

De Regionale Woningmarkt

Betekent bevolkingskrimp het einde van de regionale woningmarkt?

Jacco Mijnders, S1482289

December 2013

Inhoudsopgave	3
Samenvatting.....	6
1. Onderzoekskader.....	8
1.1 Probleemschets	8
1.2 Probleemstelling, onderzoeksvragen en leeswijzer	8
2. De woningmarkt in theorie	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Inleiding woningmarkt.....	12
2.2.1 Marktwerking en deelmarkten.....	12
2.2.2 De regionalisering van de woningmarkt.....	15
2.3 Het Woningmarktgebied	17
2.4 Bestuurlijke samenwerking	18
2.5 De krimpende woningmarkt.....	21
2.5.1 Oorzaken bevolkingsdaling.....	21
2.5.2 Gevolgen bevolkingsdaling	23
2.5.3 Regionale woningmarktstrategieën	27
2.6 Literatuurevaluatie	31
2.7 Conceptueel model	33
2.8 Conclusie	34
3. Methodologie	36
3.1 Inleiding	36
3.1 Empirische cyclus.....	36
3.2 Onderzoeksmethode en dataverzameling	37
4. De woningmarkt in de praktijk	42
4.1 Inleiding	42
4.2 Casestudy I: Oost-Groningen.....	43
4.2.1 De regionale opgave.....	43
4.2.2 het Woningmarktgebied	44
4.2.3 Regionale samenwerking	46
4.2.4 Regionale beleidsstrategieën	46
4.3 Casestudy II: Parkstad Limburg	48

4.3.1 De regionale opgave.....	48
4.3.2 Het woningmarktgebied.....	49
4.3.3 Regionale samenwerking	50
4.3.4 Regionale beleidsstrategieën	50
4.4 Casestudy III: Brandenburg (Duitsland).....	52
4.4.1 De regionale opgave.....	52
4.4.2 Regionale samenwerking	53
4.4.3 Regionale beleidsstrategieën	54
4.5 Casestudy IV: De Achterhoek	55
4.5.1 De regionale opgave.....	55
4.5.2 Het woningmarktgebied.....	56
4.5.3 Regionale samenwerking	58
4.5.4 Regionale beleidsstrategieën	58
4.6 Casestudy V: Stadsregio Arnhem Nijmegen.....	60
4.6.1 De regionale opgave.....	60
4.6.2 Het woningmarktgebied.....	61
4.6.3 Regionale samenwerking	66
4.6.4 Regionale beleidsstrategieën	66
5. Conclusie	68
5.1 Inleiding.....	68
5.2 Het woningmarktgebied.....	68
5.3 Regionale samenwerking	69
5.3.1 Samenwerkingsvorm	69
5.3.2 Regionale procestrekker en gedeeld urgentiegevoel.....	71
5.4 Regionale beleidsstrategieën	72
5.4.1 Woningbouwstrategieën.....	72
5.4.2 Woningbeheerstrategieën	73
5.4.3 Analyse regionale woningmarktstrategieën	76
5.5 Conclusie	77
5.6 Beantwoording onderzoeksvragen	79
6. Reflectie.....	82
6.1 Inleiding.....	82
6.2 Inhoudelijke reflectie.....	82
6.3 Methodologische reflectie	83

7. Literatuur- en bronvermelding.....	84
7.1 Literatuurlijst	84
7.2 Interviews	88
Bijlage A: Voorbeeld interviewopzet semi-gestructureerd interview.....	90

SAMENVATTING

De woningmarkt is de plek waar vraag en aanbod naar woningen elkaar ontmoeten. Op de woningmarkt spelen invloeden vanuit de huishoudelijke sector, de marktsector en vanuit de overheid. De overheid bemoeit zich met de woningmarkt, omdat het wonen als een belangrijke basisbehoefte ziet en hierdoor bepaalde doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting nastreeft. Dit doet ze door het ontwikkelen van woningmarktbeleid. Dit bestaat uit beleid gericht op de bouw van woningen, het beheer van woningen en de verdeling van woningen. In de loop van de twintigste eeuw heeft de woningmarkt in Nederland zich geregionaliseerd. Dit betekent dat veel woonconsumenten niet meer alleen de eigen gemeente als potentiële verhuislocatie beschouwen, maar dat ook de omliggende regio als vestigingsalternatief geldt. Deze regionalisering vraagt ook om regionalisering van beleid. Nederland kent echter geen officiële regionale bestuurslaag tussen het lokale en het provinciale bestuur in, waardoor gemeenten elkaar moeten zien te vinden in een regionale samenwerkingsvorm. Bestuurders moeten hun politieke verantwoording echter lokaal afleggen, waardoor lokale belangen vaak boven regionale belangen staan. Dit leidt in sommige gevallen tot regionale concurrentie in plaats van regionale coöperatie.

Gemeenten zijn gewend aan een situatie waarin de bevolkingsomvang groeit en er meer woningen nodig zijn om deze groei op te kunnen vangen. Hierdoor is de vraag doorgaans groter dan het aanbod. Het aanbod is dus leidend op de woningmarkt, en door het aanbod (woningbouw) te sturen kan de markt in de door de overheid gewenste richting gestuurd worden. In steeds meer Nederlandse gemeenten, met name in de perifere delen van het land, verandert het woningtekort langzaam in een woningoverschot, veroorzaakt door een afname van de bevolkingsomvang. Bovendien zorgt een verandering in de samenstelling van de bevolking, als gevolg van vergrijzing en ontgroening, niet alleen voor een kleinere, maar ook voor een andere woningvraag. Door deze ontwikkelingen verschuift de focus op de woningmarkt van de bouw van nieuwe woningen naar het beheer van de huidige voorraad. Deze bestaande voorraad zal in kwalitatieve zin moeten worden aangepast aan de veranderende vraag en in kwantitatieve zin aan de verminderde vraag. Hierdoor verdringen sloop- en herstructurering nieuwbouw als belangrijkste sturingsmechanisme van de woningmarkt.

Deze tendens gaat zich de komende jaren op steeds meer plekken in Nederland voordoen en heeft ook gevolgen voor de regionale woningmarkt. Ten eerste omdat een verlaging van de woningproductie ook een verlaging van woninggebonden inkomsten (bijvoorbeeld grondexploitatie en woninggebonden subsidies) betekent, terwijl tegelijkertijd sloop- en herstructureringsopgaven juist veel kosten met zich meebrengen. Een tweede gevolg betreft de coördinatie van regionale samenwerking. Bevolkingskrimp slaat regionaal vaak ongelijk neer, waardoor bij gemeenten waar de woningmarkt relatief beter functioneert de wil kan ontbreken om gezamenlijk de regionale problematiek aan te pakken.

In theorie zijn er een aantal regionale beleidsstrategieën te bedenken die kunnen helpen bij het oplossen van regionale coördinatie- en financieringsproblemen. Beleidsstrategieën voor het oplossen van coördinatieproblemen zijn bijvoorbeeld het aanwijzen van een regionale procestrekker, het stimuleren van regionale participatie en commitment bij alle betrokken partijen of het op regionaal niveau matigen van bestaande woningbouwplannen. Financieringsproblemen zouden regionaal aangepakt kunnen worden door vormen van publiek-private samenwerking, het versterken van de subsidielobby door deze als regio te voeren, vormen van regionale verevening of het opzetten van een regionaal sloop- of transitiefonds.

In de onderzochte praktijksituaties van Oost-Groningen, Parkstad Limburg, de Achterhoek, Stadsregio Arnhem Nijmegen en Brandenburg (Duitsland) blijkt niet elke regionale beleidsstrategie even robuust. Vooral de financieringsinstrumenten blijken meer theoretische dan praktische waarde te hebben. Beleidsinstrumenten gericht op de coördinatie van regionale samenwerking op de woningmarkt lijken effectiever. Het blijkt in de praktijk mogelijk om het matigen van woningbouw en het slopen of herstructureren van de huidige voorraad, toch de fundamentele aanpak van een krimpende woningmarkt, in regionaal verband te coördineren. Dit

beleid is echter niet in elke woningmarktregio even succesvol. Een juiste afbakening van het woningmarktgebied, een intensieve bestuurlijke samenwerking, een breed gedragen procestrekker en een gedeeld regionaal urgentiebesef zijn randvoorwaarden die medebepalend zijn in het wel of niet slagen van regionale samenwerking op de woningmarkt.

1. ONDERZOEKSKADER

1.1 PROBLEEMSCHETS

De Nederlandse bevolkingsomvang is de afgelopen decennia dermate sterk gegroeid dat de woningbouwproductie achter bleef bij de vraag naar nieuwe woningen. In de volkshuisvesting lag de focus dan ook sterk op het inlopen van het woningbouwtekort door middel van een hoge woningbouwproductie. Om enig evenwicht in de locatiekeuze van nieuwbouwwoningen te verkrijgen werd de regionale verdeling van woningbouwlocaties vaak ruimtelijk of kwantitatief gestuurd.

In sommige delen van het land, met name in de perifere gebieden, is de constante vraag naar een hogere woningproductie echter ingehaald door een stagnerende bevolkingsaanwas en het daarmee gepaard gaan van een kleinere vraag naar nieuwe woningen. Bovendien zorgen de toenemende vergrijzing en ontgroening ook voor een veranderende woningvraag. De verwachting is dat er steeds meer gemeenten in Nederland te maken gaan krijgen met het fenomeen bevolkingskrimp.

Door de hierboven genoemde ontwikkelingen wordt de regionale woningmarkt in een nieuw perspectief geplaatst. Regionaal woningmarktoverleg voor de sturing van woningbouw lijkt steeds minder relevant te worden. Er zijn immers niet of nauwelijks woningbouwlocaties aan te wijzen en daar waar woningbouw plaatsvindt is dit doorgaans op inbreidingslocaties. Dit lijkt meer een zaak voor de lokale overheid en niet voor regionaal overleg. Als woningbouw en de verdeling van woningbouwlocaties minder aan de orde zijn in de zeer ontspannen woningmarkt van een krimpgebied, verschuift de focus naar het beheren van de bestaande voorraad om deze zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de woningvraag in een krimpgebied. Zaken als slopen en herstructureren zijn dan aan de orde. Is de regionale woningmarkt hiermee een gepasseerd station? Of kan regionaal bestuur en overleg in een aangepaste vorm nog steeds van waarde zijn voor het regionale woonklimaat? Om deze vragen te beantwoorden zullen in de volgende paragraaf relevante onderzoeksvragen naar voren worden gebracht.

1.2 PROBLEEMSTELLING, ONDERZOEKSVRAGEN EN LEESWIJZER

Dit onderzoek is er op gericht de ontwikkeling van de rol van regionaal bestuur en overleg op de woningmarkt te beschrijven in situaties waarin het bevolkingsaantal niet langer groeit maar krimpt, of in de nabije toekomst gaat krimpen. De centrale probleemstelling in dit onderzoek luidt:

Wat is de toegevoegde waarde van een regionale benadering van de woningmarkt in regio's waar de bevolking krimpt of in de toekomst gaat krimpen?

De centrale probleemstelling zal worden opgesplitst in meerdere onderzoeksvragen die allen dienen bij te dragen aan het beantwoorden van de centrale probleemstelling. Gekozen is voor een thematische indeling van de verschillende hoofdstukken waarbij de regionale woningmarkt respectievelijk vanuit een *inhoudelijke*, een *ruimtelijke*, een *bestuurlijke*, een *toekomstgerichte* en een *praktijkgerichte* benadering aan bod zal komen. Het inhoudelijke, ruimtelijke, bestuurlijke en toekomstgerichte hoofdstuk vormen samen het theoretische gedeelte van dit onderzoek. In het praktijkgerichte hoofdstuk wordt in vijf verschillende casestudy's data verzameld om de theoretische bevindingen uit de eerdere hoofdstukken empirisch te testen. De onderzoeksvragen luiden:

- *Wat is een regionale woningmarkt en hoe werkt deze?*
- *Wat is het ruimtelijk schaalniveau van een regionale woningmarkt?*

- *Hoe zijn de bestuurlijke verhoudingen op een regionale woningmarkt?*
- *Wat is de invloed van bevolkingskrimp op de regionale woningmarkt?*
- *Is er in de praktijk nog toekomst voor regionaal woningmarktbestuur?*

De centrale probleemstelling en de verschillende onderzoeksvragen zullen hieronder één voor één worden toegelicht, te beginnen met de centrale probleemstelling.

Met een regionale benadering van de woningmarkt wordt bestuur of overleg over het functioneren van de woningmarkt op een hoger ruimtelijk schaalniveau dan het lokale niveau bedoeld. Het lokale schaalniveau beperkt zich tot de eigen gemeentegrens terwijl menselijk verhuisgedrag zich doorgaans niet laat tegenhouden door deze administratieve grens. Van toegevoegde waarde wordt gesproken als de regionale benadering bijdraagt aan het verhogen van de kwaliteit van de woningvoorraad. Met de kwaliteit van de woningvoorraad wordt het gehele spectrum van de woningmarkt bedoeld, dus zowel nieuwbouwwoningen die aan de woningvoorraad worden toegevoegd als reeds bestaande woningen en zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve aansluiting bij de vraag naar woningen. De mate van kwaliteit van de woningvoorraad wordt zowel bepaald door de fysieke kwaliteit van de woning en haar omgeving als wel door de mate waarin de woningvoorraad aansluit op de vraag naar woningen. Een kwalitatief goede woningvoorraad is zo als het ware een totaalpakket waarbij zowel de bouw van nieuwe woningen, het slopen van onbruikbare woningen, het renoveren van verouderde woningen, het aanpassen van woningen aan nieuwe doelgroepen en het duurzaam maken van woningen bijdragen aan een gezonde woningmarkt.

Hoofdstuk twee is het theoretische hoofdstuk van dit onderzoek en begint met een *inhoudelijke* verkenning van het begrip 'regionale woningmarkt'. Het behandelt allereerst de kenmerken van een woningmarkt en de verschillende componenten waaruit deze is opgebouwd. Op het eerste gezicht lijkt het begrip woningmarkt, als plaats waar vraag en aanbod naar woningen samenkomen, een redelijk eenduidig begrip. Nadere bestudering leert echter dat de woningmarkt een complex en veelzijdig begrip is en dat het in sommige gevallen onterecht is om van dé woningmarkt te spreken. Binnen de woningmarkt kan bijvoorbeeld onderscheid worden gemaakt in de koop- en huurmarkt en in nieuwbouw en bestaande voorraad. Ook blijkt de woningmarkt als markt vaak dermate imperfect dat deze markt constant door de overheid moet worden bijgestuurd. Omdat het begrip woningmarkt gedurende het gehele onderzoek terug zal komen is het belangrijk om dit begrip eerst goed te doorgronden. In het vervolg van *hoofdstuk 2.1* gaat het over het regionale aspect van de woningmarkt. In de naoorlogse volkshuisvesting blijkt in de loop der jaren dat verhuisgedrag steeds vaker de gemeentegrens overstijgt en op het regionale schaalniveau terecht komt. De oorzaken van deze regionalisering zullen worden beschreven, evenals de gevolgen van deze regionalisering voor het volkshuisvestingsbeleid.

Het literatuuronderzoek vervolgt in *hoofdstuk 2.3* met een theoretische beschrijving van het *ruimtelijk* schaalniveau van een regionale woningmarkt. Want welke gemeenten vormen samen een woningmarktregio? Een correcte afbakening van het woningmarktgebied kan beleidsstrategieën effectiever maken en de bereidheid bij regionale bestuurders tot samenwerking vergroten.

Dat de samenwerkingsbereidheid bij bestuurders niet altijd even groot is blijkt uit *hoofdstuk 2.4* van dit onderzoek. De *bestuurlijke* verhoudingen tussen de verschillende regioanale actoren kunnen verschillen in intentie en intensiteit. Het vertalen van rationele, inhoudelijke argumenten in bestuurlijke, beleidsmatige uitwerkingen is niet altijd eenvoudig. De regionale woningmarkt is doorgaans een complex beleidsterrein waarin niet altijd duidelijk is welke actoren een rol spelen in het totale speelveld, en waarin deze actoren vaak verschillende belangen vertegenwoordigen. Het is van belang op welke manier gemeenten samenwerken om de regionale woningmarkt zo optimaal mogelijk te laten functioneren. Al snel kunnen er situaties ontstaan waarin het regionale belang haaks komt te staan op het lokale belang. De vraag is dan in hoeverre gemeenten

bereid zijn te handelen in het gemeenschappelijk belang en regionale samenwerking zodoende ook daadwerkelijk een meerwaarde krijgt. De mate waarin alle partijen het gezamenlijk belang inzien lijkt dan ook cruciaal voor een succesvolle regionale benadering van de woningmarkt.

In het laatste gedeelte van het literatuuronderzoek, in *hoofdstuk 2.4*, wordt de regionale woningmarkt gekoppeld aan het andere belangrijke thema in dit onderzoek, namelijk bevolkingskrimp. Bevolkingskrimp heeft grote gevolgen voor de woningmarkt, en dus ook voor de regionale verhoudingen op de woningmarkt. Waar regionale bestuursorganen in Nederland vaak sturen op woningbouw, lijkt door bevolkingskrimp de tijd van grootschalige woningbouw wel voorbij. De vraag is of deze ontwikkeling dan ook automatisch het einde van regionaal woningmarktbestuur betekent, of dat regionale samenwerking, wellicht met een andere beleidsfocus, nog steeds van meerwaarde kan zijn voor het optimaal laten functioneren van de regionale woningmarkt. In het laatste gedeelte van dit hoofdstuk worden beleidsstrategieën gepresenteerd die regionaal woningmarktbeleid ook in de *toekomst* van een krimpende woningmarkt zinvol en wellicht zelfs noodzakelijk maken.

Hoofdstuk twee besluit met een schematisch overzicht van de beschreven theoretische begrippen en uiteenzettingen in de vorm van een conceptueel model. Ook zal de gebruikte literatuur geëvalueerd worden. In de conclusie van het hoofdstuk komen de belangrijkste theoretische begrippen en modellen nog eenmaal terug en zal aan de hand hier van een voorlopige hypothese opgesteld worden welke in het vervolg van dit onderzoek empirisch getoetst zal worden.

De manier (methodologie) waarop de theoretische concepten uit het literatuuronderzoek empirisch getoetst worden, wordt beschreven in hoofdstuk 3. Hierin staat de wetenschappelijke onderbouwing, alsmede de gehanteerde onderzoeks- en dataverzamelingmethoden beschreven. De uitwerking van deze onderzoeksmethoden vindt plaats in het volgende hoofdstuk.

In hoofdstuk 4 worden de theoretische bevindingen uit het literatuuronderzoek onderworpen aan een empirische toets door na te gaan in hoeverre deze overeind blijven in de praktijksituaties van vijf verschillende regionale woningmarkten. Gekozen is voor het beschrijven en analyseren van de regionale woningmarkt in de vorm van vijf casestudy's, te weten Oost-Groningen, Parkstad Limburg, De Achterhoek, Stadsregio Arnhem Nijmegen en Brandenburg in Duitsland. De bevindingen uit de praktijk zullen in dit hoofdstuk slechts als feitelijkheden gepresenteerd worden.

Het is pas in het laatste, concluderende, hoofdstuk dat conclusies zullen worden getrokken uit de empirische bevindingen van de casestudy's, en dat deze zullen worden getoetst aan de theoretische bevindingen uit het literatuuronderzoek om zo te komen tot beantwoording van de centrale probleemstelling van dit onderzoek.

2. DE WONINGMARKT IN THEORIE

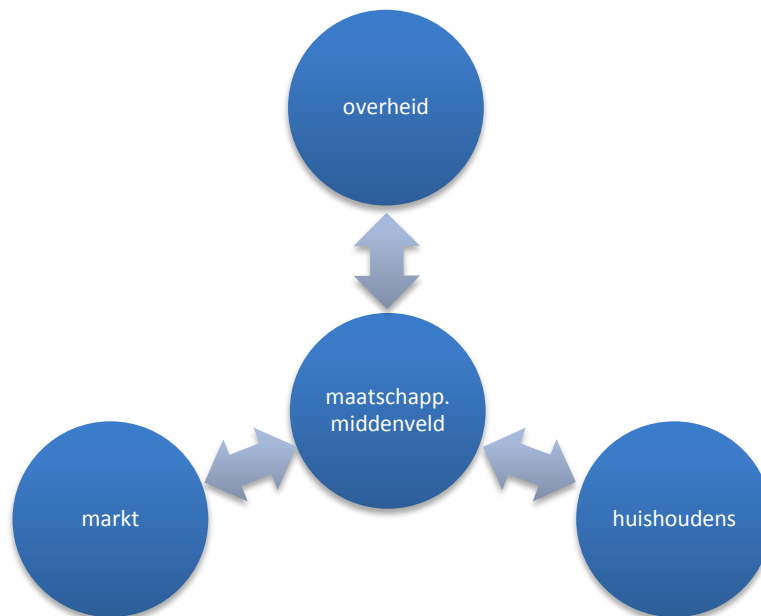
2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen van de literatuurstudie beschreven. Het centrale thema in dit onderzoek, de regionale woningmarkt, wordt inhoudelijk, ruimtelijk en bestuurlijk uitgediept en vervolgens gekoppeld aan het andere centrale onderzoeksthema, bevolkingskrimp. Bevolkingskrimp speelt momenteel in een aantal woningmarktregio's al een grote rol en in de toekomst zullen steeds meer woningmarktregio's met de gevolgen van bevolkingskrimp te maken krijgen. Aan bod komen achtereenvolgens een inleiding op de woningmarkt, het regionale karakter van de woningmarkt, het woningmarktgebied, de bestuurlijke verhoudingen in de regio, de oorzaken en gevolgen van bevolkingskrimp en regionale beleidstrategieën voor krimpende woningmarktregio's. De relaties tussen de theoretische begrippen zullen aan het eind van dit hoofdstuk schematisch worden weergegeven in een conceptueel model, gevolgd door een onderzoekshypothese welke de basis vormt voor het verdere onderzoek.

2.2 INLEIDING WONINGMARKT

2.2.1 MARKTWERKING EN DEELMARKTEN

De woningmarkt is, zoals de term al aangeeft, een markt; een (fictieve) plaats waar vraag en aanbod naar woningen en woondiensten bij elkaar komen (Ekkers, 2006). Derhalve impliceert de term ook dat de woningmarkt onderhevig is aan de neoklassieke principes van marktwerking, zoals voor de meeste consumptiegoederen geldt. Toch gedraagt de woningmarkt zich zeker niet als een perfecte markt. Ekkers geeft hier een aantal oorzaken voor. Zo kent het product, de woning, grote verschillen in stijl, prijs, grootte, kwaliteit en geografische locatie. Deze verschillen maken dat een woning een dermate heterogeen product is dat er eigenlijk niet meer gesproken kan worden over één woningmarkt, maar over een aantal overlappende deelmarkten. Smith et al. (1988) maken onderscheid in koop- en huurwoningen, eengezins- of meergezinswoningen en tussen woninggerelateerde diensten en woningbouw. Ook de kenmerken van vragers, aanbieders en tussenpersonen verschillen in grote mate van meer klassieke markten. Tot slot is er de invloed van de overheid die tracht de marktimperfecties op de woningmarkt te corrigeren door middel van regels en procedures, maar door deze marktbelemmering tegelijkertijd ook zelf debet is aan de verstoring van de marktwerking. Het gaat echter te ver om te stellen dat de woningmarkt voornamelijk door de overheid gereguleerd wordt, zoals bijvoorbeeld in grote mate geldt voor sectoren als defensie, sociale diensten of onderwijs. Op de woningmarkt geldt enerzijds de invloed van de markt, bijvoorbeeld door rentetarieven of grondprijzen, maar anderzijds doet de overheid bepaalde interventies om marktimperfecties te corrigeren. Deze marktimperfecties conflicteren met de overheidsdoelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, welke door De Haan (1983) omschreven worden als beleid dat zich richt op de productie, verdeling en beheer van woningen en door Ekkers (2006) aangevuld worden met kwaliteit en betaalbaarheid (van woningen). Voorbeelden van deze overheidsdoelstellingen zijn het beschermen van bewoners met lage inkomens of het bevorderen van een effectief gebruik van de woningvoorraad (Priemus, 1983). Behalve de invloed van de markt en de invloed van de overheid, onderscheidt Priemus nog een derde partij met invloed op de woningmarkt, namelijk de huishoudelijke of informele sector. Hoewel deze drie partijen theoretisch drie uitersten vormen zijn ze in de praktijk niet altijd even duidelijk van elkaar te onderscheiden. In het besluitvormingsproces van de woningmarkt komen deze drie partijen, middels instituties die zowel private als publieke belangen vertegenwoordigen, veelal bij elkaar in wat wel het 'maatschappelijke middenveld' wordt genoemd.



Figuur 2.1: Besluitvormingspartijen op de woningmarkt (Bron: Priemus, 1983, eigen bewerking)

De overheid is dus slechts één van de actoren die een rol spelen in het besluitvormingsproces op de woningmarkt. Ook de markt- en de huishoudelijke sector oefenen invloed uit op de woningmarkt, maar op de invloed van deze laatste twee sectoren kan de overheid geen (directe) sturing uitoefenen. In de huishoudelijke sector spelen ontwikkelingen en beslissingen op huishoudensniveau, zoals de huishoudensgrootte of de voorkeur voor een woonomgeving, een grote rol. De marktsector wordt voornamelijk gedreven door prijsontwikkelingen, waarop factoren als de hypotheekrente, de werkgelegenheid of de algehele economische conjunctuur van invloed zijn. Deze typering van besluitvormingspartijen loopt enigszins parallel met de verschillende segmenten van het woningaanbod, waarin doorgaans een koop- of vrije sector, een particuliere huursector en een sociale huursector worden onderscheiden (Priemus, 1983). Primair kan dan worden gesteld dat de vrije sector hoofdzakelijk wordt beïnvloed door beslissingen op huishoudensniveau, de particuliere huursector door marktontwikkelingen en de sociale huursector het meest onderhevig is aan directe overheidssturing. Overigens laat de overheid in Nederland deze verantwoordelijkheid grotendeels over aan de woningcorporaties.

Dat naast de overheid ook de huishoudelijke sector en de markt van grote invloed zijn op de woningmarkt blijkt wel uit de recente demografische en economische ontwikkelingen in Nederland. De stagnerende bevolkingsgroei in veel delen van het land en de economische recessie hebben de afgelopen jaren de woningmarkt behoorlijk op zijn kop gezet. De overheid probeert door middel van volkshuisvestingsbeleid deze negatieve externe invloeden te keren. Het volkshuisvestingsbeleid dat de overheid voert, richt zich op de verdeling, de bouw en het beheer van woningen. Hieronder zal voor elk van deze speerpunten de betekenis voor de woningmarkt beschreven worden.

WONINGVERDELING

Van directe woningverdeling is in Nederland eigenlijk geen sprake meer. Toch wordt hier indirect wel op gestuurd. Het belangrijkste instrument hiervoor vormt de Huisvestingswet. Hoewel vrijheid van vestigingskeuze een belangrijk recht is in Nederland, maakt deze wet het voor gemeenten mogelijk om *“een evenwichtige en rechtvaardige woonruimteverdeling te bereiken en ongewenste ontwikkelingen in de woningvoorraad tegen te gaan”* (Vrom, 2011). Zo kunnen woningen worden toegewezen, bindingseisen aan woningen gesteld worden of kunnen sommige groepen woningzoekenden voorrang krijgen op basis van bijvoorbeeld inkomens- of

wachttijdcriteria. Deze sturing op woonruimteverdeling vindt uitsluitend plaats in de sociale huursector door gemeenten of corporaties (Ekkers, 2006). Ingrijpen in de woonruimteverdeling in het middeldure- en dure segment is wettelijk niet toegestaan.

VOORRAADBEHEER

Woningen zijn van zichzelf een product met in theorie een levensduur van meerdere decennia. Zonder goed beheer kan deze levensduur echter aanzienlijk korter zijn. Beheer is belangrijk om de kwaliteit van de woningvoorraad op peil te houden of te verbeteren. Kwaliteit is echter een veelomvattend begrip. De kwaliteit van de woningvoorraad in een regio wordt dan ook door verschillende factoren bepaald. Natuurlijk geldt de fysieke kwaliteit van een woning als een belangrijke graadmeter voor woonkwaliteit, maar woonkwaliteit gaat verder dan dat. De leefomgeving, dus de directe omgeving waarin een woning staat, is net zo goed van belang, evenals de mate waarin de woning aansluit bij de eisen van de gebruiker. Het gaat simpel gezegd dus om de juiste woning op de juiste plaats. Er bestaan verschillende vormen van beheer om de kwaliteit van de woningvoorraad te onderhouden of te verbeteren. *Renoveren* kan noodzakelijk zijn om een woning in zijn oorspronkelijke staat terug te brengen om zo de fysieke kwaliteit van een woning weer op peil te brengen. Het kan echter voorkomen dat de oorspronkelijke staat van een woning niet langer aansluit bij haar huidige of toekomstige gebruikers. Door de woning *aan te passen* aan de nieuwe eisen van de gebruikers, kan de levensduur van de woning verlengd worden. Een voorbeeld hiervan is het geschikt maken van een woning voor ouderen door het aanbrengen van hulpmiddelen of het gelijkvloers maken van de woning. In sommige gevallen is aanpassen of renoveren echter onmogelijk of financieel onrendabel. Het gevaar bestaat dan dat leegstand of verkrotting optreedt, hetgeen de leefomgeving en dus de woonkwaliteit niet ten goede komt. *Slopen* van woningen kan dan een manier zijn om de woonkwaliteit in de wijk of de regio als geheel te behouden of te verbeteren. De sloop van woningen zorgt niet alleen voor een betere kwantitatieve aansluiting van het aanbod bij de vraag, maar kan ook nieuwe kwaliteit genereren, bijvoorbeeld door het slopen van enkele rijtjeswoningen waardoor meer hoekwoningen ontstaan (Verwest et al., 2008). Maar ook slopen is een kostbare aangelegenheid en is indien er op dezelfde locatie niet opnieuw onroerend goed gebouwd wordt zeer onrendabel. Verkrotting of leegstand kan echter nadelige gevolgen hebben voor de waarde van omliggend vastgoed, zodat ook het niet slopen van woningen negatieve financiële gevolgen met zich mee kan brengen. Tot slot kan ook de *duurzaamheid* van een woning als een vorm van kwaliteit gezien worden. Woningen kunnen bijvoorbeeld worden voorzien van 'groene daken' of van zonnepanelen. Alle bovengenoemde punten zijn manieren om de bestaande woningvoorraad te beheren en de kwaliteit ervan op peil te houden. Op zichzelf zijn deze beheersvormen echter geen garantie voor een kwalitatief sterke woningmarkt. Vaak moeten ze met elkaar in samenhang worden gebracht waarbij al deze vormen van beheer een totaalpakket vormen dat uiteindelijk de kwaliteit van de woningvoorraad in een woningmarktgebied bepaalt. Stedelijke herstructurering is een manier om de algehele woonkwaliteit in een gebied of wijk te verhogen (Ekkers, 2006; Verwest et al., 2008) en bestaat uit een programma van verschillende van de bovengenoemde elementen zoals sloop, renovatie, aanpassing maar ook nieuwbouw.

WONINGBOUW

Wanneer er gesproken wordt over beleid of bestuur van de woningmarkt zal dit in veel gevallen gaan over locatie, aantallen of specificaties van nieuw te bouwen woningen. Dit lijkt onterecht omdat in Nederland nieuwbouw maar één procent van de totale woningvoorraad bedraagt (Ekkers, 2006). Die ene procent heeft echter een groter aandeel op de werking van de woningmarkt dan het getalsmatig doet vermoeden. Huishoudens die jaar in jaar uit dezelfde woning bewonen, hebben verder weinig invloed op de woningmarkt. Juist door de toevoeging van woningen aan de voorraad ontstaat dynamiek. Als bewoners een nieuwe woning betrekken en een oude woning achterlaten, komt deze beschikbaar voor nieuwe bewoners. Hierdoor ontstaat een keten van koop en verkoop en ontstaat er doorstroming. Zonder doorstroming is het voor starters

bijvoorbeeld moeilijk om hun wooncarrière te beginnen. Woningbouw is dus bij uitstek een middel om die woningen aan de voorraad toe te voegen waar een grote vraag naar is. Hierdoor kan de woningmarkt worden gecorrigeerd op tekortkomingen in de voorraad.

2.2.2 DE REGIONALISERING VAN DE WONINGMARKT

Steden vormden tot in de negentiende eeuw duidelijk afgebakende eenheden ten opzichte van het omliggende land (Hidding, 2006). Slechts de stadspoort vormde de verbinding tussen de stad en het ommeland. Behalve de ruimtelijke scheiding was er ook een duidelijke functionele scheiding. Waar het ommeland zich nadrukkelijk toelegde op agrarische activiteiten waren de steden het middelpunt van een burgerlijke cultuur. In de periode van de industrialisatie (1850 – 1950) begon deze strikte scheiding langzaam te verdwijnen. Stad en ommeland raakten steeds meer met elkaar vervlochten. Hoewel de agrarische functie van het platteland nog altijd de boventoon voerde, werd een verbreding van de functies in de vorm van wonen en recreëren zichtbaar. Nieuwe vormen van verkeer en vervoer maakten suburbaan wonen mogelijk, al was dit vooral weggelegd voor de elite onder de bevolking. Na de oorlog groeiden steden meer en meer uit tot stadsgewesten. De interferentie tussen stad en land nam toe als gevolg van de schaalvergroting van menselijke activiteiten.

Het systeem waarin activiteiten van huishoudens als wonen, werken, sociale contacten onderhouden, winkelen en naar school gaan plaats hebben wordt wel het *daily urban system* genoemd (Ekkers, 2006). Vroeger speelde dit *daily urban system* zich af op een veel kleinere schaal dan tegenwoordig. Inmiddels is het gemeenteniveau al lang overschreden als geografische schaal voor het *daily urban system*. Activiteitenpatronen hebben vaak plaats op een regionale schaal en soms zelfs daar voorbij tot aan het mondiale schaalniveau.

De oorzaak van deze schaalvergroting ligt in een aantal sociaal-economische en sociaal-culturele factoren. Gedurende de 20^e eeuw nam het welvaartsniveau in Nederland flink toe. Deze ontwikkeling had, samen met de introductie van veel nieuwe technieken, vooral op het gebied van ICT, ook zijn invloed op ruimtelijke patronen. De steeds kapitaalkrachtiger wordende mens begon meer te eisen dan alleen een dak boven het hoofd. Ruimte en een groene locatie van de woning werden steeds belangrijker; eigenschappen die aan de rand van de stad of zelfs daarbuiten makkelijker te vinden zijn dan binnen de stad. Ook de technologische vooruitgang had zijn weerslag op de ruimtelijke patronen. Vooral de opkomst van verbeterde communicatiemiddelen zorgde ervoor dat men steeds minder vaak de eigen woning hoefde te verlaten. Werken kan in veel gevallen thuis worden gedaan in plaats van op een kantoor en het onderhouden van sociale contacten behoeft niet altijd meer face-to-face te gebeuren. Zelfs voor recreatieve activiteiten en boodschappen hoeft niet altijd meer gereisd te worden. Bovendien zorgde de toegenomen welvaart en techniek voor een stijging van de mobiliteit. Vooral de automobilititeit is spectaculair gestegen. De toegenomen mobiliteit zorgde ervoor dat een grotere afstand tussen woon- en werklocatie mogelijk was. Ook maakte deze ontwikkeling het mogelijk om sociale contacten in een groter gebied te onderhouden en (recreatieve) voorzieningen in een groter gebied te bezoeken. Door het relatief kleiner worden van al deze afstanden werden bovenstaande factoren stuk voor stuk minder belangrijk in de locatiekeuze van de woning en kwam er meer ruimte voor andere motieven voor de vestigingskeuze.

Een belangrijke sociaal-culturele ontwikkeling is de toenemende individualisering van de maatschappij (Raaijmakers, 1997). Mensen blijven langer zelfstandig wonen, persoonlijke contacten worden anoniemer en vrijblijvender en leefstijlen raken meer en meer gedifferentieerd. Deze individualisering zorgt, in combinatie met de huishoudensverdunding door toename van het zelfstandig wonen van jongeren en ouderen, voor een toename van het aantal huishoudens. De woningen die voor deze huishoudens nodig zijn, zullen steeds vaker in regionaal verband gezocht moeten worden; de verbondenheid aan een buurt of gemeente neemt steeds meer af en de differentiatie in woonbehoefte en woonomgeving wordt steeds groter. Aan deze vraag kan vaak niet meer binnen één gemeente voldaan worden, maar in regionaal verband beschikt men vaak wel over verschillende woonomgevingen.

Een andere ontwikkeling op huishoudensniveau is de toename van het aantal tweeverdieners (Raaijmakers, 1997). Omdat tweeverdieners vaak niet in dezelfde plaats wonen en werken, wordt de keuze van een woonplaats in verband met de reistijd naar het werk, ondanks een sterke stijging van de mobiliteit, steeds belangrijker. Een geschikte woonlocatie wordt dan op regionale schaal in plaats van op lokale schaal gezocht. Naast de toegenomen individualisering en de toename van het aantal tweeverdieners speelt ook een toegenomen zelfontplooiing en ontwikkeling een rol (Raaijmakers, 1997). Hierdoor ontstaat een ruimere blik op de wereld en de leefomgeving waardoor men sneller geneigd is over de eigen gemeentegrenzen heen te kijken.

