerd. De vraag naar dit soort woningen is inmiddels afgenomen en er is in sommige gevallen sprake van leegstand (Stadman, 2006). Er wordt dan ook verwacht dat ook op dit soort locaties ontwikkelaars water bij de wijn zullen moeten doen.

De woningbouwopgave van Assen lijkt daarmee redelijk vraag gestuurd. Het blijkt echter, zoals in het geval van Kloosterveen, dat beslissingen uit het verleden nog erg bepalend zijn voor het heden. Het traject van planvorming tot realisatie duurt namelijk enkele jaren, waarbij de marktsituatie veranderd kan zijn. Hierdoor kan een overaanbod van een bepaald woningtype ontstaan. De gemeente stelt het woningbouwprogramma daarom jaarlijks bij op basis van een evaluatie. Dat dit ook effect heeft, is eveneens te zien in Kloosterveen, waar in de eerste fasen geen sociale huurwoning te bekennen was.

2.3 Leeuwarden

Voor de stadsregio Leeuwarden als geheel zijn ook BLS-gelden beschikbaar. Daarbij gaat het om de periode 2005-2009 om 5300 woningen, waarvan 3500 in Leeuwarden (van den Bos, 2006). Dit betekent met 700 woningen per jaar een aanzienlijk hoge doelstelling, zeker wanneer men in ogenschouw neemt dat het met de woningbouw in Leeuwarden de afgelopen jaren niet erg wilde vloten. Zie tevens tabel 6.

Jaar	Aantal gereedgekomen woningen
2000	405
2001	486
2002	261
2003	284
2004	314
Totaal	1750

Tabel 6 Aantal gereedgekomen nieuwbouwwoningen in Leeuwarden 2000-2004 (bron: CBS, 2006)

De provincie Friesland doet iedere vier à vijf jaar een woningbehoefteonderzoek voor de gehele provincie. De provincie is daarbij initiatiefnemer van het Woningbehoefteonderzoek Friesland (WOBOF), maar gemeenten en corporaties wordt de mogelijkheid gegeven om het aantal enquêtes op te hogen (oversampling) op gemeentelijk niveau, zodat deze cijfers een relevante

gemeentelijke uitkomst geven (Smulders, 2006). Op basis van het laatste WOBOF uit 2003 is het rapport *Diagnose van de woningmarkt in Fryslân in 2003 en 2015* verschenen (Provincie Friesland, 2003). Evenals bij de andere noordelijke provinciale hoofdsteden komt hierbij naar voren dat de vraagdruk op met name rijtjeshuurwoningen, rijtjeskoopwoningen en huurflats zonder lift kleiner is dan 1. Dat betekent dat deze woningen de kans lopen leeg te komen staan wanneer iedereen zijn gewenste verhuizing zou realiseren, hoewel met de huidige druk op de (huur)markt dit nog niet op korte termijn wordt voorzien. Met name dit type woningen zijn vooral aanwezig in Leeuwarden en omgeving, specifiek de rijtjeskoopwoningen en huurwoningen in flats. Opvallend aan dit onderzoek is overigens dat het zich louter concentreert op de inwoners van Friesland. De provincie kent relatief weinig instroom van buitenaf en dit blijkt bijvoorbeeld ook uit gegevens van de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) van Leeuwarden. Daaruit blijkt 75% van de verhuizingen binnen de gemeente zelf plaats te vinden, 22% komt uit het overige deel van de provincie en 3% uit overig Nederland (van den Bos, 2006). De rapportage *Woningmarkt monitor 2005* van de provincie Friesland geeft daarbij ook aan dat de te verwachten groei van de woningvoorraad vooral het gevolg zal zijn van huishoudenontwikkeling en buitenlandse migratie, waarbij laatstgenoemde vooral wordt beïnvloed door nationaal toelatingsbeleid voor asielzoekers. Dit aantal is de laatste jaren sterk gedaald. De Friese woningmarkt is dus een zeer regionale woningmarkt. Dit blijkt tevens uit de eerder genoemde problemen met de woningbouwproductie in Leeuwarden, waarbij belangstellenden voor het duurere segment vooral uitweken naar de omliggende gemeenten. De provincie Friesland heeft daarom aangedrongen op vergaande afspraken tussen de gemeenten in de Stadsregio. De omliggende gemeenten hebben hun bouwsnelheid daarbij verlaagd, met het doel om de bouwproductie (van met name het duurere segment) in Leeuwarden op te schroeven. Potentiële kopers van een nieuwbouwwoning werden hierdoor gedwongen om ook naar een woning in Leeuwarden te kijken (Smulders, 2006).

Ook de gemeente Leeuwarden heeft een woonplan opgesteld. Dit *Woonplan Leeuwarden* dateert uit 2003. Als belangrijke doelstelling om de doorstroming te bevorderen wordt het bouwen in het middensegment genoemd en hiermee kan tevens de ontwikkeling worden gekenterd, waarbij midden- en hogere inkomens uit de stad trekken. Volgens van den Bos (2006) ligt hier een jarenlang imago probleem van de stad aan ten grondslag, waardoor hogere inkomens hun heil elders zochten. Het *Woonplan Leeuwarden* laat daarbij tevens zien dat de bevolkingssamenstelling eenzijdig is. Naast een relatieve grote groep jongeren tot 24 jaar (vanwege de aanwezigheid van drie hogescholen) en ouderen boven de 75 jaar, is de leeftijdsgroep tussen 35 en 54 jaar relatief klein. Bij de ontwikkeling van de locaties Zuiderburen en Zuidlanden is daarom tegemoet gekomen aan de behoeften van deze doelgroep, met het aanbieden van groenstedelijke alternatieven. Ook was er ruimte voor particulier opdrachtgeverschap, waarbij grote kavels op landtongen door particulieren konden worden ontwikkeld. Dit initiatief kwam moeizaam op gang, maar na enige tijd kwam het in een stroomversnelling en inmiddels zijn de landtongen vrijwel allemaal volgebouwd. Het aantrekken van de midden- en hoge inkomens begint hiermee vorm te krijgen. Voor de bouw van sociale huurwoningen zijn in 2006 prestatieafspraken gemaakt met de beide woningcorporaties in Leeuwarden, waarbij de voortgang door gemeenten en corporaties wordt bijgehouden (van den Bos, 2007).

Aan de andere kant wordt getracht de doorstroming te bevorderen en een aanzienlijk deel van de goedkope woningvoorraad te slopen. In de periode 2003-2007 gaat het om zo'n 100 tot 140 woningen per jaar. Volgens van den Bos (2006) is deze voorraad opgebouwd in de afgelopen decennia, toen het stadsbestuur vooral oog had voor de doelgroep van haar beleid: de lagere inkomens. In de behoefte aan twee-onder-één-kap- en vrijstaande woningen werd nauwelijks voorzien. Zo is een te eenzijdige woningvoorraad ontstaan. Zie tevens tabel 7.

<i>Eigendom</i>	<i>Aandeel</i>
Koopwoningen	52%
Sociale huurwoningen	37%
Particuliere huurwoningen	11%
<i>Type</i>	
Vrijstaand	5%
Twee-onder-een-kap	7%
Rijwoning	46%
Flatwoning	29%
Boven- of benedenwoning	4%
Ouderenwoning	2%
Overig	7%

Tabel 7 Woningvoorraad Leeuwarden 1-1-2003. N= 43.301 (Bron: Gemeente Leeuwarden, 2003)

Volgens van den Bos (2006) is er een feitelijk overschot aan woningen voor de lagere inkomens. Deze doelgroep zou tegenwoordig twee keer in de bestaande voorraad terecht kunnen. Dit betekent dat een aanzienlijk deel wordt bewoond door huishoudens met een hoger inkomen. Door sloop en nieuwbouw kunnen deze groepen, door middel van doorstroming, evenwichtiger over de voorraad worden verdeeld. Naast het slopen van een deel van de goedkopere woningvoorraad gaat het in het *Woonplan Leeuwarden* ook om stedelijke vernieuwing. Al vanaf 1998 is men bezig met de wijken Achterhoven-Vegelin en de Vrijheidswijk. Dit wordt niet alleen gedaan vanwege de leegstand, maar ook omdat deze woningen (in de Vrijheidswijk voornamelijk flatwoningen uit de jaren zestig en zeventig) weinig toekomstwaarde hebben en de wijken een eenzijdige woningsamenstelling hebben. Door een deel van deze woningen enerzijds te slopen en nieuwe (koop)woningen terug te bouwen en anderzijds de openbare ruimte en voorzieningen te verbeteren, wordt getracht iets te doen aan de leefbaarheid. Dit alles valt uiteraard niet los te zien van het eerder genoemde imago probleem, waardoor de bouwproductie in de stad lange tijd stagneerde.

Voor de periode 2003-2007 gaat de gemeente Leeuwarden in het woonplan nog uit van een jaarlijkse bruto productie van hooguit 640 woningen per jaar. De nieuwe taakstelling voor 2005-2009 in het kader van de BLS gaat daar echter overheen. Deze woningen zullen deels binnenstedelijk, maar vooral ook op de laatste uitleglocaties Blitsaerd en de Zuidlanden worden gerealiseerd. De voortgang op, met name de laatste locatie, is echter moeizaam. Hier zal later nog op terug worden gekomen. Desalniettemin lijkt het, tussen Rijk, provincie en gemeenten overeengekomen getal van 700 daarmee erg hoog, aangezien het meer is dan de ruimste schatting van de gemeente zelf, namelijk 640. Volgens Smulders (2006) moet dit gezien worden als 'extra ambitie'. Hoe met 'extra ambitie' wordt omgegaan is echter noch in het woonplan, noch in de woningmarktanalyses van de provincie omschreven.

