

# Vinex-Revisited

## de puntige driehoeksverhouding overheid-markt-woonconsument



huis

Stadshagen: de auto toch bij

Richard Johan Lode  
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen

# 1 INTRODUCTIE

*'Geen winkel, geen tram, geen speeltuin, niet eens een normale weg. Het is hier modder, modder en nog eens modder. Het is een gebed zonder end.'*  
(2000)

## 1.1 Aanleiding

Bovenstaand citaat zoals dat dit hoofdstuk opent, komt uit de mond van een anonieme bewoonster van Leidschenveen. Alhier betrekken de eerste bewoners vanaf 1998 hun gloednieuwe 'droomhuizen'. Kort door de bocht genomen zijn deze huizen op dat moment feitelijk dan het enige dat ontwikkeld is. Noemenswaardige voorzieningen en ontsluitingen zijn ook twee jaar later het stadium van de plan- en ontwerpfase veelal nog niet voorbij.

De negatieve gedachte rondom de Vinex-wijken kan op brede steun rekenen. Opvallend is dat deze lijn ook nu nog vrolijk wordt doorgetrokken. De Volkskrant van 7 april 2006 vraagt om weinig inlevingsvermogen, door te stellen dat 'de Vinex-wijken de Bijlmers van de toekomst zijn'. Uit een enquête van het kennisplatform Bouwkennis blijkt dat een meerderheid van beleidsbepalers bij woningcorporaties, projectontwikkelaars en overheidsinstanties denken, dat deze wijken over twintig jaar om een grote herstructurering vragen. Commentaren als: de Vinex-wijken worden de ghetto's van de 21<sup>e</sup> eeuw, zuigen de bestaande stad leeg, gevelarchitectuur, te veel rijtjeshuizen, te weinig stedelijk, te kleine kavels, tekortschietend openbaar vervoer, programmatische armoede en te weinig invloed van de consument passen direct in dit gedachtegoed. Dit geldt niet alleen voor de reeds aangelegde wijken zoals Leidsche Rijn. De ironie wil dat veel van de wijken nu nog in ontwikkeling zijn. Uiteraard toont dit een grote mate van beleids- en planninginertie. Tegelijkertijd vormt het een gedegen aanleiding tot verder onderzoek. Of zoals Hugo Priemus (2003), Hoogleraar Volkshuisvesting het pessimisme kort samenvat: "het is tijd voor Vinex revisited, dat de beleidsmakers met de ervaringen van het verleden in het achterhoofd nog eens kijken naar de locaties die in aanbouw zijn."

Zonder het voorgaande te willen ontcrachten, roept dit allereerst de vraag op in hoeverre deze zaken mogelijkwijs een stuk genuanceerder liggen. Het is duidelijk dat deze nuancering niet gehaald moet worden uit de positieve 'goedpraatcommentaren' van beleidsmakers zoals wethouders. Toch is er op een hoger analyseniveau wel degelijk een andere kijk op het geheel. Zo stelt Van der Post (2005), dat er in het licht van de toenemende marktwerking op de grondmarkt, planmatig gezien, voor de overheid desondanks best van een succes gesproken mag worden. Binnen een decennium is het gelukt om tot grootschalige woningbouw te komen op geplande locaties. *'Het lukt [ondanks de mindere beheersbaarheid] in hoge mate om de planning te sturen'* (Korthals Altes, 1999). Los van de resultaten blijkt de orderings- en ontwikkelingswens van de Vinex-locaties, feitelijk gezien namelijk de eerste daadwerkelijke grootschalige uitvoering van gebiedsontwikkelingen. Van der Post (2005) haalt aan dat er de afgelopen decennia een aanzienlijke verandering plaatsgevonden heeft in de aard en de procesvorming van projectontwikkeling in Nederland. Ten opzichte van de traditionele kavelontwikkeling gaat het hier om veel complexere processen. De noodzakelijke

uitgebreide samenwerkingsverbanden tussen verschillende publieke en private spelers zijn hiervan slechts een voorbeeld. Een kwalitatief hoogwaardige gebiedsontwikkeling vraagt enerzijds om slagkracht van verschillende overheden (Porter & Wallis, 2002) en anderzijds om private investerings- en organisatie-expertise (Ruigrok, 2005). Wanneer gefocust wordt op de eerste vereiste betekent dit dus niet dat het uiteindelijke resultaat succesvol is, maar wel dat het beleid ten aanzien van haar slagkracht, onderdeel uitmaakt van een totaal veranderende plannings- en marktsituatie.

## **1.2 Beleidsachtergrond**

De Vinex-locaties komen voort uit planvoering van de Vierde Nota Extra (VINEX) die in 1991 het licht heeft gezien. Het geheel geldt als aanvulling op de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988). De Vinex gaat dieper in op de aanpak van milieuproblemen alsmede de duidelijke omliggende integrale verstedelijkingsopgave. De uiteindelijke uitwerking en uitvoering van deze laatste peiler staat in dit onderzoek centraal. Vinex benadrukt bundeling van verstedelijking in de stadsgewesten. Dit om het stedelijk draagvlak te ondersteunen, de groei van de mobiliteit te beperken, de bereikbaarheid van de stedelijke functies met het openbaar vervoer en fiets te optimaliseren en de aantasting van de waarden van het landelijke gebied te beperken (VROM, 1994).

Vinex is bedoeld als antwoord op de verstedelijkingsopgave door middel van de geplande bouw van in totaal een kleine 650.000 woningen in de periode 1995-2005. Van deze 650.000 woningen zou ongeveer tweederde op uitleglocaties gebouwd worden. De rest diende binnenstedelijk ontwikkeld te worden.