Alle bovengenoemde ontwikkelingen resulteerden in een uitbreiding van het daily urban system naar een hogere schaal. Deze uitbreiding zorgde ervoor dat de woonlocatie niet meer noodzakelijkerwijs in de (grote) stad gezocht hoefde te worden. Op deze manier ontstond suburbanisatie; mensen zochten voor het vergroten van hun woongenoeien rustige en in het groen gelegen woonlocaties op. Door deze veranderingen verandert ook de aard van de relatie tussen stad en ommeland. De stad is niet langer de plaats waar hoofdzakelijk gewoond wordt, maar de nadruk van de stad komt meer en meer te liggen op de verzorgende functie voor de regio.

Uit de bovengenoemde ontwikkelingen blijkt duidelijk de voortdurende interactie tussen stad en omliggende (woningmarkt)regio en de behoefte invloed uit te oefenen op de ruimtelijke spreiding van woningen, zowel wat betreft types als aantallen. Zoals eerder aangegeven in hoofdstuk 2.2 bestaat de invloed van de overheid op de woningmarkt uit beleid op de bouw, het beheer en de verdeling van woningen. De vraag is op welke manieren deze beleidsvelden van toepassing zijn in de regionale context van de woningmarkt.

Woonruimteverdeling is voornamelijk lokaal georiënteerd. In het geval van bindingseisen kan de regionale component zelfs helemaal worden uitgesloten door woningen alleen beschikbaar te maken voor de lokale bevolking, al kunnen deze bindingseisen ook gelden ter bescherming van het regionale woningmarktgebied (Bos et al., 2007). Overheidsingrijpen in de woonruimteverdeling in het middeldure- en dure segment is wettelijk niet toegestaan. Deze sectoren worden dus gereguleerd door de markt en kennen een veel grotere regionale component dan de (sociale) huursector. Hogere inkomensgroepen beschouwen doorgaans een groter gebied als potentiële woonlocatie, omdat zij mobieler zijn en omdat veel woningen in de duurdere sectoren in suburbane of landelijke omgevingen gesitueerd zijn terwijl de sociale sector zich vaak concentreert in de stad. Zo richt BlauweStad in de provincie Groningen zich op mensen uit het hele land.

Ook het *beheer* van de woningvoorraad is op zichzelf vooral een lokale aangelegenheid. Herstructurering en sloop zijn zaken met doorgaans niet of nauwelijks een regionale component, omdat het vaak complexe situaties zijn die lokale kennis van zaken vereist. Sloop is bijvoorbeeld een gevoelig onderwerp dat op veel weerstand van de lokale bevolking kan stuiten (Verwest et al., 2008). Toch valt er gezien de recente ontwikkelingen op de woningmarkt wel wat voor regionale afstemming van voorraadbeheer te zeggen maar hier zal verder op in worden gegaan in hoofdstuk vier.

De regionale component van woningbouw is doorgaans het grootst. In veel woningmarktregio's bestaan afspraken tussen gemeenten over aantallen of locaties van nieuwbouwwoningen. Een veel gebruikt instrument hiervoor is het verdelen van woningbouwcontingenten over de woningmarktregio. Contingentering kan worden omschreven als de getalsmatige verdeling van woningbouwprogramma's door regisserende overheden aan lagere overheden (Gedeputeerde Staten Friesland, 2005). Contingentering doet in Nederland zijn intrede na de Tweede Wereldoorlog en is van oorsprong een systeem om de rijkssubsidies voor sociale woningbouw over de verschillende provincies en gemeenten te verdelen (Koffijberg, 1997). Het woningcontingent was een richtlijn voor het maximaal aantal gesubsidieerde woningen waar gemeenten op konden rekenen. In de jaren zeventig bleef dit systeem gehandhaafd maar werd het gebaseerd op de woningbehoefte van gemeenten zelf naar aanleiding van lokale woningmarktonderzoeken (Van der Schaar, 1987). Door regiogemeenten beperkte contingenten toe te kennen kan de provincie, als regievoerende partij, voorkomen dat deze gemeenten boven hun eigen vraag bouwen en op die manier bewoners uit de stad of een andere gemeente weg trekken.

Gemeenten wordt dan toegestaan slechts voor de eigen vraag te bouwen, dus ook voor ouderen en starters, waar het voor deze gemeenten vaak veel aantrekkelijker is om alleen vrije kavels uit te geven en zodoende de hogere inkomens uit de rest van de regio aan te trekken. Op deze manier kan de regiovoerder van een regionale woningmarkt, door middel van het sturen op het type en aantallen nieuwbouwwoningen, streven naar een optimaal regionaal woningmarktklimaat.

Een andere manier om de regionale woningmarkt te sturen op woningbouw is het gebruik van contouren. Contouren geven aan waar gebouwd mag worden (rode contouren) of waar juist niet gebouwd mag worden (groene contouren). De rode contour geeft de begrenzing van het huidige bebouwde gebied van een gemeente aan met daar aan toe gevoegd de benodigde uitbreidingsruimte, inclusief de herstructureringsopgaven (Knol en van Dugteren, 2001).

2.3 HET WONINGMARKTGEBIED

Een woningmarkt kan dus omschreven worden als de *plaats* waar vraag en aanbod naar woningen bij elkaar komen. Zoals hierboven is beschreven is het per definitie onjuist om de gemeentegrens als afbakening van het woningmarktgebied te zien, maar wat de exacte geografische afbakening is van deze plaats is echter niet altijd even duidelijk. In veel wetenschappelijke literatuur, onderzoeken en beleidsdocumenten wordt het begrip woningmarktgebied als iets vanzelfsprekends beschouwd, maar Jones (2002) geeft aan dat het begrip over de structuur en het functioneren van de woningmarkt tekort schiet en dat systematisch onderzoek naar de definitie van een woningmarktgebied ontbreekt. In veel empirisch onderzoek ontbreken passende administratieve grenzen en worden willekeurige en steeds veranderende grenzen gebruikt. Volgens Goodman (1998) kan dit resulteren in onterecht gedefinieerde woningmarktgebieden waardoor ook ongeldige onderzoeksconclusies of onlogisch planningsbeleid kunnen ontstaan.

De meest zuivere vorm van een woningmarktgebied wordt verkregen door deze af te bakenen op basis van haar geografische schaal. Om de geografische schaal van een woningmarktgebied te achterhalen, is het nodig om te onderzoeken wat woonconsumenten als concurrerende woonlocaties beschouwen. Dit is echter complex te onderzoeken, omdat factoren als werklocatie, sociale verbanden, woningprijzen etc. allemaal factoren zijn die meespelen in het toekomstig woongedrag van woonconsumenten (Van der Knaap, 2002). Van Bork et al. (2001) geven aan dat toekomstig woongedrag daarom het beste en het meest eenvoudig kan worden afgeleid uit gerealiseerd en dus feitelijk verhuisgedrag. Door een woningmarkt af te bakenen aan de hand van haar geografische schaal, kunnen relevante actoren voor regionaal overleg uit de regio geselecteerd worden. In het algemeen geldt dat de woningmarktgebieden van grote steden groter zijn dan die van kleinere steden of dorpen, omdat grotere steden over meer werkgelegenheid en een beter openbaar vervoersnetwerk beschikken (Van Bork et al., 2001).

Ook Jones (2002) pleit voor het analyseren van verhuisgedrag om een woningmarktgebied te definiëren. Hij maakt gebruik van economische principes voor het afbakenen van een woningmarktgebied. Hij definieert een woningmarktgebied als een gebied dat in hoge mate zelfvoorzienend is, met andere woorden dat de meerderheid van de woningzoekenden een woning kan vinden binnen hetzelfde woningmarktgebied en dat immigratie van buiten het woningmarktgebied slechts van ondergeschikt belang is. Deze definitie van een woningmarktgebied is gebaseerd op de 'spatial arbitrage theory'. Volgens deze theorie is een markt voor een bepaald product dat gebied waarin de prijzen voor dat product ongeveer gelijk liggen, rekening houdend met reis- of transportkosten. Op het gebied van een woningmarkt ontstaan transportkosten bijvoorbeeld vaak als reiskosten naar werk, sociale contacten en voorzieningen (daily urban system). Op deze manier kan een goedkoper, maar verder weg gelegen woning, toch duurder uit vallen vanwege de transportkosten, derhalve niet als adequaat substituuut gelden en dus geen onderdeel uitmaken van het marktgebied. De spatial arbitrage theory impliceert verder dat een marktgebied zichzelf door marktwerking in evenwicht houdt. Een

migratieoverschot naar een gebied met relatief goedkope woningen leidt als vanzelf tot een vraagoverschot en dus tot een hogere evenwichtsprijs. Jones zet de grens hiervoor op 50 procent. Indien meer dan 50 procent van de huizenkopers afkomstig is uit het eigen gebied dan geldt dat gebied als een woningmarktgebied. Als minder dan 50 procent van de huizenkopers van binnen het eigen gebied afkomstig is dan wordt dat gebied samengevoegd met een ander woningmarktgebied. Uiteraard is deze grens van 50 procent arbitrair, maar de praktijk wijst uit dat een grens van 40 procent resulteert in talloze kleine woningmarktgebiedjes terwijl een grens van 60 procent resulteert in één of enkele hele grote woningmarktgebieden. Ten tweede moet immigratie van buiten het woningmarktgebied slechts van ondergeschikt belang zijn. Hiervoor stelt Jones de grens op vijf procent. Indien een aangrenzend woningmarktgebied verantwoordelijk is voor een immigratie van vijf procent of meer ten opzichte van het totaal aantal vestigingen in het woningmarktgebied zijn de twee woningmarktgebieden dermate sterk met elkaar verweven dat ze dienen te worden samengevoegd. Samenvattend:

1. Tenminste 50 procent van alle huizenkopers is afkomstig uit het eigen woningmarktgebied;
2. Immigratie vanuit een aangrenzend woningmarktgebied is niet hoger dan vijf procent van het totaal aantal vestigers.

2.4 BESTUURLIJKE SAMENWERKING

Omdat de woningmarkt veelal een regionaal karakter heeft, volstaat gemeentelijk woonbeleid niet altijd en moet ook bestuurlijk het regionale niveau worden opgezocht. In Nederland kennen we echter geen regionale bestuurslaag als intermediair tussen het lokale en het provinciale niveau. Toch spelen er op de woningmarkt ontwikkelingen die om bestuur op regionaal niveau vragen. De vraag is dan hoe aan deze regionale bestuursopgave voldaan kan worden zonder het institutionele kader van een officiële regionale bestuurslaag.

Allereerst zullen de relevante deelnemers van een regionaal samenwerkingsverband moeten worden bepaald, waarbij functionele indelingen op basis van feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen misschien wel dwars door bestaande bestuurlijke structuren heen lopen. Grofweg kunnen er dan ook twee verschillende soorten regionale indelingen worden onderscheiden, namelijk functionele en bestuurlijke regio-indelingen (Ekkers, 2006; Raat, 1997). Functionele indelingen hebben louter als doel om de belangen van volkshuisvesting op regionaal niveau te behartigen, terwijl bestuurlijke indelingen ook rekening houden met bestaande bestuurlijke structuren zodat volkshuisvestingsbelangen ook kunnen worden gecombineerd of afgewogen ten opzichte van belangen op andere terreinen. Functionele indelingen hebben als nadeel dat elke beleidssector z'n eigen functionele indeling kent. Hierdoor kan er een bonte lappendeken van functionele indelingen ontstaan (Van Gelder en Schouten, 1991). Ook houden indelingen op basis van functionele criteria niet altijd rekening met provincie- of streekplangebiedsgrenzen wat ze beleidsmatig niet altijd even bruikbaar maakt (Raat, 1997). Door een woningmarkt af te bakenen aan de hand van functionele criteria, kunnen relevante actoren voor regionaal overleg uit de regio geselecteerd worden. Het al eerder genoemde model van Jones (2002) kan hier bijvoorbeeld voor gebruikt worden. In het algemeen geldt dat de woningmarktgebieden van grote steden groter zijn dan die van kleinere steden of dorpen, omdat grotere steden over meer werkgelegenheid en een beter openbaar vervoersnetwerk beschikken (Van Bork et al., 2001). Andere functionele indelingen zijn de BWS-regio's en de indelingen voor de regionale volkshuisvestingscommissies (RVC's). Deze laatste stemmen bijvoorbeeld provinciale contingenten af op regionaal niveau (Van Gelder en Schouten, 1991). Voorbeelden van indelingen op basis van bestuurlijke criteria zijn Wgr-regio's (Wet gemeenschappelijke regelingen) en BoN-gebieden (Bestuur op Niveau). De Wet gemeenschappelijke regelingen maakt het voor openbare lichamen als gemeenten of provincies mogelijk om samenwerkingsverbanden aan te gaan. Deze samenwerkingsverbanden zijn bedoeld voor grensoverschrijdende opgaven en vinden plaats op een breed aantal terreinen zoals gezondheidszorg, sociale werkvoorziening of ruimtelijke ordening (Kagie-Schreuder, 2006, Ekkers, 2006). Ook

BoN-gebieden zijn een regionaal orgaan, in zeven grootstedelijke gebieden, dat bevoegdheden van gemeenten op zich neemt, op het gebied van volkshuisvesting, verkeer en vervoer, economische zaken, ruimtelijke ordening en milieubeleid (Ekkers, 2006).

Bij regionaal bestuur speelt niet alleen de vraag welke regionale indeling er wordt gehanteerd, maar evengoed op welke manier het regionaal bestuur wordt vormgegeven. Er zijn verschillende factoren die de mate van succes van regionaal bestuur kunnen bepalen. Hieronder volgen enkele karakteristieken van regionale samenwerking.

VAN ONDEROP OF BOVENAF?

Regionale samenwerking kan zowel van hoger hand zijn opgelegd door het Rijk of de provincie (bovenaf) als vanuit de deelnemende gemeenten zelf ontstaan (onderop). Van Gelder en Schouten (1991) wijten deze verschillende insteek aan het verschil of de regionale samenwerking een doelmatigheids- of procesoverweging heeft. Eerstgenoemde overweging ontstaat als lokale taken niet meer doelmatig op het gemeentelijke niveau kunnen worden uitgevoerd. Regionaal bestuur is dan eigenlijk niet veel meer dan verlengd lokaal bestuur met een interlokale structuur, waarbij de bevoegdheden op gemeentelijk niveau blijven en het regionale samenwerkingsverband weinig eigen bevoegdheden krijgt. Regionale samenwerking vanuit een procesoverweging ontstaat omdat de huidige lokale bestuurlijke organisatie onvoldoende aansluit bij bovenlokale processen of ontwikkelingen. Er is dan behoefte aan een bovenlokale bestuurslaag met eigen bevoegdheden die beleidsmatige antwoorden kan formuleren en plannende en coördinerende taken kan uitvoeren. Bij samenwerking van onderop is het scheppen van de juiste randvoorwaarden voldoende om te komen tot een regionaal bestuur. Voor een regionale samenwerking met een meer bovenlokale structuur met eigen beleidsmatige bevoegdheden kan er een stok achter de deur nodig zijn, al dan niet in de vorm van een subsidieregeling tot, in het uiterste geval, zelfs een aanwijzing. Deze stok achter de deur zal vanuit het Rijk of de provincie moeten komen aangezien gemeenten zelf niet altijd vrijwillig over zullen gaan tot het omhoog delegeren van bevoegdheden.

COÖPERATIE OF CONCURRENTIE?

Het succes van regionale samenwerking hangt in grote mate af van de vraag of regiogemeenten met elkaar willen coöpereren of concurreren. Concurrentie tussen gemeenten ontstaat als gemeenten hun eigen lokale belangen boven de gezamenlijke regionale belangen stellen en kan om verschillende redenen ontstaan. Er kan bijvoorbeeld een strijd ontstaan tussen de grote stad en omliggende plattelandsgemeentes. Het bundelingsbeleid om verstedelijking en werkgelegenheid zoveel mogelijk in de grote steden te concentreren, kan nadelig uitpakken voor kleine dorpen die hun inwonertal zien dalen en graag extra woningen willen bouwen om het inwoneraantal in stand te houden. Ook kan er een strijd ontstaan om de hoge inkomens. Grote steden zien niet graag alle kapitaalkrachtige inwoners naar kleine kernen in de regio vertrekken. Ook in het geval van een krimpende woningmarkt (zie verder hoofdstuk 2.5) kunnen gemeenten onderling gaan concurreren om inwoners aan te trekken. In theorie kunnen namelijk meer mensen van buiten de gemeente worden aangetrokken door boven de extra vraag te bouwen. Lukt dit dan gaat dit ten koste van de buurgemeenten, lukt dit niet dan heeft de gemeente gebouwd voor leegstand (Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid, 2012). In beide gevallen is de regio er uiteraard niet bij gebaat. Coöperatie ontstaat als gemeenten gezamenlijk hetzelfde regionale doel na streven. In het algemeen kan dit gemeenschappelijke doel worden omschreven als regionale kwaliteit op de woningmarkt. Zoals ook beschreven in hoofdstuk twee is regionale kwaliteit een veelomvattend begrip wat behalve over de fysieke kwaliteit van een woning simpel gezegd ook over de juiste woning op de juiste plaats gaat. Een voorbeeld hiervan is de regionale woningmarkt van de stad Groningen (Van Dam et al., 2011). De stad en de omliggende gemeenten (het ommeland) ondersteunen elkaar in het aanbieden van een compleet en gevarieerd aanbod van woonmilieus. De stad Groningen heeft het monopolie op centraal-stedelijke woonmilieus, net zo goed als het ommeland het

monopolie heeft op rurale woonmilieus. Op deze manier is de stad Groningen bijvoorbeeld ook aantrekkelijk voor hoogopgeleide huishoudens die in de stad kunnen werken en in het ommeland kunnen wonen. Tezamen vormen stad en ommeland op deze manier een kwalitatief sterke woningmarkt. Een gemeenschappelijk doel kan ook het oplossen van een gezamenlijk probleem zijn. Dit kan bijvoorbeeld gelden voor perifere regio's die hun inwonertal zien dalen, voorzieningen zien wegvallen en de algemene ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid zien dalen .

INTENSITEIT VAN SAMENWERKING

Gemeenten kunnen op verschillende manieren met elkaar samenwerken. Dit kan lopen van informele informatie-uitwisseling tot regionale organen die zelfstandig beleid ontwikkelen en uitvoeren (Raat, 1997). Ook Schouten (1992) ziet verschillende, in intensiteit oplopende, vormen van regionale samenwerking (figuur 2.2).



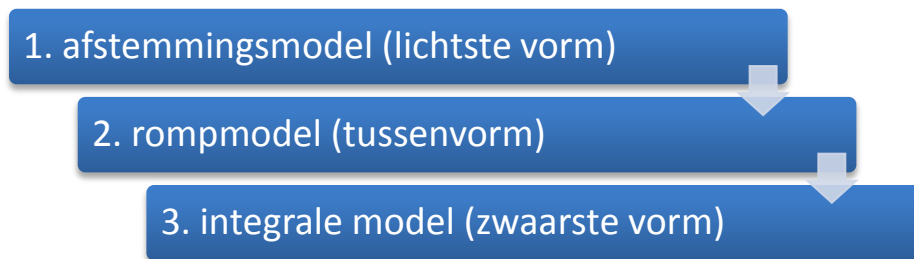
Figuur 2.2: vijf vormen van regionale samenwerking in toenemende intensiteit (Bron: Schouten, 1992).

Het spreekt voor zich dat intensievere vormen van samenwerking meer van betrokken gemeenten vragen. Binnen een samenwerking zal een deel van de eigen bevoegdheden moeten worden ingeleverd om gezamenlijk een stap verder te komen. Dit kan alleen als er van een duidelijke gemeenschappelijke volkshuisvestingsproblematiek sprake is en dus een grote noodzaak om te komen tot een regionale samenwerking.

Wilhelm en Reith (2008: p. 22 e.v.) onderscheiden drie verschillende vormen van regionale samenwerking die tegelijkertijd als drie verschillende fases in een regionaal ontwikkelingsproces kunnen worden gezien (figuur 2.3).

1. Het *afstemmingsmodel* (de lichtste vorm); De regiogemeenten werken in beginsel ieder voor zich aan hun woonvisie. Zij informeren elkaar echter wel en proberen afstemming te vinden op punten waar gemeentegrensoverschrijdend beleid noodzakelijk is.

2. Het *rompmodel* (de tussenvorm); De betrokken gemeenten formuleren een gemeenschappelijke romp en werken deze individueel nader uit. Daartoe synchroniseren de gemeenten in de regio hun beleidscyclus. Zij stellen gezamenlijk een regionaal kader op voor het gemeentelijk woonbeleid en werken dat kader vervolgens elk afzonderlijk uit, toegespitst op de eigen lokale situatie.
3. Het *integrale model* (zwaarste vorm); De regiogemeenten maken gezamenlijk één woonvisie en/of één set prestatieafspraken voor de gehele regio. Daarin spreken zij een onderlinge taakverdeling af per onderwerp van het woonbeleid.



Figuur 2.3: drie verschillende vormen of fases in een regionaal ontwikkelingsproces (Bron: Wilhelm en Reith, 2008: p. 22 e.v.)

Welk model in de praktijk het beste kan worden gehanteerd hangt af van de bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen. Het integrale model is het meest geschikt in het geval er al een traditie van regionale plannen bestaat, of als er vanwege de functionele samenhang reeds op veel terreinen wordt samengewerkt. Het rompmodel kan een opmaat zijn naar het integrale model en kan worden gehanteerd in het geval er nog geen sterke samenwerkingstraditie aanwezig is, maar er wel aanleidingen zijn voor het opstellen van regionaal beleid. Voorbeelden van dit soort aanleidingen zijn bijvoorbeeld het voorkomen van concurrentie tussen stad en ommeland, of marktpartijen die regionaal zijn georganiseerd waardoor ook de regiogemeenten zich regionaal zullen moeten opstellen. Als er nog niet of nauwelijks sprake is van een regionale samenwerkingstraditie en een gemeenschappelijke woningmarkt, en er ook geen gemeenschappelijke belangen zijn te vinden, dan is het afstemmingsmodel toereikend. Dit zal echter in steeds minder situaties het geval zijn.

2.5 DE KRIMPENDE WONINGMARKT

2.5.1 OORZAKEN BEVOLKINGSDALING

HUISHOUDENSONTWIKKELING EN WONINGVRAAG

In de 20e eeuw groeide de Nederlandse bevolking explosief. Telde Nederland in 1850 nog 3,1 miljoen inwoners, in 1900 waren dit er al 5,1 miljoen en in 1950 zelfs 10 miljoen (Hidding, 2006). Ook de laatste decennia bleef de Nederlandse bevolking groeien en telde in 2000 bijna 16 miljoen mensen. Derks et al. (2006) geven echter aan dat deze groei in Nederland bijna op een keerpunt is en dat de bevolkingsomvang vanaf 2035 zelfs zal gaan krimpen. Hoewel het aantal inwoners in Nederland als geheel in 2035 op zijn hoogtepunt zal zijn, zijn er in Nederland nu al gebieden waar de bevolkingsomvang aan het afnemen is. Dit relatief nieuwe verschijnsel doet zich vooral voor in de meer perifere gebieden van Nederland, zoals Limburg, Zeeuws-Vlaanderen en Noord-Oost-Groningen.

Toch hoeft een daling van het aantal inwoners niet direct een daling in de vraag naar woningen te betekenen. Dit komt doordat het aantal bewoners per woning ook daalt. Dit wordt woonverdunding (Derks et al., 2006) of huishoudensverdunding (Hilderink et al., 2005) genoemd. Hierdoor kan het dus voorkomen dat in een gebied waar de bevolking als geheel daalt, er toch nog steeds vraag naar nieuwe woningen is. Deze huishoudensverdunding heeft zowel een demografische als maatschappelijke oorzaak.

De demografische oorzaak heeft te maken met een veranderende samenstelling van de leeftijd van de bevolking. Door het relatief lage aantal geboortes is de Nederlandse bevolking sterk ontgroent, terwijl de babyboom generatie van na de Tweede Wereldoorlog er juist voor zorgt dat de Nederlandse bevolking tegelijkertijd sterk vergriest (Derks et al., 2006). Oudere mensen wonen doorgaans met minder personen in een woning dan jongeren, waardoor de gemiddelde woningbezetting daalt. De maatschappelijke oorzaak van huishoudensverdunding is een combinatie van sociale factoren. Zo zorgt de individualisering van de maatschappij voor meer alleenstaanden en dus voor meer eenpersoonshuishoudens. Ook blijven ouderen relatief langer zelfstandig wonen, waardoor er meer vraag is naar seniorenwoningen. Ondanks de effecten van huishoudensverdunding zal de benodigde woningvoorraad in Nederland toch gaan krimpen en rond 2035 het nulpunt bereiken (Derks et al., 2006). Voor de al eerder genoemde perifere regio's zal dit nulpunt vermoedelijk al enkele jaren eerder bereikt worden, waarbij dit nulpunt in Zuid-Limburg zelfs al bereikt is.

De bovenstaande ontwikkelingen zijn van invloed op het aantal benodigde woningen. Het soort woningen en de locatie van deze woningen is weer een ander aspect van de woningmarkt. Derks et al. (2006) geven aan dat jongere huishoudens, huishoudens met thuiswonende kinderen, in het algemeen een andere woningbehoefte hebben dan oudere huishoudens. De eerstgenoemde categorie zal vaak behoefte hebben aan een ruimere woning met een tuin, terwijl de laatstgenoemde categorie meer waarde hecht aan een praktische en niet al te grote woning met een goed voorzieningenaanbod. Gezien de eerder genoemde demografische en maatschappelijke ontwikkelingen zal het aantal jongere huishoudens eerder gaan krimpen dan het totaal aantal huishoudens, terwijl het aantal oudere huishoudens juist zal blijven stijgen. Deze verschuivende huishoudenssamenstelling op de woningmarkt brengt uiteraard ook een veranderende woningvraag met zich mee. Met het oog op de stagnerende bevolkingsgroei in Nederland lijkt het uitbreiden van de woningvoorraad niet verstandig. Daarom zal de nadruk steeds meer komen te liggen op het beheer van de huidige voorraad door middel van sloop en vervangende woningbouw.

DRUKREGIO'S, INTERMEDIAIRE REGIO'S EN KRIMPREGIO'S

Niet overal in Nederland doen bovengenoemde ontwikkelingen even snel hun intrede. Van Hoek et al. (2008) maken onderscheid tussen *drukregio's*, *krimpregio's* en *intermediaire regio's*. In *krimpregio's* is de omschreven situatie van een krimpende huishoudensontwikkeling al van toepassing. In deze gebieden is in kwantitatief opzicht geen vraag meer naar nieuwe woningen, maar is er sprake van een woningaanbod dat de vraag overstijgt. Overigens hanteert het Planbureau voor de Leefomgeving (2013b) al de definitie krimp als alleen het inwonertal terugloopt, maar dit is volgens van Dam et al. (2006) een te beperkte definitie. Er zijn in Nederland echter ook nog steeds woningmarktregio's waar het aanbod van woningen nog steeds achter blijft bij de vraag. Het betreft hier woningmarktregio's in de Randstad of van grote steden, zoals Amsterdam, Leiden of Utrecht. Dit soort woningmarkten beschikt vaak over een beperkt aanbod van geschikte uitleglocaties. De goedkope en voor de hand liggende locaties zijn vaak al benut waardoor de duurdere en complexere inbreidingslocaties overblijven. Hierdoor blijft het woningaanbod beperkt en de woningen die aangeboden worden zijn doorgaans erg duur. Dit prijsopdrijvend effect van de schaarse en dure woningen verhoogt de druk op de woningmarkt, waardoor wordt gesproken van drukregio's. Tussen de twee uitersten op dit spectrum, een drukregio en een krimpregio, zitten ook woningmarktregio's waar de spanning op de woningmarkt niet langer oploopt maar waar nog wel altijd sprake is van vraag naar nieuwe woningen, omdat het aantal huishoudens nog altijd stijgt. De druk in deze intermediaire regio's zal echter langzaam afnemen wat juist kansen op kan leveren om het aanbod op termijn beter bij de vraag te laten aansluiten. Van Iersel et al. (2011) spreken in zulke gevallen van

anticipeerregio's. Waar het in de krimpregio's door een gebrek aan inkomsten uit woningbouw veelal erg moeilijk is de woningmarkt kwantitatief en kwalitatief aan de teruglopende vraag aan te passen is er voor deze regio's nog tijd het woningmarktbeleid tijdig aan de naderende krimpsituatie aan te passen.

2.5.2 GEVOLGEN BEVOLKINGSDALING

WONINGVRAAG

Zoals hiervoor beschreven brengt een huishoudensdaling zowel een *kleinere* als een *andere woningvraag* met zich mee. Dit hoeft niet per definitie een negatieve ontwikkeling te zijn. Vooral de woningvrager kan hier baat bij hebben (Verwest et al., 2008). Kornai (1971) schetst een theoretisch kader, dat hij 'anti-equilibrium' noemt, waarin er óf sprake is van een overschot van het product óf van een tekort aan het product. Een evenwichtssituatie acht hij zeer onwaarschijnlijk. In het geval van een tekort zijn het de consumenten die met elkaar moeten concurreren, in het geval van een overschot zijn het de producenten die met elkaar moeten concurreren. Wanneer er sprake is van een tekort wordt het productievolume maximaal gestimuleerd. De schaarse hulpbronnen worden zo volledig mogelijk gebruikt en waar mogelijk wordt er op de meest schaarse hulpbronnen bezuinigd. In het geval van de woningmarkt leidt een gebrek aan kapitaal tot sober en goedkoop bouwen; een gebrek aan ruimte leidt tot hoogbouw en een gebrek aan arbeidskrachten leidt tot arbeidsbesparend bouwen. In het algemeen komt deze maximalisatie van de schaarse middelen de kwaliteit van de woningmarkt niet ten goede. In een overschotsituatie kunnen deze middelen vrij besteed worden wat in het algemeen een verhoging van de kwaliteit tot gevolg heeft. Zo kunnen de minder aantrekkelijke percelen bijvoorbeeld niet worden bebouwd en is er ruimte voor laagbouw of zelfs vrijstaand bouwen.

Een ontspannen woningmarkt biedt de woningvrager dus meer keuzevrijheid en zorgt er bovendien voor dat de huizenprijzen dalen. Waar voorheen de woningaanbieder de bepalende partij was op de woningmarkt, krijgt de woningvrager het steeds meer voor het zeggen. De nadelen van huishoudensdaling liggen dan ook vooral aan de aanbodkant. Een overaanbod van woningen leidt er toe dat ontwikkelaars, makelaars en particulieren hun woning moeilijker kunnen verkopen. De verkooptijd wordt langer en de verkoopprijs wordt lager. Een kleinere woningvraag kan tot leegstand leiden. Er zijn immers meer woningen dan er behoefte aan is. Deze leegstand zal zich echter niet zozeer in de koopsector voordoen. Huiseigenaren zullen in het algemeen eerst hun oude woning willen verkopen en de marktwerking zorgt er voor dat ontwikkelaars geen onrendabele investeringen doen door voor leegstand te bouwen. In de huursector kan een kleinere woningvraag echter wel tot leegstand leiden. Leegstand is slecht voor het imago en de fysieke uitstraling van een buurt. Bovendien treedt leegstand vaak op in de minst aantrekkelijke gebieden, zowel op stads- als op regioniveau, en in de minst aantrekkelijke segmenten zoals arbeiderswoningen en flats.

Behalve een kleinere woningvraag leidt huishoudensdaling ook tot een andere woningvraag. Dit hangt samen met de al eerder geschetste trend van vergrijzing en ontgroening. Doorgaans sluit het bestaande woningaanbod onvoldoende aan op deze veranderende bevolkingssamenstelling, waardoor tekorten van het ene woningtype en overschotten van het andere woningtype kunnen ontstaan.

BESTRIJDEN OF BEGELEIDEN?

Hoewel veel woningmarktgebieden in Nederland op het eerder genoemde spectrum van druk- en krimpregio's opschuiven in de richting van krimpregio, komen ze doorgaans vanuit een situatie waarin wel sprake was van een (enigszins) gespannen woningmarkt. Woningmarktgebieden zijn dus gewend aan een constante vraag naar nieuwe woningen en beleidsbepalers zijn gewend aan het denken in termen van groei. Op een gespannen woningmarkt met een groeiend aantal huishoudens wordt vooral beleid ontwikkeld voor het toevoegen van nieuwe woningen aan de voorraad. Door het toevoegen van de juiste aantallen en type woningen kan de

woningmarkt in de door de beleidsbepalers gewenste richting worden gestuurd. Ook de regionale component van het woningmarktbeleid is vooral gericht op het onderling afstemmen van woningbouwprogramma's.

Steeds meer gemeenten in Nederland moeten in de (nabije) toekomst echter rekening gaan houden met een omslag in deze manier van woningmarktbestuur. Het aantal huishoudens zal steeds minder gaan groeien en op den duur wellicht zelfs afnemen, waardoor de vertrouwde tendens van groei zal plaatsmaken voor een tendens van krimp. Dit vergt ook een nieuwe manier van denken door beleidsbepalers, maar Verwest en Van Dam (2010) geven aan dat de gevoerde beleidsstrategieën met betrekking tot bevolkingskrimp en de woningmarkt verschillen. Grofweg worden er twee beleidsreacties onderscheiden, namelijk die van het *bestrijden* van krimp en die van het *begeleiden* van krimp. Bij het bestrijden van krimp proberen gemeenten, ondanks een teruglopend aantal huishoudens, het woningaanbod te verhogen om zo de vraag te stimuleren. Door een vraagoverschrijdend woningaanbod proberen ze nieuwe inwoners aan te trekken om zo de tendens naar een afnemend bevolkingsaantal te keren. Ook kunnen gemeenten nieuwe woonconcepten introduceren om nieuwe doelgroepen aan te trekken en zo de woningvraag te vergroten. Aan deze beleidsstrategieën kleven echter de nodige risico's. Zo waarschuwen Van Dam et al. (2006) voor concurrentie tussen gemeenten. Als gemeenten vraagoverschrijdend bouwen, zal de nieuwe doelgroep die ze hopen te bereiken hoogstwaarschijnlijk uit de omliggende gemeenten komen waardoor de woningmarktregio er als geheel weinig mee opschiet. Zeker in het geval de omliggende gemeenten ook vraagoverschrijdend bouwen leidt deze vorm van inwonerkannibalisme (Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid, 2012) er toe dat er ergens in de regio voor leegstand wordt gebouwd en dus tot onrendabele investeringen en onomkeerbare ruimtelijke ontwikkelingen.

In de meeste krimpregio's is echter inmiddels wel het besef doorgedrongen dat krimp een onomkeerbaar proces is dat niet kan worden bestreden, maar dat zal moeten worden geaccepteerd. De nadruk komt dan te liggen op het zo goed mogelijk begeleiden van de bevolkingsafname en de bijbehorende effecten voor de woningmarkt. Gemeenten hebben verschillende beleidsstrategieën om zo goed mogelijk te anticiperen op bevolkingskrimp, waarbij de nadruk zowel op een kleinere woningvraag als op een andere woningvraag ligt (Verwest en van Dam, 2010). Aangezien een kleinere woningvraag op den duur tot een overaanbod aan woningen leidt, is de meest voor de hand liggende strategie het slopen van woningen om dit overaanbod en de potentiële leegstand terug te dringen. In het geval van slopen betreft het vaak individuele panden of een deel van een woonblok. Het slopen van een gehele wijk komt in Nederland eigenlijk nooit voor vanwege de maatschappelijke weerstand die dit oproept (Verwest et al., 2008). Het enige voorbeeld van de sloop van een hele wijk in Nederland is de wijk Delfzijl-Noord. Het slopen van woningen hoeft overigens niet alleen maar een kwantitatieve impact te hebben op de woningvoorraad maar kan ook bijdragen aan een kwalitatieve verandering van het woningaanbod. Zo kunnen woningen uit een serie rijtjeswoningen worden verwijderd, waardoor vrijstaande- of twee-onder-een-kapwoningen ontstaan, of kunnen er flats worden gesloopt ten faveure van grondgebonden woningen. Zelfs als er niks wordt teruggebouwd in het geval van sloop, kan de ontstane lege ruimte nog tot een verhoging van de woonkwaliteit leiden door bijvoorbeeld meer groene ruimte te creëren. Huishoudensdaling houdt overigens niet automatisch een bouwstop in. Woningbouw blijft nodig voor de kwalitatieve aanpassing van het woningaanbod. Toch is het beperken van de uitbreiding van de woningvoorraad ook een beleidsstrategie die helpt zo goed mogelijk op krimp te anticiperen. Zeker op regionale schaal is het matigen van woningbouwplannen van belang, aangezien woningen die op de ene plek in een krimpregio worden gebouwd, kunnen leiden tot extra krimp op een andere plek in de regio. Een derde manier waarop overheden omgaan met een krimpende woningmarkt is herstructurering van bestaande wijken. Net als sloop is ook herstructurering een vorm van beheer van de woningvoorraad, waarbij de kwalitatieve aanpassing van het aanbod bij de vraag voorop staat. Bij herstructurering worden woningen uit de bestaande voorraad aangepast om ze beter te laten aansluiten bij de specifieke eisen van de huidige bewoners om deze zodoende aan de wijk te binden.