2.4 Doelstelling, vraag en ruimtelijk beleid

In de vorige paragrafen is naar voren gekomen dat de door de overheden opgestelde woningbouwopgave een afweging is tussen de behoeften uit de vraagmarkt enerzijds en het verwezenlijken van planologische doelstellingen anderzijds. In de drie gemeenten komt duidelijk de wens naar voren om meer koopwoningen, vooral in het duurdere segment, te realiseren. Hiermee wordt daarmee getracht via doorstroming ook de onderkant van de markt te bedienen. Met name in Groningen en Leeuwarden voltrekken zich reeds (omvangrijke) herstructureringsprojecten, waarbij de vaak eenzijdige woningvoorraad plaats maakt voor een

meer gedifferentieerde. In de uitbreidingslocaties vertaalt dit zich in vrij lage percentage sociale huurwoningen (in Meerstad bijvoorbeeld 10%). Bij alledrie de gemeenten probeert men de behoeften van de onderkant van de markt te vertalen naar de behoeften van de beoogde doelgroepen. Veelal komt dit neer op jongeren, ouderen en de lagere inkomens. Door te voorzien in hun behoeften, zoals de levensloopbestendige woningen, en het 'scheef wonen' middels het bevorderen van de doorstroming te verminderen, worden duurzame oplossingen aangedragen. Er is dus zeker geen sprake van een volledige afspiegeling van de vraag in de kwalitatieve opgave. Planologisch beleid speelt hierbij minstens een even grote factor. Enerzijds spelen hierbij economisch motieven. Door te voldoen aan de vraag naar duurdere woningen verwacht men meer koopkracht aan te trekken. Anderzijds komt het aspect ruimtelijke ordening om de hoek kijken. Uitbreidingslocaties zijn aangewezen locaties waar volgens het bestemmingsplan mag worden gebouwd. Dit bestemmingsplan is het gevolg van een door de overheid genomen besluit. Het aantal en de grootte van deze locaties, zijn sterk afhankelijk van de rol die de gemeente zichzelf toebedeelt; gaat het voor groei of juist alleen voor de behoeften van de eigen bevolking? Alle drie de gemeenten willen groeien, waarbij afspraken met omliggende gemeenten gemaakt worden om dit te bewerkstelligen. Het sterkst komt dit naar voren bij de gemeente Leeuwarden. Daar is het aanbod van woningen in het duurdere segment in de omliggende gemeenten sterk afgeremd. In het volgende hoofdstuk zal verder worden ingehaakt op de achterliggende oorzaken van de stagnerende woningbouwproductie.

3. Het hoe en waarom van niet-behaalde doelstellingen

Door de overheid gestelde doelstellingen voor de woningbouwproductie worden dikwijls niet gehaald, maar desondanks blijft de ambitie bestaan (zie het overzicht in tabel 8).

Gemeente	Gem. aantal gerealiseerde woningen 2000-2004	Doelstelling 2000-2004	Doelstelling 2005-2009
Groningen	819	1100	1600
Assen	416	500	700
Leeuwarden	350	400-640	700

Tabel 8 Realisatie en doelstellingen in drie gemeenten (bron: Groningen, 2005-1; Assen, 2003-2; Leeuwarden, 2003)

In dit hoofdstuk zullen wij nader ingaan op oorzaken van de achterlopende bouwproductie in het algemeen en de drie Noord-Nederlandse hoofdsteden in het bijzonder. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de diverse rapporten die hierover zijn verschenen bij de diverse gemeenten en hogere overheidslagen (regio/provincies/Rijk) en interviews met betrokkenen die werkzaam zijn bij deze overheidsinstanties.

3.1 Achterlopende bouwproductie in het algemeen

Over de vraag waarom de bouwproductie van nieuwbouwwoningen de afgelopen jaren is achter gebleven, is reeds veel geschreven. In dit verband wordt vaak de conjunctuur genoemd. De economische groei eind jaren negentig was verantwoordelijk voor een bouwhausse in het duurdere segment. De economische neergang die daarop volgde, zou deze productie vervolgens hebben geremd. Volgens Zuidema (2003) vinden er vooral verschuivingen plaats op kwalitatief niveau. De vraag naar woningen wordt namelijk sterk beïnvloed door het welvaartsniveau, omdat door de groeiende inkomens de woonconsumptie toeneemt. Het effect van economische groei op deze consumptie is vooral te merken aan de gevraagde kwaliteit van woningen: een hoger inkomen doet de vraag naar groter en luxer wonen stijgen. De gevraagde aantallen woningen blijken minder gevoelig voor de welvaartsontwikkeling. Toch veroorzaakt het wel degelijk een verandering in het woongedrag. Zo daalt de woningbezetting, doordat mensen hun woonruimte minder snel delen. Tevens kunnen mensen met een hoger inkomen besluiten een tweede woning te kopen. Daarnaast verlaten jongeren eerder het ouderlijk huis. Zo concludeert Baanders (1995), dat in de jaren tachtig, toen het economisch slechter ging, jongeren langer thuis bleven wonen. Huisvesting en inkomen bleken daarbij cruciale factoren. Volgens Zuidema (2003) wordt de kwantitatieve woningbehoefte echter nog veel meer door demografische factoren (specifiek de bevolkingsgroei, die in Nederland langzamerhand afneemt) bepaald dan door economische groei.

Zouden economische omstandigheden nog kunnen worden aangeduid als 'externe factoren' waar markt en overheid weinig invloed op kunnen uitoefenen, toch zijn er wel degelijk andere oorzaken aan te wijzen, die van invloed kunnen zijn op de voortgang van de bouwproductie. In 2002 publiceerde de door het ministerie van VROM ingestelde Taskforce Woningbouwproductie haar eindrapport *Achterblijvende woningbouwproductie; problematiek en maatregelen*, waarin de achtergronden van de stagnerende woningbouwproductie worden besproken. Onderkend wordt dat de context van de woningbouw is veranderd en ingewikkelder is geworden. De woningbouw

wordt niet langer bijna volledig door de overheid gestuurd, maar het is ook niet overgelaten aan marktwerking. Dit betekent dat de overheid daarbij een minder sturende en meer regisserende rol heeft gekregen. Voor het behalen van rendementen en de bedrijfscontinuïteit zouden marktpartijen dan ook meer invloed willen hebben op de productie, onder andere wat betreft de aard en het tempo ervan. Daar tegenover staan overheden die met hun handelen ogenschijnlijk niet altijd de gewenste marktwerking op het oog hebben. Daarnaast zijn er de woningcorporaties die financieel zijn verzelfstandigd en daarmee meer marktconform moeten ontwikkelen. Zij moeten daarnaast hun middelen inzetten voor de sociale volkshuisvesting en zijn daarmee hybride organisaties geworden, met publieke taken in een private sfeer. Niet iedere corporatie heeft deze omslag nog volledig kunnen maken.

Volgens de Taskforce zijn er vier knelpunten aan te wijzen die de belangrijkste oorzaak zijn van het stagneren van de woningbouwproductie (VROM, 2002). Allereerst is dit het beleid en de regelgeving van de overheid. De regelgeving binnen het bouwproces bestaat uit een verscheidenheid aan deelregelingen, die door zowel het Rijk als door gemeenten worden opgesteld. Bovendien gelden zij ook nog op verschillende terreinen. Denk daarbij aan ruimtelijke ordening, welstand, milieu, etc., met voorbeelden als de milieueffectrapportages (MER 's) en de goedkeuring voor bestemmingsplannen die verleend moet worden door Gedeputeerde Staten. Deze regelgeving is wel beschikbaar, maar niet voor iedere betrokkene inzichtelijk en kan het bouwproces vertragen. Daarnaast is er het door gemeente en Rijk gevoerde beleid waaraan geen regelgeving is gekoppeld, maar dat wel consequenties heeft voor de bouwproductie. Een voorbeeld is het grondbeleid dat, door bijvoorbeeld aanscherping via de grondexploitatiewet, zijn uitwerking heeft op de snelheid waarmee nieuwe woningen kunnen worden gerealiseerd.

En tweede knelpunt vormen lokale procedures en procesgang. In zekere zin liggen zij in het verlengde van de regelgeving, aangezien met bepaalde procedures moet worden voldaan aan de regels. Bij het opstellen van bestemmingsplannen, bouwplannen en streekplannen zijn de procedures vaak complex en ondoorzichtig. Daarbij worden specifiek de rolverdeling tussen en binnen de betrokken partijen, moeizaam verlopende afstemming en onderhandelingen tussen partijen en het ontbreken van draagvlak bij burgers en binnen de gemeente genoemd. Het gehele proces verloopt hierdoor moeizaam als gevolg van een gebrek aan communicatie.

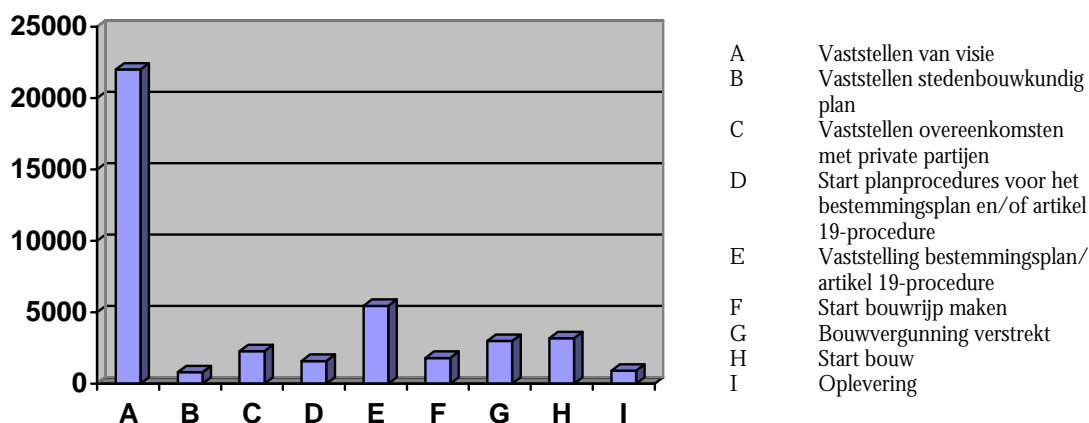
Het derde en vierde knelpunt vormen door de personele capaciteiten van gemeenten enerzijds en bouwbedrijven en projectontwikkelaars anderzijds. Daarbij gaat het om een tekort aan personeel in kwantitatieve zin, maar vooral ook in kwalitatieve zin. Bij gemeenten speelt het imago-probleem een rol: de overheid wordt door potentiële werknemers niet als een aantrekkelijke werkgever gezien. Bij marktpartijen is er vaak een tekort aan voldoende personeel dat goed is ingevoerd in de gemeentelijke en juridische eisen die aan plannen worden gesteld. De complexiteit van de regelgeving in ogenschouw nemend, kan dit voor problemen zorgen.