In de zogenaamde Vinex-uitvoeringsconvenanten komt het Rijk een stap dichterbij de uitvoering. Hierin zijn afspraken vastgelegd tussen het Rijk, de provincies en de regionale besturen (voor de zeven grote stadsgewesten). In de convenanten zijn de locaties aangewezen en aanvullende afspraken gemaakt ten aanzien van de aan te leggen infrastructuur, werklocaties, het groen, de locationering in of bij de steden, de fasering en de rijksbijdragen voor bodemsanering, infrastructuur en ontwikkeling van de bouwlocaties (Remkes, 2000). Belangrijk kernpunt van de afspraken is de focus op de ruimtelijke kwaliteit van de woningbouwlocaties. Woningbouw moet tot stand komen nabij werkgelegenheid, voorzieningen, infrastructuur van openbaar vervoer en niet zo lang voordat deze elementen aanwezig zijn. Verder moeten de kwaliteit van de woning, woonomgeving en duurzaamheid gewaarborgd worden (VROM, 1994).

## **1.3 Probleem-, doel- en vraagstelling**

### **1.3.1 Probleemstelling**

Vanaf het moment dat de Vinex-opgave in beleidsmatige en uitvoerende zin is gestart, zijn de kritieken op het beleid losgebarsten. Vooral vanaf het moment van oplevering van de eerste Vinex-wijken, is de kritiek ongekend groot geworden. Opvallend is dat deze tot op heden niet is verstomd. In planologische zin uit zich hier een discrepantie tussen de beleidsvorming en de beleidsuitvoering. Een situatie die vraagt om een reflectie van het gevoerde beleid.

Dit onderzoek gaat in op de effecten van het Vinex-beleid voor de uitleglocaties en hoe er met deze effecten is omgegaan door de betrokken overheidsactoren, met name op Rijksniveau.

### **1.3.2 Doelstelling**

Geconcludeerd kan worden dat de uitvoering van de Vinex-opgave niet onverdeeld positief is ontvangen. Het doel van dit onderzoek is inzicht te verkrijgen in de positieve en negatieve aspecten van de uitvoering van de Vinex en de producten hiervan: de Vinex-uitleglocaties. Tevens is het doel inzicht te geven in hoe er met deze aspecten is omgegaan en welke lering hieruit getrokken kan worden voor projecten in de toekomst.

### 1.3.3 Vraagstelling

Uit de voorgaande opzet kan de volgende hoofdvraag worden geformuleerd.

*Wat zijn de effecten van het overheidsbeleid op de Vinex-uitleglocaties en in hoeverre kan er voor het beleid lering getrokken worden uit deze effecten?*

Om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen is het noodzakelijk een aantal deelvragen uiteen te zetten.

- Wat houdt Vinex in beleidsmatige zin in en wat is hiervoor de aanleiding?
- Welke negatieve en positieve effecten zijn uit de literatuur te ontwaren?
- Hoe is er omgegaan met deze effecten door de actoren?
- Welke veranderingsprocessen hebben plaatsgevonden op het speelveld van de vastgoedmarkt in relatie tot het beleid?
- Hoe uiteten zich de effecten op de uitleglocaties in praktische zin?
- Hoe heeft de omgang met deze effecten zich vertaald in het beleid in de periode 1993-2005 ten aanzien van verstedelijking en woningbouw op (Vinex) uitleglocaties?

## 1.4 Onderzoeksmethode

### 1.4.1 Afbakening

De afbakening vindt plaats ten aanzien van de specifieke ontwikkelingslocatie, het tijdsvlak van beleid en het segment van onderzoek. Allereerst beperkt dit onderzoek zich tot de positieve en negatieve aspecten van het ruimtelijk beleid uit de Vinex/Vino ten aanzien van *woningbouw*locaties. Dit betekent dat beleid en gevolgen ten aanzien van werklocaties als bedrijventerreinen en kantoren, alsmede het landelijke gebied voor zover dat geen invloed heeft op de Vinex-locaties, dus buiten beschouwing blijven. Een verdere toespitsing is gemaakt door de nadruk op de Vinex-uitleglocaties te leggen. Hiervoor zijn een aantal redenen aan te wijzen.

1. De woningbouw die gerealiseerd wordt op uitleglocaties heeft het grootste aandeel in het totaal en wel tweederde.
2. De geuite kritiek heeft zich vooral gericht op de uitleglocaties.
3. Bij uitleglocaties komen effecten *sterker* naar voren dan bij binnenstedelijke uitbreidingslocaties. Gedacht kan worden aan ontsluiting (particulier en openbaar vervoer), nieuwe voorzieningen, aankoop gronden etc.
4. Uitleglocaties zijn over het algemeen groter dan de binnenstedelijke locaties. Effecten dienen zich *omvangrijker* aan. Indien bijvoorbeeld financiële tekorten zich voordoen, zullen deze tekorten op grote locaties absoluut gezien omvangrijker zijn.
5. De schaalgrootte en omvang van deze ontwikkelingen maken dat de uitleglocaties interessant zijn als uitvoeringsprojecten van de gebiedsontwikkeling.

Het tijdsvlak dat geanalyseerd wordt geldt van het begin van de ontwikkeling van het Vinex-beleid, tot 2005, het moment waarop het beleid zich in eerste instantie heeft gericht.

Resumerend: het onderzoek richt zich op de effecten van het woningbouwbeleid uit de Vno/Vinex op uitleglocaties in de periode 1993-2005.