Al met al kan dus worden gesteld dat in een krimpende woningmarkt de focus van bestuur en beleid verschuift van het bouwen van nieuwe woningen naar het beheer van de huidige woningen; van het streven naar voldoende aantallen naar het streven naar aanpassing aan de teruglopende vraag; van de focus op aanbod naar de focus op vraag; van kwantiteit naar kwaliteit. Het toenemende belang van woningbeheer geldt ook op regionale schaal. Daarom valt er voor regionale afstemming van voorraadbeheer wel wat te zeggen. Verwest et al. (2008) benadrukken dan ook dat op een regionale woningmarkt nieuwbouw, sloop en herstructurering niet los van elkaar kunnen worden gezien. Door afname van het aantal huishoudens en veranderende huishoudenssamenstellingen en kwaliteitseisen moet de woningvoorraad zowel kwantitatief als kwalitatief aan de vraag worden aangepast. Een overaanbod in één gemeente kan leiden tot (extra) krimp in een andere gemeente en ook een gemeente die achterblijft in het aanbieden van voldoende kwaliteit wordt gevoelig voor (extra) krimp. Een ander belangrijk argument voor de regionale benadering van woningvoorraadbeheer is de financiering van sloop en herstructurering. Zoals eerder vermeld kunnen dit onrendabele ingrepen zijn (zeker in het geval woningen nog niet geheel afgeschreven zijn), omdat er geen of minder woningen voor teruggebouwd worden waardoor ook de verdiensten afnemen. Dit geldt het meest in situaties met een teruglopend bevolkingsaantal; juist de situaties waarin sloop en herstructurering het meest noodzakelijk zijn. Door deze financiering regionaal op te pakken, kan de pijn zo goed mogelijk verdeeld worden. Het gaat echter te ver om te stellen dat woningbouw zijn betekenis voor de regionale woningmarkt totaal verloren heeft. Zoals gezegd kunnen nieuwbouw, sloop en herstructurering niet los van elkaar worden gezien op de regionale woningmarkt.

GEVOLGEN VOOR REGIONALE SAMENWERKING

De vraag is nu of met het wegvallen van de focus op woningbouw ook de basis voor regionale samenwerking op de woningmarkt wegvalt. De verdeling van de aantallen en type nieuwbouwwoningen was in veel woningmarktgebieden namelijk de basis van gemeenschappelijke samenwerking. Verwest et al. (2008) geven echter aan dat ook in het geval van een krimpende woningmarkt regionale afstemming van bouw, sloop en herstructurering van groot belang is. Dit om verdringing (het verplaatsen van krimp van de ene naar de andere regiogemeente) te voorkomen. Regionale samenwerking in een krimpregio ligt echter gecompliceerder dan regionale samenwerking in een groeiende regio.

Eén van de grootste struikelblokken is de financieringskwestie. Het wegvallen van (grootschalige) woningbouw en de toenemende sloop- en herstructureringsopgave hebben namelijk de nodige financiële gevolgen. Een verlaging van de woningproductie betekent dat gemeenten ook de inkomsten uit nieuwbouwwoningen, zoals grondexploitatie en woninggebonden subsidies mislopen. Tegelijkertijd met de teruglopende inkomsten uit woningbouw groeit de sloop- en herstructureringsopgave alleen maar, en daarmee dus ook de kosten hiervan. Sloop is een kostbare activiteit, omdat er voor de gesloopte woning geen woning teruggebouwd wordt. Een extra moeilijkheid vormt het slopen van particuliere woningen. Een particulier schrijft immers niet af op zijn bezit (NVM, 2010). Zij zullen dus financieel gecompenseerd moeten worden. Maar ook herstructurering is vaak financieel onrendabel, omdat de marges op woningbouw in krimpgebieden meestal klein zijn en het bovendien nog maar de vraag is of de nieuwe woningen ook daadwerkelijk kunnen worden afgezet. Op regioniveau betekent dit dat alle gemeenten hun woningbouwplannen zullen moeten matigen en hun deel van de sloop- en herstructureringsopgave voor hun rekening moeten nemen. Vanzelfsprekend zijn gemeenten echter huiverig om hun woningbouwprogramma naar beneden bij te stellen. Hetzelfde geldt voor corporaties en projectontwikkelaars. Alle partijen hebben financiële afwegingen als basis voor hun handelen (Klouwen, 2010). Ze zullen eerst de gedane investeringen proberen terug te verdienen. De financiële autonomie van deze partijen kan dus een gezamenlijke aanpak van de woningmarkt belemmeren. Zeker in een situatie van beginnende krimp is er voor partijen nog weinig noodzaak tot instrumenten waarbij autonomie in grote mate wordt afgestaan, zoals fondsvorming of de inzet van een onafhankelijke woningmarktregisseur.

Een ander probleem is de coördinatie. Regionale afstemming over woningbouw- en beheerprogramma's is noodzakelijk maar tegelijkertijd niet altijd even makkelijk te realiseren. Allereerst is er het probleem van het

ontbreken van een regionale bestuurslaag. Gemeenten hebben prioriteit bij het afleggen van verantwoording op lokaal niveau (Bureau PAU, 2012). Hierdoor blijft regionale afstemming gebaseerd op vrijwillige medewerking van de regiogemeenten en kunnen regionale belangen ondergeschikt raken aan lokale belangen. Ten tweede is het vaak het geval dat de problemen op de woningmarkt zich niet in elke gemeente uit de regio even sterk voordoen. Hierdoor kan bij de gemeenten waar de woningmarkt relatief beter functioneert de wil ontbreken om gezamenlijk de regionale problematiek aan te pakken. Tot slot kan er in een woningmarktregio een gebrek aan vertrouwen ontstaan als er de vrees bestaat dat één of meer gemeenten zich onttrekken aan de gemaakte afspraken en zo profiteren van de inspanningen van de overige regiogemeenten. In wetenschappelijke literatuur staat dit ook wel bekend als *freeriding* of het *Prisoners' Dilemma*. Een dergelijke situatie kan ontstaan als alle gemeenten behalve één hun woningbouwprogramma terugschroeven, waardoor de nog beschikbare uitbreidingsruimte bij die ene gemeente terecht komt. Ook in het geval van sloop gaat deze theorie op als alle gemeenten behalve één zich aan de sloopafspraken houden en de minder aantrekkelijke woningen slopen, waardoor de nog aanwezige behoefte aan dit type woningen automatisch in die ene gemeente terecht komt.

DE REGIONALE CONTEXT

De hierboven geschetste problematiek van regionale samenwerking op een krimpende woningmarkt doet zich niet overal voor, en niet overal in dezelfde mate. Hiervoor is ook de context van de regionale woningmarkt van belang. Zoals eerder vermeld in dit hoofdstuk bestaan er tussen woningmarkten verschillen in de woningvraag en de mate van druk die op de woningmarkt wordt uitgeoefend. In een regio waar de druk op de woningmarkt sinds jaar en dag hoog is betekent een dalende woningvraag iets anders dan in een regio waar de woningmarkt al heel ontspannen is (Van Dam et al., 2007). In de ene regio leidt een afname van het aantal huishoudens tot problemen van leegstand en leefbaarheid, maar in een andere regio kan een huishoudensafname juist verlichting brengen in de druk op de woningmarkt en meehelpen aan bijvoorbeeld lagere woningprijzen en kortere wachtlijsten voor huurwoningen.

Verschillen tussen een groeiende woningvraag en een krimpende woningvraag kunnen echter niet alleen *tussen* regio's bestaan, maar ook *binnen* regio's. Deze verschillen bestaan in het bijzonder tussen de grote kernen, overloopp gemeenten en omliggende (plattelands)gemeenten (De Jong et al., 2008). Doorgaans wordt gesteld dat krimp zich vooral manifesteert in het landelijke gebied (Van Iersel et al., 2011) en dat de steden groeien. Dit is echter niet altijd het geval. In Zeeuws Vlaanderen treedt krimp juist op in de wat grotere kernen. In de krimpregio Noord-Oost-Groningen heerst een gevarieerder beeld. In alle gemeenten in deze regio zijn er kernen waar de bevolking groeit terwijl er in andere kernen sprake is van bevolkingskrimp. Verwest en van Dam (2010) beweren juist het tegenovergestelde, door te zeggen dat de centrumgemeenten in een krimpregio vaak het eerst en het ergst te maken hebben met krimp. Dat zijn immers de plekken waar de woningvoorraad het meest kwetsbaar is en de bijbehorende problemen als leegstand en verloedering zich concentreren.

Van Iersel et al. (2011) maken binnen krimpregio's onderscheid tussen groeikernen en krimpkernen. De scheidslijn tussen deze kernen kan eenvoudigweg worden gelegd tussen kernen waar bevolkingsaantallen (nog) toenemen en kernen waar de bevolkingsaantallen afnemen. Bevolkingsgroei- of afname kan zowel natuurlijke ontwikkelingen (geboorte en sterfte) als migratie als oorzaak hebben. Aangezien de demografische karakteristieken, in de vorm van ontgroening en vergrijzing, voor de meeste krimpregio's gelijk zijn wordt het onderscheid tussen een groei- of een krimpkern vooral veroorzaakt door binnenlandse migratiepatronen. Uit het WoOn onderzoek dat om de zoveel jaar door de Rijksoverheid wordt uitgevoerd, blijkt dat verbetering van de woonsituatie vaak het voornaamste motief is om binnen de regio te verhuizen. Mensen zoeken dus de meest aantrekkelijke woonomgeving. Juist in een ontspannen woningmarkt komen mensen sneller in de gelegenheid om hun woonvoorkeuren te realiseren. Ongewenste woningen in niet-gewaardeerde woonbuurten komen dan vanzelf leeg te staan (Van Dam et al., 2007). Er zijn drie typen wijken die vanuit dit oogpunt extra kwetsbaar zijn. Allereerst de vroeg naoorlogse woonwijken met hun minder gewaardeerde

woningvoorraad en woonomgeving en relatief groot aantal huurwoningen. Ten tweede de buurten met een ongunstige prijs-kwaliteitverhouding, voornamelijk woningen uit het (dure) begin van de jaren tachtig. Tot slot de kleine dorpen in minder gewaardeerde landschappen en perifere landelijke regio's. Steenbekkers en Vermeij (2013) zien een volgorde in de aantrekkelijkheid van grote kernen, overloopp gemeenten en omliggende (plattelands)gemeenten. Zij baseren deze volgorde zowel op wat mensen zeggen over hun woonomgeving (stated preferences) als op het daadwerkelijke handelen van mensen (revealed preferences), waarbij de woonkwaliteit van een buurt kan worden afgelezen aan de huizenprijzen. Hieruit blijkt dat woningen in overloopp gemeenten het meest gewaardeerd worden, gevolgd door woningen in de stad. Woningen in kleine afgelegen dorpen worden juist het minst gewaardeerd.

Waar verbetering van de woonsituatie een belangrijke reden is voor binnenregionale verhuizingen, is het veel minder een factor voor bovenregionale verhuizingen. Van Iersel et al. (2011) tonen aan dat bij vertrekkers uit krimpregio's werk en studie vooral een rol spelen. Andersom noemen vestigers in krimpregio's de woning en de woonomgeving wel vaak als verhuisredenen. Het probleem van krimpregio's lijkt dus vooral het gebrek aan werkgelegenheid en opleidingsmogelijkheden te zijn. De kwaliteit van het wonen kan juist als pluspunt worden gezien. Deze trend blijkt ook uit de migratiesaldi van krimpregio's. Het migratiesaldo van huishoudens en personen onder de 30 jaar is voor deze regio's negatief (opleiding en/of werk) terwijl het migratiesaldo voor personen boven de 30 jaar ongeveer nul is. Deze regio's blijven dus aantrekkelijk voor stellen en gezinnen om zich te vestigen.

Verschillen binnen woningmarktregio's zijn van belang, omdat ze bepalend kunnen zijn voor de mate van het succes van regionale samenwerking. De ongelijke verdeling van krimp bemoeilijkt de regionale afstemming (Verwest en van Dam, 2010). Omliggende gemeenten zullen niet altijd bereid zijn een krimpende centrum- of buurgemeente te ondersteunen. Zij kunnen samenwerking zien als het meebetalen aan andermans problemen of als een beloning van slecht beleid van de buurgemeente (Bureau PAU, 2012). Het is de kunst op zoek te gaan naar het gemeenschappelijk belang voor alle deelnemende partijen. Dit gemeenschappelijk belang is makkelijk te vinden in een situatie van groei waar het om het om verdelen van het 'zoet' gaat. *"Als je zelf ook iets krijgt valt het minder op dat de burens meer krijgen; je slaapt immers als bestuurder wel iets binnen"* (Bureau Pau, 2012; p. 10). In een krimpsituatie gaat het echter om het verdelen van het 'zuur'. Deze verdeling kan vanuit regionaal oogpunt logisch zijn, maar voor een lokale bestuurder vaak moeilijk aan de achterban te verkopen.

2.5.3 REGIONALE WONINGMARKTSTRATEGIEËN

Het doel van dit onderzoek is het zoeken naar beleidsstrategieën die relevant zijn op het regionale bestuursniveau van de woningmarkt. Van een aantal beleidsstrategieën, voornamelijk gericht op woningbouwactiviteiten om tegemoet te komen aan de heersende woningvraag, is de werking inmiddels bekend. Zoals in dit hoofdstuk beargumenteerd, komen er in Nederland echter steeds meer regio's waar (grootschalige) woningbouw niet meer aan de orde is, maar waar de focus komt te liggen op het beheren en aanpassen van de huidige woningvoorraad. Dit zijn regio's waar bevolkingskrimp zijn intrede gaat doen of reeds heeft gedaan. Een dergelijke verschuiving van de beleidsfocus van bouwen naar beheren brengt de nodige coördinatie- en financieringsproblemen voor regionale samenwerking met zich mee. Toch zijn er ook in deze, voor veel gemeenten steeds realistischere situaties, robuuste regionale beleidsstrategieën te bedenken. Hieronder worden, zowel voor groeiende als voor (weldra) krimpende regio's, een aantal regionale beleidsstrategieën uitgewerkt, gevolgd door een schematische weergave (tabel 2.1).

GROEIREGIO'S

In dit soort regio's ligt de focus nog steeds op het produceren van een hoog aantal woningen om tegemoet te komen aan de heersende woningvraag. Regionale samenwerking vindt plaats in de vorm van regionale woningbouwafspraken; afspraken over de regionale verdeling van aantal en soorten nieuwbouwwoningen.

Contingentering, als kwantitatieve sturingsvorm, en contourenbeleid, als ruimtelijke sturingsvorm, zijn hierin veel gebruikte beleidsinstrumenten.

- **Contingentenbeleid**

Contingentering kan worden omschreven als de getalsmatige verdeling van woningbouwprogramma's door regisserende overheden aan lagere overheden (Gedeputeerde Staten Friesland, 2005). Door regiogemeenten beperkte contingenten toe te kennen kan de provincie, als regievoerende partij, voorkomen dat deze gemeenten boven hun eigen vraag bouwen en op die manier bewoners uit de stad of een andere gemeente weg trekken. Gemeenten worden dan toegestaan slechts voor de eigen vraag te bouwen, dus ook voor ouderen en starters, waar het voor deze gemeenten vaak veel aantrekkelijker is om alleen vrije kavels uit te geven en zodoende de hogere inkomens uit de rest van de regio aan te trekken. Op deze manier kan de regievoerder van een regionale woningmarkt, door middel van het sturen op het type en aantallen nieuwbouwwoningen, streven naar een optimaal regionaal woningmarktklimaat.

- **Contourenbeleid**

Een andere manier om de regionale woningmarkt te sturen op woningbouw is het gebruik van contouren. Contouren geven aan waar gebouwd mag worden (rode contouren) of waar juist niet gebouwd mag worden (groene contouren). De rode contour geeft de begrenzing van het huidige bebouwde gebied van een gemeente aan met daar aan toe gevoegd de benodigde uitbreidingsruimte, inclusief de herstructureringsopgaven (Knol en van Dugteren, 2001).

KRIMP- EN ANTICIPEERREGIO'S

Krimpregio's moeten hun woningaanbod op de afnemende en veranderende vraag aanpassen. Dit kan zowel door middel van het weghalen van woningen uit de voorraad en het aanpassen van woningen uit de voorraad, maar ook door minder nieuwe woningen te bouwen (Verwest en van Dam, 2010). Regionale samenwerking kan ook in een dergelijke situatie een meerwaarde zijn, maar wordt bemoeilijkt door financieringsproblemen en coördinatieproblemen. Er zijn een aantal regionale strategieën denkbaar die kunnen helpen deze problemen te overwinnen en de woningmarkt ook in een krimpende situatie regionaal te blijven benaderen. Daarnaast zijn er ook een paar regionale strategieën die zich niet specifiek op de omgang met financierings- of coördinatievraagstukken richten maar die wel het meest effectief zijn op regionaal bestuursniveau. Niet elke strategie zal in de praktijk even wenselijk of realistisch zijn, maar dit wordt onderzocht in de volgende hoofdstukken van dit onderzoek.

Strategieën ten behoeve van regionale coördinatie:

- **Woningbouw matigen en afstemmen**

Ook in krimpgebieden blijft woningbouw noodzakelijk, zij het dat het extra riskant is (Verwest et al., 2008). De kans op overaanbod voor een bepaalde doelgroep en dus voor afzetrisico's is veel groter dan in een gespannen woningmarkt. Het is dus belangrijk om woningbouwplannen goed onderling af te stemmen en niet allemaal voor dezelfde doelgroep te bouwen. Het aanbieden van verschillende woonmilieus zal bovendien de kwaliteit van de regionale woningmarkt als geheel alleen maar versterken. Toch kampen veel gemeenten nog met een overschot aan woningbouwplannen, veelal afkomstig uit de tijd dat er van krimp nog geen sprake was. Om het aantal nieuwbouwwoningen te beperken zou de provincie eerder afgegeven contingenten weer kunnen intrekken, maar dit levert waarschijnlijk veel weerstand op bij de verschillende gemeenten. Wel zouden provincies in de toekomst contingenten beter per regio dan per gemeente vast kunnen stellen.

- **Voortrekkersrol**

Als regionale samenwerking moeizaam verloopt door een gebrek aan regionale coördinatie, kan het verstandig zijn één partij in het proces de voortrekkersrol te laten vervullen om zodoende de overige partijen in de regionale samenwerking op sleeptouw te nemen. De meest voor de hand liggende partij die deze rol zou kunnen vervullen is de provincie (Verwest et al., 2008). Zoals al eerder vermeld bestaat er in het geval van regionale samenwerking op vrijwillige basis het gevaar van freeriding, het ontduiken of afwijzen van regionale afspraken om zodoende het eigen lokale belang te versterken ten koste van het regionale belang. De provincie kan er in zo'n geval voor zorgen dat alle gemeenten hun woningmarktafspraken ook daadwerkelijk nakomen. Ze beschikt hiervoor, middels de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening, over verschillende sturingsinstrumenten om gemeenten te stimuleren hun regionale afspraken na te komen. In het geval van een provinciaal belang kan de provincie eisen stellen aan het gemeentelijke bestemmingsplan middels een provinciale verordening (Galle, 2008). Door middel van een projectbesluit of een inpassingsplan kan het een bestemmingsplan zelfs vervangen, al lijkt het niet waarschijnlijk dat provincies deze instrumenten geregeld zullen inzetten. Tot slot kan de provincie een aanwijzing geven om een bestemmingsplan aan bepaalde voorwaarden te laten voldoen. Dit kan zowel vooraf (proactieve aanwijzing) als achteraf (reactieve aanwijzing).

Een andere optie om als procestrekker te fungeren is de centrumgemeente in de regio, aangezien daar vaak de noodzakelijke capaciteit en kwaliteit aanwezig is (Wilhelm en Reith, 2008). Aan de andere kant staan de belangen van de centrumgemeente vaak haaks op die van de omliggende plattelandsgemeenten, waardoor de kans bestaat dat de centrumgemeente als trekker van het proces niet door de hele regio wordt geaccepteerd. In zo'n geval zou er een externe persoon of partij voor de trekkersrol kunnen worden benaderd. Ook in het geval de regio louter bestaat uit kleine gemeenten met weinig ambtelijke capaciteit zou een externe trekker een oplossing kunnen zijn.

Behalve de overheid zou ook de marktsector het voortouw kunnen nemen. Ook marktpartijen hebben immers (financiële) belangen op de woningmarkt. Private partijen zullen doorgaans echter alleen voor de regio in de bres springen als er voldoende rendement te behalen valt. Helaas is de verdien capaciteit in krimpregieden doorgaans klein (Verwest et al., 2008), waardoor de activiteit van marktpartijen waarschijnlijk beperkt blijft.

- **Participatie en regionaal commitment**

Een manier om de gemeenschappelijke wil te vergroten, is er voor te zorgen dat alle actoren in de regio betrokken worden bij het opstellen van de regionale woonvisie. Dus niet alleen de verschillende regiogemeenten, maar bijvoorbeeld ook corporaties, ontwikkelaars, makelaars en zorgaanbieders. Op deze manier is het regionale draagvlak groot en kan er een positieve sfeer ontstaan waarin iedere betrokkene zich volledig wil inzetten voor het gemeenschappelijke doel (Verwest et al., 2008).

Strategieën ten behoeve van regionale financiering:

- **Sloop- of transitiefonds**

Gemeenten kunnen door middel van een regionaal fonds proberen extra inkomsten te genereren om dure sloop- of herstructureringsopgaven te kunnen bekostigen (Verwest et al., 2008). Een dergelijk fonds moet natuurlijk wel gevuld worden. Dit kan door ontwikkelaars een bepaald bedrag voor iedere nieuw te ontwikkelen woning in het fonds te laten storten op plekken in de regio waar nog wel woningbouw plaats vindt. Dit geld kan vervolgens elders in de regio worden gebruikt om sloop of herstructurering van te bekostigen. Het gevaar van dit instrument is dat het regionale investeringsklimaat, wat in veel krimpregio's waarschijnlijk toch al niet heel florissant is, nog ongunstiger wordt voor investeerders. Klouwen (2010) stelt dat ook andere partijen met een belang

op de woningmarkt bij zouden kunnen dragen aan een regionaal fonds, zoals corporaties en zelfs bewoners.

- **Regionale verevening**

Regionale verevening is een manier om inkomsten, die worden verkregen uit de meer lucratieve locaties in een woningmarktregio, in te zetten op locaties waar bouw- of beheerontwikkelingen financieel moeilijker haalbaar zijn (Verwest et al., 2008). Hierin schuilt ook gelijk het probleem, want gemeenten met relatief veel inkomsten uit woningbouw zullen niet altijd even graag bereid zijn gemeentes met een tekort te hulp te schieten. Regionale verevening vergt dus een gezamenlijke intentie om tot een zo gezond mogelijke regionale woningmarkt te komen en daarnaast ook een gezamenlijke uitvoeringsstrategie en bijbehorende financiële afspraken. In de praktijk betekent dit dat het gemeentelijk grondbeleid in dienst zal moeten staan van het regionale woningmarktbeleid. Hierbij kan worden gedacht aan een regionaal grondbeleid, het al eerder genoemde regionale sloopfonds of een regionale groundbank.

- **Publiek-private samenwerking**

Om niet helemaal alleen voor de kosten van sloop en herstructurering op te draaien kunnen gemeenten proberen om ook marktpartijen en corporaties in de samenwerking te betrekken (Verwest et al., 2008). Marktpartijen hebben echter vaak een winstogmerk en zullen in krimpregio's niet snel tot investeringen bereid zijn omdat de verdien Capaciteiten klein zijn en de risico's groot. Koopman (2010) merkt wel op dat het eigenlijk opvallend is dat corporaties en gemeenten alle kosten van sloop en herstructurering dragen, maar dat de baten bij derden neerslaan.

- **Subsidies en lobby**

Ondanks het ontwikkelen van regionale financieringsvormen op de woningmarkt zijn subsidies eigenlijk noodzakelijk voor krimpregio's (Verwest et al., 2008). Gemeenten ontvangen subsidies van de nationale overheid, al zijn deze niet specifiek op krimp gericht (ISV). Krimpgemeenten kunnen effectiever gezamenlijk dan alleen een lobby beginnen bij het Rijk om te wijzen op de regionale verschillen in Nederland en de noodzaak van het krijgen van aanvullende subsidies om bevolkingskrimp beter te kunnen begeleiden.

Algemene strategieën

- **Unieke woonconcepten**

Krimpgebieden proberen met nieuwe en unieke woonconcepten nieuwe doelgroepen aan te trekken in de hoop hiermee de woningvraag in de regio te vergroten. (Verwest en van Dam, 2010). Vooral welgestelde vijftigplussers en mensen uit de Randstad zijn de doelgroep van dit beleid. De nieuwe woonconcepten focussen zich op voordelen van krimp als rust en ruimte, en proberen deze sterke punten te benutten. Daarnaast kan geprobeerd worden specifieke projecten op te zetten gericht op 'terugkeerouderen', mensen die vroeger om werkgelegenheidsredenen naar het westen zijn verhuisd en inmiddels met pensioen zijn. Een voorbeeld van een dergelijke project is de Blauwestad in Oost-Groningen (Dammers et al., 2004). Ook Brouwer et al. (2007) geven voorbeelden van dergelijke concepten voor in dit geval de A7-zone in Friesland.

Type regio	Regionaal beleid	Regionale strategieën
Groeiregio's	Bouwen	Contingentenbeleid
		Contourenbeleid
	Beheren	Geen regionale component
	Verdelen	Geen regionale component
Krimp- en anticipeerregio's	Bouwen	Unieke woonconcepten
		Woningbouw matigen en afstemmen
	Beheren	Participatie en regionaal commitment
		Voortrekkersrol
		Regionaal sloopfonds
		Regionale verevening
		Publiek-Private Samenwerking
		Subsidies Rijk/EU
	Verdelen	Geen regionale component

Tabel 2.1: Overzicht regionale woningmarktstrategieën

2.6 LITERATUUREVALUATIE

De literatuurstudie in het eerste deel van dit onderzoek dient als begripsvorming voor het verdere verloop van het onderzoek en is er op gericht relevante wetenschappelijke theorieën, concepten en modellen voor regionale samenwerking op de woningmarkt, en de invloed van bevolkingskrimp op de woningmarkt, aan het licht te brengen. Zoals Verwest (2011) in haar promotieonderzoek naar beleidsstrategieën in krimpsituaties echter ook aangeeft, speelt in de wetenschappelijke literatuur de invloed van bevolkingskrimp op de regionale woningmarkt een marginale rol. Dit geldt zeker voor wat betreft internationale wetenschappelijke literatuur, aangezien het internationale wetenschappelijke debat zich voornamelijk focust op stedelijke groei in plaats van stedelijke krimp. Het onderzoek dat wel naar krimp is gedaan richt zich voornamelijk op krimp als gevolg van migratie en niet op krimp door natuurlijke oorzaken. Bovendien is niet de regio, maar het stadscentrum in relatie tot de suburbane gebieden (suburbanisatie, donut city en urban sprawl) het geografisch schaalniveau van onderzoek. De planologische beleidsreacties op dit fenomeen focussen zich voornamelijk op binnenstedelijke stadsvernieuwingsconcepten. Rond het jaar 2000 kwam er in Duitsland wel een planologisch debat op gang over regionale bevolkingskrimp. Dit was voornamelijk ingegeven door de toenemende gevolgen van bevolkingskrimp in voormalig Oost-Duitsland en de prognoses dat deze situatie zich in de nabije toekomst ook in West-Duitsland kan gaan voordoen. Het Stadtumbau programma is hier de bekendste beleidsreactie op.

Ook in het Nederlandse ruimtelijk debat is bevolkingskrimp lange tijd geen issue geweest. Pas in 2006 werd de discussie over dit onderwerp opgestart door een publicatie van Derks (2006). Daarna ontwikkelde het publieke, politieke en wetenschappelijke debat over dit onderwerp zich echter wel in rap tempo. De relatie tussen bevolkingskrimp en de regionale woningmarkt is in Nederland vooral onderzocht door Verwest en van Dam (o.a. Verwest et al., 2008; Verwest en van Dam, 2010; Verwest, 2011). Hun onderzoek dient dan ook als basis voor de regionale beleidsstrategieën zoals die zijn uitgewerkt in hoofdstuk 2.5.3.

“Een theorie is een verzameling begrippen en uitspraken, die in hun onderling verband een model voor de beschrijving en de verklaring van een deel van de werkelijkheid geven” (van den Bersselaar, 2003: p.32). Het

relatieve gebrek aan (internationale) wetenschappelijke literatuur over de regionale woningmarkt, beleidsvorming op de regionale woningmarkt en in het bijzonder over de invloed van bevolkingskrimp op de regionale woningmarkt, maakt het lastig om, door één persoon duidelijk afgebakende wetenschappelijke theorieën, in het theoretisch kader op te nemen. Wel is het mogelijk om een verzameling begrippen en concepten, al dan niet uit verschillende studies afkomstig, samen te brengen en in onderling verband met elkaar te brengen om zo een model te maken om de werkelijkheid te beschrijven. Uit de literatuurstudie in dit hoofdstuk komen drie theorieën of modellen naar voren die als uitgangspunt dienen voor het verdere onderzoek (inhoudelijk, ruimtelijk en bestuurlijk) naar de rol van regionale samenwerking op een krimpende woningmarkt:

1. De mogelijke regionale beleidsstrategieën gericht op de financierings- dan wel de coördinatieproblemen die optreden op een krimpende woningmarkt (o.a. Verwest et al., 2008). Beleidsstrategieën gericht op coördinatie op de regionale woningmarkt zijn het afstemmen en matigen van woningbouw, het zoeken naar participatie en regionaal commitment en het aanstellen van een persoon of organisatie die de voortrekkersrol op zich neemt. Beleidsstrategieën die kunnen helpen bij het oplossen van financieringsproblemen op een krimpende regionale woningmarkt zijn het opzetten van een regionaal sloopfonds, vormen van regionale verevening, publiek-private samenwerking of het lobbyen voor regionale subsidies. Deze beleidsstrategieën vormen de inhoud en dus de kern van regionale samenwerking. Ze zijn echter moeilijker te implementeren in het geval de ruimtelijke of bestuurlijke randvoorwaarden niet optimaal zijn.
2. De afbakening van een woningmarktgebied naar de theorie van C. Jones (2002). Een woningmarktgebied is een gebied dat in hoge mate zelfvoorzienend is, met andere woorden dat de meerderheid van de woningzoekenden een woning kan vinden binnen hetzelfde woningmarktgebied (>50%) en dat immigratie van buiten het woningmarktgebied slechts van ondergeschikt belang is (<5%). Deze functionele indeling kan in sommige gevallen haaks staan op de bestuurlijke indeling, hetgeen kan resulteren in onlogisch planningsbeleid of een verminderde efficiëntie van regionale beleidsstrategieën.
3. De intensiteit van regionale samenwerking naar een classificatie van Wilhelm en Reith (2008). Zij onderscheiden drie verschillende vormen van regionale samenwerking die tegelijkertijd als drie verschillende fases in een regionaal ontwikkelingsproces kunnen worden gezien.
 1. Het afstemmingsmodel (lichtste vorm)
 2. Het rompmodel (tussenvorm)
 3. Het integrale model (zwaarste vorm)

Deze classificatie laat een oplopende mate van samenwerkingsintensiteit zien, maar in alle gevallen wordt uit gegaan van coöperatie tussen regiogemeenten. Voor concurrentie laat deze classificatie eigenlijk geen ruimte, terwijl deze vorm wellicht nog vooraf zou moeten gaan aan de lichtste samenwerkingsvorm.

2.8 CONCLUSIE

De vraag die voorafgaand aan dit theoretisch hoofdstuk gesteld is, is de vraag of een regionale benadering van de woningmarkt (nog) zinvol is in een krimpsituatie. Uit het literatuuronderzoek komt naar voren dat regionaal woningmarktbestuur wel degelijk zinvol kan zijn op een woningmarkt waar niet langer het bouwen van nieuwe woningen, maar het beheren van de huidige voorraad centraal staat. Een krimpsituatie brengt namelijk een aantal nieuwe problemen met zich mee ten opzichte van een groeiende woningmarkt. Allereerst zet een krimpende woningmarkt het verdienmodel gebaseerd op grondexploitatie en het ontvangen van woninggebonden subsidies onder druk terwijl tegelijkertijd de kosten als gevolg van sloop- en herstructurering stijgen. Daarnaast kan een krimpende woningmarkt de coördinatie tussen de verschillende regiogemeenten bemoeilijken, zeker wanneer krimp ongelijk in de regio neerslaat. Door het ontbreken van een officiële regionale bestuurslaag zijn gemeenten doorgaans geneigd lokale verantwoording boven regionale verantwoording te stellen, hetgeen regionaal gezien tot suboptimale keuzes kan leiden. Vanuit theoretisch oogpunt zijn er een aantal regionale beleidsstrategieën te bedenken die zouden kunnen helpen deze financierings- en coördinatieproblemen op te lossen. Beleidsstrategieën die kunnen helpen bij het oplossen van financieringsproblemen op een krimpende regionale woningmarkt zijn het opzetten van een regionaal sloopfonds, vormen van regionale verevening, publiek-private samenwerking of het lobbyen voor regionale subsidies. Beleidsstrategieën gericht op coördinatie op de regionale woningmarkt zijn het afstemmen en matigen van woningbouw, het zoeken naar participatie en regionaal commitment en het aanstellen van een persoon of organisatie die de voortrekkersrol op zich neemt.

Deze beleidsstrategieën vormen de inhoud en dus de kern van regionale samenwerking. Ze zijn echter moeilijker te implementeren in het geval de ruimtelijke of bestuurlijke randvoorwaarden niet optimaal zijn. In ruimtelijk opzicht is de afbakening van het woningmarktgebied van belang. Een afbakening die geen recht doet aan de daadwerkelijke samenhang op de regionale woningmarkt kan resulteren in onlogisch planningsbeleid of een verminderde efficiëntie van regionale beleidsstrategieën.

Ook de bestuurlijke verhoudingen spelen een rol in het eventuele succes van regionale beleidsstrategieën. In het geval de verschillende lokale woningmarkten weinig met elkaar vervlochten zijn of de lokale belangen sterker wegen dan het gemeenschappelijke belang (of het gemeenschappelijke belang zelfs niet aanwezig is) zal de intensiteit en de doelmatigheid van de regionale samenwerking laag zijn. Deze zal dan vooral bestaan uit kennisuitwisseling en elkaar informeren over de eigen plannen. Afstemming zal alleen worden gezocht op de hoogst noodzakelijke punten. Naarmate de verschillende gemeenten meer overtuigd zijn van het gemeenschappelijk belang of wanneer men doorheeft dat de onderlinge concurrentie tussen gemeente nadelig werkt voor de regionale woningmarkt als geheel, zal de manier van samenwerking intensiever worden. Dit kan uiteindelijk leiden tot een gezamenlijke woonvisie of zelfs tot regionale organen met eigen bevoegdheden en middelen.

Uiteindelijk leidt het theoretisch onderzoek tot een voorlopige beantwoording van de onderzoeksvraag. Dit antwoord dient tevens als onderzoekshypothese voor het verdere verloop van dit onderzoek. Deze onderzoekshypothese luidt: Regionale samenwerking heeft, mits in de juiste ruimtelijke en bestuurlijke context, ook op een krimpende woningmarkt een toegevoegde waarde in de vorm van beleidsstrategieën gericht op regionale financiering en coördinatie.

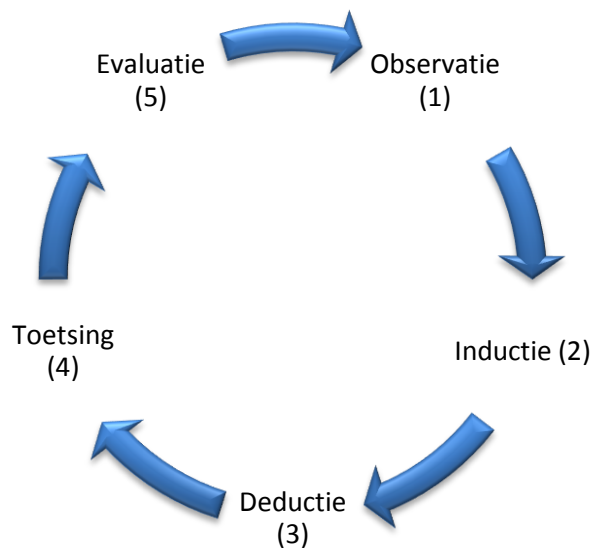
3. METHODOLOGIE

3.1 INLEIDING

Uit het literatuuronderzoek in het vorige hoofdstuk komt een voorlopig antwoord op de onderzoeksvraag naar voren. De onderbouwing van dit antwoord is echter puur theoretisch van aard. In het vervolg van dit onderzoek worden de theoretische beweringen uit het literatuuronderzoek getoetst aan de empirische werkelijkheid. De manier waarop dit gebeurt wordt beschreven in dit hoofdstuk. Allereerst wordt de empirische cyclus beschreven die als basis dient voor de opzet van dit onderzoek. Daarna wordt dieper ingegaan op de gekozen onderzoeksstrategie, gevolgd door een beschrijving van de wijze waarop dataverzameling heeft plaatsgevonden. Op deze manier vormt dit hoofdstuk als het ware de operationalisering van de theoretische concepten uit de literatuurstudie in het vorige hoofdstuk. De daadwerkelijke toepassing van de in dit hoofdstuk beschreven onderzoeksmethodes komen pas in het volgende, empirische hoofdstuk aan bod.

3.1 EMPIRISCHE CYCLUS

In dit onderzoek wordt geprobeerd de empirische cyclus van wetenschappelijke kennisvorming te doorlopen.