Inmiddels zijn enkele jaren verstreken en richt deze scriptie zich op drie gemeenten in het bijzonder. In de volgende paragrafen zal daarbij nader worden ingegaan op de specifieke problemen waar deze gemeenten thans of in het recente verleden tegenaan zijn gelopen en zal een vergelijking worden gemaakt met de knelpunten uit het rapport.

3.1 Regio Groningen-Assen

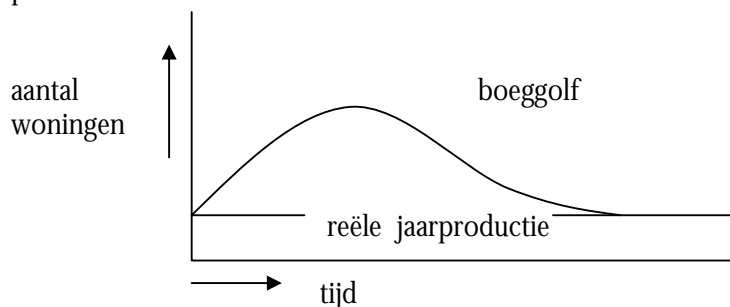
Om het maximale uit de BLS-subsidies te halen is de Stuurgroep Regiovisie in het leven geroepen die via een periodieke monitor, opgesteld door een extern bureau, de stand van zaken wat betreft de woningbouwproductie in de gaten houdt. De laatste monitor dateert van oktober 2006. Deze *Monitor II* constateert dat het aantal opgeleverde woningen in de regio voor 2006 licht genvalt

en een piek in 2007 is afgevlakt. Het verwachte aantal te realiseren woningen lijkt vooruit te zijn geschoven (Bureau Middelkoop, 2006). Om te kunnen bepalen of het doel, ruim 22.000 woningen in de periode 2005-2009, gehaald kan worden, is het van belang dat er voldoende 'harde' plannen zijn die gerealiseerd worden voor 1 januari 2010. Hiervan is pas sprake wanneer het bestemmingsplan of art. 19-procedure is vastgesteld door de gemeenteraad.



Figuur 6 Planfasen geplande woningen in de regio Groningen-Assen (bron: Bureau Middelkoop, 2006)

Dit blijkt bij 15.647 woningen het geval, wat betekent dat nog voor ongeveer 6500 woningen een bestemmingsplan moet worden vastgesteld. In de 'zachte' plannen zijn ruim voldoende woningen aanwezig, maar de komst van deze woningen is niet zeker. In de eerste (zachte) fase verkeren zo'n 22.000 woningen. Dit is vooral het gevolg van de planontwikkeling rond Meerstad in Groningen. In de daaropvolgende fasen is het aantal echter flink lager (zie figuur 6). Daarbij wordt tevens geconstateerd dat het aantal woningen in de 'zachte' fasen zelfs toeneemt, maar niet in de 'harde' fasen (Bureau Middelkoop, 2006). Deze verschuiving in planfasen heeft grote gevolgen, omdat een geplande productiepiek dan uitblijft. Deze 'boeggolf' verschuift hierdoor langzaam in de tijd. Om tot daadwerkelijke realisatie over te gaan, moeten er dus voldoende 'harde' plannen komen, liefst een overcapaciteit. Hiervoor zijn er echter nog te weinig 'harde' plannen. Om hiertoe te komen, zijn ook nog meer 'zachte' plannen nodig. Het feit dat de komst van een 'boeggolf' zeker is, betekent niet dat deze per definitie ook voor 2010 valt te verwachten. Het overzicht van het aantal 'zachte' plannen wordt door de monitor dan ook een overzicht van politieke urgentie genoemd (Bureau Middelkoop, 2006). Een naastliggend, vertrouwelijk, overzicht laat namelijk zien dat in bepaalde gemeentebesturen de bouwproductie nauwelijks prioriteit heeft.



Figuur 7 Boeggolf (bron: Bureau Middelkoop, 2006)

2.3 Groningen

Het gerealiseerde aantal woningen in de gemeente Groningen heeft, zoals in het vorige hoofdstuk naar voren is gekomen, jarenlang achter gelopen op het gewenste aantal. Hiervoor zijn een aantal oorzaken, waarbij opvalt dat de gemeente hierop een andere visie heeft dan de omliggende gemeenten en de Regiovisie. De gemeente Groningen stipt twee belangrijke oorzaken aan: het tekort aan woningen om een 'boeggolf' te veroorzaken en stagnatie van de woningbouwproductie op de uitleglocaties (Haks, 2006)¹. De Regiovisie voegt daar een derde oorzaak aan toe: een te hoog ambitieniveau (van Ravensteijn, 2006)².

De boeggolf

De gemeente Groningen houdt zelf een monitor bij van geplande individuele woningbouwprojecten. Dit doet zij niet alleen voor de periode tot 2009, belangrijk om de BLS-doelstelling te halen, maar ook voor de periode daarna. Interessant hierbij is dat er wel 7700 woningen in de periode 2006-2009 zijn gepland, maar dat verwacht wordt dat er slechts een kleine 3900 daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd. Bij veel projecten is het verwachte aantal woningen aangeduid met 0 (Gemeente Groningen, 2006). Dat betekent dat de gemeente zelf niet verwacht dat deze projecten ook daadwerkelijk tijdig zullen worden gerealiseerd, bijvoorbeeld omdat hierover nog geen overeenstemming is bereikt of omdat het project nog niet is uitontwikkeld. Om de doelstelling van 1600 woningen per jaar te halen, zijn er dus in principe genoeg woningen gepland, maar veel van deze projecten komen niet van de grond. Een aantal van deze projecten liggen binnenstedelijk (o.a. Ciboga), zijn onderdeel van herstructurering (o.a. Paddepoel, Vinkhuizen) of liggen in de uitbreidingsgebieden (o.a. Reitdiep, de Held). Een aanzienlijk deel van de woningbouw in Groningen is daarmee binnen de stadsgrenzen gepland. Dit neemt de nodige complexiteit en daaraan gekoppelde vertragingen met zich mee. Per woning wordt daarom een hogere BLS-subsidie verleend dan in andere regiogemeenten. Er is dus sprake van onderkenning van het feit dat de Groningse situatie lastiger is. De woningbouwopgave voor Groningen is niet alleen groot, maar het is tevens ingecalculeerd dat de nieuwbouwproductie niet gesmeerd zal lopen. Voor veel projecten is dit bij de gemeente nú al duidelijk, gegeven het feit dat men niet verwacht dat zij tijdig worden gerealiseerd (Gemeente Groningen, 2006). Wanneer de doelstelling niet wordt gehaald, is het voor omliggende gemeenten niet altijd mogelijk om een deel van de productie over te nemen. De Groningse gemeenten krijgen van de provincie namelijk contingenten toebedeeld, die niet mogen worden overschreden. Bij grote aantallen kan dit, binnen de regio, alleen door Assen worden overgenomen, omdat daar voldoende capaciteit is (van Ravensteijn, 2007). Wanneer de boeggolf zich daadwerkelijk aandient, zal de gestelde jaarlijks doelstelling behaald worden. Op dit moment zitten er echter nog veel projecten in de 'pijplijn', die wel in de periode 2005-2009 gebouwd zouden moeten worden, maar waarschijnlijk veel later worden gerealiseerd.

Uitbreidingslocaties

De provincie Groningen kent een restrictief ruimtelijk beleid, waarbij de nieuwbouwproductie binnen de provincie vooral moet plaats vinden in en rond de steden, met name de stad Groningen, aangezien dit de economische centra van de provincie zijn (Provincie Groningen, 2007). Op de uitbreidingslocaties rond Groningen zijn, vooral in het recente verleden, problemen geweest met de invulling ervan. Een aantal bouwbedrijven uit Twente heeft onder andere op de

¹ Zie de bijlage voor de samenvatting van het interview

² Zie de bijlage voor de samenvatting van het interview

locaties de Held, maar ook in Meerstad, aanzienlijke grondposities verworven om op deze locaties zelf woningen te kunnen realiseren. Onenigheid tussen de bouwers en het gemeentebestuur, onder andere over het meefinancieren van voorzieningen, zorgde ervoor dat op de locatie de Held bepaalde stukken onbebouwd bleven. Over de fase de Held III, tussen Vinkhuizen en het overige deel van de wijk, is in pas na lange tijd overeenstemming bereikt, nadat ook de gemeente tot de conclusie was gekomen dat men eruit moest komen. In Meerstad hebben de bouwers, zoals eerder genoemd, ook grondposities verworven. Hier wordt het echter anders aangepakt. De verder bij de stad, richting Hakstede, gelegen gronden, die niet in handen zijn van de bouwers, worden daar het eerst bebouwd. (Haks, 2006). De gemeenten Groningen en Slochteren hebben, samen met de overige marktpartijen, gezamenlijk grond in gebracht en de te ontwikkelen woningen zijn onderling verdeeld. Bij de gemeente Groningen is niet veel hoop dat men er ook nog uit komt met de Twentse bouwers. In de tussentijd verwacht men dat de nieuwe grondexploitatiewet van kracht wordt, zodat het 'free-rider' gedrag kan worden aangepakt, dat het bouwproces op bepaalde plekken aanzienlijk vertraagt (Haks, 2006). Verwacht wordt dat Meerstad door de grote hoeveelheid geplande woningen de boeg golf op gang brengt. Wanneer dit zich zal voordoen, zal dat pas zijn ná de periode 2005-2009.