#### **1.4.2 Methodologie**

In navolging van Voogd (2004), die de planologie beschrijft als het gebied van wetenschapsbeoefening dat gericht is op bezinning over en operationalisatie van de ruimtelijke ordening en planning, is een uitgesproken planologische achtergrond te constateren. In deze context is de overheid logischerwijs een zeer primaire speler. De operationalisatie van het onderzoek kenmerkt zich daarom door een specifieke focus op de uitwerking van overheidsbeleid. Het onderzoek is specifiek gericht op beleidslessen die getrokken kunnen worden uit de ontwikkelingssituaties van de Vinex-uitleglocaties. Dit interpretatieve en verkennende karakter brengt met zich mee dat er een uitgebreide studie naar het (voorgaande) beleid is opgenomen. Middels literatuuronderzoek wordt, na een uiteenzetting van het volkshuisvestingsbeleid in de 20<sup>e</sup> eeuw en het aansluitende Vinex-beleid, de effecten van Vinex-beleid voor uitleglocaties geïnventariseerd. Veranderingen in overheidsbeleid en eventuele reacties van andere actoren worden ook door middel van dit literatuuronderzoek aangetoond.

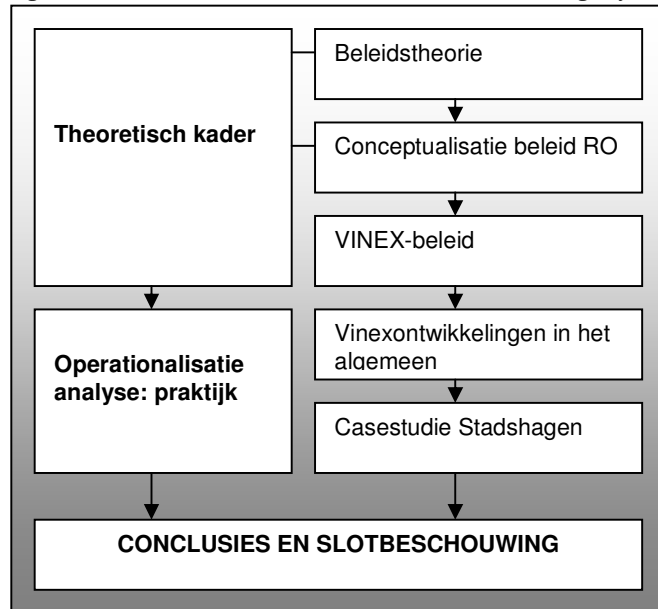
Wetenschap bevindt zich echter op het snijvlak van theorie én de praktijk. Het is dan ook niet voor niets dat dit hoofdstuk opent met een reactie van een direct betrokkene op de gevolgen van de beleidsinterventies op een bepaald moment. De onderzoeksresultaten uit dit algemeen geldende gedeelte op landelijk niveau worden in een analyse vergeleken met een uitleglocatie. Dit is Stadshagen in de gemeente Zwolle. Hiervoor is gekozen omdat het chronologisch gezien een interessante verdeling laat zien in 2 fases. Stadshagen I is bijna volledig gerealiseerd en bestaat uit vier delen: Schoonhorst, Milligen, Frankhuis (met deelplannen Centrumbuurt en De Hoven) en Werkeren. De tweede fase is in voorbereiding, de provincie heeft op 15 augustus 2006 ingestemd met het bestemmingsplan voor Stadshagen II, dat zal bestaan uit drie delen: de Tippe, Breezicht en Breecamp.

In dit onderzoek is bewust niet gekozen voor een grote steekproef van (Vinex)uitleglocaties. Dit onderzoek tracht tot een brede analyse te komen van de effecten van de uitvoering van Vinex-beleid met betrekking op de woningbouw op uitleglocaties in het kader van de Ruimtelijke Ordening. Het gaat dus om het verkrijgen van begrip van de gebeurtenissen in brede zin. Er wordt vervolgens slechts vergeleken met één uitleglocatie om te illustreren hoe de gevolgen van het beleid weerslag kunnen hebben op een locatie en in welke mate er voor deze locatie wordt getracht met de positieve en negatieve gevolgen om te gaan.

In navolging van Segers (1999) wordt hier de mogelijke problematiek ten aanzien van de generaliseerbaarheid van gevalstudies aangehaald. Segers stelt dat er een primaire veronderstelde analogie van verschillende situaties kan bestaan en dus een gebrek aan algemene statistische verbanden. Dat dit gevaar schuilt is bekend waardoor zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van harde onderzoeksgegevens ten aanzien van de op landelijk niveau geldende feiten voor uitleglocaties, oftewel de algemene deler. Op deze wijze wordt de door Segers primair veronderstelde analogie omgebogen in een door onderzoek gebleken analogie. Een studie met een verkennend karakter naar de locatie Stadshagen, op basis van deze door onderzoek verkregen algemene deler, kan in het verlengde hiervan verdere locatiespecifieke resultaten opleveren.

### 1.5 Opbouw van het onderzoek

Om te analyseren in hoeverre de veronderstelde resultaten van beleid daadwerkelijk zijn gerealiseerd, wordt de volgende opbouw aangehouden. Het eerste theoretische gedeelte omvat de analyse van het ruimtelijk beleid in de brede zin van het woord. Uiteindelijk zal in een trechtersvormige aanpak steeds specifieker ingegaan worden op de ontwikkelingen zoals die plaatsgehad hebben in de praktijk van de vastgoedontwikkelingen op Vinex-uitleglocaties. Figuur 1.1 geeft de opbouw van het geheel weer. Aan het begin van elk hoofdstuk zal verwezen worden naar deze figuur waardoor het altijd duidelijk is wat de methodologische plaatsbepaling van de tekst is in het geheel. Het onderzoek zal afsluiten met een aantal conclusies die een antwoord vormen op de geformuleerde hoofdvraag.