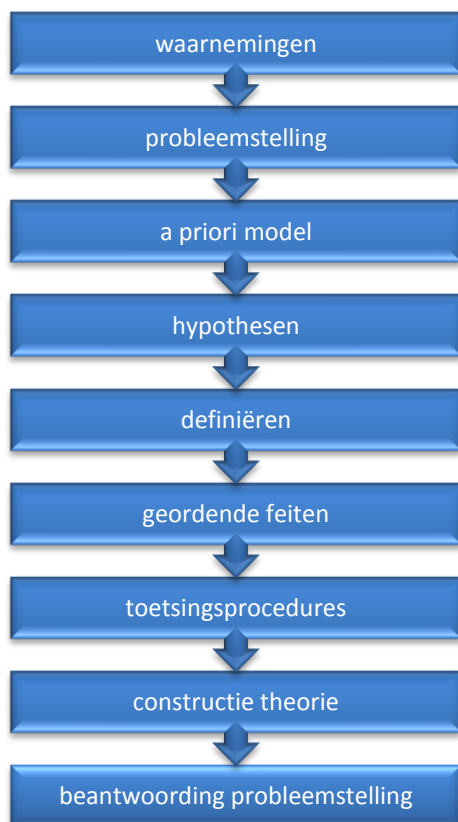
Figuur 3.1: De empirische cyclus (bron: Terpstra, 2005, eigen bewerking).

2. Inductie: In het theoretisch hoofdstuk wordt volgens de inductieve weg toegewerkt naar een model/theorie om de probleemstelling zoals deze naar voren komt uit de observatie te beantwoorden. In het geval van dit onderzoek bestaat deze beantwoording uit een classificatie van regionale samenwerkingsvormen, een schema met mogelijke beleidsstrategieën voor de regionale woningmarkt en een theorie voor de afbakening van een woningmarktgebied.

1. Observatie: Als observatie geldt hier de toenemende aandacht in Nederland voor het fenomeen bevolkingskrimp in de afgelopen jaren en de constatering dat regionale woningbouwafspraken hun waarde dreigen te verliezen bij een sterk afnemende vraag naar nieuwe woningen (zie hoofdstuk 1.1: probleemschets).



Figuur 3.1: de inductieve weg (bron: Terpstra, 2005).



3. Deductie: De conclusies uit de theoretische verkenning vormen automatisch de deductieve hypothese voor de hypothetisch-deductieve weg. In dit geval bestaat de deductieve hypothese uit de veronderstelling dat er regionale beleidsstrategieën zijn die succesvol kunnen worden toegepast in de praktijksituatie van de regionale woningmarkt.

4. Toetsing: De empirische toetsing van de uit de theorie afgeleide modellen vindt plaats door middel van vijf casestudy's in het empirische hoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt in de praktijksituaties van vijf regionale woningmarkten onderzocht welke bestuurlijke intensiteit de regionale samenwerking heeft, op welke ruimtelijke schaal de regionale samenwerking plaats vindt en welke inhoudelijke regionale strategieën worden toegepast.

5. Evaluatie: De evaluatie van de empirische toetsing vindt plaats in het concluderende hoofdstuk van dit onderzoek. Deze conclusies kunnen tevens dienen als basis voor verder onderzoek, hetgeen de empirische cyclus voltooit.

Figuur 3.3 de hypothetisch-deductieve weg (Bron: Terpstra, 2005).

3.2 ONDERZOEKSMETHODE EN DATAVERZAMELING

Zoals uit de uiteenzetting van de empirische cyclus naar voren komt bestaat dit onderzoek uit verschillende fases. De observatie- en de inductiefase hebben uiteindelijk tot een deductieve hypothese geleid welke in het vervolg van dit onderzoek empirisch getoetst zal worden. De uitgangshypothese is dat regionaal woningmarktbeleid, mits in de juiste bestuurlijke en ruimtelijke context, kan helpen bij het oplossen van financiële- en coördinatieknelpunten op de krimpende regionale woningmarkt. Het empirisch onderzoek richt zich dus zowel op het onderzoeken van dit woningmarktbeleid, als op het onderzoeken van de bestuurlijke en ruimtelijke randvoorwaarden.

De opzet van dit empirisch onderzoek is kwalitatief van aard. Men spreekt van kwalitatief onderzoek indien het aantal onderzoeksvariabelen gering is. Indien er sprake is van slechts één onderzoekseenheid spreekt men van een casestudy. Pas bij meer dan dertig onderzoekseenheden geldt een onderzoek als kwantitatief (van der Zee, 2004). De keuze voor kwalitatief onderzoek is om verschillende redenen gemaakt. Ten eerste omdat het onderzoek deels exploratief van aard is, waarbij er ruimte moet zijn voor de ontdekking van nieuwe variabelen of concepten. Daarnaast gaat het in dit onderzoek niet alleen om de simpele constatering of een beleidsstrategie wel of niet in een regio gehanteerd wordt. Het gaat ook om de achterliggende oorzaken en motieven en eventuele relaties tussen deze motieven. Om dit te kunnen onderzoeken is een onderzoeksmethode met een interpretatief karakter nodig. Een kwalitatief onderzoek sluit hier het beste bij aan (Bryman, 2008). De derde reden is dat voor dit onderzoek een kwantitatieve dataverzameling hoogstwaarschijnlijk een hoop onjuiste informatie had opgeleverd. Een mogelijkheid was geweest om voor een aantal van dertig of meer woningmarkten de regionale beleidsstrategieën uit de verschillende beleidsdocumenten te filteren. Maar een dergelijke methode zou veel te weinig ruimte over laten voor nuances. Sterker nog, het woningmarktbeleid zoals dat in beleidsdocumenten geformuleerd staat wordt in sommige gevallen maar ten dele daadwerkelijk uitgevoerd. Het is dus nodig dieper op één bepaalde

onderzoekseenheid in te gaan en niet blind op beleidsdocumenten te varen. Om dit voor dertig onderzoekseenheden te doen zou een te omvangrijk en arbeidsintensief onderzoek opleveren. Hoewel dit onderzoek dus kwalitatief is opgezet, geldt voor één deelvraag een uitzondering. Voor de bepaling van het woningmarktgebied wordt gebruik gemaakt van statistische gegevens en dus van een kwantitatieve methode.

De gekozen onderzoeksopzet voor dit kwalitatief onderzoek is die van de meervoudige casestudy. Een casestudy is een diepgaand en veelomvattend onderzoek naar één casus. Hierbij gaat het niet zozeer om de karakteristieken van de casus als zodanig, maar om de casus als 'drager' van een bepaald verschijnsel of probleem (Stokking, 1998). De casus is dus representatief voor een hele groep. De uitkomsten van de casestudy moeten dan ook te generaliseren zijn, aangezien de achterliggende gedachte is dat de gevonden informatie ook bruikbaar is voor andere, soortgelijke situaties. Bij meervoudige casestudy's gaat het om het maken van een dwarsdoorsnede van de situatie. Door meerdere cases te bestuderen kunnen de conclusies worden versterkt. In het geval van dit onderzoek gaat het om het toetsen van de theorie dat regionaal woningmarktbeleid zinvol is op een krimpende woningmarkt. Hoe vaker die theorie opgaat, hoe groter de waarde van de theorie wordt. Het bestuderen van meerdere cases biedt echter geen voldoende basis voor statistische generalisatie. Het is dan ook lastig zo niet onmogelijk een onderzoeksresultaat uit een casestudy als algemeen geldig te verklaren (van der Zee, 2004).

Bij het bestuderen van meerdere cases speelt de overweging van de steekproeftrekking: welke cases worden geselecteerd voor het onderzoek (Stokking, 1998). Eén optie is om willekeurige volgende cases te bestuderen net zo lang tot er geen nieuwe gezichtspunten meer ontstaan. Een andere optie is om in één keer (als deel van het onderzoeksplan) gericht een (beperkt) aantal cases te selecteren. Dit kan door op één bepaalde (afhankelijke of onafhankelijke) variabele te homogeniseren of juist te heterogeniseren. Het gaat dus om het vergelijken van cases die vrijwel overeenkomen, of juist één of enkele concrete verschillen hebben. In dit onderzoek is gekozen voor de tweede optie, een gerichte selectie van de cases. Hierbij is de ontwikkeling van de bevolking (krimp- groei- of anticipeerregio) gekozen als onafhankelijke variabele. Aangezien het doel van het onderzoek het bestuderen van regionaal woningmarktbeleid in een krimpregio is, geldt de krimpregio dan ook als uitgangspunt voor de selectie van de cases. In een drietal cases wordt deze onafhankelijke variabele constant gehouden (zijnde een krimpregio) om zo meerdere vergelijkbare cases te hebben en zodoende de onderzoeksconclusie te kunnen versterken. De geselecteerde cases zijn Oost-Groningen, Parkstad Limburg en de Duitse regio Brandenburg. Voor Parkstad Limburg is gekozen omdat deze regio de langste 'krimpgeschiedenis' heeft en dus de grootste ervaring met het ontwikkelen van krimpbeleid. De regio wordt in de literatuur dan ook vaak als voorbeeld aangehaald. Ook Oost-Groningen staat in de literatuur algemeen bekend als krimpgebied. Om het onderzoek in een breder perspectief te kunnen plaatsen is er ook een buitenlandse case geselecteerd. Gekozen is voor een regio in voormalig Oost-Duitsland omdat ook deze regio een relatief lange krimpgeschiedenis heeft. Omdat de anticipeerregio (een regio waar de bevolking nog niet krimpt maar in de nabije toekomst wel gaat krimpen) in Nederland een belangrijk fenomeen is, is er voor gekozen om ook hier één casestudy aan te wijden. Hierdoor verandert de onafhankelijke variabele van krimpregio in anticipeerregio. Op deze manier kan worden nagegaan in hoeverre de situatie in een krimpregio overeenkomt met de situatie in een anticipeerregio. Als anticipeerregio is gekozen voor de regio De Achterhoek. Dit vanwege een 'sneeuwbaaleffect' vanuit een andere onderzochte regio. Om het perspectief nog wat breder te maken is tot slot ook een casestudy toegevoegd waarin de onafhankelijke variabele een groeiregio is. Gekozen is voor een Wgr-plus regio (in dit geval de stadsregio Arnhem Nijmegen) omdat in dergelijke regio's de deelnemende gemeenten geacht worden goed samen te werken. De afhankelijke variabelen in het onderzoek zijn de beleidsstrategieën, de bestuurlijke context en de ruimtelijke afbakening. Deze afhankelijke variabelen blijven in elke casestudy gelijk.

De keuze voor een kwalitatief onderzoek betekent dat de gehanteerde dataverzamelmethode moeten bijdragen aan het interpreteren en analyseren van de onderzoeksvariabelen. Dit vraagt om methoden die de onderzoeker als het ware in de situatie plaatst. Voorbeelden van dergelijke dataverzamelmethode zijn het

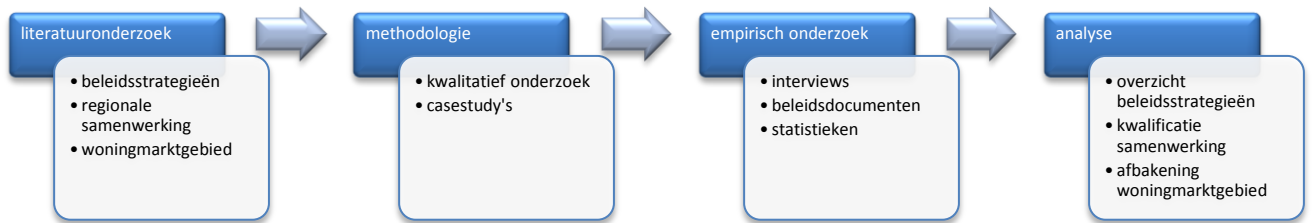
diepte- of open interview, de participerende observatie, focusgroepen en de inhoudsanalyse van documenten (Bryman, 2008). In dit onderzoek is gekozen voor zowel de inhoudsanalyse van documenten als het open interview. De inhoudelijke kant van de regionale woningmarkt komt voornamelijk tot uiting in beleidsstrategieën, welke door de verschillende overheden en bestuursorganen worden vastgelegd in beleidsdocumenten. Deze beleidsdocumenten vormen dan ook de belangrijkste bron voor het onderzoek naar de inhoudelijke aspecten van regionale samenwerking op de woningmarkt. Concreet betekent dit dat de uit de literatuur afgeleide regionale beleidsstrategieën systematisch zullen worden vergeleken met de beleidsstrategieën zoals deze uit de verschillende beleidsdocumenten naar voren komen. Hierbij dient aangetekend te worden dat er soms verschillen bestaan tussen (wenselijk geachte) maatregelen in beleidsdocumenten en (daadwerkelijk uitgevoerde) maatregelen in de praktijk. Niet alle voorgestelde beleidsstrategieën worden, door uiteenlopende redenen, ook daadwerkelijk uitgevoerd. Om na te gaan of de voorgestelde beleidsstrategieën in de praktijk ook worden uitgevoerd of slechts luchtkastelen blijken, is voor elke casestudy ook een diepte-interview gehouden met een sleutelfiguur. Geprobeerd is in elke casus een betrokken persoon te interviewen met een zo veel mogelijk coördinerende rol in het proces. Op deze manier wordt getracht sleutelfiguren met zo veel mogelijk overzicht over het gehele proces op te voeren met hopelijk een zo groot mogelijke objectiviteit jegens de regionale situatie. Uiteraard in de wetenschap dat een geïnterviewd persoon per definitie subjectief is.

Naast een inhoudelijke analyse van beleidsstrategieën richt dit onderzoek zich ook op de bestuurlijke kant van de regionale woningmarkt. De theoretische analyse uit het eerste gedeelte van dit onderzoek levert een classificatie van regionale samenwerking op, uiteenlopend van geen samenwerking (concurrentie) tot intensieve samenwerking (coöperatie). Omdat bestuurlijke verhoudingen in een woningmarktregio doorgaans niet worden vastgelegd in beleidsdocumenten is in dit onderzoek gekozen voor het interviewen van sleutelfiguren om de bestuurlijke verhoudingen te onderzoeken. Sleutelfiguren zijn in dit geval personen die een coördinerende rol in het regionale proces hebben en zodoende eigenlijk boven de verschillende partijen staan. Het zijn personen die een voortrekkersrol vervullen in het regionale samenwerkingsproces en die, in tegenstelling tot lokale bestuurders, het regionale belang hoger achten dan het lokale belang.

Voor de ruimtelijke analyse, het onderzoek naar de afbakening van het woningmarktgebied, wordt gebruik gemaakt van het model van Jones (2002), dat gebaseerd is op verhuisc Bewegingen. Migratiecijfers binnen en tussen gemeenten worden in Nederland bijgehouden door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Dit betekent dat voor het onderzoek naar het woningmarktgebied gebruik wordt gemaakt van meten en/of tellen (kwantitatief) en niet van interpretatieve (kwalitatieve) methoden. Aangezien de analyse van de gegevens in dit geval alleen wordt gebruikt om uitspraken te doen over de concrete populatie en niet om ook voorspellingen over andere gevallen te doen, wordt gesproken van beschrijvende statistiek (Stokking, 1998). Dit in tegenstelling tot inductieve statistiek waarbij men tracht aan de hand van een steekproef informatie omtrent de gehele populatie te verkrijgen.

Wat betreft de analyse van beleidsdocumenten is geprobeerd elk beleidsdocument wat openbaar is, wat nog steeds actueel is en waarin regionale samenwerking op één of andere manier aan de orde komt in het onderzoek te betrekken. Voor de selectie van sleutelfiguren is zoals gezegd getracht de personen met een coördinerende en regisserende rol in de regionale samenwerking (in dit onderzoek ook wel aangeduid als de procestrekker) te benaderen. Deze personen zijn zowel geïnterviewd over de inhoudelijke kant als over de bestuurlijke kant van de regionale samenwerking in hun woningmarktregio. De interviews zijn gehouden in de vorm van een halfopen of semi-gestructureerd interview (van der Zee, 2004; Stokking, 1998). Bij een dergelijk interview is vooraf een aantal (open) vragen geformuleerd, die in principe in de voorbereide volgorde en formulering worden gesteld. Het voordeel van zo'n interview is dat de interviewer door kan blijven gaan met het stellen van vragen. Op die manier kan hij het echte punt proberen te achterhalen en de diepgang daarvan. Een voorbeeld van een interviewopzet die in dit onderzoek gebruikt is, is te vinden in bijlage A. Voor het onderzoek naar het woningmarktgebied in de casestudy's is gebruik gemaakt van statistisch materiaal van het

CBS over de afgelopen drie jaar. Aanvankelijk was het de bedoeling deze gegevens over de afgelopen tien jaar te verzamelen, maar data van de afgelopen drie jaar bleek dezelfde uitkomsten op te leveren terwijl het de arbeidsintensiteit van het onderzoek aanzienlijk verlaagt.



Figuur 3.4: Schematische weergave onderzoeksopzet

4. DE WONINGMARKT IN DE PRAKTIJK

4.1 INLEIDING

Naar aanleiding van het literatuuronderzoek in hoofdstuk twee is de voorlopige conclusie gesteld dat regionale samenwerking, mits in de juiste bestuurlijke en ruimtelijke context, ook in een krimpsituatie zinvol en relevant is. In dit hoofdstuk wordt deze bewering empirisch getoetst in de vorm van een praktijkverkenning van vijf verschillende woningmarkten.

Omdat de krimpregio het uitgangspunt is van dit onderzoek naar regionale samenwerking zullen drie van de vijf casestudy's een krimpregio als uitgangspunt hebben. Met *Oost-Groningen* en *Parkstad Limburg* worden twee regio's onderzocht waar bevolkingskrimp inmiddels een bekend fenomeen is en waar de noodzaak tot beleidsreacties op dit fenomeen sinds enige tijd onderkend wordt. Ook in het ruimtelijk beleid van de Duitse regio *Brandenburg* speelt bevolkingskrimp sinds enige jaren een prominente rol. Bovendien plaatst het voorbeeld van een Duitse regio de Nederlandse situatie in een breder perspectief. In een enkele Nederlandse regio is bevolkingskrimp reeds een feit, in een groot aantal gemeenten staat bevolkingskrimp in de (nabije) toekomst nog te gebeuren. Eén van deze anticipeerregio's is *de Achterhoek*. De anticipeerregio wordt in het onderzoek betrokken omdat de anticipeerregio de voorloper is van de krimpregio en omdat dit voor veel Nederlandse gemeenten een actuele situatie is. Ten slotte wordt het perspectief nog wat breder gemaakt door toevoeging van een groeiregio als casestudy. In dit geval is gekozen voor de *Stadsregio Arnhem Nijmegen*. Gezamenlijk vormen deze vijf cases een goede dwarsdoorsnede van de Nederlandse woningmarktregio, nu en in de nabije toekomst.

Voor deze vijf casestudy's zal telkens een vaste structuur worden gehanteerd om alle onderzoeksvariabelen op een gelijke manier in de casestudy terug te laten komen. De onderzoeksvariabelen die in de casestudy's aan bod komen zijn achtereenvolgens (1) de ruimtelijke afbakening van het woningmarktgebied, (2) de bestuurlijke samenwerking tussen de regiogemeenten en (3) de toegepaste regionale beleidsstrategieën.

1. Voor het onderzoek naar de afbakening van het woningmarktgebied wordt met behulp van migratiecijfers van het CBS het woningmarktgebied afgebakend volgens de theorie van Jones (2002). Deze afbakening wordt vervolgens naast de huidige bestuurlijke afbakening van het woningmarktgebied gezet om te kijken of er een verschil bestaat tussen de bestuurlijke en de functionele afbakening van het woningmarktgebied.
2. Bestuurlijke samenwerking is een variabele die lastiger te meten is. Het is een enigszins subjectief begrip met een interpretatief karakter. Wel kan met behulp van de kwalificatie van Wilhelm en Reith (2008) uit de literatuurstudie de intensiteit van regionale samenwerking bepaald worden aan de hand van de vorm en de status van de regionale beleidsdocumenten die door het regionale orgaan of door de individuele gemeenten opgesteld worden. Dit varieert van één regionale woonvisie tot aan een eigen woonvisie voor elke afzonderlijke regiogemeente.
3. Voor het analyseren van de regionale beleidsstrategieën worden de verschillende regionale beleidsdocumenten geanalyseerd. Met behulp van de interviews wordt geverifieerd in hoeverre de geformuleerde beleidsstrategieën ook daadwerkelijk tot uitvoering worden gebracht.

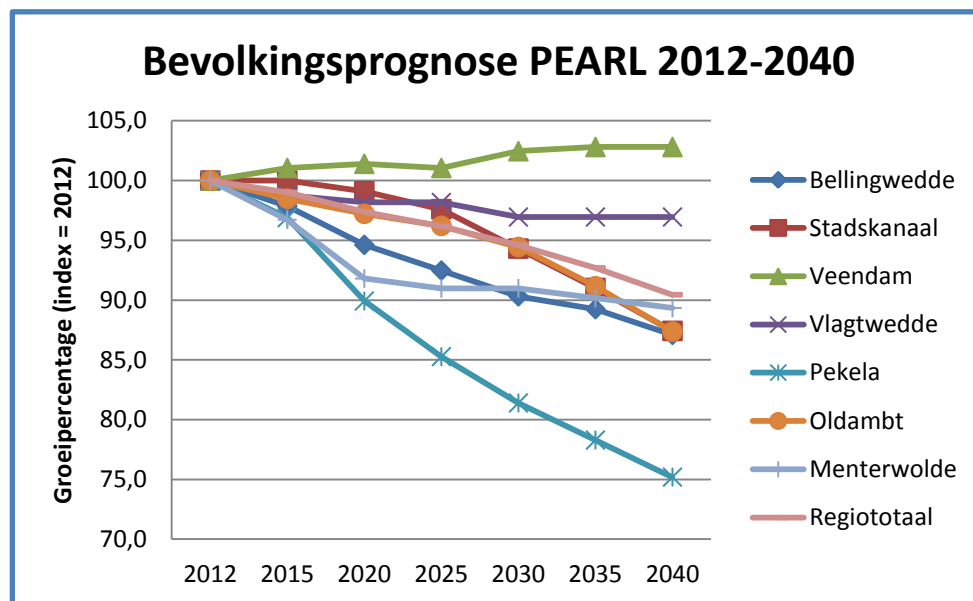
Elke case wordt voorafgegaan door een korte beschrijving van de betreffende regio en de belangrijkste opgaven waar de regio voor staat. De bevindingen uit het empirisch onderzoek zullen in dit hoofdstuk slechts als feitelijkheden gepresenteerd worden. Conclusies worden pas in het volgende hoofdstuk getrokken.

4.2 CASESTUDY I: OOST-GRONINGEN

4.2.1 DE REGIONALE OPGAVE

Oost-Groningen stond vroeger ook wel bekend als de graanrepubliek. Het was in economisch opzicht een redelijk welvarende streek, voornamelijk gedreven door de grootschalige graanteelt, maar ook door andere bloeiende industrietakken zoals de aardappelzetmeel- en strokartonindustrie (van Dam et al., 2006). Aan deze bloei kwam vanaf de jaren '30 in de vorige eeuw langzaam een einde (Regio Oost-Groningen, 2011). Aanvankelijk werd met industriepolitiek en spreiding van de overheidsdiensten geprobeerd de werkgelegenheid in de regio op peil te houden. Maar toen op het einde van de 20^e eeuw het economisch beleid gericht raakte op het versterken van kernzones kreeg Oost-Groningen met steeds meer economisch en sociale problemen te maken. De werkloosheid liep op, de regio vergrijsde en ontgroende, de bevolking trok weg en de woningleegstand nam toe.

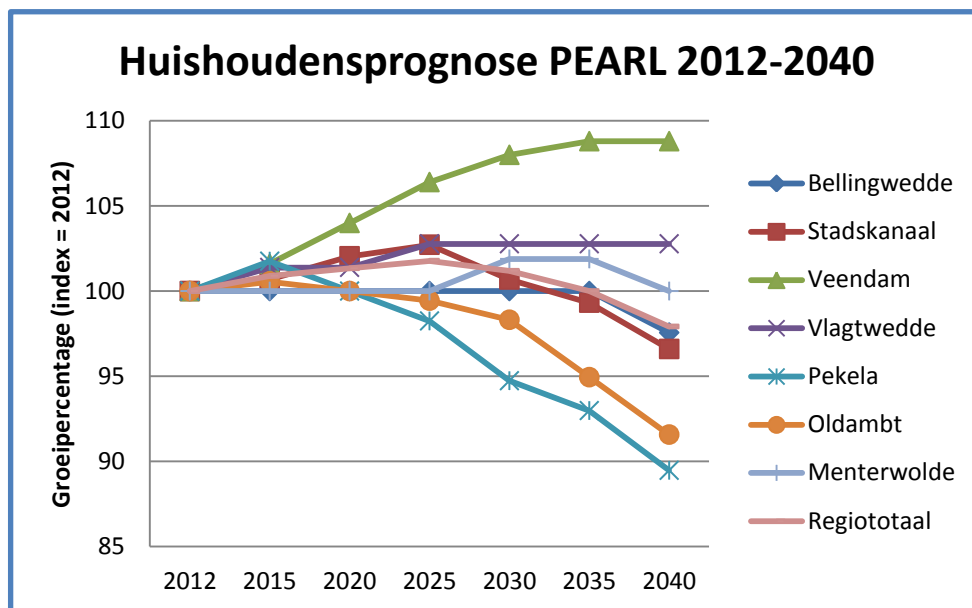
Recente bevolkingsprognoses laten zien dat deze trend van een krimpende regio alleen maar verder doorzet in de komende jaren. Met uitzondering van de gemeente Veendam krimpt het aantal inwoners van elke gemeente in de regio, zowel op korte- als op lange termijn (zie figuur 4.1). Voor de gewenste woningvoorraad in een gebied is echter niet het bevolkingsaantal maar vooral het aantal huishoudens van belang. Het aantal huishoudens in een gebied komt in grote lijnen overeen met de woningbehoefte. Ook de huishoudensprognose voor Oost-Groningen vertoont voor een deel van de regiogemeenten een dalende lijn (figuur 4.2). Een uitzondering hierop vormen de gemeenten Veendam en Vlagtwedde en in zekere mate ook de gemeente Menterwolde.



Figuur 4.1: Bevolkingsprognose PEARL 2012-2040 (als percentage t.o.v. 2012). Bron: PBL/CBS (PEARL), 2013

De krimpende bevolkingsaantallen en de veranderende bevolkingsamenstelling stellen de regio Oost-Groningen voor een grote opgave op het gebied van de woningmarkt (Regio Oost-Groningen, 2011). Allereerst zijn er door de sterke vergrijzing fors meer voor ouderen geschikte woningen nodig. Daarnaast heeft de te ruime woningmarkt stagnatie van de doorstroming op de koopmarkt tot gevolg. Onverkoopbaarheid van woningen leidt in sommige gevallen tot leegstand en verkrotting. *“Samenvattend staat de regio voor een forse transformatieopgave op de woningmarkt. Er zijn niet méér woningen nodig, wel andere. Een groot deel van de transformatie moet plaatsvinden in de bestaande voorraad. Bij nieuwbouw moet er tegelijk ook worden gesloopt”* (Regio Oost-Groningen, 2011; p. 13). De kosten van deze transformatieopgave zijn echter hoog,

terwijl het de betrokken gemeenten en corporaties ontbreekt aan de benodigde middelen om deze opgave te kunnen financieren (provincie Groningen, 2010). Dit vanwege de onrendabele investeringen die in het verleden in de regio zijn gepleegd en vanwege het feit dat de verdienmechanismen via grondexploitatie en verkoop van huurwoningen alleen werken in situaties van groei.



Figuur 4.2: Huishoudensprognose PEARL 2012-2040 (als percentage t.o.v. 2012). Bron: PBL/CBS (PEARL), 2013

4.2.2 HET WONINGMARKTGEBIED

De huidige bestuurlijke indeling van de regio Oost-Groningen is gebaseerd op een systeem van subregio's. De gehele regio bestaat uit zeven gemeenten, welke zijn onderverdeeld in drie subregio's. De drie subregio's zijn:

- Oldambt (gemeente Oldambt, ca. 40.000 inwoners);
- Groninger Veenkoloniën (gemeenten Veendam, Pekela en Menterwolde, totaal ca. 53.000 inwoners);
- Westerwolde (gemeenten Stadskanaal, Bellingwedde en Vlagtwedde, totaal ca. 59.000 inwoners)

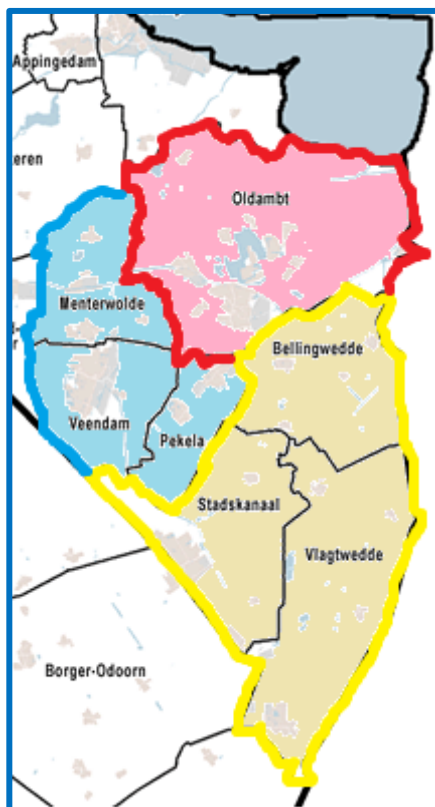
De regio Oost-Groningen probeert elk beleidsterrein te benaderen op het schaalniveau dat daarbij past. Dit kan zowel lokaal, subregionaal, regionaal of bovenlokaal zijn. Voor het beleidsterrein van het wonen hanteert de regio het subregionale schaalniveau. Dat betekent dat woonvisies en prestatieafspraken per subregio opgesteld en afgesproken worden.

Voor de afbakening van het functionele woningmarktgebied wordt het model van Jones (2002) toegepast (tabel 4.1). Analyse van het woningmarktgebied met behulp van het model van Jones levert vijf gemeenten op die voldoen aan het eerste criterium dat tenminste 50 procent van alle huizenkopers afkomstig is uit de eigen gemeente. Alleen Bellingwedde en Vlagtwedde voldoen niet aan deze eis en worden op basis van hun migratiestromen samengevoegd met de gemeenten waarmee de grootste migratierelatie bestaat, in dit geval respectievelijk Oldambt en Stadskanaal. Wanneer ook het tweede criterium, dat van een geringe invloed van immigratie van buiten de regio, wordt toegepast blijken alleen Oldambt en Stadskanaal aan deze voorwaarde te voldoen. Menterwolde wordt op basis van dit tweede criterium gekoppeld aan Veendam, en Pekela aan Oldambt. Uiteindelijk blijven er drie woningmarktgebieden over die aan de beide criteria van Jones voldoen. Het eerste woningmarktgebied bestaat uit Veendam en Menterwolde, het tweede uit Oldambt, Pekela en Bellingwedde en het derde uit Stadskanaal en Vlagtwedde.

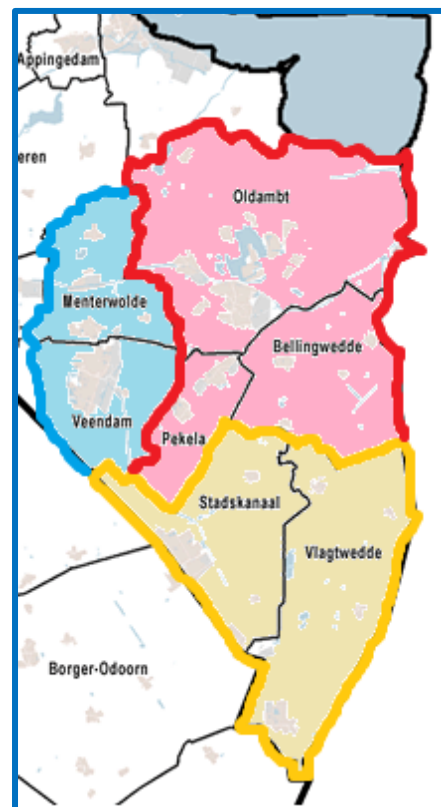
Gemeente	Totaal aantal vestigingen	Zelfvoorzienendheidspercentage	Grote immigratiestromen
Bellingwedde	7.863	34,8 %	Oldambt (12,5 %)
Menterwolde	9.926	49,7 %	Veendam (11,6 %)
Oldambt	37.517	50,5 %	
Pekela	11.760	52,1 %	Oldambt (10,7 %)
Stadskanaal	33.258	60,6 %	
Veendam	26.772	59,3 %	Menterwolde (5,2 %)
Vlagtwedde	16.161	42,3 %	Stadskanaal (7,7 %)

Tabel 4.1: Woningmarktgebieden in Oost-Groningen gedefinieerd aan de hand van het model van Jones. De gegevens hebben betrekking op de periode van 2004 tot 2012 (bron: CBS, 2013, eigen bewerking).

Figuur 4.3 toont de woningmarktgebieden zoals die nu, middels het systeem van de subregio's, in Oost-Groningen gehanteerd worden. In figuur 4.4 de indeling van de woningmarktgebieden zoals deze volgens het model van Jones tot stand is gekomen. Hieruit blijkt dat de theoretische indeling van de woningmarktgebieden verschilt van de daadwerkelijke indeling. Hoewel de redenen van de huidige indeling niet onderzocht zijn, kan worden gesteld dat deze indeling suboptimaal is en niet volledig recht doet aan de daadwerkelijke situatie op de regionale woningmarkt van Oost-Groningen.



Figuur 4.4: Bestuurlijke afbakening woningmarktgebied en subregio's Oost-Groningen



Figuur 4.5: Functionele afbakening woningmarktgebied en subregio's Oost-Groningen

4.2.3 REGIONALE SAMENWERKING

De provincie Groningen stelt een regionale aanpak van woon- en leefbaarheidsproblemen als voorwaarde voor het verstrekken van financiële middelen om deze opgaven te bekostigen (Hordijk interview, 2013; provincie Groningen, 2010). Zodoende komt de legitimatie voor de regionale samenwerking in Oost-Groningen niet zozeer vanuit de regiogemeenten zelf, maar is deze van hoger hand door de provincie opgelegd. De provincie verlangt van de krimpregio's in Groningen dat zij een regionaal woon- en leefbaarheidsplan opstellen (Provincie Groningen, 2009). In dit woon- en leefbaarheidsplan spreken de zeven gemeenten die samen de regio Oost-Groningen vormen af om samen te werken op zowel regionaal als subregionaal niveau (Regio Oost-Groningen, 2011). Per beleidsterrein wordt gekeken op welk schaalniveau dit het beste opgepakt kan worden. Hierbij worden beleidsterreinen als economie, wonen, onderwijs en zorg onderscheiden. Het beleidsterrein van het wonen wordt onderverdeeld in twee aparte opgaven. Enerzijds is er een opgave voor het particuliere woningbezit. De ruime woningmarkt leidt tot onverkoopbaarheid en vervolgens in sommige gevallen tot leegstand en verkrotting (de zogenaamde rotte kiezen), hetgeen de bouwkundige kwaliteit en leefbaarheid niet ten goede komt. Deze opgave is regionaal van aard en gericht op het zo goed mogelijk begeleiden van de ontwaarding van het particulier bezit en op het stimuleren van particulieren om noodzakelijke woningaanpassingen uit te voeren. Anderzijds is er een opgave voor de woningbouw en de transformatie van de bestaande voorraad. Deze is subregionaal van aard en er op gericht om de gemeentelijke woonplannen te transformeren naar subregionale woonplannen.

Dit woon- en leefbaarheidsplan heeft een inventariserend en richtinggevend karakter, maar bevat slechts een eerste aanzet tot een actieplan. Daarom is het regionaal woningmarktbeleid verder geconcretiseerd in de vorm van een regionaal prestatiekader. Hierin worden zowel kwantitatieve afspraken over woningbouw, als kwalitatieve afspraken over transformatie en verdunning van de huidige voorraad vastgelegd (Hordijk interview, 2013; Stuurgroep Regionaal Woon- en Leefbaarheidsplan Oost-Groningen, 2013). De kwantitatieve afspraken hebben als uitgangspunt dat er alleen voor de lokale vraag gebouwd mag worden en dat het saldo van toevoeging en verwijdering van woningen nul moet zijn. De kwalitatieve afspraken gaan onder meer over de sanering van verouderde en overbodige particuliere woningen. De kwantitatieve afspraken zijn bindend op regionaal niveau, de kwalitatieve afspraken dienen lokaal uitgewerkt en uitgevoerd te worden.

De regio maakt gebruik van een externe trekker voor het proces in de vorm van een adviesbureau. De provincie als trekker van het proces ligt enigszins gevoelig in de regio, omdat de provincie tevens de stok achter de deur is voor de regionale samenwerking. De samenwerking zou dan teveel het karakter van een verplicht moeten krijgen (Hordijk interview, 2013). De gemeenten Veendam, Winschoten en Stadskanaal vormen de relatief grote kernen in deze regio. Gezien hun grotere ambtelijke capaciteit en de relatief lagere vergrijzingsgraad ligt bij deze gemeenten de regionale focus iets lager dan bij de kleinere kernen in de regio (Hordijk interview, 2013).