Ambitieniveau bebouwde omgeving

Hoewel dit bij de gemeente Groningen niet als reden wordt opgegeven, leeft er bij de Regiovisie het idee dat er een derde reden is waarom de woningbouwproductie in Groningen lange tijd achter is gebleven: een te hoog ambitieniveau op het gebied van de kwaliteit van de bebouwde omgeving. Onder andere in de Held wilde de gemeente onder architectuur bouwen, terwijl de Twentse bouwers daar andere ideeën over hadden. Deze bouwers bouwen meer cataloguswoningen, die goedkoper te produceren zijn en waar een grote markt voor is. Dit botste met de visie van de gemeente en met name de toenmalige wethouder. Daarnaast is er het Cibogaterrein, waar jonge buitenlandse architecten in opdracht van de gemeente een uniek plan ontworpen (van Ravensteijn, 2006). Naar dit plan bleek echter weinig vraag. Zo ontbrak bij deze koopappartementen een eigen parkeerplaats. Door lange tijd deze ambitie, waarbij de kwaliteit op architectonisch gebied hoog moest zijn, vol te houden, zouden potentiële projecten verloren zijn gegaan. Inmiddels zou, volgens de Regiovisie, onder het nieuwe gemeentebestuur weer meer aandacht zijn voor de kwantiteit (van Ravensteijn, 2006). Het ambitieniveau voor de bebouwde omgeving zal hierdoor minder een rol spelen in de achterblijvende woningbouwproductie dan in het verleden.

3.4 Assen

De woningbouwproductie verloopt in Assen, in tegenstelling tot Groningen de afgelopen jaren, voorspoediger. De taakstelling voor de periode tot 2010 is dan wel hoger dan wat tot dusverre jaarlijks is gerealiseerd aan woningen, de afgelopen jaren schommelde het aantal opgeleverde woningen rond de taakstelling van 500 woningen (tabel 5, hoofdstuk 2). De twee belangrijkste oorzaken volgens de gemeente, en tevens de Regiovisie, voor het feit dat Assen haar doelstellingen tot nu toe redelijk benadert, zijn een reëel ambitieniveau en obstakelloze uitbreidingsgebieden (Stadman, 2006)³.

Ambitieniveau

Waar de gemeente Groningen, met name in het verleden, een te hoog ambitieniveau wordt toegedicht, is dat van Assen volgens gemeente en Regiovisie reëler. De gemeente richt zich

³ Zie de bijlage voor de samenvatting van het interview

binnen de regio niet op een specifieke doelgroep, maar wilt een breed aanbod realiseren. Er zijn relatief weinig herstructureringsgebieden, waar nieuwbouw een lang proces kan zijn, en op de uitbreidingslocatie Kloosterveen verloopt de productie goed (Stadman, 2006).

Obstakelloze uitbreidingslocaties

De provincie Drenthe stimuleert de groei van Assen. Zij heeft zich tot doel gesteld de kernen Assen en Emmen te helpen bij het verder ontwikkelen in kwantitatieve en kwalitatieve zin. Daarbij kan gerekend worden op provinciale medewerking bij ruimtelijke procedures en de verwerving van financiële steun voor de planrealisering. Daar waar deze ontwikkeling op gespannen voet staat met het beleid tot 'bescherming van de omgevingswaarden', kan vanwege het maatschappelijk belang de gewenste ontwikkeling de voorkeur krijgen (Provincie Drenthe, 2006). De grootste uitbreidingslocatie van Assen is Kloosterveen. Van de 700 woningen die Assen volgens de BLS-afspraken jaarlijks moet bouwen, verrijzen er 500 in Kloosterveen. De grond is daar voor een groot deel in handen van de gemeente, wat een sterkere onderhandelingspositie geeft. Bovendien is locatie groot genoeg om ook de komende jaren in de behoefte te voorzien, hetgeen men bijvoorbeeld ook in Groningen verwacht van Meerstad in de periode na 2010. Sturing door de gemeente voor de ontwikkeling van toekomstige planfasen is tevens mogelijk, wat blijkt uit aanpassingen in de nieuwe fasen van de wijk (van Ravensteijn, 2006). In de binnenstedelijke locaties ligt dit echter niet zo eenvoudig. De grond is hier meestal niet in handen van de gemeenten, waardoor men alleen een adviserende rol kan spelen. Een voorbeeld is de veelvuldige bouw van appartementen in het dure segment, waarbij de gemeente het liefst meer diversiteit had gezien (Stadman, 2006). De vergrote BLS-doelstelling (de extra 200 woningen) zal dus met name behaald kunnen worden als ook binnenstedelijk voortvarend wordt gebouwd. De ervaring in Groningen, waar de ontwikkeling van binnenstedelijke locaties soms traag verloopt, leert dat dit niet altijd het geval is (Boelens, 2006)⁴.

3.5 Leeuwarden

In het vorige hoofdstuk is de moeizame woningbouwproductie in Leeuwarden van de afgelopen jaren deels besproken. De belangrijkste oorzaken waren daarbij de concurrentie van omliggende gemeenten en het tekort aan beschikbare bouwlocaties (Smulders, 2006⁵; Van den Bos, 2006⁶). Daarnaast noemt de gemeente de eigen stroperige organisatie.

Concurrentie met omliggende gemeenten

Zoals eerder genoemd wilde de woningbouwproductie in Leeuwarden, met name in het duurdere segment, lange tijd niet vlotten. Zo concludeert de provincie Friesland (2005) dat in bijna de gehele provincie de doelstelling, bij de provincie richtgetal genoemd, voor de periode 2005-2009 groter is dan de verwachte groei van de woningbehoefte. Ook is de 'harde' plancapaciteit voldoende en vaak groter dan de verwachte groei. Omdat de Friese woningmarkt, zoals eerder gezegd, sterk regionaal is, vissen veel gemeenten in dezelfde vijver. In het verleden heeft Leeuwarden daar de gevolgen van ondervonden. Dit werd onder andere veroorzaakt door het feit dat in de omliggende, landelijke, gemeenten dezelfde woningen goedkoper werden aangeboden. De woningbouwproductie in deze gemeenten verliep tevens beter, omdat het met name ging om kleine toevoegingen aan dorpskernen, waardoor er geen aanpassingen aan bijvoorbeeld het voorzieningenniveau noodzakelijk waren. Dergelijke projecten zijn hierdoor minder complex dan de grote stedelijke uitbreidingswijken (Smulders, 2006). Door ingrijpen van de provincie is de

⁴ Zie de bijlage voor de samenvatting van het interview

⁵ Zie de bijlage voor de samenvatting van het interview

⁶ Zie de bijlage voor de samenvatting van het interview

woningbouw meer om Leeuwarden gesitueerd en heeft dit een verbetering tot stand gebracht. Het door de gemeente aangestipte imago probleem is aangepakt door in de meest recent voltooide woonwijk Zuiderburen aantrekkelijke woonmilieus te creëren die dichtbij het stadscentrum liggen. Beide maatregelen hebben geresulteerd in een grotere vraag naar woningen in de nieuwe uitbreidingswijken. Voor de komende periode verwacht men daarom dat dit probleem nauwelijks een rol speelt (van den Bos, 2006).

Tekort aan bouwlocaties

Lange tijd is de locatie Zuiderburen de enige uitbreidingslocatie van Leeuwarden geweest. Jaarlijks konden daar 150 tot 180 woningen worden gerealiseerd, lager dan beoogd, omdat een afzetmarkt ontbrak. Daarnaast ontstonden er problemen omtrent bodemsanering in de Zuidlanden wat, na lange procedures, de bouw ook daar vertraagde. Doordat men afhankelijk was van zo weinig locaties, betekende elke tegenslag een serieuze daling van de woningbouwproductie. Met slechts enkele binnenstedelijke plannen toegevoegd, was de productie hierdoor lange tijd laag (van den Bos, 2006). Volgens Smulders (2007) wordt bij het niet behalen van de doelstelling het resterende aantal te bouwen woningen tevens niet langer over de omliggende gemeenten gespreid. In het verleden konden omliggende gemeenten nog profiteren van de stagnerende woningbouw rond de stad, maar niet-gebouwde woningen kunnen niet meer worden 'overgeheveld'. Dit is in lijn met het streven van de provincie om de woningbouw rond Leeuwarden te concentreren.

Stroperige organisatie

De organisatie van de gemeente Leeuwarden was lange tijd stroperig en de prioriteiten werden elders gelegd. Plannen bleven hierdoor op het bureau liggen, waardoor nieuwe initiatieven traag op gang kwamen. Bovendien is lange tijd gefocust op aandachtsgroepen, terwijl er ook een grote behoefte was aan woningen in het duurdere segment. Hiervoor trok men naar omliggende gemeenten en Leeuwarden kreeg langzamerhand een woningvoorraad met een groot aandeel goedkope woningen, wat zijn weerslag had op het imago van de stad (van den Bos, 2006). Door het oprichten van een taskforce hoopt de gemeente nu sneller in te springen op nieuwe initiatieven en doormiddel van herstructurering van oude wijken en het aanbieden van diverse woonmilieus in de uitbreidingswijken, wordt getracht een bredere doelgroep aan te spreken (van den Bos, 2006).

3.6 Landelijk vs. lokaal

Eerder in het hoofdstuk zijn de belangrijkste knelpunten, zoals benoemd door de door het ministerie van VROM ingestelde *Taskforce Woningbouwproductie*, besproken. Hierbij valt op dat de benoemde knelpunten grotendeels overeenkomen met datgene wat de gemeenten zelf, met name

Knelpunten VROM	Onderzochte gemeenten		
	Groningen	Assen	Leeuwarden
Regelgeving overheid	X		X
Lokale procedures	X		X
Capaciteiten overheid			X
Capaciteiten markt			
Overig			Tekort aan locaties

Tabel 9 Knelpunten zoals aangegeven door de gemeenten

Groningen en Leeuwarden, aangeven als oorzaak van de (vroegere) stagnatie van de woningbouwproductie. Anderzijds is er ook een belangrijk knelpunt aangegeven dat niet als zodanig in het rapport van VROM is terug te vinden: een tekort aan bouwlocaties. Zie tabel 9. Hierin is te zien dat zowel regelgeving als lokale procedures de woningbouwproductie in Groningen en Leeuwarden hebben vertraagd. Assen is hierbij buiten beschouwing gelaten, omdat men daar thans, en in het recente verleden, de doelstellingen redelijk behaalt. In Groningen kan het hoge ambitieniveau van de gemeente worden geplaatst onder 'regelgeving overheid'. Het betreft hier niet zozeer regelgeving, maar ook het gevoerde beleid wordt hieronder verstaan. Door vast te houden aan een bepaalde 'kwaliteit', kwamen sommige plannen niet, of na lange tijd, tot uitvoering. Dit werd deels veroorzaakt doordat de vraag hiernaar ontbrak (Ciboga) en deels door het gebrek aan medewerking van marktpartijen (De Held). Het uitblijven van de 'boeggolf' in Groningen wordt vooral veroorzaakt doordat door lokale procedures te langzaam 'harde' plannen gereedkomen.