Figuur 1.1 Conceptueel model onderzoek  
Bron: eigen bewerking, 2006

### 1.6 Relevantie

#### *Maatschappelijke relevantie*

Huisvesting is in algemeenheid misschien wel één van de belangrijkste uitingen van de ruimtelijke ordening. Het is duidelijk dat dit verder gaat dan slechts 'wonen'. Het maatschappelijk belang vraagt om een goede ruimtelijke structuur in Nederland; een optimale ruimtelijke allocatie creëert (mede) een ruimte die het meest geschikt is ter bevrediging van de menselijke behoeften (Voogd, 1999). De invloed die de overheid daarbij uitoefent, is daarom van groot belang. In lijn daarmee is een goed begrip van de uitvoering van beleid daarom primair.

#### *Wetenschappelijke relevantie*

De uitwerking van beleid is een buitengewoon interessant onderwerp in de wetenschap. Juist de omslag in uitvoering die is uitgegaan van het Vinex-beleid maakt de lessen die hieruit getrokken kunnen worden waardevol. Zeker met in het achterhoofd het feit dat de Vinex-locaties eigenlijk de eerste daadwerkelijke grootschalige gebiedsontwikkelingen zijn geweest.

Een ontwikkeling die zich op dit moment in volle hevigheid aan het doorzetten is in de vastgoedwereld.

# 2 HET BELEID

## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe de ruimtelijke planning ten aanzien van de volkshuisvesting zich heeft ontwikkeld in de 20<sup>e</sup> eeuw. Het vormt een fundamentele reflectie van de achterliggende uitgangspunten en beleidsuitingen die daaruit voort zijn gekomen en daarmee deels van de beleidstheorie achter de Vinex. Geplaatst in het conceptueel model van het onderzoek (figuur 1.1) is dit hoofdstuk de uitwerking van de beleidstheorie en de conceptualisatie van het beleid.

In elk geval in kwantitatieve zin heeft het beleid een enorme expansie doorgemaakt. De hier besproken nota's zijn slechts een greep uit de vele beleidsstukken die de afgelopen decennia zijn geproduceerd. Inhoudelijk gezien vormen zij wel de meest beleidsbepalende gerelateerd aan de evolutie van het beleid.

## 2.2 Beleid, beleidstheorie en ruimtelijke planning

Beleid in zijn algemeenheid is volgens Voogd (1999) “een complex van handelingen ten aanzien van een probleem of doelgroep”. Bij overheidsbeleid is dit complex veelal zeer ingewikkeld, dit geldt in het bijzonder voor overheidsbeleid dat gericht is op de ruimtelijke ordening van Nederland. Beleid bestaat in deze uit een scala van allereerst de doelstellingen, maar ook de middelen, het tijdsplan, de instrumenten en het uitvoeringsschema. Bepaling van dit veelomvattende beleid is een langdurig proces dat constant onderhevig is aan evaluatie van eerder vastgesteld dan wel uitgevoerd beleid. Deze weg naar beleidsvaststelling wordt ook wel de beleidstheorie genoemd. Maljaars (2004) komt tot de volgende definitie van beleidstheorie:

*De beleidstheorie is het (gereconstrueerde) geheel van samenhangende finale, causale en normatieve argumentaties achter een beleid die zijn te vinden in of zijn af te leiden uit de officiële beleidsstukken en gaan over de beleidsinhoud, het beleidsproces of de beleidsorganisatie.*

Volgens Grimmius en Oostdijk (2006) is de beleidstheorie het resultaat van een ketenredenering in vraagvorm: wat is het probleem → waardoor wordt dit veroorzaakt → wat kan/moet het beleid doen (presteren) om deze oorzaken te verminderen of weg te nemen → op welke wijze moet het beleid worden uitgevoerd en welke middelen (input) zijn nodig om tot de gewenste beleidsprestaties te komen? De antwoorden op deze vragen vormen vervolgens gezamenlijk de beleidstheorie: de veronderstelde relatie tussen beleidsprobleem, beleidsinzet en uiteindelijk te bereiken doelstellingen.

Beleid en beleidstheorie komen samen in een ruimtelijk planningsproces. Voogd (1999) definieert de ruimtelijke planning als de systematische voorbereiding van beleidsvormende en -uitvoerende handelingen die gericht zijn op het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde, en op de organisatie van deze interventies, ten einde ruimtelijke kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren. Het mag duidelijk zijn dat het resultaat hiervan



een belangrijk deel van het (historische) institutionele kader van de huidige beleidsarena vormt. Kennis hierover is van belang voor een goed begrip van de beleidstheorie en de opvattingen van de Vierde Nota Extra ten aanzien van de volkshuisvesting. Het Vinex-beleid is in het padafhankelijke speelveld van het Rijksbeleid namelijk mede voortgekomen uit beleid(-servaringen) uit het verleden.

### 2.3 Conceptualisering in de tijd

Het begin van de systematische interventie op nationaal niveau ten aanzien van de volkshuisvesting, kan gelegd worden bij het van kracht worden van de Woningwet in 1901. Hiervoor is regulering lokaal en vaak ook minimaal. De uitvoering is vooral lokaal gericht. De Woningwet is niet direct vanuit een achterliggende planningfilosofie opgezet, maar stelt vooral kwaliteitseisen aan de bouw. Daarnaast vormt het een financieringsinstrument aan gemeentes en woningbouwcorporaties. Het is een reactie op de slechte omstandigheden in de arbeiderswijken aan het einde van de negentiende eeuw. De overheid wil op deze wijze de ongezonde woonsituaties die eind negentiende eeuw heersten, bestrijden. Een uitvloeisel van deze wet is de oprichting van (private) woningbouwcorporaties voor sociale woningbouw. Het 'ruimtelijk plan' dat geïntroduceerd wordt met de Woningwet is erg beperkt (Kragt, 1996). Pas in 1921 wordt de beperking van dit plan tot wegen, pleinen en kanalen verlaten en vervangen door meer algemene bestemmingen voor het gebruik van de ruimte. Vanaf dit moment ontstaat een steeds systematischer gedachte over de ruimte. Echter tot een aparte discipline komt het niet: tot 1940 blijft het beperkte ruimtelijk beleid vooral een onderdeel van de volkshuisvesting.