4.2.4 REGIONALE BELEIDSSTRATEGIEËN

Oost-Groningen staat onder meer bekend als locatie van BlauweStad, een ambitieus plan om bevolkingskrimp tegen te gaan en te proberen welgestelde ouderen en mensen uit de Randstad, op zoek naar groen, rust en ruimte, over te halen zich in Oost-Groningen te vestigen. In de praktijk bleek de meerderheid van de kopers afkomstig uit de eigen regio en niet zozeer uit de Randstad. Op deze manier zorgt het project alleen maar voor leegstand elders in de regio (Bouma, 2006). Het project loopt nog steeds, maar tegenwoordig focust de regio zich vooral op beleidsstrategieën gericht op het begeleiden van krimp.

Eén van de belangrijkste strategieën die op regionaal niveau wordt toegepast (weliswaar met wisselend succes) is het matigen van woningbouw. De regio kampt nu nog met een overschot aan woningbouwplannen. In het binnenkort te verschijnen regionaal prestatiekader staat de kwantitatieve afspraak dat woningbouw slechts

mag plaatsvinden voor de lokale vraag en alleen als vervanging van bestaande woningen, zodat het toevoegingssaldo nul blijft (Hordijk interview, 2013). Daarnaast is de regio instrumentarium aan het ontwikkelen om de ontwaarding van particulier bezit in goede banen te leiden (Regio Oost-Groningen, 2011). Enerzijds willen de gemeenten een helpende hand bieden door bijvoorbeeld subsidies voor opknappen of verkoopbemiddeling aan te bieden. Anderzijds zullen de gemeenten soms ook noodzakelijkerwijs een straffende hand moeten zijn, door bijvoorbeeld aanschrijven, het opleggen van boetes of het verwijderen van de woonbestemming (Hordijk interview, 2013).

Op financieel gebied bestaat de regionale samenwerking voornamelijk uit het gezamenlijk voeren van een lobby bij het Rijk en de Provincie. De gemeenten hebben zelf weinig middelen om sloop en herstructurering te kunnen bekostigen. De inkomsten van gemeenten zijn immers mede gebaseerd op omvang, grondverkoop voor wonen en werken en opbrengsten uit onroerend goed (Provincie Groningen, 2010; Hordijk interview, 2013). Ook de corporaties hebben geen financiële ruimte meer om te investeren in de kwaliteit van de woningvoorraad. Overigens bestaat de lobby van de regio bij het Rijk voor een deel uit het pleiten voor lagere heffingen voor de corporaties zodat deze meer geld overhouden voor investeringen in kwaliteit.

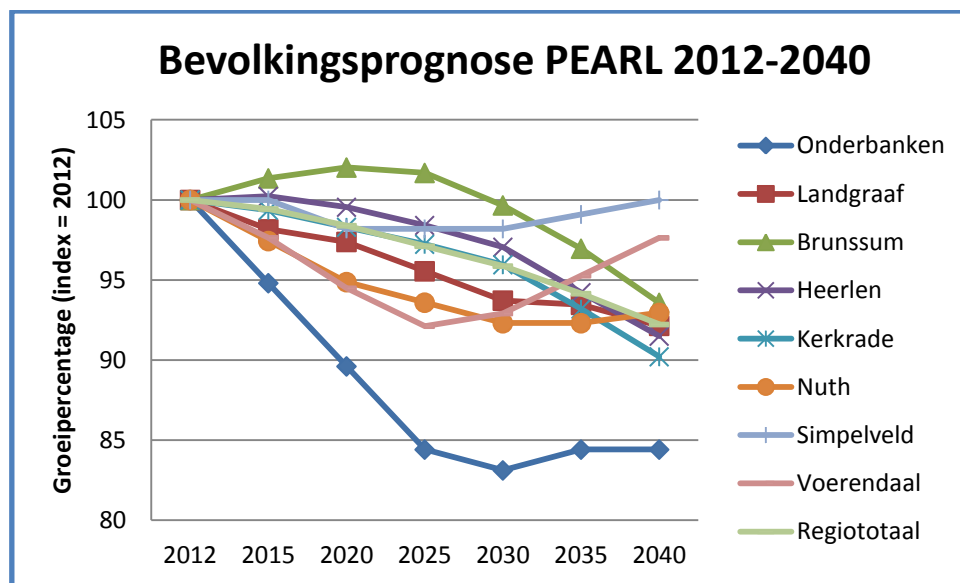
Op het gebied van publiek-private samenwerking loopt er in Oost-Groningen een project waarbij verloederde woningen met een waardedrukkend effect op hun omgeving worden opgekocht om vervolgens opgeknapt of gesloopt te worden (van Meteren, 2011; website Oost-Groningen 2030, 2013). Dit project is een samenwerking tussen de gemeenten Stadskanaal en Vlagtwedde, de corporaties Lefier en Acantus, VNO/NCW en de Rabobank. Dit project heeft echter de status van een pilot en behelst circa dertig panden in Oost-Groningen.

De provincie Groningen kijkt ook naar de mogelijkheid voor het opstellen van een regionaal transitiefonds (Provincie Groningen, 2010). Dit fonds kan dan worden ingezet voor de uitvoering van de woon- en leefbaarheidsplannen in de verschillende krimpregio's voor wat betreft het transformeren van de goedkope koopsector. Dit transitiefonds zou gevuld moeten worden met Rijks-, provinciale en gemeentelijke middelen en met middelen van woningbouwcorporaties buiten de krimpgebieden. Vooral nog geeft de provincie Groningen echter prioriteit aan de inrichting van een dergelijk fonds voor de regio Eemsdelta, waardoor een regionaal transitiefonds voor de regio Oost-Groningen voorlopig nog niet aan de orde lijkt.

4.3 CASESTUDY II: PARKSTAD LIMBURG

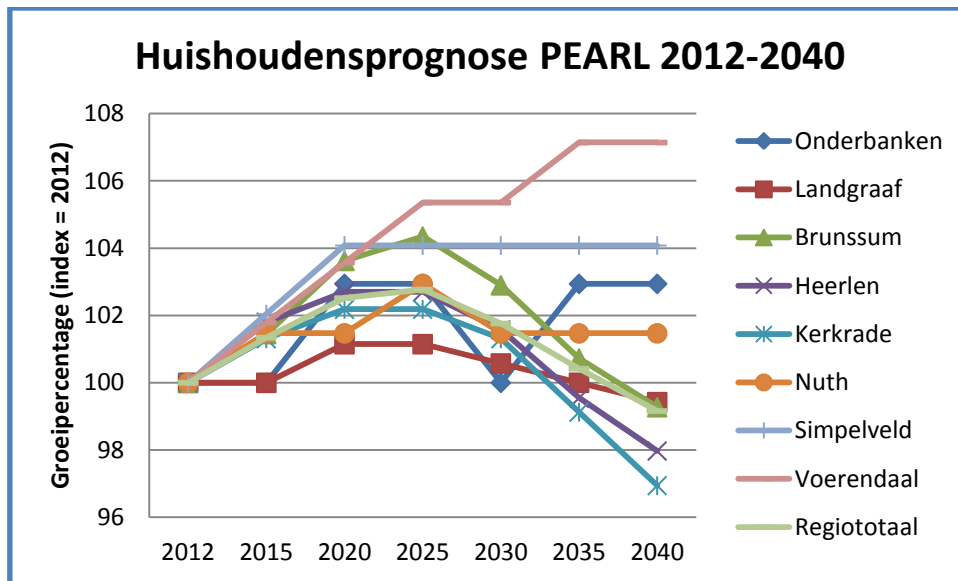
4.3.1 DE REGIONALE OPGAVE

Parkstad Limburg is een regio in Zuid-Limburg. Voorheen stond een groot deel van de regio bekend als de 'Oostelijke Mijnstreek'. Tussen 1900 en 1960 was economie in deze regio vooral gebaseerd op de winning van steenkool en behoorde het tot de meest welvarende regio's van Nederland (Messing, 1988). Door de opkomst van andere energiebronnen als gas en olie werden de steenkoolmijnen in Limburg steeds minder rendabel en uiteindelijk zelfs gesloten. De regio verloor hierdoor veel banen en ook veel hoger opgeleiden trokken weg uit de regio. Na de mijnsluiting heeft de regio zich opnieuw gestructureerd rondom industrie en niet-commerciële dienstverlening, maar de regio heeft nooit meer het welvaartsniveau van voor 1960 gekregen en het gemiddelde opleidingsniveau is er nog altijd laag. Bovendien heeft de industrietak het door concurrentie uit lagelonenlanden opnieuw zwaar te verduren, waardoor wederom veel werkgelegenheid verloren gaat. Door de geringe kansen op de arbeidsmarkt trekken veel jongeren weg uit de regio. Dit leidt tot een negatief migratiesaldo, maar ook tot een dalend vruchtbaarheidscijfer en dus een lage natuurlijke aanwas. Bovendien verandert de samenstelling van de bevolking en wordt het percentage jongeren kleiner (ontgroening) terwijl het percentage ouderen (vergrijzing) juist stijgt (Parkstad Limburg, 2006). Deze demografische ontwikkelingen zorgen samen voor een sterke daling van het aantal inwoners (figuur 4.6), maar op termijn ook voor een daling van het aantal huishoudens (figuur 4.7).



Figuur 4.6: Bevolkingsprognose PEARL 2012-2040 (als percentage t.o.v. 2012). Bron: PBL/CBS (PEARL), 2013

Sinds 2006 staat het regionale volkshuisvestingsbeleid in de regio in het teken van het zo goed mogelijk begeleiden van het fenomeen krimp. Het verkleinen van de woningvoorraad is het centrale thema van de regionale volkshuisvestingsstrategie (Stadsregio Parkstad Limburg, 2012). De regio kampt als het gevolg van een te ruime woningvoorraad met een sloopopgave van 5000 woningen, maar heeft tevens het probleem dat er nog steeds nieuwe woningen worden gebouwd hetgeen de sloopopgave alleen maar groter maakt. Bovendien zorgt de sterke vergrijzing en het gebrek aan seniorenwoningen ook voor een kwalitatieve opgave.



Figuur 4.7: Huishoudensprognose PEARL 2012-2040 (als percentage t.o.v. 2012). Bron: PBL/CBS (PEARL), 2013

4.3.2 HET WONINGMARKTGEBIED

De Stadsregio Parkstad Limburg is een samenwerkingsverband van een achttal gemeenten in het kader van een Wgr-plus regio, gesitueerd rondom Heerlen dat qua ligging, omvang en functie als de centrumgemeente van Parkstad geldt. De acht gemeenten zijn:

- Brunssum (ca. 29.000 inwoners)
- Heerlen (ca. 89.000 inwoners)
- Kerkrade (ca. 47.000 inwoners)
- Landgraaf (ca. 38.000 inwoners)
- Nuth (ca. 16.000 inwoners)
- Onderbanken (ca. 8.000 inwoners)
- Simpelveld (ca. 10.000 inwoners)
- Voerendaal (ca. 12.000 inwoners)

De centrumfunctie van de gemeente Heerlen blijkt ook uit de verhuisbewegingen in de regio (tabel 4.2). Alle gemeenten die deel uit maken van het regionale samenwerkingsverband tonen een zeer sterke relatie met de woningmarkt van de gemeente Heerlen. Waar een immigratiestroom van vijf procent al voldoende is voor een koppeling van woningmarkten, variëren de immigratiestromen in de gemeenten rondom Heerlen zelfs tot aan twintig procent. Drie van de acht regiogemeenten voldoen niet aan het zelfvoorzienendheids criterium van 50 procent. De gemeenten Nuth, Onderbanken en Voerendaal worden om deze rede allen toegevoegd aan het woningmarktgebied van Heerlen, waar zij de sterkste relatie mee vertonen. Aan het tweede criterium van een onafhankelijk woningmarktgebied, geen immigratiestromen groter dan 5 procent, voldoet geen één gemeente in de regio. Op basis hiervan dienen zij allen gekoppeld te worden aan de gemeente verantwoordelijk voor de grootste immigratiestroom. Opnieuw is dit in alle gevallen met de gemeente Heerlen. Geen van de gemeenten uit het samenwerkingsverband zou op basis van de verhuisbewegingen in een ander woningmarktgebied ingedeeld dienen te worden.

Uit de regionale verhuisbewegingen blijkt verder dat er ook geen omliggende gemeenten zijn die op basis van de verhuisbewegingen eigenlijk tot het woningmarktgebied van Parkstad Limburg toegevoegd zou moeten

worden. De gemeenten rondom Parkstad Limburg behoren tot het woningmarktgebied van Sittard-Geleen dan wel tot dat van Maastricht. Op basis van het model van Jones (2002) mag dus geconcludeerd worden dat het functionele woningmarktgebied van Parkstad Limburg overeenkomt met het woningmarktgebied zoals dat thans bestuurlijk gehanteerd wordt.

Gemeente	Totaal aantal vestigingen	Zelfvoorzienendheidspercentage	Grote immigratiestromen
Brunssum	6.840	51,5 %	Heerlen (20,1 %)
Heerlen	29.669	60,4 %	Kerkrade (5,5 %)
Kerkrade	16.292	50,0 %	Heerlen (10,7 %)
Landgraaf	8.672	50,0 %	Heerlen (16,0 %)
Nuth	3.111	41,9 %	Heerlen (13,3 %)
Onderbanken	1.467	31,9 %	Heerlen (19,2 %)
Simpelveld	2.151	52,4 %	Heerlen (9,2 %)
Voerendaal	2.288	40,8 %	Heerlen (18,1 %)
Valkenburg a/d Geul	3.934	45,3 %	Maastricht (12,0 %)
Beek	1.060	35,8 %	Sittard-Geleen (20,7 %)
Meerssen	3.418	46,3 %	Maastricht (23,3 %)
Stein	2.190	51,8 %	Sittard-Geleen (16,3 %)
Schinnen	576	27,9 %	Sittard-Geleen (16,2 %)
Sittard-Geleen	16.260	66,3 %	
Maastricht	30.874	67,9 %	

Tabel 4.2: Woningmarktgebieden in Zuid-Limburg gedefinieerd aan de hand van het model van Jones. De gegevens hebben betrekking op de periode van 2004 tot 2012 (bron: CBS, 2013, eigen bewerking).

4.3.3 REGIONALE SAMENWERKING

In Parkstad Limburg zijn in 2005 de eerste stappen gezet omtrent bewustwording van het thema krimp (van Tilburg interview, 2013). In de jaren die volgden is de omslag gemaakt naar beleid gericht op het accepteren van krimp en is de samenwerking, zowel tussen gemeenten als met corporaties en projectontwikkelaars, geïntensiveerd. Technisch gezien ligt de legitimatie van de regionale samenwerking in haar status als Wgr-plus regio en de eis van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling om een regionaal transformatieplan op te stellen als voorwaarde voor het ontvangen van financiële middelen (Stadsregio Parkstad Limburg, 2010). In de praktijk ervaren de regiogemeenten de samenwerking niet als een verplichting, maar delen zij dezelfde regionale ambitie (van Tilburg interview, 2013). Dit blijkt ook uit het feit dat er niet één specifieke trekker van het regionale proces valt aan te wijzen, maar dat het initiatief bij de regiogemeenten zelf ligt. Uiteraard kunnen gemeenten in specifieke gevallen een afwijking op de regionale uitgangspunten voorstellen, maar er zijn geen gemeenten met tegenstrijdige ambities.

Het regionale woningmarktbeleid is vastgelegd in verschillende beleidsdocumenten, waaronder de Regionale Woonstrategie en de Herstructureringsvisie (van Tilburg interview, 2013). Daarnaast zijn er enkele concrete uitvoeringsprogramma's uitgewerkt in het Regioprogramma. Ook de kwantitatieve sloop- en herstructureringsopgave is regionaal vastgelegd. De uitvoering van de concrete projecten en de sloop- en herstructureringsopgave ligt bij de gemeenten en de corporaties.

4.3.4 REGIONALE BELEIDSSTRATEGIEËN

Parkstad Limburg kent een breed scala aan regionale beleidsstrategieën op het gebied van de woningmarkt. Eén van de speerpunten van de regionale samenwerking is het terugbrengen van de aanwezige plancapaciteit,

aangezien de actuele plancapaciteit de actuele sloopomvang in Parkstad Limburg nog altijd overtreft (Stadsregio Parkstad Limburg, 2012). Kort gezegd komt dit neer op dweilen met de kraan open. Om de woningbouw te matigen wordt op regionaal niveau gekeken welke plannen prioriteit krijgen, welke plannen gecombineerd kunnen worden en welke plannen geschrapt worden. Er is op dit punt sprake van verschillende belangen tussen gemeenten, corporaties en ontwikkelaars. Toch zal elke partij concessies moeten doen en verlies moeten nemen om zo gezamenlijk de nog aanwezige verdienmogelijkheden zo optimaal mogelijk te kunnen benutten. In dit kader worden ook de mogelijkheden van regionale verevening, in de vorm van een regionale groundbank, bekeken.

Een tweede speerpunt is het onttrekken van woningen aan de voorraad. Parkstad Limburg kent een aanzienlijke sloopopgave die, volgens het principe van communicerende vaten, alleen maar groter wordt wanneer er meer woningen aan de voorraad worden toegevoegd (Parkstad Limburg, 2011). In Parkstad Limburg wordt de kwantitatieve sloopopgave regionaal vastgesteld in de zogenoemde 'Envelop'. Deze geeft per gemeente een overzicht van het totaal aantal woningen dat aan de voorraad onttrokken moet worden. Dit getal is opgebouwd uit de netto sloopopgave, opgeteld bij de omvang van de verwachte toevoeging van woningen aan de voorraad op basis van de actuele woningbouwprogrammering. Doel van de sloopopgave is het terugbrengen van het leegstandspercentage naar twee procent (frictieleegstand). Overigens wordt ook het aantal woningen dat getransformeerd dient te worden regionaal vastgesteld in de Envelop.

Het doel van de regionale sloopopgave is het terugdringen van de leegstand. Deze leegstand manifesteert zich in Parkstad Limburg echter niet meer voornamelijk in de huursector maar meer en meer in de koopvoorraad (Stadsregio Parkstad Limburg, 2012). Op regionaal niveau wordt geprobeerd beleid te ontwikkelen gericht op de leegstand in de particuliere voorraad. In de praktijk heeft dit echter vooral het karakter van regionale uitwisseling van strategieën en praktijkervaringen; de uitvoering blijft een lokale kwestie.

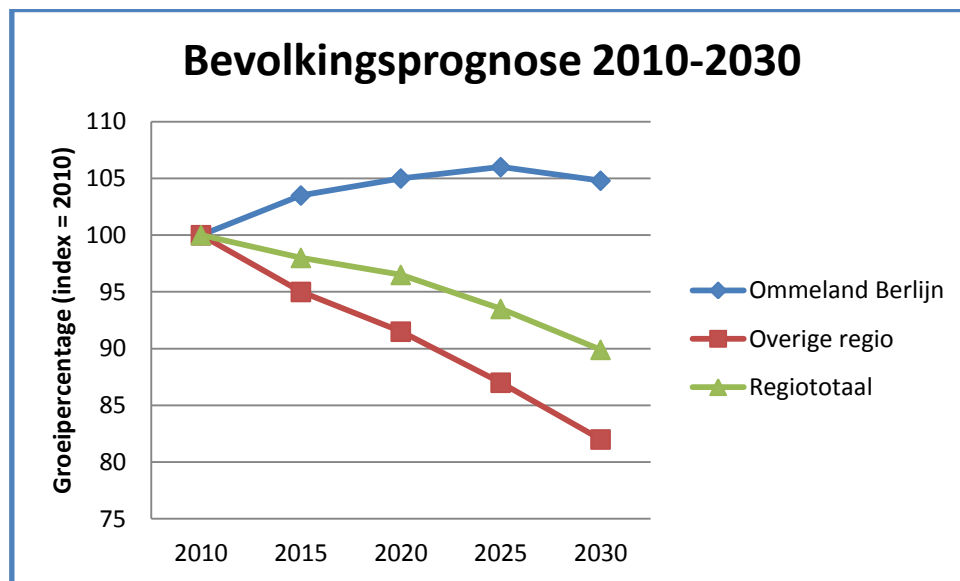
Samenwerking met corporaties en marktpartijen is erg belangrijk in Parkstad Limburg en met beide partijen worden intensieve trajecten doorlopen om niet alleen over de uitdagingen te praten, maar ook in de oplossingen bij te dragen (van Tilburg interview, 2013). Marktpartijen worden gebruikt als sparringpartner om te bezien welke plancapaciteit wellicht geschrapt kan worden en welke locaties daadwerkelijk tot uitvoering worden gebracht. Corporaties houden hun strategisch voorraadbeheer tegen het licht en zetten sterk in op herstructurering. Verwest et al. (2008) concludeerden na eerder onderzoek in deze regio dan ook dat er ook bij de marktpartijen een sterke mate van regionaal commitment aanwezig is. Van Tilburg (interview, 2013) noemt het verschaffen van feitelijke gegevens over bijvoorbeeld bevolkingsontwikkeling, leegstand en beschikbare plancapaciteit een belangrijke reden voor dit sterke regionale bewustzijn.

Om de schaarse financiële middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten in de regio is er een regionaal Transformatiefonds opgericht (Stadsregio Parkstad Limburg, 2010). Dit fonds heeft als doel om de overmatige leegstand in de regio terug te brengen en wordt op speciaal geselecteerde projecten ingezet. Voeding van het fonds vindt plaats door zowel het Rijk, de provincie en de regio. Daarnaast wordt onderzocht of er aanvullingen te vinden zijn voor aanvulling van dit fonds, bijvoorbeeld door ISV-3 gelden, relevante geldstromen in het kader van gebiedsontwikkeling of Europese middelen (EFRO). Naast het regionaal Transformatiefonds bestaat de regionale aanpak ook uit een voortdurende lobby bij Den Haag en Europa. Inzet hierbij is het verkrijgen van een pilotstatus op het gebied van krimp met bijbehorende financiële ondersteuning.

4.4 CASESTUDY III: BRANDENBURG (DUITSLAND)

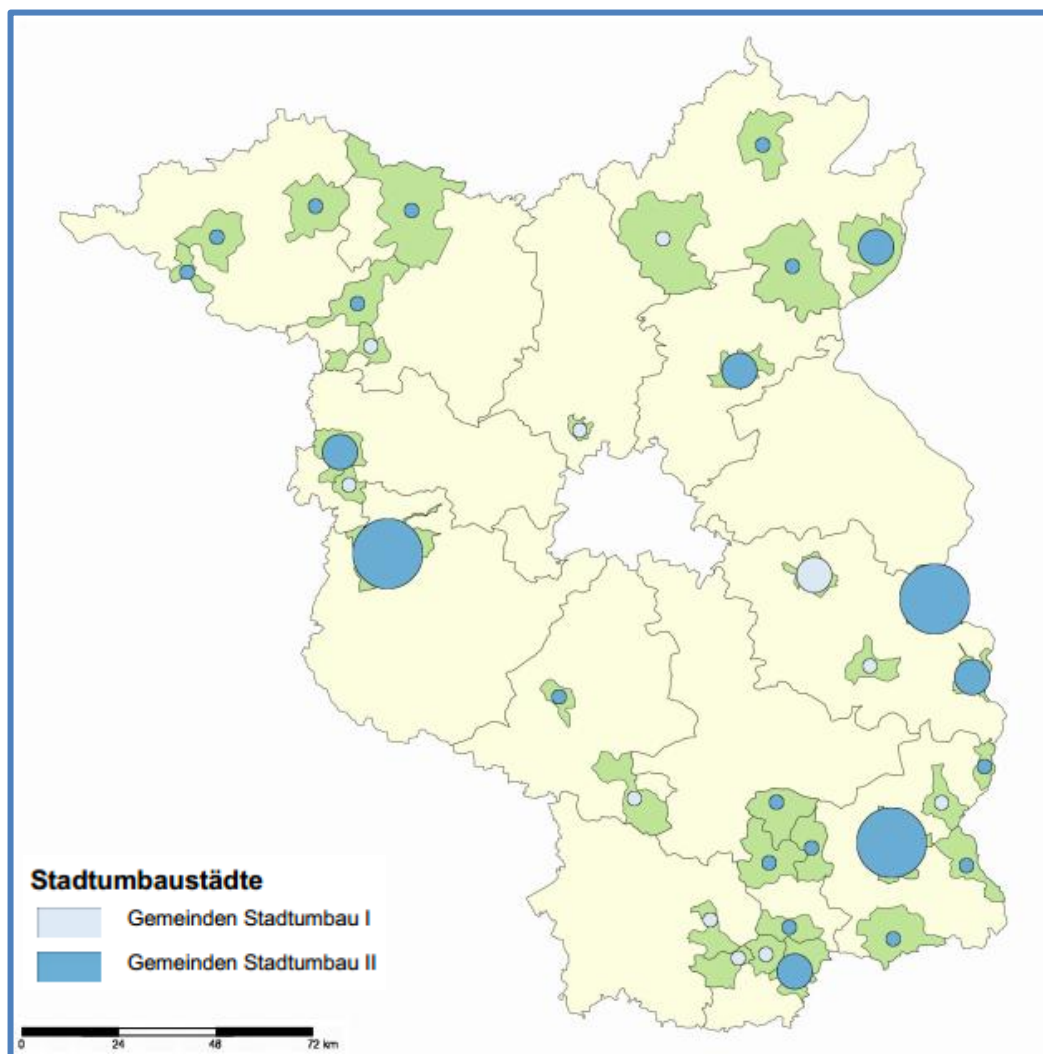
4.4.1 DE REGIONALE OPGAVE

Brandenburg is een deelstaat in Oost-Duitsland, gelegen in de voormalige DDR. De economie van Brandenburg is altijd gebaseerd geweest op landbouw en zware industrie (van Dam et al., 2010). De Omwenteling zorgde voor een grote herstructurering en omschakeling van een planeconomie tot een diensteneconomie. Van de vier miljoen werknemers van de staatsbedrijven in de DDR waren er na een paar jaar nog anderhalf miljoen aan het werk (Brandsma en Uitzinger, 2009). De Omwenteling, en de verouderde industrie en werkloosheid in het bijzonder, zorgde voor een grote migratiestroom van Oost- naar West-Duitsland en een bevolkingsafname van ca. 850.000 mensen (van Dam et al., 2010). Dit gold in het bijzonder voor vrouwen, waardoor ook de geboortecijfers in de jaren daarna sterk daalden. Al deze ontwikkelingen hebben er voor gezorgd dat Brandenburg één van de sterkst krimpende regio's van Duitsland is. Deze krimp zorgt voor leegstand en een uiterst ontspannen woningmarkt. Ook komen veel voorzieningen onder druk te staan, waardoor functies wegvallen en braakliggende (binnenstedelijke) gebieden ontstaan. Behalve leegstand vormt ook de fysieke gesteldheid van de woningvoorraad een probleem. Dit geldt met name voor de 'Plattenbau'-wijken, de monotone wijken die in de jaren '60 tot '80 in de DDR uit de grond zijn gestampt om het hoofd te bieden aan het woningtekort (Lindner et al., 2004).



Figuur 4.8: Bevolkingsprognose Land Brandenburg 2010-2030 (als percentage t.o.v. 2010). Bron: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Afs B-B), 2012

Hoewel Berlijn in het hart van de regio Brandenburg gesitueerd is, maakt Berlijn bestuurskundig geen deel uit van de regio. Berlijn heeft echter wel een grote invloed op de regio. Dit komt met name tot uiting in de migratiestromen tussen Brandenburg en Berlijn. Hoewel de bevolking voor de regio Brandenburg als geheel behoorlijk sterk krimpt, geldt dit niet voor de gemeenten rondom Berlijn. Zij profiteren van suburbanisatiestromen vanuit de grote stad. Het zijn vooral de perifere delen van de deelstaat die het sterkst onderhevig zijn aan krimp (figuur 4.8). Dit zijn dan ook de gebieden die in aanmerking komen voor deelname aan nationale en regionale sloop- en herstructureringsprogramma's (figuur 4.9).



Figuur 4.9: Deelnemers Stadtumbau Brandenburg. Bron: Afs B-B, 2013

4.4.2 REGIONALE SAMENWERKING

Regionale samenwerking in Brandenburg vindt hoofdzakelijk plaats door middel van een geïntegreerde stedelijke ontwikkelingsvisie (Integriertes Stadtentwicklungskonzept, afgekort INSEK) (van Dam et al., 2010). Een INSEK is voor gemeenten een voorwaarde voor het verkrijgen van subsidiegelden, zowel uit het Stadtumbau programma als uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) van de Europese Unie. Het Stadtumbau programma wordt gefinancierd door zowel de gemeenten zelf, de deelstaten en de federale overheid. Een INSEK heeft een dubbelfunctie (Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg, 2012). Enerzijds is het een bundelingsinstrument voor alle bestaande prognoses, plannen en projecten. Anderzijds dient een INSEK ook als basis voor de verdeling van de financiële middelen uit het Stadtumbau programma en het EFRO. Een INSEK is altijd opgebouwd uit verschillende stappen, beginnend bij een analyse van de huidige beleidsdocumenten en een prognose van de bevolkings- en huishoudensontwikkeling en uitmondend in de formulering en uitvoering van concrete uitvoeringsplannen. Het vervangt echter niet de vigerende gemeentelijke plannen op het gebied van wonen en ruimtelijke ordening.

4.4.3 REGIONALE BELEIDSSTRATEGIEËN

Een INSEK dient dus hoofdzakelijk als een verdelingsinstrument voor de beschikbare middelen uit het Stadtumbau programma en het EFRO. Het Stadtumbau programma (aanvankelijk alleen gericht op voormalig Oost-Duitsland onder de noemer 'Stadtumbau Ost') heeft als doel om de stedenbouwkundige achteruitgang tegen te gaan en de steden van een betere toekomst te verzekeren (van Dam et al., 2010).

De middelen uit deze ontwikkelingsprogramma's worden ingezet voor de aanpak van leegstand. Dit gebeurt veelal door sloop, maar ook door een bredere aanpak in de vorm van verbeteringsmaatregelen voor binnenstedelijk gebied, te behouden woongebieden, openbare ruimte en de aanpak van braakliggende gebieden en gebouwen (van Dam et al., 2010). Uitgangspunt voor de selectie van gemeenten die in aanmerking komen voor deelname aan het Stadtumbau programma is 'Stärken stärken' (het versterken van de sterken). Dit komt neer op het aanwijzen van groeikernen ('Wachstumskerne') in de regio met veel potentie. Deze groeikernen moeten uitgroeien tot de economische motoren van de regio met een uitstraling naar hun ommeland.

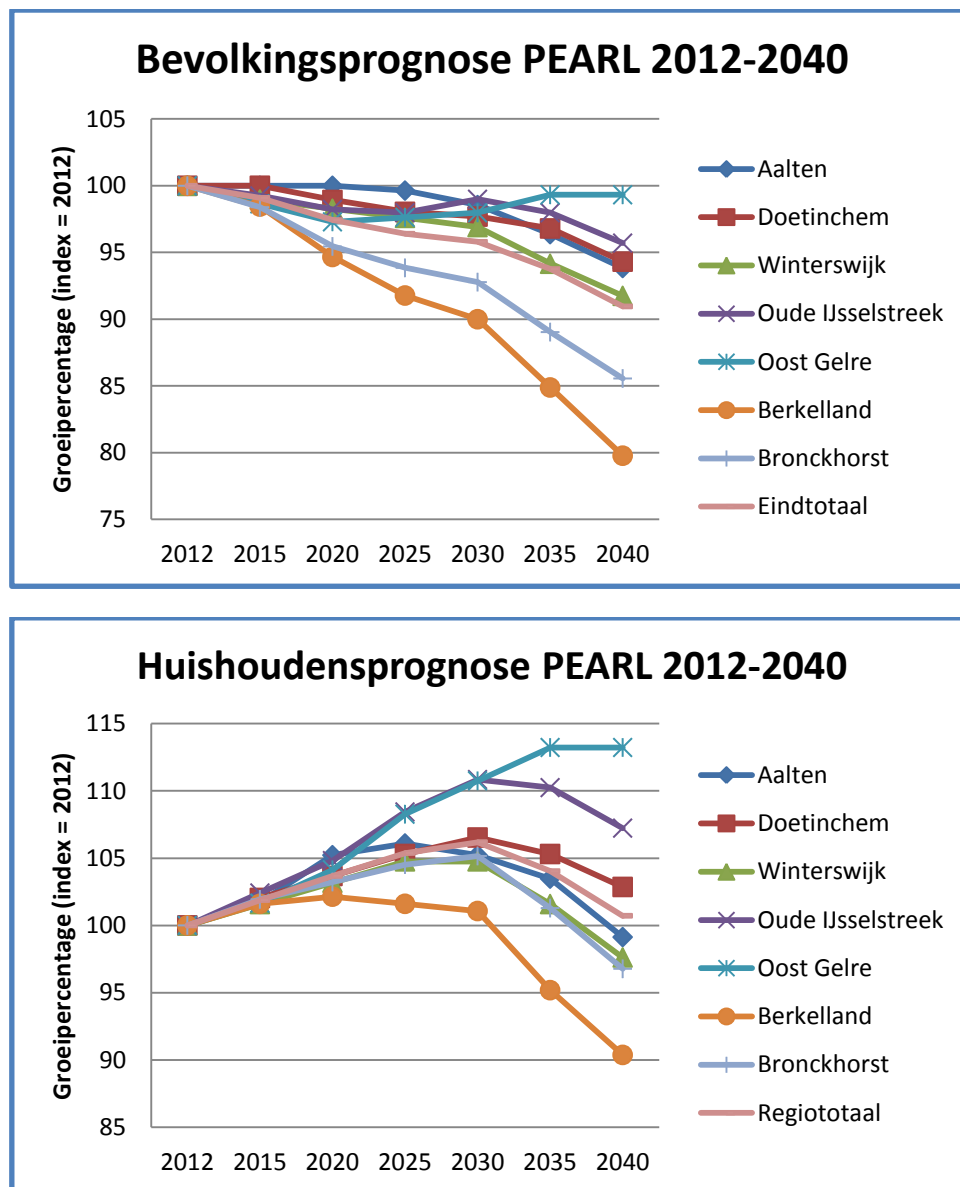
De sloop- en herstructureringsmaatregelen in Brandenburg hebben een aantal leidende principes (van Dam et al., 2010). Allereerst het principe 'von Aussen nach Innen', waarbij de nadruk van de verbeteringsmaatregelen op het versterken van de binnenstad ligt. Daarnaast de 'Generationswechsel', dat er op gericht is om vergrijsde wijken aantrekkelijk te maken voor jonge gezinnen om toekomstige leegstand te voorkomen. Tot slot de speciale aandacht voor 'Plattenbau' gebieden. Plattenbau wijken zijn typische Oostblokken woonblokken die in de DDR tijd zijn gebouwd op plaatsen getroffen door bombardementen aan het einde van de Tweede Wereldoorlog.

Sloopprogramma's worden voor de helft door de federale overheid en voor de helft door de deelstaat betaald. Bij verbeteringsprogramma's betalen de federale overheid, de deelstaat en de gemeenten ieder een derde deel van de kosten.

4.5 CASESTUDY IV: DE ACHTERHOEK

4.5.1 DE REGIONALE OPGAVE

De Achterhoek is een regio in Oost-Nederland met een kleinschalig landschap dat wordt gekenmerkt door rust, ruimte en een grote diversiteit in landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten en cultuurhistorische waarden (Regio Achterhoek, 2012). De regio ondergaat een transitie van bevolkingsgroei naar bevolkingsdaling. Het aantal inwoners daalt nu al licht en zal de komende jaren alleen maar sterker gaan dalen (figuur 4.10). Het aantal huishoudens groeit echter nog wel (figuur 4.11) zodat er nog steeds behoefte is aan een kwantitatieve uitbreiding van het aantal woningen. Door de sterke vergrijzing verandert de vraag op de woningmarkt wel in kwalitatief opzicht. Verwacht wordt echter dat de Achterhoek vanaf ca. 2025 ook te maken krijgt met een dalend aantal huishoudens (Regio Achterhoek, 2010). De opgave waar de regio voor staat... *“is het realiseren van een omslag in denken: van decennia van groei van de bevolking naar stabilisatie en uiteindelijk krimp”* (Regio Achterhoek, 2010; p. 3). Concreet heeft de Achterhoek de kwantitatieve doelstelling om de bestaande plancapaciteit terug te brengen van 14.000 naar 5.900 woningen.