In Leeuwarden was, weliswaar in een wat verder verleden, het gemeentelijk beleid minder vraaggericht. Pas in de jaren negentig is hier verandering in gekomen, maar duurde het desalniettemin enig tijd voordat de vraagmarkt het nieuwe aanbod oppikte. Hiervoor was ingrijpen van bovenaf noodzakelijk. Daarnaast heeft milieuregelgeving de woningbouwproductie op de locatie de Zuidlanden vertraagd. De trage afhandeling door de overheid, zorgde voor lange locale procedures, hoewel het discutabel is dit het gevolg is van capaciteitsgebrek. In ieder geval is het ambtenarenapparaat hervormd, gezien de oprichting van een taskforce. Overigens is dit geen unicum. Zo heeft ook Groningen een Loket Bijzondere Initiatieven opgericht.

Tot slot wordt door de gemeente het gebrek aan locaties genoemd. Deze oorzaak staat echter niet geheel op zichzelf. Een gebrek aan locaties veroorzaakt op zichzelf geen stagnerende woningbouwproductie. Dit verandert echter wanneer door lange procedures of conflicten tussen overheid en marktpartijen, op de enige (grote) beschikbare uitbreidingslocaties niets tot stand komt. Het vierde, door VROM genoemde, knelpunt van een gebrek aan capaciteit bij marktpartijen, is niet onderzocht, aangezien deze scriptie zich primair op de overheid richt.

4 Vraag, opgave en productie

In de vorige hoofdstukken zijn de woningbouwdoelstellingen, de marktvrage en de oorzaken van de (eventuele) stagnerende woningbouwproductie behandeld. In dit hoofdstuk komen we op de vraag in hoeverre hier een verband tussen bestaat.

4.1 Woningmarkt en overheidsingrijpen

Anders dan de kantorenmarkt is de woningmarkt veel minder vraaggestuurd. De Bot (2006) kijkt daarbij of de woningmarkt ook onderhevig zou kunnen zijn aan de, in de kantorenmarkt bekende, varkenscyclus. Deze cyclus begint met een oplopen van de vraag naar te huren of te kopen ruimten. Op een gegeven moment kan niet meer op korte termijn aan de vraag worden voldaan. Hierdoor ontstaan tekorten, die tot een stijging in de markthuren en –prijzen leiden. Geconfronteerd met stijgende prijzen neemt de bereidheid van banken toe om projectontwikkeling te financieren en overheden zijn bereid het vergunningenbeleid te versoepelen, met het oog op groei van de werkgelegenheid. Wanneer het aanbod de vraag begint te overtreffen, bijvoorbeeld door afzwakking van de economische conjunctuur, zal de bouw niet direct worden stopgezet. Zo ontstaat er een aanbodoverschot, waarbij de markthuren en –prijzen dalen. Banken worden terughoudender met hun financieringsbeleid en overheden worden restrictiever in hun vergunningenbeleid. Wanneer de vraag naar ruimte weer toeneemt, zal de cyclus zich weer herhalen (Van Gool et al., 2001).

De Bot (2006) kijkt in haar vergelijking van de woningmarkt met de varkenscyclus naar de complexiteit van de bouwopgave, het rendement van de investering in het gebouw, de positie van vastgoedbeleggers en de beschikbaarheid van bouwlocaties. Geconcludeerd wordt dat de woningbouw niet complexer is dan de kantoorbouw, maar dat investering in de kantorenmarkt wel meer oplevert dan in de woningmarkt. Er is vaak sprake van langdurige huurcontracten, waarbij beleggers zich leegstand kunnen permitteren vanwege de hoge winst op de exploitatie. De investeringsdruk op de kantorenmarkt is hierdoor hoger, omdat beleggers liever in kantoren investeren. Tot slot is de locatie in de woningbouw zeer bepalend voor de prijs en het aanbod van grond is krap. Voor kantoren is het aanbod van grond ruimer, ook omdat lokale overheden meer opbrengsten genereren uit de uitgifte van grond dat is bestemd voor kantoren. De Wildt et al. (2005) geven aan dat de kantorenmarkt 20% van het totale bouwvolume in beslag neemt, terwijl de helft van de beschikbare grond een kantoor- of bedrijfsbestemming heeft. Tegelijkertijd oefenen gemeenten weinig invloed uit op de kantorenbouw, in tegenstelling tot de woningbouw. In tijden van hoogconjunctuur is er een grotere vraag naar huurkantoren, en neemt de bouw ervan na verloop van tijd tevens toe. De bouw van kantoren is daarmee responsiever op de vraag, dan woningbouw. Bij laatstgenoemde is de voorraad meer bepalend dan de nieuwbouw (zie tabel 10).

De Bot (2006) concludeert hieruit dat de woningbouw niet onderhevig is aan de varkenscyclus, omdat, ondanks het tekorten op de woningmarkt, de productie niet onbeperkt kan worden opgevoerd vanwege het schaarse aanbod aan grond. Dit is een direct gevolg van overheidsinterventie. Volgens Terpstra (1993) is er, nog altijd, sprake van een actief gemeentelijk grondbeleid dat gekenmerkt kan worden als initiërend, instrumenteel en risiconemend. Dit is in de loop der tijd veranderd van een sterk 'top-down' grondbeleid naar een 'bottom-op' grondbeleid, waarbij meer marktgericht wordt gewerkt en samenwerking op voet van gelijkheid moet worden aangegaan met private organisaties. In de jaren negentig wordt het voor overheden namelijk steeds duidelijker dat het behalen van het beoogde maatschappelijke rendement met het klassieke instrumentarium steeds stroever verloopt. Projectontwikkelaars en andere private

	Kantorenbouwmarkt	Woningbouwmarkt
Kwaliteitseisen	flexibel	star
Aanbod grond	ruim	krap
Conjunctuur	elastisch, volumereactie	inelastisch, prijsreactie
Continuïteit productie	sterke discontinuïteit	sterke continuïteit
Opdrachtgevers	veel eigenbouw, met stabiliserend effect	weinig eigenbouw
Levensduur vastgoed	kort, snelle vervanging	lange, dure renovaties
Ontwikkelingstraject	weinig infrastructuur, korter ontwikkeltraject	veel infrastructuur en voorzieningen, hoge voorinvestering, complexe procedures
Flexibiliteit	schuiven tussen huur en koop gemakkelijk, zowel nieuw als voorraad	veel regels en afspraken over huur en koop

Tabel 10 Verschillen tussen kantorenbouw en woningbouw (bron: de Wildt et al., 2005)

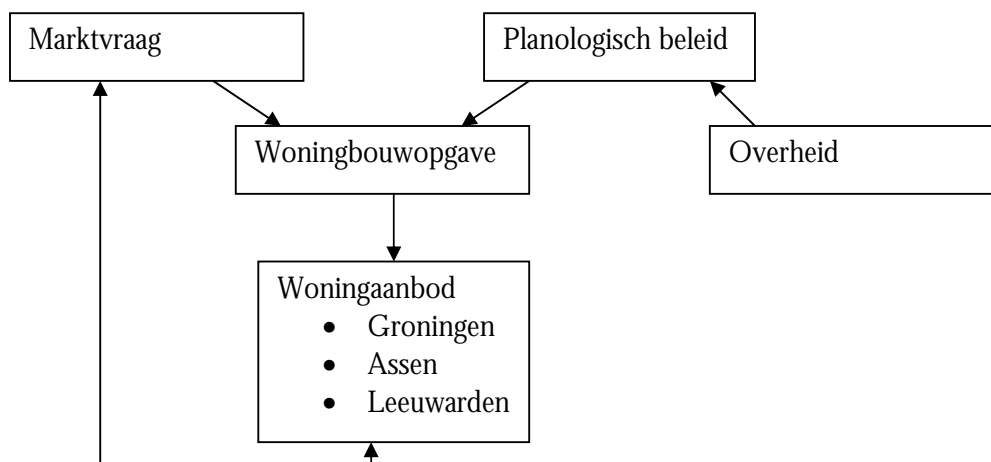
actoren bleken in de praktijk vooral die percelen grond te verwerven die gemakkelijk te bebouwen waren en lucratief in exploitatie konden worden genomen. Voor gemeenten bleven die gebieden over die in verwerving en exploitatie duur waren (Terpstra, 2000). Via samenwerking probeerden overheden tot een verevening van de kosten te komen en een marktconform aanbod van woningen en woondiensten te realiseren.

Ondanks de deregulering en decentralisatie die in de jaren tachtig is ingezet, blijven gemeenten, op het gebied van de volkshuisvesting, echter eindverantwoordelijk. De sterke betrokkenheid van de overheid ten aanzien van het grondbeleid valt hiermee te verklaren. Hierbij spelen markimperfecties en 'merit good'-overwegingen mee (Arnoldus, 1999). Voeg hierbij de sturende rol van de overheid op het gebied van de ruimtelijke ordening, en men heeft een verklaring voor het feit dat de woningmarkt zich onttrekt aan de varkenscyclus. De woningmarkt is een aanbodmarkt, waarbij bij een toenemende prijsontwikkeling geen overaanbod wordt gecreëerd, waar de vraagmarkt weer op kan reageren, zoals dat in een ontspannen woningmarkt het geval zou zijn. De vraag is in hoeverre er deze overheidsinterventies van invloed zijn op woningbouwopgaven en daaraan gekoppeld de woningbouwproductie, specifiek in de drie gemeenten die onderwerp zijn van dit onderzoek.

4.2 Vraag, opgave en productie

In hoofdstuk 2 is de totstandkoming van de woningbouwopgaven in Groningen, Assen en Leeuwarden besproken en kwam naar voren dat er geen sprake is van een volledige afspiegeling van de vraag in de kwalitatieve opgave. In kwantitatief opzicht ligt de woningbouwopgave hoger dan de lokale behoefte, omdat de desbetreffende gemeente graag wilt 'groeien'. Zonder uitzondering streven de provincies een gebundelde concentratie van verstedelijking na, waarbij de drie hoofdsteden dienen als 'groeikernen'. Achtergrond van dit beleid is het tegengaan van de vergaande verstedelijking van het platteland en de, recentelijk vaak aangestipte, 'verrommeling' van de open ruimte. De woningbouwopgave heeft dus een sterke beleidscomponent. Met het schematische conceptuele model van figuur 1 als basis, kan vervolgens een link worden gelegd met de voortgang van de woningbouwproductie (figuur 8).