In 1941 wordt de Rijksdienst voor het Nationale Plan opgericht. Deze dienst probeert in de eerste jaren na de oorlog voet aan de grond te krijgen in het Nederlandse bestuur. De focus ligt vooral op het dreigende probleem van een overbevolking van West-Nederland. Door industrialisatie, een verdergaande trek naar het westen en een toenemende suburbanisatie bestaat de vrees dat het landelijke gebied in het westen van het land verloren gaat. Tot 1951 lukt het echter niet om genoeg politieke en ambtelijke steun te verkrijgen om iets aan de dreigende congestie van West-Nederland te doen (Korthals Altes, 1995). In 1951 wordt daarom de Werkcommissie Westen des Lands aangesteld door de RNP. Deze Werkcommissie bestaat uit invloedrijke leden en door uitgebreid wetenschappelijk onderzoek ter ondersteuning van de rapporten van de Commissie zijn de rapporten in hoge mate gezaghebbend. De Werkcommissie Westen des Lands introduceert zo concepten als de Randstad, groene (buffer)zones en het Groene Hart (Kragt, 1996). In deze periode ontstaat de ook nu nog geldende Randstadconceptie: een gelede verstedelijking in een 'stedenring', onder andere bestaande uit de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, rond een niet exact begrensde centrale open ruimte. De toenmalige politieke elite is van mening dat voorkomen moet worden dat de steden aan elkaar groeien en ontwikkelt hiervoor bufferzones (Spit, 2003).

Uit de Commissie Westen des Lands komt het eerste belangrijke plan voor de gestructureerde inrichting van Nederland voort. Dit plan is de Nota: Het Westen en Overig Nederland uit 1956. Zoals de titel al stelt wordt (ook) in deze nota veel aandacht besteed aan het Westen van Nederland dat veel economische, sociale en culturele activiteiten naar zich toetrekt. De nota stelt dat de aantrekkingskracht van het Westen op het overige Nederland een negatieve invloed heeft. Daarnaast veroorzaakt deze aantrekkingskracht in het westen ruimtegebrek. Een aanbeveling uit deze nota luidt dan ook dat de gebieden buiten het Westen tot betere ontwikkeling moeten worden gestimuleerd, zodat een betere spreiding tot stand komt (Rijnks, 2000). Een tweede belangrijk rapport is De ontwikkeling van het Westen des Lands uit 1958 dat in zijn geheel is gericht op het Westen van Nederland. Het centrale

probleem in deze nota is de toenemende concentratie van bevolking en industrie in dit gebied dat dreigde vol te lopen en dicht te groeien. Men ziet vanaf dit moment twee verstedelijkingsprocessen:

- De *ongewenste* tegenstelling van het volle westen en de rest van Nederland. Een spreidingsbeleid dient hiervoor als oplossing. Als een logische aanvulling hierop moeten de perifere gebieden gestimuleerd worden.
- Daarnaast is er een *gewenste* tegenstelling tussen het Groene Hart en de Randstad. De suburbanisatie moet naar buiten de Randstad geleid worden (in de 2<sup>e</sup> nota zou dit de vorm van gebundelde deconcentratie krijgen).

In de jaren vijftig zijn enkele belangrijke ruimtelijke concepten gevormd die nu nog doorwerken in het beleid. Maar er heeft zich ook een verandering voltrokken in de denkbeelden over de taak van de overheid op het gebied van de ruimtelijke ordening. De overheid moet de ontwikkelingen niet meer passief volgen, maar actief ingrijpen om de ruimtelijke ontwikkelingen vanuit haar doelstellingen te beïnvloeden of zelfs te beheersen (Korthals Altes, 1995). Het gevaar van suburbanisatie (het schrikbeeld van de onafzienbare huizenzee van een onregelmatige verstedelijking) wordt specifiek benadrukt. De basis voor een nationale Nota Ruimtelijke Ordening is gelegd.

## 2.4 De eerste drie nationale Nota's Ruimtelijke Ordening

In 1960 komt de Eerste Nota Ruimtelijke Ordening uit. Deze nota bevat naast een visie van de overheid ook een aanvulling op de 2 rapporten die waren gepubliceerd door de Werkcommissie Westen des Lands. Dit is de eerste nota over ruimtelijke planning op nationaal niveau van de centrale overheid. Deze Eerste Nota gaat echter niet diep in op de werking die zij voor het dagelijkse beleid van de overheid zou moeten hebben. Het bleef vooral bij globaal beleid zonder de benodigde instrumenten. Belangrijke beleidspunten waren vooral die uit de 2 rapporten van de Werkcommissie Westen des Lands. Het beleid van de Eerste Nota is te typeren als een spreidingsbeleid (Kragt 1996).

De al vóór de Eerste Nota ingezette professionalisering van de ruimtelijke ordening in Nederland zet zich door. De maatschappelijke consensus over de maakbare samenleving uit zich in 1965 middels de formalisatie van het instrumentarium voor de Ruimtelijke Ordening in de Wet op de Ruimtelijke Ordening en Het Besluit op de Ruimtelijke Ordening. Laatstgenoemde beleidstekst dient ter uitvoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Spit, 2003). De WRO bevat procedures voor het ontwikkelen van ruimtelijke plannen en het wijzigen van deze plannen voor zowel het Rijk, de provincies en gemeenten.