Figuur 4.10 (boven) en 4.11 (onder): Prognoses PEARL 2012-2040 (als percentage t.o.v. 2012). Bron: PBL/CBS (PEARL), 2013

4.5.2 HET WONINGMARKTGEBIED

De Regio Achterhoek is samengesteld uit zeven gemeenten die met elkaar samenwerken binnen de WGR. In het gebied wonen en werken ongeveer 300.000 inwoners, verdeeld over de volgende gemeenten:

- Aalten (ca. 27.000 inwoners)
- Bronckhorst (ca. 37.000 inwoners)
- Winterswijk (ca. 29.000 inwoners)
- Berkelland (ca. 45.000 inwoners)
- Montferland (ca. 35.000 inwoners)
- Doetinchem (ca. 57.000 inwoners)
- Oost Gelre (ca. 30.000 inwoners)
- Oude IJsselstreek (ca. 40.000 inwoners)

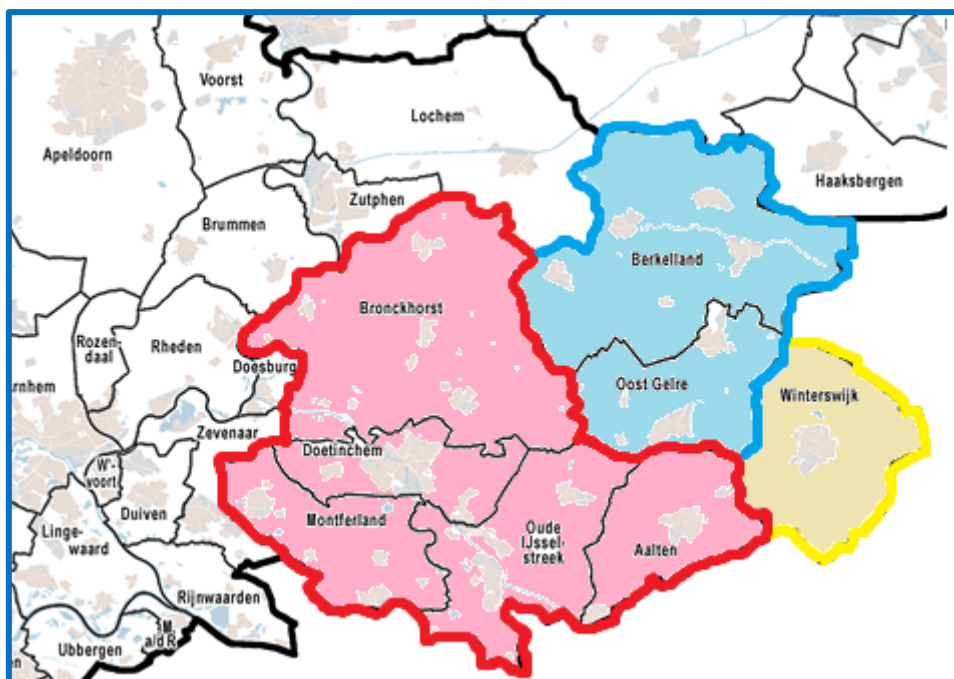
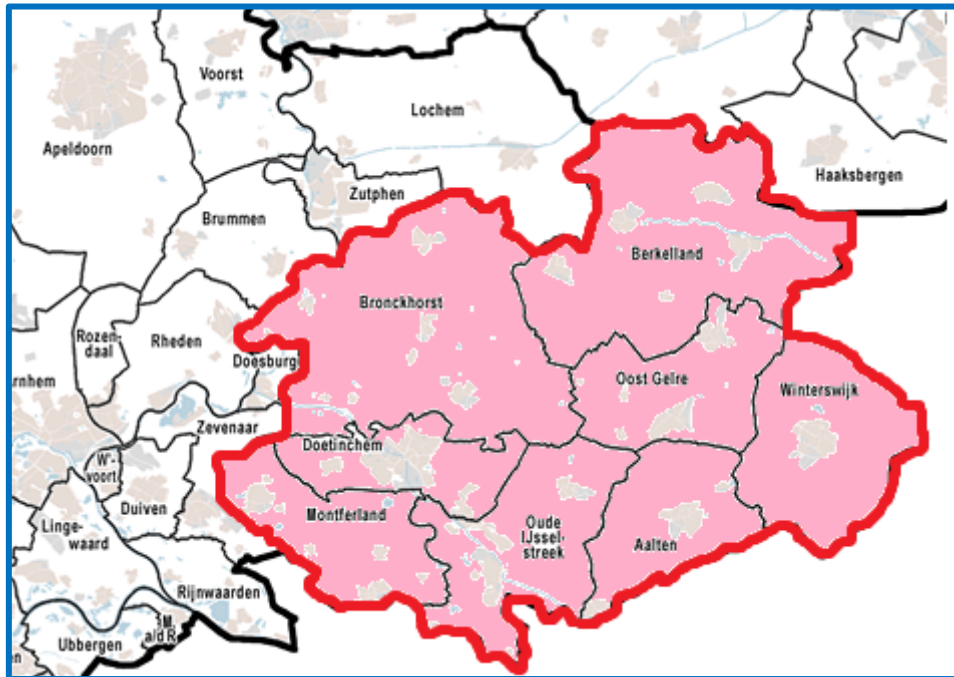
Deze gemeenten hebben door middel van een regionale woonvisie de intentie uitgesproken om met elkaar samen te werken op punten die het lokale schaalniveau overstijgen. Hoewel de regio door eigen onderzoek heeft vastgesteld dat verhuizingen verreweg het meest voorkomen binnen de eigen gemeentegrenzen, achten de regiogemeenten de kwalitatieve en kwantitatieve kenmerken van de woningvoorraad van regionaal belang (Regio Achterhoek, 2010).

Gemeente	Totaal aantal vestigingen	Zelfvoorzienendheidspercentage	Grote immigratiestromen
Aalten	3.177	63,4 %	Oude IJsselstreek (5,0 %)
Bronckhorst	3.321	51,9 %	Doetinchem (8,7 %)
Winterswijk	4.509	68,6 %	
Berkelland	5.506	60,7 %	
Montferland	3.785	55,0 %	Doetinchem (8,6 %)
Doetinchem	8.240	58,9 %	Berkelland (6,7 %)
Oost Gelre	3.267	56,5 %	Berkelland (6,7 %)
Oude IJsselstreek	4.973	60,3 %	Doetinchem (9,8 %)
Zevenaar	3.590	50,0 %	Arnhem (8,2)
Doesburg	1.496	50,2 %	Rheden (6,8 %)
Zutphen	7.579	58,8 %	
Lochem	3.594	48,8 %	Zutphen (6,8 %)
Brummen	2.669	55,5 %	Zutphen (6,1 %)
Rheden	4.604	41,8 %	Arnhem (21,0 %)
Arnhem	33.132	58,5 %	
Duiven	1.923	41,1 %	Arnhem (15,1 %)

Tabel 4.3: Woningmarktgebieden in De Achterhoek gedefinieerd aan de hand van het model van Jones. De gegevens hebben betrekking op de periode van 2004 tot 2012 (bron: CBS, 2013, eigen bewerking).

Ook uit een analyse met behulp van het model van Jones (2002) blijkt dat de relaties tussen de verschillende lokale woningmarkten in de regio relatief bescheiden zijn (tabel 4.3). Zo kennen alle gemeenten in de regio een zelfvoorzienendheidspercentage van boven de 50 procent, hetgeen bevestigt dat een relatief groot gedeelte van de verhuizingen inderdaad binnen de eigen gemeentegrenzen plaats vindt. Gekeken naar grote immigratiestromen binnen gemeenten valt op dat, hoewel in een aantal gevallen wel boven de norm van vijf procent, ook deze bewegingen relatief klein zijn. Het gaat vaak maar om een overschrijding van de onafhankelijkheidsnorm met enkele procenten of zelfs tienden van procenten. De gemeenten Bronckhorst, Montferland en Oude IJsselstreek worden op basis van hun immigratiestromen gekoppeld aan de gemeente Doetinchem. De gemeente Aalten wordt gekoppeld aan de gemeente Oude IJsselstreek en dus automatisch toegevoegd aan het grotere woningmarktgebied waar Oude IJsselstreek deel van uitmaakt. Berkelland en Oost

Gele vormen samen een woningmarktgebied. De gemeente Winterswijk voldoet aan beide criteria van een onafhankelijk woningmarktgebied en vormt dus een eigen woningmarktgebied. Van de overige gemeenten rondom de Achterhoek gelegen is er geen enkele die op basis van de verhuisbewegingen aan het regionale woningmarktgebied toegevoegd zou moeten worden. Uiteindelijk levert een analyse van de verhuisbewegingen middels het model van Jones dus drie onafhankelijke woningmarkten op; het grootste woningmarktgebied is dat van Doetinchem, dat behalve uit Doetinchem ook uit de gemeenten Bronckhorst, Montferland, Oude IJsselstreek en Aalten bestaat. Daarnaast is er het woningmarktgebied van Berkelland en Oost Gelre. Tot slot vormt ook de gemeente Winterswijk een onafhankelijk woningmarktgebied. Het zijn dus vooral de meer perifeer gelegen gemeenten die een relatief zwakke relatie met de rest van de regio hebben.



Figuur 4.12 en 4.13: Bestuurlijke afbakening (boven) en functionele afbakening (onder) woningmarktgebied De Achterhoek

4.5.3 REGIONALE SAMENWERKING

De omslag van groei naar stabilisatie en uiteindelijk zelfs krimp heeft bij de zeven regiogemeenten, de zes in het gebied werkzame corporaties en de provincie Gelderland voor een gedeeld urgentiegevoel gezorgd. Dit gedeelde urgentiegevoel was de aanleiding voor het opstellen van een regionale woonvisie. Deze woonvisie legt kaders vast voor de lokale woonvisies van gemeenten en het portefeuillebeleid van de corporaties. Uitgangspunt in deze woonvisie is het terugbrengen van de woningbouwplannen en het herstructureren van de bestaande voorraad (Regio Achterhoek, 2010). In deze woonvisie wordt het voornemen uitgesproken om onderlinge concurrentie te voorkomen, kosten te delen en regionaal de verantwoordelijkheid te nemen om tijdig te anticiperen op de voorspelde krimp. Op deze manier moeten problemen, waar andere regio's in Nederland momenteel in verkeren, voorkomen worden. De ambities uit de regionale woonvisie zijn in de Achterhoek echter niet 'verzilverd' in bijvoorbeeld bestuurlijke overeenkomsten (Suurmond interview, 2013). Dit heeft er toe geleid dat na de vorige gemeenteraadsverkiezingen de nieuwe colleges slechts in beperkte mate gevolg hebben gegeven aan de regionale ambities uit de woonvisie. Hierdoor zijn op het gebied van de regionale woningmarkt enkele suboptimale keuzes gemaakt, keuzes die meer recht doen aan de lokale dan aan de regionale belangen. Concreet betekent dit dat gemeenten niet altijd bereid zijn tot het inleveren van plancapaciteit, tot het opgeven van grootschalige woningbouwlocaties ten faveure van kleinschalige inbreiding en tot het meebetalen aan opgaven in andere gemeenten. Initiatieven van gemeenten om als eerste in de regio plancapaciteit in te leveren en zo een regionaal voorbeeld te stellen hebben niet het gewenste resultaat opgeleverd en de ontstane ontwikkelingsruimte is weer ingevuld door andere regiogemeenten.

Het gebrek aan (lokale) uitvoering van de regionale ambities ligt deels in het ontbreken van een (externe) trekker van het proces (Suurmond interview, 2013). Na het opstellen van de regionale woonvisie hebben de regiogemeenten er voor gekozen om de uitvoering in eigen hand te nemen in plaats van dit te laten coördineren door een externe partij. In de praktijk treedt de burgemeester van de grootste gemeenten (in dit geval Doetinchem) op als procestrekker. Ook de provincie heeft slechts een geringe rol in dit proces en stuurt slechts op aantallen. Aangezien de woningbouwproductie momenteel automatisch wordt beperkt door marktwerking als gevolg van de huidige financiële crisis, ziet de provincie ook geen reden om bij te sturen.

4.5.4 REGIONALE BELEIDSSTRATEGIEËN

Om op tijd de omslag te maken van een groei- naar een krimpsituatie zet de Achterhoek vooral in op het terugbrengen van de plancapaciteit. Concreet betekent dit het terugbrengen van de regionale plancapaciteit van 14.000 naar 5.900 woningen, waarbij het behoud van kwaliteit voorop staat. Door de plancapaciteit nu drastisch terug te dringen hoopt de regio grootschalige sloop- en herstructureringsmaatregelen in de toekomst te voorkomen.

De regionale herstructureringsopgave ligt slechts ten dele op het terrein van wonen. Uit analyses blijkt dat de woonomgeving in de Achterhoek nochtans hoger wordt gewaardeerd dan het landelijk gemiddelde (Suurmond interview, 2013). De transformatieopgave die er ligt is vooral gericht op het geschikt maken van woningen voor ouderen en op verduurzaming van de voorraad. Op sommige delen in de regio staat het voorzieningenaanbod echter wel onder druk. De 'rotte plekken' in de regio liggen dan ook vooral op het terrein van de voorzieningen.

Hoewel in de regionale woonvisie de ambitie wordt uitgesproken om de kosten van het anticiperen op krimp te delen, moeten regionale financieringsinstrumenten in de Achterhoek nog van de grond komen. Ten tijde van het opstellen van de woonvisie is de mogelijkheid tot het instellen van een regionaal fonds voor het bekostigen van (des)investeringen onderzocht, maar hier is het voorsnog bij gebleven.

Samenwerking met marktpartijen in de regio verloopt met wisselend succes. Bij het overleg met ontwikkelaars over het wegbestemen van plancapaciteit zijn het vooral de ontwikkelaars van buiten de regio die zich alleen met hun eigen financiële gewin bezig houden en weinig waarde hechten aan het regionale belang. Momenteel

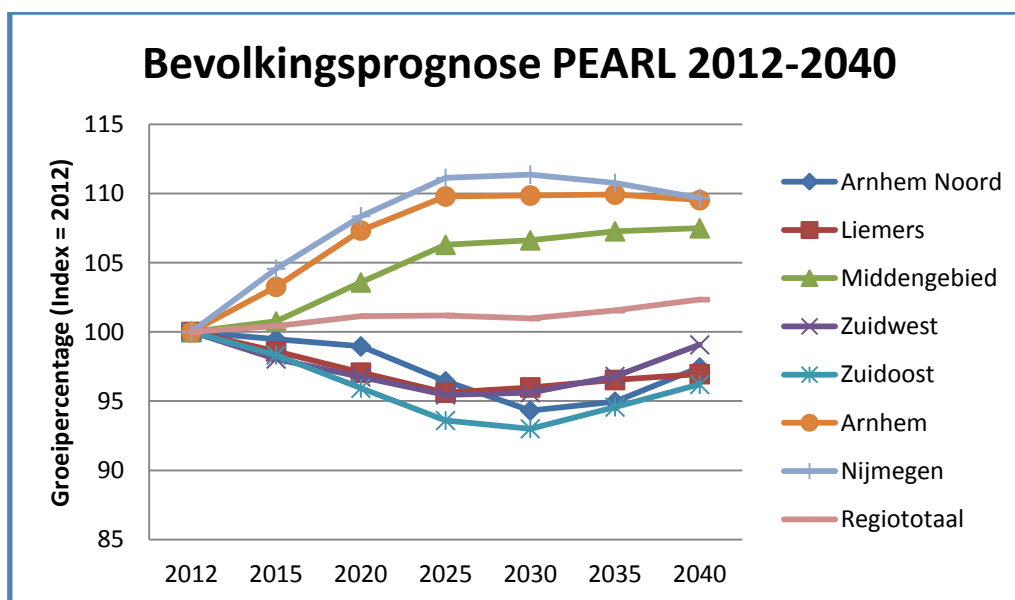
wordt geprobeerd om de Rabobank te betrekken in het oplossen van financieringsproblemen op individueel niveau. Hierbij wordt vooral gezocht naar creatieve financiering, bijvoorbeeld door het aanbieden van laagtarief- of zelfs nulprocent leningen om het gat tussen de waarde van de hypotheek en de marktwaarde van de woning te overbruggen.

4.6 CASESTUDY V: STADSREGIO ARNHEM NIJMEGEN

4.6.1 DE REGIONALE OPGAVE

De Stadsregio, met in totaal ca. 740.000 inwoners één van de meest verstedelijkte regio's van Nederland, is een regio gevormd rondom de twee grote steden Arnhem en Nijmegen. Deze steden vormen de economische motoren van de regio (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2011). De regio biedt behalve deze twee grote steden echter een grote diversiteit in steden en dorpen in een afwisselende setting van landschappen, zoals de Veluwe, de Betuwe, de rivieren en het Rijk van Nijmegen. Bovendien kent de regio een strategische ligging in het Nederlandse en Europese transportnetwerk, waardoor de Stadsregio ook economisch zeer vitaal is. Door het benutten van deze regionale kwaliteiten is de Stadsregio een groeiende regio en is de regionale opgave voornamelijk een bouwopgave. Dit was zeker een aantal jaar geleden zo, toen het regionale beleid grotendeels in het teken stond van een zo hoog mogelijke woningproductie en plancapaciteit. Vanaf 2004 was het woningbouwbeleid onder het motto 'Tempo KAN!'¹ voornamelijk kwantitatief van aard, hetgeen leidde tot een verdubbeling van de woningbouwproductie ten opzichte van de voorafgaande periode (ten Broek en Provoost interview, 2013; Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2011).

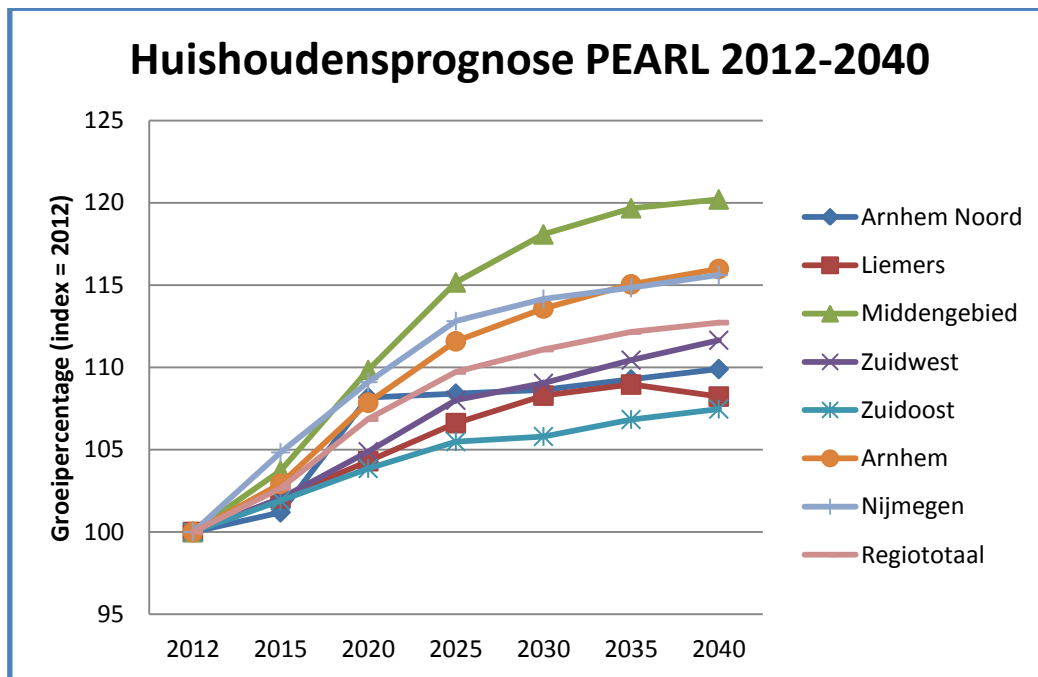
De bevolkingsprognose in figuur 4.14 laat zien dat er nog steeds sprake is van een groeiende regio als geheel. Maar er zijn binnen de regio ook subregio's waar het inwonertal gaat teruglopen de komende jaren. Toch blijft het aantal huishoudens voor iedere subregio nog wel stijgen (figuur 4.15). De Stadsregio heeft voor de periode 2010/2020 dan ook nog altijd een woningbouwbehoefte van 26.000 woningen (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2011). De inslag van deze regionale opgave is door de demografische ontwikkelingen en achterblijvende woningvraag echter niet langer kwantitatief maar kwalitatief. Ook de economische conjunctuur speelt hier een rol in. De huidige economische crisis veroorzaakt stagnatie van de woningbouw, van verkoop van bestaande woningen en van doorstroming binnen de verhuisketen, waardoor de woningmarkt verandert van een aanbod-naar een vraaggerichte markt. De woonconsument vraagt het juiste type woning in de juiste omgeving. Daarom wil de Stadsregio haar diverse kwaliteiten benutten en zich sterk maken voor een grotere diversiteit van woonmilieus die aansluiten bij de verschillende leefstijlen van inwoners.



Figuur 4.14: Bevolkingsprognose PEARL 2012-2040 (als percentage t.o.v. 2012). Bron: PBL/CBS (PEARL), 2013

¹ Voorheen stond de Stadsregio Arnhem Nijmegen bekend als Knooppunt Arnhem Nijmegen (KAN).

De opgave voor de Stadsregio is dan ook om in elke relevante subregio het woningaanbod zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de vraag van de woonconsument. Regionaal overleg is nodig op die punten waar de regionale samenhang op de woningmarkt voor verbetering vatbaar is (ten Broek en Provoost interview, 2013). Enerzijds door te kijken welke woonmilieus nog onvoldoende beschikbaar zijn in de regio zodat aanvullende segmenten kunnen worden gerealiseerd. Anderzijds door te kijken voor welke woonmilieus gemeenten binnen een regio concurrerende woningbouwplannen hebben. Vooral op dit laatste punt, als gemeenten hun programmering moeten terugbrengen, ligt regionale afstemming soms gevoelig. Gemeenten kunnen in een spagaat terecht komen tussen het regionale belang en politieke en financiële belangen op lokaal niveau.



Figuur 4.15: Huishoudensprognose PEARL 2012-2040 (als percentage t.o.v. 2012). Bron: PBL/CBS (PEARL), 2013

4.6.2 HET WONINGMARKTGEBIED

Twintig gemeenten vormen in het kader van een Wgr-plus regio samen de Stadsregio Arnhem Nijmegen. Deze twintig gemeenten zijn verdeeld over vijf subregio's. De steden Arnhem en Nijmegen nemen in deze regionale indeling een bijzondere positie in. Zij maken deel uit van meerdere subregio's vanwege het feit dat de woningmarkten om deze twee steden heen functioneren. Eigenlijk bestaat de Stadsregio uit twee woningmarkten: Arnhem en omgeving en Nijmegen en omgeving (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2011). Hierdoor hebben niet alle regiogemeenten een migratierelatie met elkaar. Voor die gemeenten die wel een migratierelatie met elkaar hebben hanteert de Stadsregio een subregionale benadering. Op deze manier wil de Stadsregio recht doen aan de subregionale samenhang op de woningmarkt en de diversiteit in de regio. De vijf subregio's zijn:

- Arnhem Noord: deze subregio bestaat naast de gemeente Arnhem (ca. 145.000 inwoners) uit de gemeenten Renkum, Rheden en Rozendaal (samen ca. 77.000 inwoners);
- Liemers: deze subregio bestaat naast de gemeente Arnhem uit de gemeenten Montferland, Zevenaar, Duiven, Westervoort, Rijnwaarden en Doesburg (samen ca. 130.000 inwoners);
- Middengebied: deze subregio bestaat naast de gemeenten Arnhem en Nijmegen (ca. 165.000 inwoners) uit de twee gemeenten Overbetuwe en Lingewaard (samen ca. 90.000 inwoners);

- Zuidwest: deze subregio bestaat naast de gemeente Nijmegen uit de gemeenten Beuningen, Wijchen en Heumen (samen ca. 82.500 inwoners);
- Zuidoost: deze subregio bestaat naast de gemeente Nijmegen uit de gemeenten Ubbergen, Groesbeek, Millingen a/d Rijn en Mook&Middelaar (samen ca. 42.000 inwoners).

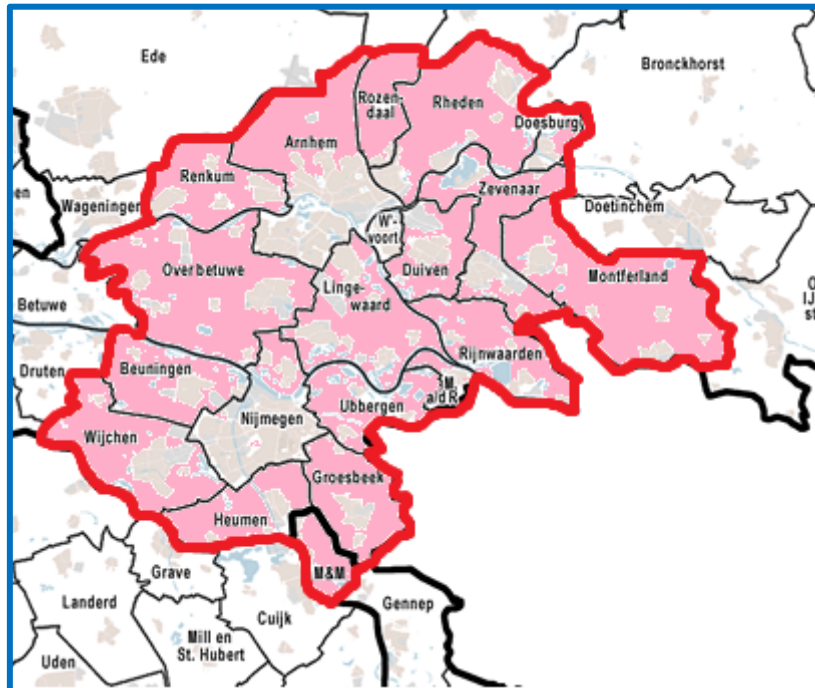
Onderzoek met behulp van het model van Jones (2002) naar de migratiestromen in de regio laat zien dat de regionale woningmarkt inderdaad volledig wordt gedomineerd door de twee grote steden, Arnhem en Nijmegen (tabel 4.4). Een aantal gemeenten in de regio voldoet nog wel aan het criterium dat tenminste de helft van de woningzoekenden binnen de eigen gemeente terecht kan, maar nagenoeg alle regiogemeenten vertonen een sterke immigratiestroom vanuit Arnhem of Nijmegen. Waar een immigratiestroom van vijf procent theoretisch al voldoende is voor koppeling van de woningmarktgebieden, zitten nagenoeg alle gemeenten rondom Arnhem en Nijmegen op een immigratiepercentage rond de twintig procent. Uiteindelijk levert deze analyse inderdaad twee grote woningmarktgebieden op: Arnhem en omgeving en Nijmegen en omgeving (tabel 4.17). Slechts de gemeente Montferland valt eigenlijk buiten de boot en vertoont een sterkere relatie met de woningmarkt van Doetinchem. Daarnaast zou de gemeente Cuijk op basis van de migratierelaties juist aan het woningmarktgebied van Nijmegen mogen worden toegevoegd.

Gemeente	Totaal aantal vestigingen	Zelfvoorzienendheidspercentage	Grote immigratiestromen	Zonder Arnhem/Nijmegen
Renkum	3.099	38,1 %	Arnhem (14,7 %)	Wageningen (4,1 %)
Rheden	4.604	41,8 %	Arnhem (21,0 %)	Doesburg (1,5 %)
Rozendaal	28	10,7 %	Arnhem (26,4 %)	Rheden (15,7 %)
Montferland	3.785	55,0 %	Doetinchem (8,6 %)	
Zevenaar	3.590	50,0 %	Arnhem (8,2 %)	Duiven (6,4 %)
Duiven	1.923	41,1 %	Arnhem (15,1 %)	Westervoort (7,1 %)
Westervoort	1.206	35,5 %	Arnhem (25,7 %)	Duiven (6,8 %)
Rijnwaarden	1.130	53,3 %	Zevenaar (9,3 %)	
Doesburg	1.496	50,2 %	Rheden (6,8 %)	
Overbetuwe	4.445	45,0 %	Arnhem (12,7 %)	Lingewaard (2,5 %)
Lingewaard	4.804	55,2 %	Arnhem (13,4 %)	
Beuningen	2.108	43,8 %	Nijmegen (24,8 %)	Wijchen (4,4 %)
Wijchen	4.331	52,4 %	Nijmegen (16,8 %)	
Heumen	1.093	36,6 %	Nijmegen (25,1 %)	Mook & Middelaar (4,7 %)
Ubbergen	749	34,8 %	Nijmegen (28,2 %)	Groesbeek (5,0 %)
Groesbeek	2.017	49,1 %	Nijmegen (20,8 %)	Heumen (2,9 %)
Millingen a/d Rijn	640	54,2 %	Nijmegen (11,5 %)	Ubbergen (8,2 %)
Mook & Middelaar	380	32,2 %	Nijmegen (19,8 %)	Heumen (8,2 %)
Arnhem	33.132	58,5 %		
Nijmegen	38.352	59,7 %		
Cuijk	3.052	59,2 %	Nijmegen (6,4 %)	

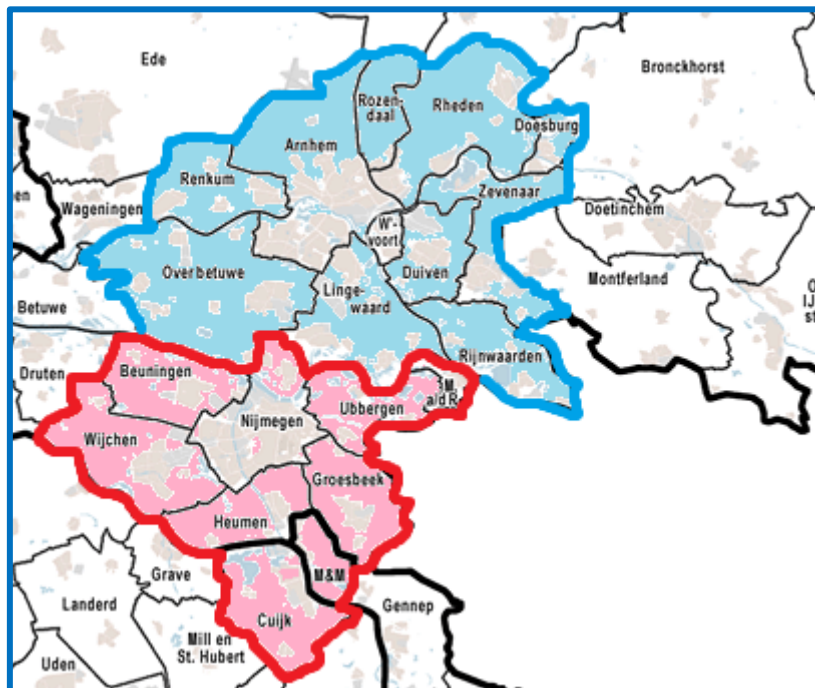
Tabel 4.4: Woningmarktgebieden in en om de Stadsregio Arnhem Nijmegen, gedefinieerd aan de hand van het model van Jones. De gegevens hebben betrekking op de periode van 2004 tot 2012 (bron: CBS, 2013, eigen bewerking).

Om toch de subregionale samenhang binnen het woningmarktgebied te kunnen toetsen is de analyse volgens het model van Jones nogmaals geïnterpreteerd maar dan met uitsluiting van de gemeenten Arnhem en Nijmegen (laatste kolom tabel 4.4). Dit geeft wel een enigszins vertekend beeld omdat veel gemeenten de

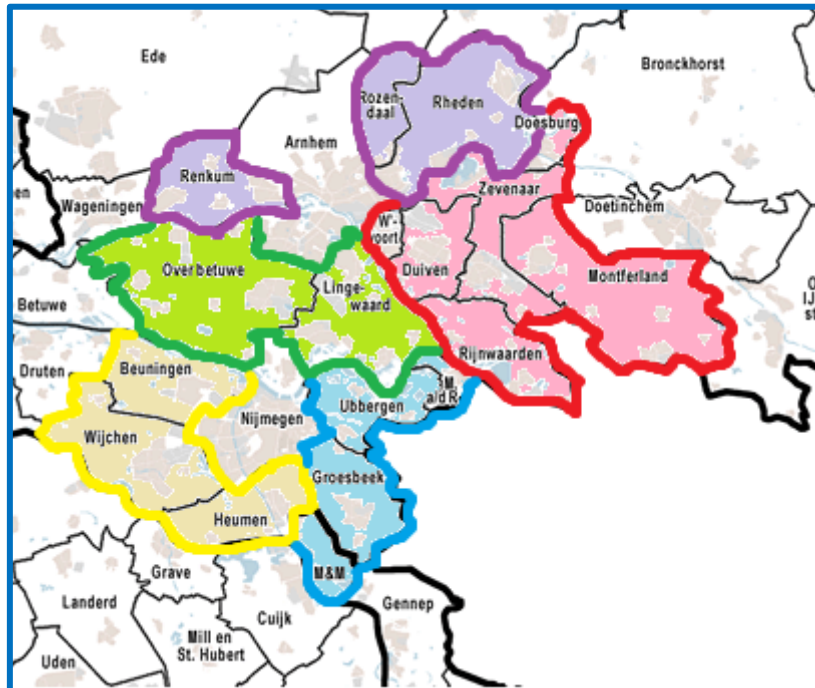
drempel van 50 procent zelfvoorzienendheid niet halen juist vanwege de aanwezigheid van Arnhem of Nijmegen. Uit een analyse zonder Arnhem en Nijmegen blijkt dat sommige subregio's inderdaad een relevante onderlinge migratierelatie hebben, maar dat er ook subregio's zijn waarin de onderlinge migratierelatie nauwelijks aanwezig is. In sommige gevallen is slechts de relatie met de centrumgemeente Arnhem of Nijmegen van belang en spelen migratierelaties met kleinere buurgemeenten nauwelijks een rol van betekenis. Vooral in de subregio's van Liemers en Zuidoost speelt ook de onderlinge migratie een relatief grote rol maar geen van de door de Stadsregio gedefinieerde subregio's (figuur 4.18) komt geheel overeen met de functionele afbakening op basis van het model van Jones (met weglaten van Arnhem en Nijmegen) (figuur 4.19). Overigens erkent de Stadsregio in een aantal gevallen ook de geringe onderlinge migratierelatie binnen de subregio en vindt afstemming vooral plaats met de centrumgemeente Arnhem of Nijmegen in plaats van onderling (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2011).



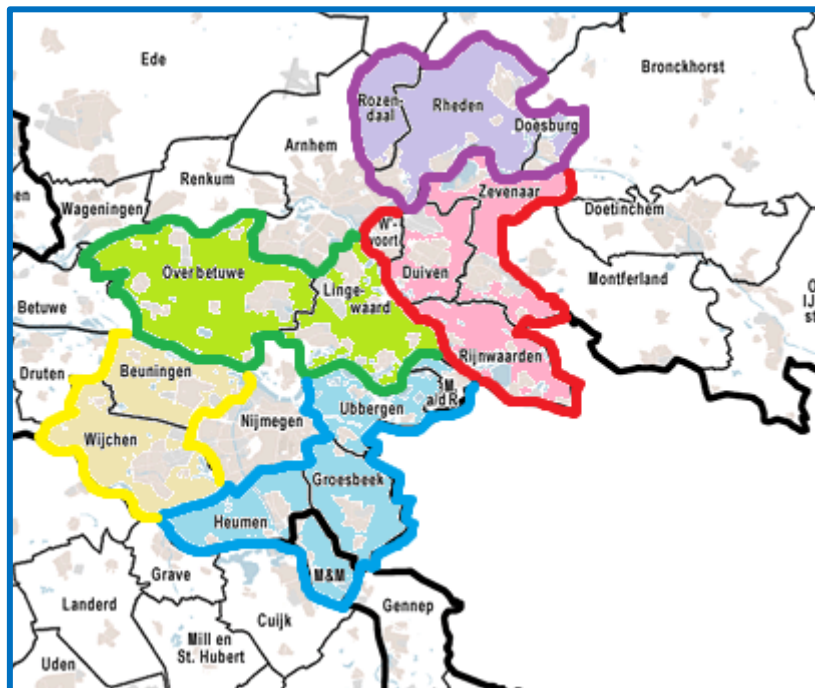
Figuur 4.16: Bestuurlijke afbakening woningmarktgebied Stadsregio Arnhem Nijmegen



Figuur 4.17: Functionele afbakening woningmarktgebied Stadsregio Arnhem Nijmegen



Figuur 4.18: Bestuurlijke afbakening subregio's Stadsregio Arnhem Nijmegen



Figuur 4.19: Functionele afbakening subregio's Stadsregio Arnhem Nijmegen

4.6.3 REGIONALE SAMENWERKING

De Stadsregio Arnhem Nijmegen heeft de status van een Wgr-plus regio. Hierdoor heeft het de wettelijke basis om te fungeren als een regionaal bestuursorgaan, en kent het eigen taken, bevoegdheden en budgetten (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2005). De Stadsregio als bestuursorgaan is verantwoordelijk voor het agenderen, programmeren en coördineren van de regionale samenwerking tussen de twintig regiogemeenten. Hierdoor is de regionale samenwerking een van hoger hand opgelegde taak en komt het initiatief niet vanuit de regiogemeenten zelf. Het behartigen van het regionale belang heeft voor sommige gemeenten dan ook niet altijd de eerste prioriteit en voelt soms als een verplichting vanuit de provincie (ten Broek en Provoost interview, 2013). De Stadsregio probeert door middel van het monitoren van de vraag en het aanbod de gemeenten bouwstenen te verschaffen, waardoor ze de noodzaak van regionale afspraken zullen inzien en hun woningbouwbeleid op de regionale behoefte zullen afstemmen. Deze afstemming van het woonbeleid van de verschillende regiogemeenten vindt plaats op subregionaal niveau. Deze benadering doet recht aan de subregionale samenhang op de woningmarkt (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2011).

Door onderlinge concurrentie binnen en tussen de subregio's verloopt regionale afstemming soms moeizaam. Een aantal gemeenten kampt nog met een te hoge plancapaciteit in vergelijking met de verwachte vraag voor de komende jaren. Gemeenten moeten hun ambities de komende jaren gaan afstemmen op de vraag, maar lopen hierbij tegen grenzen aan. Het terugbrengen van de programmering stuit lokaal op politieke en financiële bezwaren. Vaak liggen hier afspraken uit het verleden met ontwikkelaars aan ten grondslag (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2011; ten Broek en Provoost interview, 2013).