Zoals in figuur 8 is weergegeven, draait het hierbij om de terugkoppeling van het woningaanbod op de marktvaart en vervolgens is het de vraag of dit van invloed is op de voortgang van de bouwproductie. Hierbij leveren de ervaringen in de gemeenten Groningen en Leeuwarden de meeste aanknopingspunten, waarbij zowel sprake is van een stagnerende woningbouwproductie als een gestuurde woningmarkt. Daar moet echter wel bij worden aangetekend, dat er vrijwel



Figuur 8 Conceptueel model van woningaanbod in relatie tot de markt vraag

altijd sprake is van een gestuurde woningmarkt (zie paragraaf 4.1). Bij het nieuwbouwaanbod kan onderscheid gemaakt worden tussen twee factoren: de locatie en het feitelijke aanbod. Als het gaat om de locatie van het woningaanbod, staat vast dat dit slechts mogelijk is op locaties waar dit volgens het bestemmingsplan mogelijk is. Dit bestemmingsplan is het resultaat van overheidsbeleid. In de relatie tussen de factor locatie en de woningbouwproductie, valt op dat de locatiefactor wel degelijk van belang is.

Groningen

Vanuit de provincie Groningen worden woningbouwcontingenten gebruikt als instrument voor de ruimtelijke ordening. Deze contingenten hebben tot doel om een limiet te geven aan de woningbouwproductie. Daarnaast heeft iedere gemeente een eigen taakstelling. De gemeente met de grootste taakstelling en hoogste contingent is Groningen. Een achterblijvende productie in Groningen, betekent echter niet dat een omliggende gemeente een deel van de nieuwbouwproductie kan overnemen, omdat het woningbouwcontingent dat verhindert. Alleen andere (grote) gemeenten die nog ruimte hebben, omdat het contingent dat toelaat, kunnen hiervoor in aanmerking komen. Binnen de regio is dit vooral de gemeente Assen (van Ravensteijn, 2007).

De nieuwbouw van sociale huurwoningen legt de gemeente met alle woningbouwcorporaties binnen de gemeente vast in een lokaal akkoord. Het meest recente akkoord voorziet in 8000 woningen voor de komende tien jaar. Om deze productie van 800 woningen per jaar ook daadwerkelijk te halen, wordt een hulpstructuur in het leven geroepen, waarbij knelpunten zoveel mogelijk ter plekke worden opgelost (Haks, 2007). Deze vorm van sturing is lastiger als het gaat om koopwoningen. Op de grootste (toekomstige) uitbreidingslocatie van de stad, Meerstad, is daarom samenwerking gezocht met marktpartijen. Dit heeft geleid tot een ontwikkelplan, waarbij de gemeente zelf 20 procent van de grond en 30 procent van de productierechten heeft. Echter, een deel van Meerstad is, opnieuw, in handen van de Twentse bouwers, die, tot nu toe, nog geen samenwerking zijn aangegaan. Daarom zal eerst dat deel van Meerstad worden ontwikkeld waar de gemeente wel met ontwikkelaars tot overeenstemming is gekomen. Daarmee lijkt de geschiedenis zich te herhalen, waarbij een deel van de uitbreidingslocatie veel later dan gepland zal worden ontwikkeld. De Groningse situatie kenmerkt zich daarbij vooral door het feit dat onenigheid over de ontwikkeling van uitbreidingslocaties hebben geleid tot vertraging van de nieuwbouwproductie. Een vertraging die tevens niet door omliggende gemeenten kan worden weggewerkt, vanwege een streng ruimtelijk orderingsbeleid van de provincie.

Assen

De provincie Drenthe stuurt sterk aan op de verstedelijking van de vier grootste stedelijke gemeenten. Naast Assen zijn dat dus ook de gemeenten in de zuidrand van de provincie: Meppel, Hoogeveen en Emmen. De provincie staat niet toe dat grote aantallen woningen worden bijgebouwd in de landelijke gemeenten (provincie Drenthe, 2004). De belangrijkste uitzondering hierop is de locatie Ter Borch in de gemeente Tynaarlo. Omdat deze locatie tegen de stad Groningen wordt aangebouwd, is deze locatie van dit principe uitgezonderd (Boelens, 2006). De gemeente Assen heeft hierdoor een regionale taakstelling, die naar tevredenheid van provincie en regio wordt vervuld.

Hoewel enigszins gechargeerd, kan de stijl van de gemeente Assen gekenmerkt worden als *laissez faire*. Zo neemt de gemeente geen stelling tegen de (in Groningen en Leeuwarden zo gehate) catalogusbouw. De gemeente richt zich daarbij niet op een bepaalde doelgroep in het bijzonder, maar streeft ernaar de woningbehoefte in zijn algemeen te voorzien. Wat betreft de sociale huursector is de gemeente, in tegenstelling tot het verleden, waarbij de gemeente zich tot de grootste corporatie beperkte, nu bezig met drie woningcorporaties convenanten af te sluiten voor de bouw van sociale huurwoningen. Het is niet mogelijk om direct een relatie te leggen met de houding van de gemeente en de voortgang van de woningbouwproductie, maar deze heeft het ook zeker niet gehinderd. Tot op heden is de gemeente echter sterk afhankelijk van één locatie. Het succes van Kloosterveen is daarmee ook een beetje het succes van Assen. Wanneer de gemeente op andere locaties net zo voortvarend te werk gaat, zal ook na de voltooiing van Kloosterveen de productie op gang blijven.

Leeuwarden

De woningmarkt in Leeuwarden is, veel sterker dan in Groningen en Assen, regionaal. De provincie kan hierdoor via eigen woningbehoefteonderzoeken de vraag redelijk inschatten. Aan de gemeenten geeft de provincie richtgetallen voor de realisatie van woningen tot 2010. Periodiek wordt gekeken hoever gemeenten zijn met dit richtgetal, waarbij het achterlopen op dit getal niet direct leidt tot overheveling naar andere gemeenten. Eerst zal getracht worden om maatregelen te nemen om de productie op te voeren (Smulders, 2007). Alleen met de grote achterstand van de productie in Leeuwarden is eenmalig besloten om 880 woningen door omliggende gemeenten te laten realiseren, waarbij niet in concurrerende segmenten mocht worden gebouwd. De provincie stuurt daarmee sterk aan op een concentratie van de productie rond Leeuwarden.

De gemeente Leeuwarden is lange tijd minder populair geweest als vestigingsgemeente dan haar buurgemeenten, wat de ontwikkeling van een gedifferentieerder woningaanbod in de stad stagneerde. Ook na matiging van de productie in de buurgemeenten, kostte het tijd voordat ook vanuit de vraagmarkt de belangstelling voor het Leeuwardense nieuwbouwaanbod toenam. Dit valt te verklaren vanwege het feit dat de vraag naar het nieuwbouwaanbod op locatie A zich niet één op één vertaalt naar locatie B. De gebundelde verstedelijklingsgedachte, die bij alle overheidslagen leeft, gaat hier echter aan voorbij. Het (regionale) aanbod wordt gebundeld en het nieuwbouwaanbod wordt vervolgens geconvergeerd naar een beperkt aantal locaties. Daarmee wordt een tweede relatie tussen de locatiefactor en de woningbouwproductie aangesneden: het beperkte aantal locaties maakt de woningbouwproductie gevoelig voor (incidentele) tegenslagen. Dit is een fenomeen dat zich zowel in Leeuwarden als Groningen heeft voorgedaan. Vertraging op één locatie kan tot gevolg hebben dat jaarlijks honderden geplande woningen niet gebouwd worden.

Woningaanbod

Naast de factor locatie is er het feitelijke woningaanbod. In hoofdstuk 2 is naar voren gekomen dat bij het opstellen van de woningbouwopgave een inventarisatie wordt gemaakt van de woningbehoefte. Welk aanbod uiteindelijk wordt ontwikkeld, op het gebied van prijs, eigendomsverhouding en woningtype, kan echter sterk worden beïnvloed door het beleid van de gemeentelijke overheid. Het bekendste voorbeeld hiervan is wellicht de zogenoemde 'Rotterdamse aanpak', waarbij het gemeentebestuur van Rotterdam doormiddel van het volkshuisvestingsbeleid de instroom van 'kansarmen' in een aantal buurten probeerde tegen te gaan, door de selectieve migratie (naar inkomen, etniciteit en huishoudensamenstelling) om te buigen (KEI, 2007). Het bijbehorende maatregelenpakket omvatte onder andere het bevorderen van het eigenwoningbezit, een meer diverse voorraad door herstructurering, het instellen van een inkomenseis bij het zich vestigen in de stad en een regionaal aanbodmodel voor woonruimteverdeling.

Dergelijke maatregelen zijn niet ingevoerd in de drie onderzochte gemeenten, maar het nieuwbouwaanbod moet wel een 'gewenst' aanbod zijn. Zo zullen de gemeentelijke woonplannen nooit reppen over het aantrekken van 'kansarme' bewoners, maar wordt er wel uitvoerig gesproken over het aantrekken van nieuwe inwoners uit hogere inkomenscategoriën. Daarnaast hebben deze overheden, met name Groningen en Leeuwarden, een grote voorkeur voor kwalitatief hoogstaande nieuwbouw en een afkeer voor catalogusbouw. In het geval van particulier opdrachtgeverschap ziet men graag samenwerking tussen bewoners, opdat onderlinge afstemming plaatsvindt. Wanneer gemeenten hiermee niet tot overeenstemming kunnen komen met ontwikkelaars, of wanneer de vraagmarkt het af laat weten, wordt er uiteindelijk niets gerealiseerd. Onenigheid over de invulling van het plan, leidde in Groningen tot aanzienlijke vertraging op de locatie De Held III en naar de geplande woningen op het Cibogaterrein, bleek nauwelijks te vraag te zijn.