De Eerste Nota Ruimtelijke Ordening wordt al snel opgevolgd door een Tweede Nota Ruimtelijke Ordening. Deze nota is gebaseerd op de CBS-bevolkingsprognose van 1965. Het CBS verwacht dat Nederland in het jaar 2000 zonder eventuele overschotten van de buitenlandse migratie door 21 miljoen mensen bevolkt zou worden. Dit is veel meer dan de 14 miljoen waar de Eerste Nota nog van uit gaat. Tevens wordt er een verdere groei verwacht van 27 tot 35 miljoen voor 2030 en 40 tot 49 miljoen voor 2050. Bovendien zou er door de toenemende welvaart per inwoner veel meer ruimte nodig zijn. Met een dergelijke groei in het vooruitzicht lijkt het eerder genoemde schrikbeeld van een onafzienbare huizenzee reëel (Korthals Altes, 1995). Dit nog naast de mogelijkheid deze mensen überhaupt te vestigen in goede huizen. Doordat ook de suburbanisatie massale vormen aannam, wordt de verstedelijkingsproblematiek groter.

In de Tweede Nota komt er naast de oude concepten een nieuw ruimtelijk concept op de voorgrond met grote invloed op de huisvestingsplanning: 'gebundelde deconcentratie'. Deze

term staat voor een compromis tussen twee uitersten van verstedelijking. Aan de ene kant staat de concentratie: een toename van stedelijke groei in een relatief klein gebied. Aan de andere kant staat deconcentratie: de spreiding van kleine, geïsoleerde clustertjes in een groot gebied. De beide uitersten hebben zowel voordelen als nadelen. Er wordt getracht de voordelen uit beide te verwezenlijken middels ruimtelijk beleid door middel van de clustering van suburbanisatie in stedelijke gebieden (Kragt, 1996).

Ondanks de heldere en wervende concepten van de Tweede Nota is deze vaag over het instrumentarium en de te volgen handelingen. Allereerst is het onduidelijk hoe de opvangkernen (later groeikernen) tot stand zouden moeten komen. Korthals Altes (1995) spreekt over de Tweede Nota in dit verband van *toelatingsplanologie*:

*“toelatingsplanologie beperkt zich tot het opstellen en handhaven van plannen; het realiseren van een plan wordt volgens deze gedachtengang niet als een onderdeel van de ruimtelijke ordening beschouwd”*

Tevens is er ten tijde van de Tweede Nota onenigheid tussen departementen, omdat andere departementen achterdochtig zijn: mogelijk zou er aan hun bevoegdheden getornd worden. De verschillende ministeries en volksvertegenwoordigers moeten worden overtuigd van het belang van ruimtelijke ordening. Ook daarom wordt het instrumentarium niet teveel benadrukt zodat de verschillende ministeries zich in de nota zouden kunnen vinden (Korthals Altes, 1995). De Tweede Nota geldt achteraf gezien meer als middel om de ruimtelijke ordening in de belangstelling te brengen dan als uitvoeringsgericht ruimtelijk ordeningsinstrument. De Nota is echter, ondanks de genoemde problemen, wel succesvoller in haar beleid dan de Eerste Nota (Spit, 2003). De spreiding binnen geheel Nederland ten tijde van de Eerste Nota slaagt niet goed. De spreiding binnen West-Nederland, dat door de spontane suburbanisatie veroorzaakt wordt, is daarentegen veel sterker. In eerste instantie mislukken de pogingen om de overloop uit de grote steden op te vangen buiten de Randstad. Het latere beleid van de Tweede Nota waarmee beoogd wordt de overloop uit de grote steden te concentreren (het gebundelde deconcentratiebeleid) is meer succesvol. Dit mede omdat dit beleid gesteund is middels geldstromen (en de daarmee samenhangende regelgeving) vanuit de sector volkshuisvesting. De effectiviteit van het gebundelde deconcentratiebeleid is zodoende aanmerkelijk groter dan het eerdere nationale ruimtelijke beleid van de Eerste Nota (Spit, 2003).

Er is echter geen oog voor de negatieve effecten op de vier grote steden. Het politieke bestuur interesseerde zich eind jaren zestig, begin jaren zeventig, weinig voor het Randstadconcept. Daardoor is ook het Groene Hart, de open ruimte tussen de steden in het westen van Nederland, na 1966 meer en meer onder druk komen te staan. Er komt in de jaren zeventig steeds meer aandacht voor de negatieve aspecten van het spreidingsbeleid en het daaraan gekoppelde beleid van de gebundelde deconcentratie (Kragt, 1996). Deze negatieve aspecten zijn het economische verval en de (sociale) achteruitgang van de vier grote steden. De bevolking en het draagvlak voor voorzieningen nemen af. Er is tevens sprake van een grote werkloosheid, nog eens versterkt door een economische recessie. Met het vertrek van vooral de (meer welvarende) gezinnen worden de steden steeds eenzijdiger qua sociaal-economische en demografische samenstelling van de bevolking (Spit, 2003). Ten slotte zorgen de door de suburbanisatie opgeroepen forensenstromen voor verkeerscongestie en de daarmee verbonden milieubelasting.

Het antwoord op deze problemen komt met de Derde Nota Ruimtelijke Ordening, die in de periode 1973-1979 tot stand komt. De Derde Nota bestaat uit 3 opeenvolgende delen. Allereerst is er de Oriënteringsnota, die de onderliggende beleidsdoelen verwoorde. Daarnaast de Verstedelijkingsnota en de Nota Landelijke Gebieden, die de relevante beleidsdoelen op die afzonderlijke deelonderwerpen behandelden (Kragt, 1996). De belangrijkste doelen in de Oriënteringsnota zijn de beperking van suburbanisatie, de

clustering van groei in de groeikernen in de stedelijke regio's, het verminderen van de regionale verschillen en de beperking van mobiliteit door het integreren van wonen en werken. Er wordt een beleid van gecontroleerde groei ontwikkeld.