De Stadsregio heeft door middel van een verstedelijkingsvisie een integraal perspectief ontwikkeld waarmee subregio's hun woningbouwprogramma's onderling kunnen afstemmen. Per subregio wordt de bestaande plancapaciteit in beeld gebracht en vergeleken met vraagprognoses. Uiteindelijk moet deze regionale afstemming van woningbouwprogramma's leiden tot het afsluiten van Bestuurlijke Overeenkomsten, waarin kwantitatieve en kwalitatieve afspraken tussen gemeenten worden vastgelegd. Naast deze Bestuurlijke Overeenkomsten blijven gemeenten echter ook verantwoordelijk voor hun eigen lokale woonvisie (ten Broek en Provoost interview, 2013).

De Stadsregio fungeert bij dit hele proces duidelijk als trekker van het proces. De Stadsregio initieert, organiseert en motiveert; het zet de verschillende regionale partijen bij elkaar aan tafel en probeert ze dichter bij elkaar te brengen. Daarnaast probeert de Stadsregio door middel van het in kaart brengen van de huidige situatie op de regionale woningmarkt ervoor te zorgen dat de verschillende lokale partijen ook het regionale belang gaan onderkennen en gaan inzien dat een regionale benadering van de woningmarkt ook het lokale proces versterkt (ten Broek en Provoost interview, 2013).

4.6.4 REGIONALE BELEIDSSTRATEGIEËN

De Stadsregio Arnhem Nijmegen is een groeiregio, al vlakt de groei de laatste jaren wel af en zijn er een paar gebieden, vooral aan de randen van de stadsregio, waar de bevolking zelfs gaat krimpen. Toch is krimp in deze regio nog geen thema (ten Broek en Provoost interview, 2013). De focus ligt voornamelijk op het beter laten aansluiten van vraag en aanbod en het aanbieden van voldoende kwaliteit voor de woonconsument. De regionale beleidsstrategieën richten zich hierbij op het kwantitatief en kwalitatief sturen en afstemmen van de woningbouw. De bestaande voorraad komt regionaal wel ter sprake, maar dan vooral in relatie tot nieuwbouw en in hoeverre de bestaande voorraad hiermee botst dan wel matcht.

De Stadsregio werkt al geruime tijd met een contourenbeleid voor woningbouw. Uitgangspunt van dit beleid is dat woningbouw alleen mag plaatsvinden binnen de door de provincie vastgestelde contouren. Deze contouren zijn vastgelegd in regionale verordeningen. Door middel van dit beleid kan de provincie de stedelijke ontwikkeling in de door haar gewenste richting en structuur sturen. Dit contourenbeleid is thans nog steeds

van kracht en geldt ook als basis onder de huidige verstedelijkingsvisie. Naast deze ruimtelijke sturing vindt ook regionale sturing plaats op kwantitatieve en kwalitatieve aspecten. De Stadsregio voert in principe geen contingentenbeleid, al geldt wel het beleidsuitgangspunt dat gemeenten geen plannen in ontwikkeling brengen die leiden tot een uitbreiding van de huidige beschikbare plancapaciteit zonder dat hierover subregionale afstemming heeft plaatsgevonden (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2011). In sommige gevallen, met name in gemeenten aan de rand van de regio, dient de beschikbare plancapaciteit teruggebracht te worden. Hoewel de noodzaak van het terugbrengen van plancapaciteit op ambtelijk niveau vaak wel is doorgedrongen, zijn het vooral bestuurders die vaak moeite hebben met het loslaten van hun paradepaardjes (ten Broek en Provoost interview, 2013).

Subregionale afstemming heeft als doel om complementair te bouwen om tot een regionaal gevarieerd woningaanbod te komen. Om de regiogemeenten te helpen bij het in kaart brengen van de (sub)regionale opgave en het onderkennen van het regionale belang biedt de Stadsregio een aantal bouwstenen waarop het regionaal woonbeleid gebaseerd kan worden (de Stadsregio, 2013). Deze bouwstenen bestaan uit de monitoring van zowel vraag als aanbod. Het aanbod wordt geanalyseerd door middel van een monitor voor de bestaande voorraad en een overzicht van de woningbouwambities per gemeente. De vraag wordt in beeld gebracht door een woningmarktanalyse om inzicht te krijgen in verhuisbewegingen en door een analyse van WoON 2012 om een beeld te krijgen van woonvoorkeuren van woonconsumenten. Deze input moet uiteindelijk leiden tot een zo goed mogelijke afstemming van het woonbeleid van de verschillende gemeenten en tot meer bereidheid om regionaal in plaats van lokaal te denken.

5. CONCLUSIE

5.1 INLEIDING

Een belangrijk deel van het onderzoek is het empirisch toetsen van de theoretische concepten uit het literatuuronderzoek. In het voorgaande hoofdstuk is hiervoor de empirische data verzameld, maar nog zonder hier conclusies aan te verbinden. In dit hoofdstuk kan deze data worden geduid en gebruikt voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen en de centrale probleemstelling. De centrale vraag in dit onderzoek is of een regionale benadering van de woningmarkt ook zinvol is in een krimp situatie. Om dit te kunnen onderzoeken is deze vraag opgesplitst in drie verschillende onderzoeksvariabelen, namelijk in een ruimtelijke, een bestuurlijke en een (beleids)inhoudelijke variabele. Net zoals in de rest van het onderzoek zal ook in dit hoofdstuk deze structuur van de drie onderzoeksvariabele aangehouden worden. Allereerst zal worden gekeken in hoeverre het ruimtelijke aspect, in de vorm van het woningmarktgebied, van belang is voor een succesvolle werking van regionaal woningmarktbestuur. Daarna zullen ook conclusies worden getrokken voor het belang van de bestuurlijke variabele in regionaal woningmarktbestuur. De verschillende regionale beleidsstrategieën vormen de inhoudelijke variabele in dit onderzoek en is tevens de kern van regionaal woningmarktbeleid. Aan het eind van dit hoofdstuk zullen de ruimtelijke, bestuurlijke en inhoudelijke conclusies bij elkaar komen en gebruikt worden voor het beantwoorden van de centrale probleemstelling in dit onderzoek.

5.2 HET WONINGMARKTGEBIED

Het woningmarktgebied vormt de ruimtelijke variabele in dit onderzoek. Er is getoetst of het woningmarktgebied zoals dat momenteel gebruikt wordt in de verschillende samenwerkingsverbanden overeen komt met een woningmarktgebied dat het meest recht doet aan de regionale verhuisbewegingen. Korter gezegd: of het bestuurlijke woningmarktgebied afwijkt van het functionele woningmarktgebied. Een juiste afbakening van het woningmarktgebied is een belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle regionale benadering van de woningmarkt, aangezien een onterecht gedefinieerd woningmarktgebied kan leiden tot onlogisch planningsbeleid of tot een minder effectieve regionale samenwerking. Verwacht mag immers worden dat de noodzaak tot regionale samenwerking hoger is in een sterk vervlochten regionale woningmarkt en dat dit zal leiden tot een intensievere vorm van regionale samenwerking.

Oost-Groningen is een relatief kleine regio, welke ook nog is onderverdeeld in subregio's teneinde die gemeenten bij elkaar te brengen die daadwerkelijk verweven woningmarkten hebben. Wat de redenen voor de huidige subregionale indeling zijn is niet bekend, maar gesteld kan worden dat deze indeling afwijkt van de meest functionele indeling. In het regionaal prestatiekader wordt overigens weinig aandacht aan de subregionale indeling besteed, waardoor deze suboptimale indeling weinig gevolgen lijkt te hebben voor het planningsbeleid.

Parkstad Limburg is een regio die grotendeels bepaald wordt door de centrumgemeente Heerlen. Elke regiogemeente vertoont een sterke migratierelatie met Heerlen, en ook in de bestuurlijke afbakening van het woningmarktgebied komt dit terug. De bestuurlijke en de functionele indeling van het woningmarktgebied zijn in deze regio dus identiek. De regio kent geen verdere onderverdeling in subregio's.

In de Achterhoek is de gemeente Doetinchem de grootste gemeente, maar in tegenstelling tot bijvoorbeeld Heerlen in Parkstad Limburg, geldt Doetinchem niet voor alle gemeenten in de regio als centrumgemeente. Na analyse van de verhuisbewegingen blijken de drie meest perifeer gelegen gemeenten een relatief zwakke relatie met de rest van het woningmarktgebied te hebben, waardoor gesteld kan worden dat de bestuurlijke

indeling van de Achterhoek afwijkt van de functionele indeling. Net als in de situatie van Oost-Groningen bestaat ook in de Achterhoek een grotere kans op onlogisch planningsbeleid of een minder effectieve regionale samenwerking.

De Stadsregio Arnhem Nijmegen is de grootste van de onderzochte woningmarktregio's. De regio bestaat uit maar liefst twintig gemeenten, hetgeen heeft geleid tot een onderverdeling in subregio's. Wat opvalt uit de migratieanalyse is dat nagenoeg alle regiogemeenten een zeer sterke relatie met de woningmarkt van Arnhem dan wel Nijmegen vertonen, maar dat de onderlinge migratierelaties tussen de regiogemeenten relatief bescheiden zijn. Een afbakening in subregio's lijkt dan ook niet in alle gevallen even zinvol omdat veelal alleen de relatie met de centrumgemeente ertoe doet. Deze constatering heeft de Stadsregio echter zelf ook gedaan in een aantal subregionale prestatiekaders, waardoor de kans op onlogisch planningsbeleid klein blijft. Toch is ook de huidige subregionale indeling behoorlijk afwijkend de functionele indeling, wat er voor kan zorgen dat regionale samenwerking in subregio's waar dat wel gewenst is moeilijk van de grond kan komen. Gekeken naar het woningmarktgebied als geheel is de bestuurlijke afbakening behoorlijk adequaat. Slechts de gemeente Montferland lijkt overbodig in het woningmarktgebied, terwijl de gemeente Cuijk eigenlijk toegevoegd zou moeten worden.

Regio	Afbakening woningmarktgebied	Afbakening subregio's
Oost-Groningen	Bestuurlijk gelijk aan functioneel	Bestuurlijk verschillend van functioneel
Parkstad Limburg	Bestuurlijk gelijk aan functioneel	n.v.t.
Brandenburg	Niet onderzocht	n.v.t.
De Achterhoek	Bestuurlijk verschillend van functioneel	n.v.t.
Stadsregio Arnhem Nijmegen	Bestuurlijk nagenoeg gelijk aan functioneel	Bestuurlijk verschillend van functioneel

Tabel 5.1: Bestuurlijke afbakening vs. functionele afbakening woningmarktgebieden en subregio's

De mate waarin de bestuurlijke en de functionele indeling van het woningmarktgebied overeen komen verschilt dus nogal per woningmarktregio. Hetzelfde geldt voor een eventuele subregionale indeling. In hoeverre de indeling van het woningmarktgebied van invloed is op het succes van de regionale samenwerking moet nog blijken uit het verdere verloop van dit hoofdstuk. Verwacht kan worden dat in de regio's waar de functionele indeling afwijkt van de bestuurlijke indeling de samenwerking moeizamer verloopt. Dit zou zich dan moeten uiten in een vermindering van het aantal succesvol toegepaste regionale beleidstrategieën, hetgeen verderop in dit hoofdstuk aan bod zal komen.

5.3 REGIONALE SAMENWERKING

5.3.1 SAMENWERKINGSVORM

Zoals beargumenteerd in hoofdstuk twee is de mate waarin gemeenten er in slagen met elkaar samen te werken zonder elkaar te beconcurreren erg bepalend voor het slagen of het falen van regionale samenwerking. Als de samenwerking op bestuurlijk niveau faalt dan doet de inhoudelijke samenwerking er eigenlijk niet meer toe. De bereidheid tot samenwerking laat zich echter lastig meten en is een variabele met een hoog interpretatief karakter. Wat wel te meten is zijn de uitkomsten of producten van de regionale samenwerking, namelijk de verschillende regionale beleidsdocumenten. Deze verschillen in vorm en status en vertellen zodoende toch iets over de aard en de intensiteit van de regionale samenwerking in de regio. In de analyse van de vijf casestudy's worden de drie samenwerkingsvormen van Wilhelm en Reith (2008) uit hoofdstuk x

onderscheiden, te weten het afstemmingsmodel (lichtste vorm), het rompmodel (tussenvorm) en het integrale model (zwaarste vorm), hieronder voor de volledigheid nogmaals weergegeven.

1. Het *afstemmingsmodel* (de lichtste vorm); De regiogemeenten werken in beginsel ieder voor zich aan hun woonvisie. Zij informeren elkaar echter wel en proberen afstemming te vinden op punten waar gemeentegrensoverschrijdend beleid noodzakelijk is.
2. Het *rompmodel* (de tussenvorm); De betrokken gemeenten formuleren een gemeenschappelijke romp en werken deze individueel nader uit. Daartoe synchroniseren de gemeenten in de regio hun beleidscyclus. Zij stellen gezamenlijk een regionaal kader op voor het gemeentelijk woonbeleid en werken dat kader vervolgens elk afzonderlijk uit, toegespitst op de eigen lokale situatie.
3. Het *integrale model* (zwaarste vorm); De regiogemeenten maken gezamenlijk één woonvisie en/of één set prestatieafspraken voor de gehele regio. Daarin spreken zij een onderlinge taakverdeling af per onderwerp van het woonbeleid.

In Oost-Groningen is middels het regionaal woon- en leefbaarheidsplan een regionaal kader voor het woonbeleid aanwezig dat dienst doet als uitgangspunt voor de lokale woonvisies. Daarnaast is ook een regionaal prestatiekader ontwikkeld waarin kwantitatieve en kwalitatieve afspraken over de woningvoorraad zijn vastgelegd. Dit prestatiekader is echter niet heel taakstellend van aard maar verleent gemeenten kwantitatieve en kwalitatieve flexibiliteit om in te kunnen spelen op de lokale situatie. Harde afspraken in de vorm van aantallen ontbreken. Zodoende blijft Oost-Groningen, ondanks het ontwikkelen van een prestatiekader, eigenlijk hangen in een tussenvorm van regionale samenwerking. Dit ligt anders in Parkstad Limburg. Daar ligt een set regionale prestatieafspraken in de vorm van de regionale 'Envelop', een kwantitatieve regionale sloop- en herstructureringsopgave. Dit duidt op de zwaarste vorm van regionale samenwerking. Ook in Stadsregio Arnhem Nijmegen ligt er een regionaal kader (de verstedelijkingsvisie) aan de basis voor het gemeentelijk woonbeleid. De Stadsregio heeft echter de ambitie om de regionale afstemming van woningbouwprogramma's in bestuurlijke overeenkomsten vast te laten leggen, waardoor de samenwerken nog verder zou kunnen intensiveren richting de zwaarste vorm. In theorie is de regionale samenwerking in de Achterhoek een vorm van het rompmodel of zelfs het integrale model aangezien de regio een gezamenlijke woonvisie heeft opgesteld als basis voor het regionale woonbeleid. In de praktijk blijkt deze regionale woonvisie echter niet altijd leidend in de lokale beleidskeuzes, waardoor de praktijksituatie eerder het karakter heeft van de lichtste samenwerkingsvorm of zelfs van concurrentie in plaats van samenwerking. Het ontbreken van een partij die een voortrekkersrol vervult in het regionale proces lijkt hier een belangrijke oorzaak voor. De INSEK's in Brandenburg vervullen eigenlijk een dubbele rol. Enerzijds dienen zij als verzamelinstrument van alle

Woningmarktregio	Beleidsdocumenten	Soort beleidsdocument	Samenwerkingsvorm
Oost-Groningen	Regionaal woon- en leefbaarheidsplan + regionaal prestatiekader	regionaal kader	rompmodel
Parkstad Limburg	Regionale envelop	regionale prestatieafspraken	integrale model
Brandenburg	INSEK	regionaal kader	rompmodel
De Achterhoek	Regionale woonvisie	regionale woonvisie (niet bindend)	In theorie: integrale model. In praktijk: concurrentie
Stadsregio Arnhem Nijmegen	Verstedelijkingsvisie	regionaal kader	rompmodel

Tabel 5.2: Overzicht classificatie samenwerkingsvormen aan de hand van regionale beleidsdocumenten

bestaande prognoses, plannen en projecten. Anderzijds dient een INSEK ook als basis voor de verdeling van financiële middelen uit nationale en Europese ontwikkelingsprogramma's en mondt het uit in een concreet uitvoeringsplan. Tegelijkertijd vervangt een INSEK niet het vingerende beleid op lokaal niveau. Hierdoor valt de samenwerkingsvorm in Brandenburg het beste te classificeren als de tussenvorm.

5.3.2 REGIONALE PROCESTREKKER EN GEDEELD URGENTIEGEVOEL

Hoewel de opzet van het onderzoek was om bestuurlijke samenwerking te meten aan de hand van de vigerende regionale beleidsdocumenten, bleken gedurende het dataverzamelingsproces twee andere verklarende variabelen ook van invloed op de mate van samenwerkingsbereidheid in een woningmarktregio. Uit de gehouden interviews kwam naar voren dat het wel of niet aanwezig zijn van een regionale procestrekker, alsmede de mate van gedeeld urgentiebesef in de regio, ook van invloed zijn op de kwaliteit van de samenwerking tussen de regiogemeenten.

Woningmarktregio	Procestrekker
Oost-Groningen	Adviesbureau
Parkstad Limburg	Gemeenten zelf
Brandenburg	Niet onderzocht
De Achterhoek	Gemeenten zelf
Stadsregio Arnhem Nijmegen	Regionaal bestuursorgaan

Tabel 5.3: Overzicht procestrekkers in de regiogemeenten.

Met een procestrekker wordt de eventuele aanwezigheid bedoeld van een partij die de voortrekkersrol in de regio op zich neemt en die de andere partijen in de regio coördineert, motiveert en inspireert om zich in te blijven zetten voor het regionale belang. In Oost-Groningen is hiervoor de hulp ingeroepen van een externe partij in de vorm van een adviesbureau. De regiogemeenten achten zichzelf hier voorlopig nog niet toe in staat. Ook de provincie komt niet in aanmerking voor de trekkersrol omdat deze tevens als stok achter de deur fungeert en hierdoor door de regiogemeenten niet als inspirator van het regionale proces geaccepteerd wordt. In Parkstad Limburg is de regionale samenwerking inmiddels zover ontwikkeld dat de regiogemeenten zelf in staat zijn om het proces te trekken. Er is geen externe partij (meer) nodig om de gemeenten te motiveren of te coördineren. Dit geldt zeker niet voor de Achterhoek. Hier hebben de regiogemeenten na het opstellen van de regionale woonvisie besloten om de uitvoering hiervan zelf te gaan coördineren. In de praktijk fungeert de burgermeester van de grootste gemeente (Doetinchem) hierdoor als procestrekker. Dit heeft echter geleid tot het verdwijnen van het regionale urgentiebesef zoals dit wel was geformuleerd in de regionale woonvisie. In de Stadsregio Arnhem Nijmegen fungeert het regionaal bestuursorgaan als trekker van het proces. Het regionaal orgaan probeert door middel van monitoren, het aanreiken van bouwstenen op het gebied van bevolkings- en woonvoorkeursontwikkelingen afgezet tegen de bestaande woningvoorraad, de regiogemeenten het regionale belang in te laten zien.

Dit monitoren is een manier om gemeenten de noodzaak van een regionale aanpak van de woningmarkt te laten inzien. Hierdoor stijgt het regionaal urgentiebesef. De mate waarin er een gedeeld urgentiegevoel bij de regiogemeenten aanwezig is blijkt uit de onderzochte casestudy's ook een belangrijke variabele in het bepalen van de samenwerkingsbereidheid. Een sterk urgentiebesef ontstaat behalve door monitoring vooral naarmate de krimp heviger in een regio toeslaat en de gevolgen van de krimp dus duidelijker merkbaar worden. Dit is vooral merkbaar in Parkstad Limburg, waar bevolkingskrimp zich al geruime tijd manifesteert en de aanwijsbare leefbaarheidsproblemen en een lang traject van regionaal woningmarktoverleg tot een hoog regionaal urgentiebesef hebben geleid. Ook in Oost-Groningen doen de negatieve effecten van

bevolkingskrimp zich duidelijker voor, maar hier loopt het regionale overlegtraject nog niet zo lang als in Parkstad Limburg. Hierdoor moet ook het regionaal urgentiegevoel zich nog ontwikkelen. In de Achterhoek is krimp nog een toekomstbeeld en de bijbehorende negatieve gevolgen doen zich er nu nog niet heel duidelijker voor. Als gevolg hiervan is er nog weinig gedeeld urgentiebesef bij de verschillende regiogemeenten en staat het regionale belang vooralsnog op de achtergrond. Ook in de Stadsregio Arnhem Nijmegen verloopt erkenning van het regionaal belang soms moeizaam. De regio is een groeiregio en de regionale opgave een bouwopgave, maar ook hier vlakt de groei af en moet de bestaande plancapaciteit terug worden gebracht. Door de toekomstige bevolkingsontwikkeling in relatie tot de bestaande plancapaciteit duidelijk in beeld te brengen lijkt het regionaal bestuursorgaan van de Stadsregio er in te slagen het regionale urgentiegevoel te verhogen en de regionale samenwerking effectiever te maken.

Al met al lijkt de regionale samenwerking in de vijf onderzochte casestudy's van wisselende intensiteit. De samenwerking varieert van intensief (Parkstad Limburg) tot matig intensief (Stadsregio Arnhem Nijmegen, Oost-Groningen, Brandenburg) en zelfs tot concurrentie (De Achterhoek). De vraag is nu of een minder intensieve regionale samenwerking een belangrijke randvoorwaarde voor succesvolle regionale samenwerking in een krimpregio is. Dit zou dan moeten blijken uit een vermindering van het aantal succesvol toegepaste regionale beleidsstrategieën. Dit zal onderzocht worden in de volgende paragraaf.

5.4 REGIONALE BELEIDSSTRATEGIEËN

De ruimtelijke afbakening en de bestuurlijke verhoudingen op regionaal niveau zijn uiteraard niet het doel maar slechts het middel om te komen tot inhoudelijke beleidsstrategieën en uiteindelijk tot uitvoering daarvan. Zoals uit de theoretische verkenning van de woningmarkt is gebleken kan volkshuisvestingsbeleid worden onderverdeeld in drie vormen, te weten woningbouw- woningbeheer- en woningverdelingsbeleid. Bij het verkennen van regionale woningmarktstrategieën gaat het om strategieën met een duidelijk regionaal karakter, strategieën die op lokaal of bovenregionaal niveau niet zinvol zijn. Hierbij valt woningverdelingsbeleid eigenlijk direct al af wegens het ontbreken van een duidelijk aanwijsbare regionale component. Voor wat betreft woningbouw en woningbeheer zijn uit het theoretische gedeelte van dit onderzoek een aantal beleidsstrategieën afgeleid die (mogelijk) van waarde kunnen zijn op de regionale woningmarkt. Deze zullen systematisch worden vergeleken met de beleidsstrategieën die daadwerkelijk gehanteerd en geïmplementeerd worden in de praktijk. Hieronder zal per beleidsstrategie worden gekeken of deze wordt gehanteerd in één of meer van de vijf onderzochte casestudy's en in hoeverre deze strategie in deze praktijksituaties van waarde blijkt te zijn.

5.4.1 WONINGBOUWSTRATEGIEËN

Contingentenbeleid

Contingentering, het getalsmatig verdelen van het aantal te bouwen woningen over de regio, is een regionale strategie die in geen van de onderzochte regio's is aangetroffen. Officieel werkt de provincie Groningen met contingenten, maar Oost-Groningen heeft geen contingent meer. Er kan pas een woning worden toegevoegd als er ook een woning aan de voorraad onttrokken is.

Contourenbeleid

De Stadsregio Arnhem Nijmegen, waar de regionale opgave nog steeds een bouwopgave is, gebruikt woningbouwcontouren als basis voor het vaststellen van woningbouwlocaties. Hiermee kan de regio de stedelijke ontwikkeling ruimtelijk sturen. Daar bovenop gelden echter ook kwantitatieve en kwalitatieve

restricties om ervoor te zorgen dat het aanbod van woningen blijft aansluiten bij de vraag. In de overige regio's is geen contourenbeleid aangetroffen.

Unieke woonconcepten

Het ontwikkelen van unieke woonconcepten is een strategie die meestal gericht is op het aantrekken van nieuwe doelgroepen in de regio. Dit is feitelijk een vorm van het bestrijden van krimp, terwijl het begeleiden van krimp, zeker in de beleidsformulering, in de onderzochte casestudy's de heersende gedachte is. Dit is dan ook een beleidsstrategie waar de onderzochte regio's zich niet op richten. Oost-Groningen heeft deze strategie in het verleden wel toegepast met het ontwikkelen van BlauweStad, maar deze strategie heeft daar tot op heden weinig succes opgeleverd.

Matigen woningbouw

Eén van de grootste problemen op een krimpende woningmarkt is een te ruime woningvoorraad. Als de voorraad woningen (twee procent frictieleegstand daargelaten) groter is dan het aantal huishoudens ontstaat leegstand en mogelijk verpaupering. Geen nieuwe woningen aan de voorraad toevoegen lijkt dan ook het minste wat gemeenten kunnen doen. Toch is dit geen vanzelfsprekendheid. Ten eerste omdat een zekere mate van nieuwbouw altijd nodig is om kwalitatieve tekortkomingen in de (regionale) voorraad op te lossen. Afstemmen van woningbouw is in een krimpregio wel extra belangrijk omdat de kans op overaanbod voor een bepaalde doelgroep veel groter is dan in een gespannen woningmarktsituatie. Ten tweede omdat veel gemeenten nog te maken hebben met plancapaciteit uit het verleden, wat niet zomaar wegbestemd kan worden vanwege gemaakte afspraken met ontwikkelaars. Elke teveel toegevoegde woning verhoogt de sloopopgave echter alleen maar. Daarom is het terugbrengen van de plancapaciteit een belangrijke regionale strategie die ook in elk van de onderzochte woningmarktregio's wordt toegepast. Zelfs in de groeiregio rond Arnhem en Nijmegen dient de bestaande plancapaciteit teruggebracht te worden omdat ook hier de bevolkingsgroei afvlakt. Het terugbrengen van plancapaciteit is in elke onderzochte regio een gevoelig punt. Veel gemeenten zijn overtuigd van de kwaliteit van hun woningbouwplannen en zouden hun plancapaciteit het liefst intact houden om waar mogelijk toch nog nieuwe inwoners te kunnen trekken. Het gevaar van freeriding ligt dan ook op de loer. Succesvolle toepassing van deze strategie vergt ofwel een sterk regionaal besef (Parkstad Limburg) ofwel een sterke provinciale sturing. In de Achterhoek ontbreken beiden, waardoor deze vorm van sturing moeilijk van de grond komt. In Oost-Groningen moet de praktijk het slagen of falen van deze strategie nog uitwijzen.

5.4.2 WONINGBEHEERSTRATEGIEËN

Sloop- of herstructureringsfonds

Het opzetten van een regionaal fonds waar gemeenten aanspraak op kunnen maken om de financiering van sloop of herstructurering mogelijk te maken, is een strategie die in elke onderzochte krimp- of anticiperregio in ieder geval ter sprake is gekomen. In de onderzochte regio's waar een dergelijk fonds daadwerkelijk is opgericht wordt het gevoed door een combinatie van Rijks- provincie en gemeentengelden. Op deze manier is een dergelijk fonds vooral een bundeling van overheidsgelden en een manier om deze zo effectief mogelijk in te zetten. In theorie zouden ook andere partijen kunnen bijdragen in de voeding van het fonds, maar dit is in de onderzochte praktijksituaties nergens het geval.

De regio's Parkstad Limburg en Brandenburg maken ieder gebruik van een regionaal fonds voor de financiering van hun sloop- en herstructureringsopgaven. In Brandenburg is eigenlijk geen sprake van een regionaal maar van een nationaal fonds, in de vorm van het nationale Stadtumbau programma. De allocatie van middelen uit dit programma vindt echter wel op regionaal niveau plaats. In de woningmarktregio's van Oost-Groningen en

de Achterhoek worden de mogelijkheden voor het opzetten van een regionaal fonds wel onderzocht maar is het nog niet tot uitwerking gekomen.

Regionale verevening

Regionale verevening is een strategie die eigenlijk alleen kan worden toegepast in regio's waar een vergevorderde mate van samenwerking bestaat. Het vraagt namelijk gemeenten om mee te betalen aan de opgaven van andere regiogemeenten. Dit vergt een grote mate van regionaal urgentiebesef. In geen van de onderzochte woningmarktregio's is deze strategie aangetroffen. De belangrijkste reden hiervoor is echter niet eens zozeer het gebrek aan regionaal urgentiebesef, maar het feit dat er niet zoveel te verevenen valt. Verevening vraagt namelijk wel inkomsten uit een bepaald gebied in de regio om elders in de regio de verworven middelen weer in te kunnen zetten. In de onderzochte krimpregio's Oost-Groningen, Brandenburg en Parkstad Limburg is dit niet aan de orde. Eigenlijk is er in deze regio's te laat ingegrepen. Op het moment dat er nog wel behoefte aan nieuwe woningen was had regionale verevening nog kunnen plaatsvinden. Nu ontbreken simpelweg de inkomsten uit woningbouw. Maar zelfs in de groeiregio rond Arnhem en Nijmegen zijn er weinig inkomsten uit woningbouw. Dit heeft voor een groot deel te maken met de impact van de financiële crisis op de woningmarkt, waardoor gemeenten in de Stadsregio Arnhem Nijmegen tientallen miljoenen hebben moeten afboeken op hun woningbouwlocaties. In theorie zou regionale verevening een relevant instrument kunnen zijn voor de woningmarktregio van de Achterhoek, omdat hier krimp hier selectief toeslaat en binnen de regio zowel krimp- als groeikernen bestaan. In de regionale woonvisie spreken de regiogemeenten ook de intentie uit om regionaal te verevenen, maar de financiële crisis daargelaten is het regionaal urgentiebesef hier ook niet voor aanwezig.

Publiek-private samenwerking

Het vinden van marktpartijen die bereid zijn te investeren in een krimpregio is lastig en komt in de onderzochte woningmarktregio's dan ook weinig voor. In Oost-Groningen zijn gemeenten samen met de Rabobank en enkele corporaties een kleinschalige pilot gestart waarbij verloederde woningen worden opgekocht om vervolgens opgeknapt of gesloopt te worden. De motieven van de Rabobank liggen hierbij voorop op het individuele niveau, waarbij wordt geprobeerd de financiële positie van huishoudens met een sterk dalende woningwaarde te verbeteren. Ook in de Achterhoek probeert de Rabobank de positie van individuele huishoudens te verbeteren door creatieve financieringsmogelijkheden te verzinnen om het gat tussen de actuele woningwaarde en de hypotheekschuld te dichten. In Parkstad Limburg investeren de corporaties door middel van sloop- en herstructurering in de kwaliteit van de woningvoorraad. Marktpartijen investeren niet direct in de regio, maar nemen wel een deel van het verlies door het afboeken van woningbouwlocaties voor hun rekening.

Subsidies en lobby

Subsidies van hogere overheden spelen in veel van de onderzochte woningmarktregio's een grote rol. In Oost-Groningen staan de beschikbare middelen in een dermate schril contrast met de woningmarkttopgaven, dat de regionale lobby bij het Rijk en de provincie zelfs tot één van de belangrijkste regionale strategieën is verworden. Voor het ontvangen van extra middelen stelt de provincie een gezamenlijke krimpaanpak bovendien als voorwaarde. Ook in Brandenburg zijn de gevolgen van bevolkingskrimp zo hevig, dat de aanpak van de woningmarkt bijna volledig afhankelijk is van subsidies uit Europese, nationale en regionale programma's. Ook voor gemeenten in Brandenburg is regionale samenwerking een voorwaarde voor het verkrijgen van subsidies. Parkstad Limburg zet sterk in op een regionale lobby bij Den Haag en Europa. Inzet hierbij is het verkrijgen van een pilotstatus op het gebied van krimp met bijbehorende financiële ondersteuning.

Regionale procestrekker

Het aanstellen van een trekker of regisseur voor het regionale proces kan een middel zijn om partijen dichter bij elkaar te brengen en coördinatieproblemen tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en andere partijen te verminderen. Op het belang van een regionale procestrekker is in het eerste gedeelte van dit hoofdstuk al ingegaan.

Participatie en regionaal commitment

Een sterk regionaal commitment, in de zin dat alle partijen die van belang zijn op de regionale woningmarkt actief hetzelfde doel nastreven, bestaat bij de onderzochte regio's eigenlijk alleen in Parkstad Limburg. Hier is ook bij marktpartijen en corporaties draagvlak voor de uitvoering van regionale doelen. Ook in de overige onderzochte regio's is regionaal commitment het doel, maar de actieve betrokkenheid van alle partijen blijkt in praktijk minder sterk. Een belangrijke reden voor de aanwezigheid van een sterk regionaal bewustzijn in Parkstad Limburg ligt in het verstrekken van feitelijke gegevens vanuit het regionaal bestuursorgaan. De regio zet zich in om relevante gegevens over bijvoorbeeld bevolkingsontwikkeling, leegstand en beschikbare plancapaciteit voor alle partijen inzichtelijk te maken. Ook het regionaal bestuursorgaan van de Stadsregio Arnhem Nijmegen zet zich in om dergelijke gegevens inzichtbaar te krijgen, in de hoop ook daar het regionaal commitment te versterken.

Sloopcontingent

Een regionale beleidsstrategie die niet uit de theoretische verkenning naar voren is gekomen maar die wel in de onderzochte regio's wordt toegepast, is het kwantitatief vaststellen van de sloopopgave per gemeente. Eigenlijk is een kwantitatieve sloopopgave het omgekeerde van een woningbouwcontingent. Er zou dus van een sloopcontingent gesproken kunnen worden. In de Stadsregio Arnhem Nijmegen is sloop en herstructurering nog geen thema en in de antieperregio de Achterhoek wordt geprobeerd door het tijdig inperken van woningbouw een sloop- en herstructureringsopgave te voorkomen. Oost-Groningen is voornemens de kwantitatieve sloop- en herstructureringsopgave vast te leggen in het nog te verschijnen regionaal prestatiekader, maar dit dient nog uit te komen. Parkstad Limburg heeft de kwantitatieve sloop- en herstructureringsopgave inmiddels wel per regiogemeente vastgesteld. In de zogenoemde 'Envelop' is per gemeente een overzicht opgenomen van het totaal aantal woningen dat aan de voorraad onttrokken moet worden. Hierbij wordt middels een systeem van communicerende vaten ook rekening gehouden met woningen die in de toekomst nog aan de voorraad toegevoegd gaan worden. In Brandenburg wordt sloop en herstructurering ook regionaal gecoördineerd, maar hier wordt niet kwantitatief maar ruimtelijk gestuurd.

Ontwikkelen gezamenlijk instrumentarium

Hoewel het niet zozeer een beleidsstrategie is, is het gezamenlijk ontwikkelen van beleid wel een belangrijke meerwaarde van regionale samenwerking. Zeker in krimpregio's, waar de ambtelijke capaciteit over het algemeen klein is, kan het gezamenlijk ontwikkelen van beleid grote voordelen opleveren. Zo kampen de krimpregio's Oost-Groningen en Parkstad Limburg beiden met het probleem van ontwaarding van de particuliere sector. Bijsturing in de particuliere sector is voor gemeenten lastiger dan in de huursector. In beide regio's wordt dan ook gezamenlijk beleid ontwikkeld om hier op een goede manier mee om te gaan.

Regionale monitor

Een beleidsinstrument dat niet direct uit het theoretisch onderzoek naar voren is gekomen, maar wel van waarde bleek in de praktijksituaties, is regionale monitoring. Niet alleen maakt dit de bouw- sloop of herstructureringsopgave inzichtelijker; een duidelijke afspiegeling van de situatie kan erkenning van het regionaal belang en het regionaal urgentiegevoel verhogen. Dit komt de bestuurlijke samenwerking ten goede

en kan helpen coördinatieproblemen tussen gemeenten tegen te gaan. Zowel in Parkstad Limburg als in de Stadsregio Arnhem Nijmegen heeft monitoring bijgedragen aan een sterker regionaal urgentiegevoel.

5.4.3 ANALYSE REGIONALE WONINGMARKTSTRATEGIEËN

	Krimpregio		Anticippeerregio	Groeiregio
	Oost-Groningen	Parkstad Limburg	De Achterhoek	Stadsregio Arnhem Nijmegen
Coördinatie-instrumenten:				
Woningbouw matigen/afstemmen	Ja	Ja	Enigszins	Ja
Regionale trekker	Ja	Nee	Nee	Ja
Participatie/regionaal commitment	Nee	Ja	Nee	Nee
Sloopcontingent	In ontwikkeling	Ja	Nee	Nee
Regionale monitor	Nee	Ja	Nee	Ja
Contingenten	Nee	Nee	Nee	Nee
Contouren	Nee	Nee	Nee	Ja
Financieringsinstrumenten:				
Sloop- of transitiefonds	Nee	Ja	Nee	Nee
Verevening	Nee	Nee	Nee	Nee
PPS	Enigszins	Enigszins	Enigszins	Nee
Subsidies en lobby	Ja	Ja	Nee	Nee
Overige instrumenten:				
Unieke woonconcepten	Nee	Nee	Nee	Nee
Ontwikkelen regionaal instrumentarium	Ja	Ja	Nee	Nee

Tabel 5.4: Overzicht regionale beleidsstrategieën per woningmarktregio

Analysing van de toegepaste woningmarktstrategieën in de onderzochte praktijksituaties maakt duidelijk dat vooral de regionale strategieën gericht op de financiering van woningbeheer (middelste gedeelte tabel 5.4) in de praktijk weinig waarde blijken te hebben. Vormen van regionale verevening zijn in geen enkele casestudy aangetroffen en vooralsnog beschikt alleen de regio Parkstad Limburg over een regionaal transitiefonds. Hierbij moet nog opgemerkt worden dat dit fonds slechts gevoed wordt met overheidsmiddelen, wat het transitiefonds feitelijk tot een bundelingsinstrument gericht op het zo efficiënt mogelijk besteden van overheidsmiddelen maakt. De initiatieven tot publiek-private samenwerking die in sommige regio's gevormd zijn, zijn dermate kleinschalig dat ze nauwelijks een rol van betekenis spelen. Verder beperken de

daadwerkelijk toegepaste financiële strategieën zich tot het regionaal ontvangen van subsidies, hetgeen niet de meest fundamentele regionale beleidsstrategie kan worden genoemd.