Figuur 9 Cibogaterrein, maart 2007

In Leeuwarden werd de ontwikkeling van de locatie Zuiderburen eveneens vertraagd door het uitblijven van de vraag. Een mismatch tussen vraag en aanbod kan derhalve dus wel degelijk tot lagere woningbouwproductie leiden. Daarbij moet eveneens sprake zijn van een vermindering

van de schaarste op de woningmarkt, waardoor men makkelijker een de keuze maakt voor een woning elders. Niet voor niets lijkt de ontwikkeling van de eerder genoemde locaties thans, in een periode waarin de economie aantrekt, te versnellen. Zolang de economie aantrekt, is het daarmee makkelijker het, door de overheid gewenste, aanbod te realiseren. Dit neemt niet weg dat er wel degelijk een verband is tussen vraag, woningbouwopgave en de voortgang van de woningbouwproductie. Externe factoren als economische en demografische ontwikkelingen kunnen de druk op de woningmarkt vergroten of verkleinen. Wanneer de planontwikkeling zich daarbij niet aanpast aan de gewijzigde omstandigheden, heeft dit gevolgen voor de woningbouwproductie.

Conclusie

In deze scriptie is onderzocht hoe de woningbouwopgaven van de gemeenten Groningen, Assen en Leeuwarden tot stand komen, in hoeverre daarbij rekening wordt gehouden met de marktvrage en of er een relatie is met de (eventuele) achterblijvende woningbouwproductie.

Woningbouw als overheidstaak

Al decennia lang speelt de overheid een belangrijke rol op het gebied van de woningbouw. Wat begonnen is als een poging tot verbetering van de volkshygiëne, is uitgegroeid tot een brede volkshuisvestingstaakstelling. Sinds de jaren negentig wordt meer gezocht naar andere vormen dan de, tot dan toe gebruikelijke, 'top-down sturing', ondermeer door het verzelfstandigen van woningcorporaties en het toenemend gebruik maken van publiek-private samenwerking (pps). De overheid blijft echter haar verantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting behouden, terwijl tevens meer verantwoordelijkheid is gegeven aan andere actoren. Het is deze afhankelijkheid die de vraag oproept in hoeverre de overheid als zodanig nog in staat is de behoeften vanuit de vraagmarkt te faciliteren.

De met de gemeenten Groningen, Assen en Leeuwarden gemaakte BLS-afspraken zijn vooral kwantitatief van aard, waarbij de regio wordt afgerekend op het aantal gebouwde woningen. De doelstelling voor de betreffende gemeenten ligt daarbij hoger dan dat wat de gemeenten en regio zelf als haalbaar inschatten. De kans dat de BLS-doelstellingen volledig worden behaald, lijkt daarmee klein. In kwalitatief opzicht wordt door de gemeenten zelf de samenstelling aangegeven van het nieuwbouwaanbod aangegeven. Met name Groningen en Leeuwarden hebben daarbij te maken met omvangrijke herstructureringsprojecten, waarbij een aanzienlijk deel van de bestaande voorraad wordt vervangen. Het aandeel sociale huurwoningen zal daarbij worden verminderd ten gunste van woningen in de koopsector. In Assen speelt dit minder en bovendien wordt een drastische vermindering van de goedkope woningvoorraad (met name flatwoningen zonder lift) voorzien voor de lange termijn, om hiermee bepaalde doelgroepen (met name jongeren) voor de stad te behouden. Over het algemeen kan gezegd worden dat de gemeente minder geforceerd het woningaanbod probeert te sturen en wellicht de woningbouwproductie daar een handje mee heeft geholpen.

Op de uitbreidingslocaties bestaat in alledrie de gemeenten het leeuwendeel van het nieuwbouwaanbod uit koopwoningen. Particulier opdrachtgeverschap maakt daarvan slechts een klein deel uit. De grond moet daarbij in handen zijn van de gemeente, aangezien projectontwikkelaars hier niet in willen investeren. Gemeenten zijn daarbij, met Groningen en Leeuwarden voorop, erg gecharmeerd van een gezamenlijke aanpak, waarbij bewoners in samenwerking met een architect een gehele straat ontwerpen. Van een geheel individuele keuze van de woning is dan geen sprake.

Woningbouwproductie

Hoewel de gemeente Assen recentelijk de woningbouwproductie op peil heeft weten te houden, is dit niet het geval in Groningen en Leeuwarden. De achterliggende oorzaken lijken divers, maar zijn dikwijls terug te voeren op de veranderde rol van de overheid in de woningbouw. Zij kan slechts in beperkte mate de aard en omvang van het nieuwbouwaanbod naar eigen inzicht bepalen. Op een aantal binnenstedelijke locaties is deze mogelijkheid er soms nog steeds, maar bij het ontbreken van grondposities is het bestemmingsplan de enige mogelijkheid om nog enige

regie te voeren. Het bestemmingsplan bepaalt echter niet of er gebouwd gaat worden. In het verlengde hiervan ligt het tekort aan bouwlocaties, iets dat als een rode draad door de problematiek van Groningen en Leeuwarden loopt. Immers, door het gebrek aan alternatieven kan een enkele locatie verantwoordelijk zijn voor het stagneren van de bouwproductie in een gemeente. Feitelijk hebben alledrie de gemeenten hiermee te maken, ook Assen. In deze gemeente wordt het grootste deel van het nieuwbouwaanbod op één locatie gerealiseerd. Het 'succes' van Assen is dan ook min of meer te verklaren uit de voorspoedige gang van zaken in Kloosterveen. Ook de zogenoemde 'boeggolf' kan hiermee in verband worden gebracht: in de 'zachte' plannen staan een groot aantal woningen ingepland, waarvan, in het geval van Groningen, het merendeel op een grote uitbreidingslocatie zal worden gerealiseerd. Op de langere termijn moet deze locatie een groot deel van de jaarlijkse productie voor haar rekening nemen, wat een grote afhankelijkheid van deze locatie betekent, in dit geval Meerstad. Op de grote uitbreidingslocaties is vrijwel uitsluitend sprake van publiek-private samenwerking, waarbij gemeenten zelf het recht hebben een deel van de woningen te realiseren en plankosten evenredig worden verdeeld. Wanneer sommige partijen zich van deze constructie afkeren, zoals in Meerstad het geval is, stuit men opnieuw op problemen. Maar ook vertragende MER- of bezwaarprocedures, zoals bijvoorbeeld op de locatie de Zuidlanden in Leeuwarden, zorgen voor onvoorziene vertragingen. Ook de gemeenten kunnen aan deze situaties weinig veranderen. Men zal het ongetwijfeld willen, maar daarvoor ontbreken de (wettelijke) middelen.

Probleemstelling en onderzoeksvraag

Terugkerend de onderzoeksvraag, is gesteld dat er een verschuiving heeft plaats gevonden van een kwantitatieve naar een meer kwalitatieve woningnood en dat de kwalitatieve behoeften vanuit de vraagmarkt niet genoeg door in de, door de overheid opgestelde, doelstellingen zouden doorklinken en dat dit eventueel mede de oorzaak van het niet behalen daarvan.

In het gelaagde bestuur dat Nederland kent wordt, in samenspraak met gemeenten in stedelijke regio's, een regionale doelstelling afgesproken met het Rijk en de provincies. Per gerealiseerde woning wordt subsidie (BLS) aan de regio uitgekeerd, waarbij de verdeling tussen de gemeenten onderling geschiedt. De gemaakte prestatieafspraken zijn echter een inschatting van het Rijk, maar verschilt soms aanzienlijk met dat van de gemeenten. In kwantitatieve zin maken de gemeenten dus ook een eigen inschatting, waarbij rekening wordt gehouden met de aard van de woningmarkt. In Friesland is deze bijvoorbeeld meer regionaal georiënteerd dan in Groningen en Drenthe. Daarnaast is er sprake van een sterke concentratie van het regionale nieuwbouwaanbod in deze gemeenten, vanuit verstedelijkingsmotieven in het provinciale beleid. In kwalitatieve zin wordt met de factor locatie duidelijk weinig rekening gehouden. Wat betreft het woningtype wordt wel rekening gehouden met de vraagmarkt, getuige de woningbehoefteonderzoeken en de vertaalslag die gemaakt wordt naar het aanbod. Het blijft echter de vraag in hoeverre gestuurd kan worden op het woningtype, aangezien niet altijd datgene wordt gerealiseerd waar, blijkbaar, grote behoefte aan is. Een goed voorbeeld vormt het particulier opdrachtgeverschap, waar zeker behoefte aan is, maar waar alleen op gemeentelijke grond ruimte voor wordt vrijgemaakt. Alle woonplannen ten spijt, het aanbod laat zich niet (meer) volledig sturen door de overheid.

Een belangrijke oorzaak van het feit dat de woningmarkt zich onttrekt aan de varkenscyclus is het schaarse aanbod van grond. De krapte die hierdoor ontstaat op de woningmarkt, maakt van de woningmarkt een aanbodmarkt. Dit tekort aan bouwgrond voor woningen is een gevolg van het overheidsbeleid, dat erop is gericht het platteland niet te laten verstedelijken. Wanneer de drie onderzochte gemeenten met elkaar worden vergeleken, is duidelijk dat zij in ieder geval aan deze beperking zijn gehouden. Binnen de marges die gemeenten hebben om een eigen woonbeleid op te stellen, valt op dat de gemeente Assen ten opzichte van Groningen en Leeuwarden duidelijker inspeelt op de behoeften vanuit de vraagmarkt. Denk daarbij aan de pogingen om het aanbod aan

te passen, zowel in de uitbreidingsgebieden (Kloosterveen) als in het centrum van de stad. De mogelijkheden die de gemeente daarbij heeft zijn, bijvoorbeeld in het centrum van de stad, echter beperkt, vanwege het ontbreken van grondposities. Dat betekent echter nog niet dat grondeigendom altijd een garantie is voor een geslaagd project. Het Cibogaterrein in Groningen is daarvan een duidelijk voorbeeld. Het hebben van grondposities kan echter wel een middel zijn om de overheid de ruimte te geven aan haar taak, namelijk het dienen van haar burgers, te voldoen.