Er ontstaat een meer stadsvriendelijk klimaat in deze periode. Er wordt veel geïnvesteerd in de stadsvernieuwing: de stadscentra worden stapsgewijs vernieuwd. Het wonen in de stad wordt op lokaal niveau weer aantrekkelijker gemaakt om zo de suburbanisatie af te remmen. Terwijl tegelijkertijd vanuit nationaal niveau de groeikernen de overloop vanuit de grote steden moeten opvangen en spreiding van het westelijk stedelijk gebied naar overig Nederland wordt gepropageerd (Musterd en De Pater, 1992). Tevens wordt in deze nota een nieuwe omschrijving van de hoofddoelen van de ruimtelijke ordening gegeven. De verbetering van de kwaliteit van de leefomstandigheden, de zelfontplooiing van de individuele mens in een leefbaar milieu en de emancipatie van kansarme groepen worden op de agenda gezet. De toegenomen stedelijke aandacht uit zich vooral via de sociaal gerichte stadsvernieuwing (Spit, 2003).

De Derde Nota is veel concreter dan voorgaande nota's. Volgens Korthals Altes (1995) ontstaat er langzamerhand iets als een *uitvoeringsplanologie* (in tegenstelling tot de toelatingsplanologie uit de Tweede Nota). Er is brede steun ontstaan voor de gedachte dat meer aandacht voor de uitvoering noodzakelijk is in de planningsgemeenschap. De nota is tevens de eerste die de procedure van de Planologische Kernbeslissing (PKB) doorloopt.

Ondanks dat de Derde Nota meer gedetailleerd en concreet is kan deze niet als succesvol worden betiteld. Dit komt onder andere door de economische crisis in de vroege jaren '80 (Kragt, 1996). In de periode na het uitkomen van de Derde Nota ontstaan er belangrijke nieuwe inzichten. Er komt een inzicht dat ruimtelijke ordening begrensd wordt door economische condities en dat plannen meer flexibel en selectief moeten zijn. De toegenomen onzekerheid omtrent bevolkingsgroei en economische groei, en de ten gevolge van maatschappelijke ontwikkelingen veranderende waarden en normen, vragen om flexibele en aanpasbare plannen (Van der Cammen en De Klerk, 1986). Democratisering door participatie van andere partijen dan de overheid wordt doel én middel van planning en er wordt overgestapt van grootschalige plannen voor de lange termijn naar kleinschalige plannen voor de korte termijn. In de Verstedelijkingsnota, die zoals al gesteld onderdeel is van de Derde Nota, wordt het opvangkernenbeleid (groeikernen in de Derde Nota) uit de tweede nota voortgezet, maar er tekende zich tegelijkertijd een voorkeur af voor bouwlocaties in stadsgewesten in de onmiddellijke omgeving van de grote steden. Hiermee wordt feitelijk de basis gelegd voor de ontwikkeling van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening.

## **2.5 Naar de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening**

### **2.5.1 Beleidsvorming VINO ten aanzien van verstedelijking**

Het jaar 1983 kan in economisch en demografisch opzicht beschouwd worden als het absolute dieptepunt voor de steden in het algemeen en de stedelijke ontwikkeling in het bijzonder. Vanaf dit jaar is er een kentering waarneembaar in het beleid (Spit, 2003). Met de Structuurschets voor de Stedelijke Gebieden (1983-1985) wordt definitief afscheid genomen van het spreidingsbeleid en wordt het concept van de compacte stad het nieuwe streefbeeld (VROM, 1985). Het accent in het ruimtelijk beleid verschuift naar de versterking van de grote steden en het bouwen in stadsgewesten. Verdichting krijgt een duidelijke voorkeur. Als dit niet mogelijk is, moeten locaties aan de rand worden gekozen, en daarna eventueel locaties 'op afstand in aansluiting op bestaande kernen' (Brouwer, 1996).

Er wordt gezocht naar een andere, minder centralistische overheidsstructuur. Vòòr 1983 is er sprake van een ruimtelijk beleid met een belangrijk accent op de nationale overheid,

de zogenaamde 'central rule approach'. Net als in de meeste westerse landen, heeft in Nederland de nationale overheid de leidende rol in de organisatie van de verzorgingsstaat op zich genomen. Begin jaren tachtig wordt duidelijk dat het Nederlandse beleid aan een drastische verandering toe is, zeker in internationaal perspectief. In vergelijking tot andere landen neemt Nederland in dit opzicht een achterstandspositie in. Men gaat inzien dat het traditionele, institutionele patroon gewijzigd moet worden (Spit, 2003). Samenhangend met een andere overheidsrol wordt de versterking van de bestuursstructuur van de grote gemeenten bepleit, daar met name het bestuur in de grootstedelijke gebieden aan vernieuwing toe is. De huidige bestuursstructuur van de steden blijkt onvoldoende slagvaardig voor de bestaande en de toekomstige planningsopgaven. In de Vierde Nota Extra wordt dit uiteindelijk verder uitgewerkt. In 1994 worden met de Kaderwet Bestuur zeven Kaderwet-gebieden oftewel BoN-gebieden (Besturen op Niveau) gevormd, bestaande uit meerdere gemeenten. De veranderde opvatting over de bestuursstructuur wordt versterkt door de economische recessie, de maatschappelijke veranderingen en de veranderingen in de politieke partijen en hun electoraat. In een alternatieve structuur moeten marktpartijen, verenigingen, instellingen en de lagere overheden (middels decentralisatie) meer invloed krijgen (Spit, 2003). Dit streven is niet alleen ideologisch maar mede ook op grond van de afgenomen financiële armlag van de overheid. De overheid moet niet langer de regisseur, maar slechts één van de spelers op het ruimtelijke toneel zijn. In het bijzonder geldt hier het (als gevolg van bezuinigingen) terugdringen van de actieve financiële bijdrage in de woningbouw. Deze bijdrage is een belangrijk onderdeel van het uitvoeringsgerichte ruimtelijke ordeningsbeleid, de uitvoeringsplanologie.