Beleidsstrategieën gericht op de coördinatie van woningbouw- en beheer tussen gemeenten (bovenste gedeelte van tabel 5.4) lijken succesvoller. De meest toegepaste strategie in de praktijk is het matigen van woningbouwplannen. Met uitzondering van Brandenburg wordt deze strategie in elke onderzochte regio toegepast, al lijkt deze strategie het meest succesvol in Parkstad Limburg. Ook het regionaal coördineren van sloop- en herstructurering door middel van een kwantitatieve opgave (sloopcontingent) is een strategie die in meerdere regio's geëmbieerd wordt, maar opnieuw het meest succesvol wordt toegepast in Parkstad Limburg. Hetzelfde geldt voor het creëren van regionaal commitment. Opnieuw is Parkstad Limburg de enige regio waar deze strategie succesvol wordt toegepast. Een regionaal monitoringssysteem, bedoeld om het regionale urgentiebesef te vergroten, is een strategie die vooraf niet uit de theorie naar voren kwam maar in de praktijk door twee regiogemeenten toegepast wordt.

5.5 CONCLUSIE

In dit beschouwende hoofdstuk zijn nu alle drie de onderzoeksvariabelen aan bod gekomen. De resultaten van de ruimtelijke, bestuurlijke en inhoudelijke toetsing zijn geanalyseerd. Nu kan worden bepaald in hoeverre regionale beleidsstrategieën daadwerkelijk van waarde zijn in de praktijk van de krimpende woningmarkt. Daarnaast kan worden gekeken of de ruimtelijke en de bestuurlijke variabele inderdaad van invloed zijn op de inhoudelijke variabele, of dat succesvol regionaal beleid veroorzaakt wordt door hele andere variabele of misschien wel op zichzelf staat. Verwacht wordt dat de juiste ruimtelijke en bestuurlijke randvoorwaarden bepalend zijn voor het inhoudelijke succes van regionaal woningmarktbeleid. Dit zou dan moeten blijken uit de constatering dat een woningmarktregio waar veel regionale beleidsstrategieën worden toegepast ook een regio is waarin de bestuurlijke afbakening overeenkomt met de functionele afbakening, en dat dit een regio is waar een vergaande vorm van bestuurlijke samenwerking gehanteerd wordt.

Theoretisch zijn er een aantal beleidsstrategieën te bedenken die kunnen helpen bij het aanpakken van een krimpende woningmarkt en die juist op regionaal schaalniveau zinvol zijn. Deze beleidsstrategieën richten zich enerzijds op de aanpak van de moeizame financiering van woningmarktbeleid in krimpgebieden, en anderzijds op de moeizame coördinatie tussen gemeenten in een krimpregio. Uit een analyse van vijf woningmarktgebieden uit de praktijk blijkt dat de beleidsinstrumenten gericht op de regionale financiering meer theoretische dan praktische waarde hebben. Nagenoeg geen één van de theoretische financieringsinstrumenten blijkt in de praktijk een echte meerwaarde te hebben. Dit ligt enigszins anders voor de beleidsinstrumenten gericht op coördinatie tussen regiogemeenten. Deze blijken in sommige gevallen wel waardevol in de praktijk. Dit geldt met name voor beleidsinstrumenten gericht op een regionale kaderstelling van de kwantitatieve en kwalitatieve woningvoorraad. Dit geldt echter niet voor elk van de onderzochte woningmarktregio's. Met name in Parkstad Limburg blijkt regionaal woningmarktbeleid zinvol, terwijl dit in de Achterhoek juist moeilijk van de grond komt. Dit rechtvaardigt de vraag welke omstandigheden bepalend zijn voor het wel of niet slagen van regionale samenwerking.

Mogelijk bepalende omstandigheden zijn een vergaande bereidheid en intensiteit van samenwerken tussen gemeenten, en een juiste afbakening van het woningmarktgebied waarvoor het beleid ontwikkeld wordt. Verwacht mag worden dat een regio meer succesvolle regionale beleidsstrategieën ontwikkelt als de bestuurlijke samenwerking harmonieus en intensief verloopt en als de bestuurlijke afbakening van het woningmarktgebied recht doet aan de daadwerkelijke samenhang tussen regiogemeenten. Uit het empirisch onderzoek zijn echter meer randvoorwaarden naar voren gekomen dan de twee die vooraf verwacht werden. Zo blijkt de aanwezigheid van een geschikte processtrekker in een aantal situaties van invloed op de mate van succes van het regionale samenwerkingsproces. Ook de hevigheid van de krimp is een factor die meespeelt.

Hoe heviger de krimp in een regio toeslaat, hoe groter het regionaal urgentiebesef lijkt te worden. Een groter urgentiebesef leidt vervolgens weer tot een grotere samenwerkingsbereidheid.

In tabel 5.5 staan zowel de mate van succesvol regionaal woningmarktbeleid als de verschillende randvoorwaarden weergegeven. Hieruit blijkt financieel woningmarktbeleid nergens succesvol is, ongeacht de randvoorwaarden. Woningmarktbeleid gericht op regionale coördinatie is succesvol in Parkstad Limburg, dat tevens voldoet aan bijna alle onderzochte randvoorwaarden. In de Achterhoek is regionaal woningmarktbeleid tot nu toe in het geheel niet succesvol, terwijl het ook aan geen van de onderzochte randvoorwaarden voldoet. De situaties in Oost-Groningen en de Stadsregio Arnhem Nijmegen zitten tussen deze twee uitersten in. In beide situaties is het woningmarktbeleid gericht op coördinatie enigszins succesvol, maar niet in dezelfde mate als in Parkstad Limburg geconstateerd is. Gekeken naar de randvoorwaarden dan voldoen beide regio's niet aan de ruimtelijke randvoorwaarde; niet geheel aan de bestuurlijke randvoorwaarde (de bestuurlijke samenwerking blijft vooralsnog hangen in een tussenvorm); beschikken beide regio's wel over een regionale procestrekker en is in de krimpende regio Oost-Groningen sprake van een regionaal urgentiegevoel terwijl dit in de (afvlakkende) groeiregio van Arnhem en Nijmegen (nog) niet het geval is.

	Oost-Groningen	Parkstad Limburg	De Achterhoek	Stadsregio Arnhem Nijmegen
Correcte afbakening woningmarktgebied	Nee	Ja	Nee	Nee
Intensieve samenwerking	Enigszins	Ja	Nee	Enigszins
Regionale procestrekker	Ja	Nee	Nee	ja
Regionaal urgentiegevoel	Ja	ja	Nee	nee
Regionale coördinatie strategieën	Enigszins	Ja	Nee	Enigszins
Regionale financiële strategieën	Nee	Nee	Nee	Nee

Tabel 5.5: Overzicht beleidsstrategieën en randvoorwaarden

Naar aanleiding van het literatuuronderzoek voorafgaand aan de casestudy's werd de onderzoekshypothese opgesteld dat regionale samenwerking in krimpsituaties zinvol kan zijn binnen de juiste ruimtelijke en bestuurlijke randvoorwaarden. Het empirisch onderzoek bevestigt de vooraf gestelde verwachting gedeeltelijk. In de regio waar het beste aan de randvoorwaarden wordt voldaan is de regionale samenwerking het meest succesvol gebleken, terwijl in de regio waar het minst aan de randvoorwaarden wordt voldaan de regionale samenwerking het minst succesvol lijkt. Verder lijkt geen één randvoorwaarde van doorslaggevend belang voor het slagen van regionale samenwerking, maar is de kans op succesvol regionaal woningmarktbeleid groter naarmate aan meer randvoorwaarden voldaan wordt. De samenwerking is echter alleen succesvol in het verbeteren van de coördinatie tussen de regiogemeenten. Regionale woningmarktstrategieën gericht op de financiering in krimpsituaties lijken weinig kansrijk, ongeacht de randvoorwaarden. Hierbij moet opgemerkt worden dat in dit onderzoek alleen is ingegaan op de invloed van bevolkingskrimp op de woningmarkt. Zoals ook blijkt uit het conceptueel model wordt de woningmarkt ook beïnvloedt door de werking van de markt. De invloed van de huidige economische recessie is in dit onderzoek echter niet meegenomen. Deze crisis verslechtert de financiële positie van krimpende woningmarkten alleen nog maar meer, waardoor financiële beleidsinstrumenten alleen nog maar moeilijker van de grond kunnen komen. Wellicht dat deze conclusie in een situatie zonder economische recessie daarom anders had uitgepakt.

De praktijk wijst dus uit dat er inderdaad relevante regionale woningmarktstrategieën bestaan, al lijken deze vooral van waarde om de coördinatie tussen de verschillende regiogemeenten te verbeteren. Beleid gericht op regionale financiering van een krimpende woningmarkt is een veel moeilijker verhaal. Bovendien lijkt het aannemelijk dat de kans op succesvol regionaal beleid het grootst is in een situatie waarin de bestuurlijke samenwerking intensief is, de ruimtelijke afbakening adequaat, een procestrekker aanwezig is en het regionaal urgentiebesef hoog is. Deze conclusie bevestigt grotendeels de vooraf gestelde theorie. Het bewijst deze echter niet. Daarvoor is de casestudy per definitie geen geschikte onderzoeksmethode omdat het lastig zo niet onmogelijk is een onderzoeksresultaat uit een casestudy als algemeen geldig te verklaren. Het aantal onderzoekseenheden is te klein voor statistische generalisatie. Wel kan worden gesteld dat hoe vaker een theorie opgaat, hoe groter de waarde van die theorie wordt. Bovendien helpt een casestudy inzicht te verschaffen in complexe situaties. Het geeft inzicht in de relatie tussen de verschillende onderzoeksvariabelen en geeft ruimte voor het ontdekken van nieuwe onderzoeksvariabelen. Zodoende zijn er op basis van dit onderzoek toch een aantal conclusies te trekken:

- Regionaal woningmarktbeleid kan ook zinvol zijn in een krimpregio, met name in de coördinatie tussen de verschillende regiogemeenten.
- Regionaal woningmarktbeleid gericht op financieringsproblemen komt in de praktijk niet of nauwelijks van de grond.
- De ruimtelijke afbakening van het woningmarktgebied, een vergaande samenwerkingsbereidheid, de aanwezigheid van een breed gedragen procestrekker en een regionaal gedeeld urgentiegevoel zijn voorwaarden die medebepalend kunnen zijn voor het succes van regionale samenwerking op de woningmarkt.

5.6 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN

- *Wat is een regionale woningmarkt en hoe werkt deze?*

Eigenlijk is elke woningmarkt in Nederland een regionale woningmarkt aangezien verhuisbewegingen zich per definitie niet laten tegenhouden door gemeentegrenzen maar zich afspelen op een regionale schaal. De woningmarkt wordt beïnvloed door marktpartijen en huishoudens, en om de negatieve invloeden hiervan te corrigeren, ook door de overheid. De overheid stuurt door middel van beleid op woningbouw, woningbeheer en woningverdeling. Het regionale schaalniveau van de woningmarkt noodzaakt lokale overheden ertoe dit beleid ook op regionale schaal te ontwikkelen en toe te passen.

- *Wat is het ruimtelijk schaalniveau van een regionale woningmarkt?*

Het ruimtelijke schaalniveau van een regionale woningmarkt wordt ook wel aangeduid als het woningmarktgebied. Een woningmarktgebied is een gebied dat in grote mate zelfvoorzienend is voor haar woningzoekers en waarin immigratie van buitenaf slechts een ondergeschikte rol speelt. Een correcte afbakening van een woningmarktgebied is belangrijk, omdat een onjuist gedefinieerd woningmarktgebied tot onlogisch planningsbeleid kan leiden.

- *Hoe zijn de bestuurlijke verhoudingen op een regionale woningmarkt?*

Hoewel de woningmarkt zich grotendeels op het regionale schaalniveau afspeelt, kennen we in Nederland geen officiële bestuurlaag tussen het gemeentelijke en provinciale niveau in. Hierdoor leggen regionale bestuurders niet op regionaal niveau, maar op lokaal niveau politieke verantwoording af. Dit leidt er toe dat regionaal bestuurders doorgaans geneigd zijn het lokale belang boven het regionale belang te stellen, tenzij ze de gemeenschappelijke meerwaarde van regionale samenwerking inzien. De mate waarin regiogemeenten erin slagen samen te werken verschilt. Dit loopt uiteen van geen samenwerking (concurrentie) tot aan intensieve samenwerking met een regionale woonvisie en regionaal uitvoeringskader.

- *Wat is de invloed van bevolkingskrimp op de regionale woningmarkt?*

Gemeenten zijn gewend aan een situatie waarin de bevolkingsomvang groeit en er meer woningen nodig zijn om deze groei op te kunnen vangen. Hierdoor is de vraag doorgaans groter dan het aanbod. Het aanbod is dus leidend op de woningmarkt, en door het aanbod (woningbouw) te sturen kan de markt in de door de overheid gewenste richting gestuurd worden. In een krimpsituatie stagneert de bevolkingsgroei en dus ook de vraag naar woningen. Het woningtekort verandert in een woningoverschot. Hierdoor is niet langer het aanbod maar de vraag leidend op de woningmarkt en kan het aanbod (woningbouw) niet langer als sturingsmechanisme gebruikt worden. De markt wordt vraaggericht, en het aanbod zal zich kwantitatief en kwalitatief (sloop en herstructurering) moeten aanpassen aan de verminderde vraag. Deze ontwikkeling leidt tot twee soorten problemen voor regionale bestuurders. Ten eerste komt het verdienmodel, gebaseerd op inkomsten uit woningbouw, onder druk te staan terwijl de kosten voor woningbeheer juist stijgen. Ten tweede slaat krimp vaak ongelijk neer in een regio, waardoor gemeenten waar de krimp minder hevig is niet altijd bereid zijn mee te werken of te betalen aan gemeenten waar de krimpproblematiek het grootst is.

- *Is er in de praktijk nog toekomst voor regionaal woningmarktbestuur?*

In theorie hoeft krimp niet het einde van regionale samenwerking op de woningmarkt te betekenen. Krimp brengt nieuwe problemen met zich mee in de vorm van een moeizamere financiering en coördinatie. Regionale samenwerking kan hierin juist voor oplossingen zorgen. Voor dure sloop- en herstructureringsmaatregelen kunnen inkomsten uit meer lucratieve gebieden in de regio aangewend worden (verevening). Door middel van regionale coördinatie kan concurrentie tussen regiogemeenten voorkomen worden, wat de kwaliteit van de regionale woningmarkt als geheel juist ten goede komt. Praktijkonderzoek in vijf regionale woningmarktgebieden laat zien dat regionaal woningmarktbeleid inderdaad succesvol kan zijn in een krimpsituatie, maar dat regionale beleidsinstrumenten gericht op regionale financiering niet of nauwelijks van de grond komen. Beleidsinstrumenten gericht op regionale coördinatie zijn kansrijker, maar er zijn een aantal randvoorwaarden die voor de mate van succes van dit beleid medebepalend kunnen zijn.

- ***Wat is de toegevoegde waarde van een regionale benadering van de woningmarkt in regio's waar de bevolking krimpt of in de toekomst gaat krimpen?***

De toegevoegde waarde van regionale samenwerking in groeiregio's is een regionale sturing van het aanbod door middel van woningbouw. Krimpt veroorzaakt een verschuiving van de beleidsfocus van woningbouw naar woningbeheer. Bovendien zet krimp het verdienmodel van een woningmarkt onder druk en leidt krimp tot concurrentie tussen regiogemeenten. In theorie kan regionale samenwerking deze problematiek bestrijden door woningbeheer regionaal te coördineren en de kosten van woningbeheer regionaal te verevenen. In de

praktijk lijkt regionale coördinatie van toegevoegde waarde te zijn, maar is regionale financiering praktisch (nog) niet haalbaar.

6. REFLECTIE

6.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk maakt geen onderdeel meer uit van het onderzoek zelf en vervult in principe geen functie in het doorlopen van de empirische cyclus. Dit hoofdstuk kijkt terug op het onderzoek. Het schrijven van een afstudeerscriptie is een intensief proces en tijdens het werken ontstaat soms een tunnelvisie vanwege de constante focus op hetzelfde onderwerp. Aan het einde van het onderzoeksproces blijkt dan dat bepaalde aspecten onder- of overbelicht zijn geraakt. In het inhoudelijke deel van deze reflectie zullen een aantal van deze punten aangestipt worden.

Hoewel van tevoren een onderzoeksplan opgezet is, vallen resultaten gedurende het onderzoek soms anders uit dan van tevoren verwacht. In sommige gevallen leiden deze onvoorziene resultaten tot het achteraf aanpassen van de onderzoeksopzet, bijvoorbeeld door het bijstellen van de onderzoeksvraag of door het aanpassen van de hoofdstukindeling. Toch is van tevoren voor een bepaalde opzet gekozen en op een gegeven moment is het onderzoek in een te ver gevorderd stadium om de onderzoeksopzet nog rigoureus te kunnen wijzigen. In de methodologische reflectie worden daarom tekortkomingen aan de onderzoeksmethode en – aanpak genoemd.

6.2 INHOUDELIJKE REFLECTIE

In dit onderzoek wordt het hoofdthema ‘de regionale woningmarkt’ gekoppeld aan het momenteel zeer actuele thema ‘bevolkingskrimp’ en wordt de relatie tussen deze twee thema’s onderzocht. Met name in de empirische fase van het onderzoek bleek echter de invloed van een tweede actuele thema naast het thema bevolkingskrimp, namelijk dat van de huidige economische recessie. Hoewel het conceptueel model ruimte laat voor invloeden vanuit de markt, is de invloed van de economische recessie op de (regionale) woningmarkt slechts in zeer beperkte mate onderzocht. Deze keuze valt te verdedigen door te onderkennen dat de toevoeging van een extra thema het onderzoek (nog) uitgebreider en omvangrijker had gemaakt en de benodigde onderzoeksperiode aanzienlijk had verlengd, beiden geen wenselijke ontwikkelingen. Toch maakt het ontbreken van het genoemde thema de getrokken conclusies over de relatie tussen bevolkingskrimp en regionale woningmarkt minder sterk. De economische recessie heeft dermate veel invloed op de actuele situatie op de woningmarkt dat het de relatie tussen de twee onderzochte thema’s ook beïnvloedt. Een concreet voorbeeld hiervan is de conclusie dat beleidsstrategieën gericht op de financieringsproblemen op de regionale woningmarkt in de praktijk weinig waarde hebben. De huidige economische situatie zet de verdienmodellen op de woningmarkt extra onder druk, hetgeen de kansen voor het van de grond komen van financieringsinstrumenten aanzienlijk verkleint. Wellicht dat deze conclusie in een situatie zonder economische recessie anders had uitgepakt.

Een tweede kritische noot is de aanname die in dit onderzoek wordt gedaan dat regionale samenwerking een vereiste is voor een succesvolle werking van de woningmarkt. Deze aanname wordt beargumenteerd door te stellen dat een woningmarkt per definitie regionaal van aard is en dus ook regionaal bestuurd moet worden. Een regionale woningmarkt zonder regionale coördinatie loopt het risico een onevenwichtig woningaanbod te ontwikkelen en in een krimpregio bovendien het risico te bouwen voor leegstand. De mogelijkheid voor een succesvolle werking van de woningmarkt zonder regionale samenwerking wordt echter buiten beschouwing gelaten.

6.3 METHODOLOGISCHE REFLECTIE

Tijdens het opstellen van het theoretisch kader van het onderzoek bleek het vinden van relevante wetenschappelijke theorieën over de regionale woningmarkt, bevolkingskrimp en de relatie tussen deze twee thema's, een zeer lastige opgave. Zoals reeds aangegeven in de literatuurevaluatie in het eerste hoofdstuk, zijn deze onderwerpen in de buitenlandse wetenschappelijke en planologische discussie nauwelijks een thema. Hierdoor is het wetenschappelijke niveau van de gebruikte literatuur niet altijd even hoog en heeft een deel van de gebruikte literatuur meer een toegepast dan een fundamenteel wetenschappelijk karakter. Er is een aantal malen gebruik gemaakt van grijze literatuur, voornamelijk door het gebruik van overheidsrapporten. De gebruikte wetenschappelijke literatuur is grotendeels uit Nederland afkomstig. Een tweede gevolg van het relatieve gebrek aan (internationale) literatuur is het ontbreken van concrete en duidelijk afgebakende wetenschappelijke theorieën en modellen. Veel van de beschreven theorieën zijn samengesteld naar eigen inzicht en afkomstig uit meerdere publicaties.

Bij het selecteren van relevante casestudy's tijdens de onderzoeksopzet is er voor gekozen om ook een buitenlandse casus aan het onderzoek toe te voegen. Het doel hiervan was het relativeren van de Nederlandse casussen door ze in een breder, internationaal perspectief te plaatsen. Deze buitenlandse casus is uiteindelijk de Duitse regio Brandenburg geworden. Tijdens de dataverzameling bleek een buitenlandse casus echter lastiger te construeren dan een Nederlandse casus. Dit had te maken met het feit dat Duitstalige beleidsdocumenten relatief lastig te doorgronden zijn en bovenal door het ontbreken van een contactpersoon en/of een interview met een sleutelfiguur. Het gevolg is dat de uitkomsten van de buitenlandse casestudy minder concreet zijn dan die van de Nederlandse en het aantal conclusies wat aan de hand van de buitenlandse casestudy getrokken kan worden gering is.

Als laatste punt van reflectie de constatering dat de getrokken conclusies voor een deel berusten op eigen interpretaties en niet op meetbare feiten. Tijdens het opzetten van het onderzoek zijn de geselecteerde onderzoeksvariabelen niet duidelijk geoperationaliseerd in meetbare kenmerken. Hoewel operationalisering in meetbare kenmerken eenvoudiger is bij kwantitatief dan bij kwalitatief onderzoek maakt het de getrokken conclusies wellicht minder sterk. Ter verdediging van deze tekortkoming kan worden aangevoerd dat dit onderzoek meer een beschrijvend en explorerend karakter heeft en in mindere mate een toetsend karakter, hetgeen de noodzaak voor meetbare kenmerken minder groot maakt.

7. LITERATUUR- EN BRONVERMELDING

7.1 LITERATUURLIJST

- Bersselaar, van den V., Wetenschapsfilosofie in veelvoud, Fundamenten voor onderzoek en professioneel handelen. Bussum: Coutinho uitgeverij
- Bork, van G., R. Pijpers, K.J. Reincke, A. Verkennis en E. Witte (2001), Stad en omgeving, onlosmakelijk verbonden. Rotterdam: NEI Regionale en Stedelijke ontwikkeling
- Bos, J., P.L.A. Kroon, H.B.G. Aarninkhof en J.W.A. Meesters (2007), Woonruimteverdeling in de huisvestingswet. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van VROM-Inspectie
- Bouma, J.D. (2006), 'Afbreken is soms beter dan leegstand'. NRC Handelsblad, 15 februari 2006
- Brandsma, M. en M. Uitzinger (2009), Na de muur. Oog in oog met het nieuwe Duitsland. Amsterdam: Uitgeverij Balans
- Brouwer, A., M. de Jong en G. de Roo (2007), Expeditie Woonlandschappen, het landschap als drager van een regionale wooneconomie. Assen: In Boekvorm Uitgevers
- Bryman, A. (2008), *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press
- Bureau PAU (2012), *Krimp en regionale samenwerking, Lessen uit de praktijk van Noord-Nederland*
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2013), Tussen gemeente verhuisde personen in de periode 2004 t/m 2012
- Dam, van F., C. de Groot en F. Verwest (2006), Krimp en ruimte: bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid. Rotterdam: NAI Uitgevers, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau
- Dam, van F., F. Verwest en C. de Groot (2007), Demografische krimp: prikkel voor de woningmarkt. Ruimte in debat, vol. 1, p. 2-7
- Dam, van K.I.M., L.J.G. van Wissen, G. de Roo, J. van Dijk, D. Strijker en J.J. Veenstra (2009), Quick Scan Regionale bevolkingskrimp en de stad Groningen. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
- Dam, van K.I.M., R. Galjaard, M.I. Harkink, P. McCann en L.J.G. van Wissen (2010), Beleidsaanpak bevolkingskrimp in het buitenland, Noordoost Schotland, Nord-Pas-de-Calais en Brandenburg. Bureau PAU/Rijksuniversiteit Groningen/NIDI
- Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst en W. Verschoor (2004), Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau

- Derks, W., P. Hovens en L.E.M. Klinkers (2006), Structurele bevolkingsdaling, een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers. Den Haag: In opdracht van de secretarissen van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en van de VROMRaad
- Ekkers, P. (2006), Van volkshuisvesting naar woonbeleid. Den Haag: Sdu Uitgevers
- Galle, M.M.A. (2008), Ruimte voor debat. Nieuwe WRO zet in op achterhaalde sturingsstrategie. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, vol. 89, deel 2; p. 58-59
- Gedeputeerde Staten Friesland (2005), Voor- en nadelen van “woningbouwcontingentering”
- Gelder, van R. en R. Schouten (1991), Het ordeningskader voor regionaal volkshuisvestingsbeleid. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Goodman, J.L. (1998), Aggregation of local housing markets. Journal of Real Estate Finance and Economics, vol. 16, no.1; p. 43-53
- Haan, de P. (1983), Onroerend-goedrecht, D1a: Bestemming. Deventer: Kluwer
- Hidding, M. (2006), Planning voor stad en land. Bussum: Uitgeverij Coutinho
- Hilderink, H., H. den Otter en A. de Jong (2005), Scenario's voor huishoudensontwikkelingen in Nederland. MNP-RIVM, ABF Research, CBS, CPB, RPB, SCP
- Hoek, van T.H., M.A. Koning en M. Mulder (2008), Uitdagingen en beleidsopties bij nieuwbouw van woningen, Regionale ontwikkeling en beleid na 2009. Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid
- Iersel, van J., A. Buys, J. Scheele en E. Smeulders (2011), De woningmarkt in krimpgebieden. Amsterdam: RIGO Research en Advies BV
- Jones, C. (2002), The Definition of Housing Market Areas and Strategic Planning. Urban Studies, vol. 39, no. 3; p. 549-564
- Jong, de A., L. van den Broek, S. Declerck, S. Klaver en F. Vernooij (2008), Regionale woningmarktgebieden: verschillen en overeenkomsten. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Kagie-Schreuder, M. (2006), Bestuurlijke samenwerking groeit in 2004. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek
- Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid (<http://www.bevolkingsdaling.nl/Default.aspx?tabid=1286>), bezocht op 6 april 2012
- Klouwen, B. (2010), Sturen op Krimp: Meer mogelijk dank je denkt. Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, no. 5; p. 10-15
- Knaap, van der G.A. (2002), Stedelijke bewegingsruimte: over veranderingen in stad en land. Den Haag: Sdu Uitgevers

- Knol, F. en F. van Dugteren (2001), Ruime kavel of compacte stad? Een analyse van het vestigingsgedrag van huishoudens. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Koffijberg, J.J. (1997), Tussen sturen en schipperen: decentralisatie van de volkshuisvesting. Delft: Delft University Press
- Koopman, M. (2010), Krimp en woningmarktbeleid. Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, no. 6; p. 11-16
- Kornai, J. (1971), Anti-equilibrium: On economic systems theory and the tasks of research. Londen, Amsterdam: North Holland Publishing Company
- Lindner, M., H. Gerth en M. Buhtz (2004), Leerstandsmanagement in Plattenbauten, finanzielle, technische und soziale Aspekte. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
- Messing, F.A.M. (1988), Geschiedenis van de mijnsluiting in Limburg: noodzaak en lotgevallen van een regionale structurering, 1955-1975: een studie. Leiden: Nijhoff
- Meteren van, W. (2011), Hulp tegen verpaupering in Oost-Groningen. Trouw, 10 oktober 2011, p.7
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006), Steden van morgen, keuzes voor vandaag: Over de toekomst van de stad en stedelijk beleid
- Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (2012), Arbeitshilfe, zur Erstellung und Fortschreibung von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten (INSEK) im Land Brandenburg
- NVM (2010), Krimpgebied = Kansgebied. Rotterdam: Thieme MediaCenter
- Oost-Groningen 2030, website over het woon- en leefbaarheidsplan. <http://www.vankrimpnaarkwaliteit.nl/regioprojecten/waardebehoud-onroerend-goed/>, bezocht op 22-05-2013
- Parkstad Limburg (2006), Regionale Woonvisie op Hoofdlijnen Parkstad Limburg 2006-2010, Parkstad Limburg geeft Ruimte!
- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2013), kerncijfers regionale prognose van huishoudens
- Planbureau voor de Leefomgeving (2013b), http://www.pbl.nl/dossiers/krimp/veelgestelde_vragen, bezocht op 13-06-2013
- Priemus, H. (1983), Volkshuisvestingssysteem en Woningmarkt. Volkshuisvesting in theorie en praktijk deel 1. Delft: Delftse Universitaire Pers
- Provincie Groningen (2010), Kijk op Krimp, Provinciaal Actieplan Bevolkingsdaling
- Provincie Groningen (2009), Provinciaal Omgevingsplan (POP) 2009-2013. Bedum: Scholma Druk BV

- Raat, R. (1997), *Regionalisering van de volkshuisvesting*. Delft: Delftse Universitaire Pers
- Regio Achterhoek (2012), *Startnotitie Uitdagingen Achterhoek 2020*. Arnhem/Den Haag: Public Result
- Regio Achterhoek (2010), *Alleen ga je sneller, samen kom je verder. Regionale woonvisie Achterhoek 2010-2020*. Houten: Atrivé
- Regio Oost-Groningen (2011), *Van krimp naar kwaliteit, Regionaal woon- en leefbaarheidsbasisplan Oost-Groningen*. Groningen: KAW architecten en adviseurs
- Schouten, R. en M. van Noordenne (1993), *Regionale samenwerking: instrument voor kleine gemeenten*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Smith, L.B., K.T. Rosen en G. Fallis (1988), *Recent Development in Economic Models of Housing Markets*. *Journal of Economic Literature*, vol. 26, no. 1; p. 29-64
- Stadsregio, de (2013), *Ontwikkeling Regionaal Woningbouwprogramma*. <http://www.destadsregio.nl/publicaties/publicaties-wonen/woningmarktanalyse/ontwikkeling-regionaal-woningbouwprogramma> (bezoekt op 05-06-2013)
- Stadsregio Arnhem Nijmegen (2011), *Van koers naar keuze, Integrale visie op de gebundelde kracht van stad en land*. Woudenberg: Inbo Adviseurs in samenwerking met Grontmij, De Bilt.
- Stadsregio Parkstad Limburg (2010), *Transformatiefonds Herstructurering op Hoofdlijnen*
- Stadsregio Parkstad Limburg (2011), *Geactualiseerde Envelop, Herstructureringsvisie Parkstad Limburg 2010-2010*
- Stadsregio Parkstad Limburg (2012), *Regionale Woonstrategie 2012-2020, Kiezen voor Parkstad*. Amsterdam: Rigo Research en Advies
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2005, no. 666), *Wet van 24 november 2005 tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op de instelling van plusregio's (Wijzigingswet Wgr-plus)*. Den Haag: Sdu Uitgevers
- Steenbekkers en Vermeij (2013), *De dorpenmonitor, Ontwikkelingen in de leefsituatie van dorpsbewoners*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Stokking, K.M. (1998), *Bouwstenen voor onderzoek in onderwijs en opleiding*. Utrecht: ISOR
- Stuurgroep Regionaal Woon- en Leefbaarheidsplan Oost-Groningen, *Regionaal Prestatiekader 2013-2018, Woningmarkt Oost-Groningen*. Groningen: KAW architecten en adviseurs
- Terpstra, P.R.A. (2005), *Methodologie, sheets behorende bij het college Methodologie*. Groningen: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
- Van der Schaar, J. (1987), *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*. Delft: Delftse Universiteits Pers

- Verwest, F., N. Sorel en E. Buitelaar (2008), Regionale krimp en woningbouw, omgaan met een transformatieopgave. Rotterdam: NAI Uitgevers, Planbureau voor de Leefomgeving Den Haag
- Verwest, F. en F. van Dam (2010), Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland. Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving
- Verwest, F. (2011), Demographic decline and local government strategies, a study of policy change in the Netherlands. Delft: Uitgeverij Eburon
- Vrom (2004), Nota Ruimte
- Vrom (2011), Huisvestingswet, <http://www.vrominspectie.nl/onderwerpen/wonen/huisvestingswet/> (bezoekt op 30-10-2011)
- Wilhelm, H. en S. Reith (2008), Van Woonvisie tot Prestatieafspraken. In opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uitgevoerd door Companen
- Zande, van der, B., A. Molenaar, S. van der Lelij, G. van der Plas, R. Rienties en M. van Ravels (2011), Wie kan er nog in de regio wonen? Amsterdam: Stadsregio Amsterdam
- Zee, van der F. (2004), *Kennisverwerving in de Empirische Wetenschappen, de methodologie van wetenschappelijk onderzoek*. Groningen: BMOOO
- Zonneveld, W. (1991), *Conceptvorming in de ruimtelijke planning: patronen en processen*. Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam

7.2 INTERVIEWS

- Rik ten Broek en Jan Provoost, resp. beleidsmedewerker wonen en adviseur bestuurlijke overeenkomsten bij de Stadsregio Arnhem Nijmegen
- Thijmen Hordijk: adviseur participatie bij KAW architecten en adviseurs en procesbegeleider woon- en leefbaarheidsplan Oost-Groningen
- Hans Suurmond: programma-manager Volkshuisvesting Regio Achterhoek
- Linda van Tilburg: programmamedewerker herstructurering Stadsregio Parkstad Limburg

Topiclijst Stadsregio Arnhem Nijmegen

- Hoe ziet de structuur van de regionale samenwerking er precies uit?
 - Wat is de Stadsregio precies? Is het een regionaal bestuursorgaan?
 - Wat zijn de bevoegdheden van de Stadsregio precies?
 - In hoeverre liggen de uitvoering en de bevoegdheden bij de Stadsregio en in hoeverre bij de gemeenten zelf?

- In hoeverre heeft de Stadsregio een gezamenlijk uitvoeringsplan? Of is er eerder sprake van regionaal overleg met een lokale uitvoering? Hoe ver gaat de samenwerking?
 - Afstemmen: elke gemeente heeft een eigen woonvisie maar ze informeren elkaar en overleggen over grensoverschrijdende problemen
 - Rompmodel: gemeenten stellen gezamenlijk een regionaal kader op en werken dat elf afzonderlijk uit
 - Integratie: één gezamenlijke woonvisie voor de hele regio met onderlinge taakverdeling

- De stadsregio is een groeiregio, maar zijn er binnen de regio ook al gemeenten die krimpen?
 - Bevolkingskrimp of ook huishoudenskrimp?

- Wat zijn de beleidsstrategieën voor krimpende subregio's?
 - Wat is de rol van sloop en herstructurering? In hoeverre zijn sloop en herstructurering een regionale opgave?
 - Hoe zit het met het financiële gedeelte van sloop en herstructurering? Kunnen de betreffende gemeenten dit zelf financieren? Worden de inkomsten uit woningbouw gemist?
 - Vindt er een vorm van regionale verevening plaats? Worden de inkomsten uit woningbouw of grondbeleid op één plek in de regio elders aangewend om sloop of herstructurering van te kunnen bekostigen?

- Wat zijn de beleidsstrategieën voor groeiende subregio's?
 - Contouren? Contingenten?
 - Andere strategieën? Ook kwalitatieve afspraken?

- Zijn er in de toekomst meer gemeenten binnen de Stadsregio die te maken gaan krijgen met krimp?
 - Hoe wordt daar rekening mee gehouden?

- Is er sprake van een partij die het voortouw neemt in de regio? Is de provincie de aansturende en motiverende partij? Of de Stadsregio? Of zijn het de gemeenten zelf? Externe partij?

- Hoe verloopt de regionale samenwerking? Zijn alle deelnemende gemeenten zich bewust van het regionale belang, of spelen lokale belangen ook nog steeds een rol en verstoren die het proces? Is er sprake van concurrentie tussen gemeenten?
 - En wat zijn dan die lokale belangen? Loopt het ergens op vast?
 - Is het moeilijk om alle partijen op één (regionale) lijn te krijgen?

- In hoeverre spelen marktpartijen en corporaties een rol in het aanpakken van de regionale woningmarkt?
 - Alleen overleg of ook financieel?

- In hoeverre is de regio afhankelijk van subsidies?
 - Welke subsidies zijn dat dan? Rijk/EU?