In dit verband kunnen twee, wellicht ideologische, stromingen worden onderscheiden: een terugtrekkende overheid die alleen als 'nachtwaker' functioneert en een overheid die, op het gebied van de volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, de totale regie in handen heeft. Op dit moment is van geen van beide sprake. De overheid eigent zich een belangrijke rol toe, maar de middelen ontbreken om dit waar te maken. De nieuwe grondexploitatiewet kan een antwoord bieden op het probleem van kostenverhaal binnen een exploitatie, waardoor gemeenten niet alleen opdraaien voor de kosten van voorzieningen van algemeen nut. Wat dit voor de woningbouwproductie betekent, is het echter de vraag. Diegenen die een terugtrekkende overheid voorstaan, zullen pleiten voor gemeenten die zich slechts beperken tot het aanleggen van voorzieningen. Woningbouw is dan vooral een marktaangelegenheid. Daartegenover staat de actief grondverwervende overheid, die onder meer door gebruik te maken van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en de onteigeningswet de gehele bouwproductie, in samenwerking met de woningbouwcorporaties, voor haar rekening neemt.

In de huidige situatie wordt door overheden getracht de woningbouw te stimuleren, maar legt zij haar tegelijkertijd beperkingen op. De vraag of het onvoldoende rekening houden met de woningbehoefte een oorzaak is van de stagnatie in de woningbouwproductie, kan daarmee bevestigend worden beantwoord. Er worden wel degelijk woningbehoefteonderzoeken gehouden en iedere onderzochte gemeente heeft een woonplan opgesteld. Het ruimtelijke ordeningregime zorgt echter voor een beperkt aanbod van grond. Daarmee kan geen sprake zijn van het voldoen van de bestaande vraag. Alle drie onderzochte gemeenten hebben met dit verschijnsel te kampen. Zij hebben op dit moment een grote uitbreidingslocatie ter beschikking, waar een groot deel van de nieuwbouw in de gemeente moet worden gerealiseerd. Alternatieven ontbreken daarbij. Een ruimere mogelijkheid voor gemeenten om op zoveel mogelijk grond binnen de gemeentegrenzen de woningbouwoptie open te laten, kan daarbij wellicht een uitkomst bieden. Daarmee kan een tekort aan bouwgrond worden ondervangen, kan grondspeculatie worden verminderd, en kunnen gemeenten ervoor kiezen de grond eerst zelf te bemachtigen.

Literatuurverantwoording

- ARNOLDUS, P.N.E. (1999).** Woningbouw. Tussen markt en overheid. Den Haag: SDU/CPB
- BAANDERS (1995).** 'Uitvliegen of uitstellen: reacties op het economisch klimaat'. In: *Bevolking en gezin* 24 (1), p. 1-26.
- BOT, M.L. DE (2006).** *De woningmarkt en de varkenscyclus. Of hoe het verder ging met de drie kleine biggetjes* [online]. Beschikbaar op: www.nirov.nl [15 december 2006]
- BUITELAAR, E; H. MERTENS, B. NEEDHAM & G. DE KAM (2006).** *Sturend vermogen en woningbouw*. Utrecht: Nethur.
- BUREAU MIDDELKOOP (2006).** *Monitor II, Concept1. Regio Groningen-Assen. Oktober 2006*. Haarlem: Bureau Middelkoop.
- CAMMEN, H. VAN DER & L.A. DE KLERK (1996).** *Ruimtelijke ordening. Van plannen komen plannen: de ontwikkelingsgang van de ruimtelijke ordening in Nederland*. Wijk bij Duurstede: Hentenaar.
- CBS (2006).** CBS Statline [online]. Beschikbaar op: statline.cbs.nl [4 december 2006]
- EKKERS, P. (2002).** *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- GEMEENTE ASSEN (2003-1).** *Kwaliteiten van woonmilieus en woningen. Marktanalyse van het wonen in Assen*. Assen: Gemeente Assen.
- GEMEENTE ASSEN (2003-2).** *WOONplan. Groeien met kwaliteit*. Assen: Gemeente Assen.
- GEMEENTE GRONINGEN (2005-1).** *Trenrapport Wonen 2005*. Groningen: Gemeente Groningen.
- GEMEENTE GRONINGEN (2005-2).** *Woningmarkt Monitor Groningen. Jaarbericht 2005*. Groningen: Gemeente Groningen
- GEMEENTE GRONINGEN (2006).** *Meerjarenplanning woningbouw*. Groningen: Gemeente Groningen.
- GEMEENTE LEEUWARDEN (2003).** *Woonplan Leeuwarden*. Leeuwarden: Gemeente Leeuwarden.
- GOOL, P. VAN; P. JAGER & R.M. WEISZ (2001).** *Onroerend goed als belegging*. Groningen: Stenfert Kroese. p. 105-106
- HENNEPE, A.G. TER (1979).** *De markt van nieuwbouw van woningen*. Amsterdam: Economisch instituut voor de bouwnijverheid.
- KOPER, A. (2001).** Nederland bouwt veel te weinig huizen. In: *Opinie, Volkskrant* (28 juni 2001)
- KEI (2007).** Vestigingsbeleid Rotterdam, de aangescherpte woonvergunning [online]. Beschikbaar op: www.kei-centrum.nl [7 maart 2007].
- MULDER, K. (2003).** Winkels, scholen, cafés en speeltuinen. In: *Volkshuisvesting* (november 2003)
- NIEUWS.NL (2003).** Bouwfonds: Dalende woningbouwproductie onnodig [online]. Beschikbaar op: <http://www.nieuws.nl/archief/2003-9-> [10 oktober 2006]
- OTTENS, E. (2001).** De aanloop naar de Woningwet: 'de hollen der mensen...'. In: *Wonen, woning wet. 100 jaar woningwet*. Amsterdam: Stedelijke Woningdienst Amsterdam
- PROVINCIE DRENTHE (2004).** *Provinciaal Omgevingsplan II*. Assen: Provincie Drenthe.
- PROVINCIE FRIESLAND (2003).** *Diagnose van de woningmarkt in Fryslân in 2003 en 2015*. Leeuwarden: Provincie Friesland.
- PROVINCIE FRIESLAND (2005).** *Rapportage Woningmarktmonitor 2005*. Leeuwarden: provincie Friesland.
- PROVINCIE GRONINGEN (2006).** Samenvatting POP I [online]. Beschikbaar op: <http://www.provinciegroningen.nl/groningeningebieden/samenvattingpop/woneningroningen> [26 februari 2007]

- REMKES, J. (2000).** *Nota Mensen, wensen, wonen - wonen in de 21^e eeuw* [online]. Beschikbaar op: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=1038> [28 mei 2005]
- SCHAAR, J. VAN DER (2003).** *Markten, instituties, instrumenten*. Amsterdam: RIGO Research Advies
- SCHINKEL, J. (2000).** De economie feest verder, maar wel op plateauzolen. In: *NRC Handelsblad* ((15 september 2000)
- TERPSTRA, P.R.A. (1993).** *Vastgoed en grond. Organisatie en beleid*. Bussum: Coutinho.
- TERPSTRA, P.R.A. (2000).** De spilfunctie van het grondbeleid voor de ruimtelijke ordening. In: *Tijdschrift B&G*, jaargang 27(2000) 2, p. 26-30. Den Haag: BNG
- VEEN, J. VAN (2005).** De corporatie: van sociale huisvester tot vastgoedconcern. Een duizendpoot in spagaat. In: *Nul20* (januari 2005). Tevens beschikbaar op: http://www.nul20.nl/nr18/1vd_1.html
- VROM, MINISTERIE VAN (2001).** *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, deel 3 (kabinetsstandpunt)* [online]. Beschikbaar op: http://www.vrom.nl/docs/5enota_dl3/VijfdeNota_totaal.pdf [8 december 2006]
- VROM, MINISTERIE VAN (2002).** *Achterblijvende woningbouwproductie, problematiek en maatregelen. Eindrapport Taskforce Woningbouwproductie* [online]. Beschikbaar op: www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=w294 [16 december 2006]
- VROM, MINISTERIE VAN (2004).** Nota Ruimte [online]. Beschikbaar op: www.vrom.nl [10 oktober 2006]
- WILDT, R. DE; G. KEERS; J. VAN DER SCHAAR; H. VAN DER HEIJDEN; P. DE VRIES & H. BOUMEESTER (2005).** *Marktimperfecties in woningbouw. Samenvatting*. Amsterdam/Delft: RIGO/OTB.
- ZUIDEMA (2003).** Economische groei en bouwproductie. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid.

Mondelinge bronnen:

- BOELENS, J. (2006).** Gegevensbeheerder Ruimtelijke Ordening en economie provincie Drenthe. Gesprek gevoerd op: 21 november 2006
- BOS, A. VAN DEN (2006).** Coordinator woninbouw dienst Stadsvernieuwing gemeente Leeuwarden. Gesprek gevoerd op: 28 november 2006
- HAKS, J. (2006).** Senior projectadviseur Wonen gemeente Groningen. Gesprek gevoerd op: 21 november 2006
- RAVENSTEIJN, J. VAN (2006).** Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening provincie Groningen. Gesprek gevoerd op: 16 november 2006
- SMULDERS, M. (2006).** Beleidsmedewerker Wonen en Stedelijke Vernieuwing provincie Fryslân. Gesprek gevoerd op: 14 november 2006
- STADMAN, D. (2006).** Beleidsmedewerker Wonen gemeente Assen. Gesprek gevoerd op: 13 november 2006.

Email:

- BOS, A. VAN DEN (2007).** *Re: Vraag scriptie* [5 maart 2007].
- HAKS, J. (2007).** *Re: Vraag scriptie* [1 maart 2007].
- RAVENSTIJN, J. VAN (2007).** *Re: Woningbouw* [20 januari 2007].
- SMULDERS, M. (2007).** *Re: Woningbouw* [16 januari 2007].

Filename: Thesistekst
Directory: E:
Template: X:\Data\Application
Data\Microsoft\Templates\Normal.dot
Title: Inleiding
Subject:
Author: Banbeek
Keywords:
Comments:
Creation Date: 5/22/2007 12:34:00 PM
Change Number: 2
Last Saved On: 5/22/2007 12:34:00 PM
Last Saved By: Banbeek
Total Editing Time: 0 Minutes
Last Printed On: 8/21/2007 12:18:00 PM
As of Last Complete Printing
Number of Pages: 40
Number of Words: 17.572 (approx.)
Number of Characters: 100.164 (approx.)