In 1986 volgt de Nota Ruimtelijke Perspectieven, welke een analyse bevat van de ruimtelijke effecten van de sociale trends die de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland beïnvloedden. Verscheidene thema's als de Randstad en overige grote steden, technologische ontwikkelingen, demografische ontwikkelingen, milieuproblemen en transportassen komen aan bod (RPD, 1986). Deze nota is bedoeld als een discussienota en uit de discussie die volgt ontstaat de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (VROM, 1988).

In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988) van het Tweede Kabinet Lubbers wordt een soort vervolg gegeven op de thema's uit de Nota Ruimtelijke Perspectieven. Ook in deze Nota wordt een verkenning gemaakt van de volgens de nota belangrijkste maatschappelijke veranderingen en hun ruimtelijke gevolgen. Deze ontwikkelingen worden rond zes thema's gegroepeerd, namelijk: internationalisering; economie en welvaart; bevolking en huishoudens; individualisering, zelfontplooiing en emancipatie; technologische vernieuwing en als laatste mobiliteit. Voorvloeiend uit deze ontwikkelingen wordt er een aanzienlijke groei van de vraag naar ruimte verwacht. In de Vierde Nota wordt expliciet *ruimtelijke kwaliteit* als leidraad bij intensiever gebruik van de ruimte gepresenteerd. Bestaande ruimtelijke structuren moeten daarbij verbeterd worden. Voor de dagelijkse leefomgeving worden vijf basiswaarden onderscheiden: een goed onderhouden fysieke omgeving, een schoon milieu, een veilige omgeving, ruimtelijke keuzevrijheid en ruimtelijke verscheidenheid (VROM, 1988).

De Vierde Nota kan gezien worden als een verdere kentering die vanaf 1983 ingezet is. Naast de continuïteit van de reguliere doeleinden van het nationale planningsbeleid in Nederland vanaf de jaren vijftig wordt in de Vierde Nota gekozen voor de ontwikkeling van een gespreid verstedelijkt gebied met vier grote steden in de Randstad (in plaats van een aaneengesloten stedelijk gebied) en het veilig stellen van het open middengebied van de Randstad: het Groene Hart (Spit, 2003).

Ook de Europese dimensie wordt voor het eerst onderkend in de Vierde Nota. Politiek wint het besef terrein, dat (mede door de toenemende internationalisering) het belangrijk is de concurrentiepositie van Nederland te versterken. De Vierde Nota besteedt dan ook veel

aandacht aan de ontwikkeling van de Stedenring Centraal-Nederland (Randstad plus delen van Noord-Brabant en Gelderland) als motor van de Nederlandse economie. In lijn hiermee wordt een versterking van de beide belangrijke mainports, de luchthaven Schiphol en de zeehaven van Rotterdam, beoogd. Voor de regio's buiten de Randstad geldt het motto: 'regio's op eigen kracht'. Daartoe wordt er een accent gelegd op de verkeers- en vervoersinfrastructuur, een aandachtsgebied dat lange tijd verwaarloosd is geweest. Ten eerste is dit in relatie tot het versterken en behouden van de concurrentiepositie van de twee mainports en ten tweede om de interstedelijke verbindingen te verbeteren (VROM, 1988). Dit heeft uiteindelijk ook invloed op 'het wonen'.

Herstructureringsgebieden (zoals de IJ-as, Kop van Zuid en Spuikwartier) bij de binnenstad moeten met steun van het rijk milieus van internationale allure gaan worden. De infrastructuur moet worden verbeterd. Samen met de betrokken gemeenten en provincies wordt een ontwikkelingsperspectief voor het 'westelijk deel van de Randstad' (voorheen: Westvleugel), en een ander voor het Groene Hart, opgesteld (Korthals Altes, 1994). Voor verschillende belangrijke locaties zou een plan van aanpak moeten komen. Tot 2015 zou de behoefte aan uitbreiding van de woningvoorraad aanzienlijk zijn. Volgens de toelichting van de VINO zouden nog bijna één miljoen woningen in de Randstad moeten worden gebouwd (VROM, 1988). Naast de aandacht voor de vier grote steden en de omringende omgeving, zijn er nog andere stedelijke gebieden, de zogenaamde Stedelijke Knooppunten, die extra (financiële) ondersteuning krijgen. Deze zijn het antwoord op veranderingen in de productie- en verzorgingsstructuur, zoals schaalvergroting en betere communicatiemiddelen. De knooppunten moeten zo hun positie als centrum van een regio versterken. Het rijk wil deze knooppunten daarom met voorrang behandelen bij de locatie van voorzieningen (VROM, 1988). Geconstateerd kan worden dat er een nieuw evenwicht tussen vraag en aanbod naar woningen wordt gezocht op het niveau van het stadsgewest.

In de Vierde Nota wordt expliciet gemeld dat de nota niet meer alle relevante elementen van ruimtelijke planning in Nederland behandelt (VROM, 1988). Volgens de Vierde Nota vragen de waargenomen maatschappelijke ontwikkelingen niet om een integraal, maar om een selectief antwoord. Dit heeft tot gevolg dat het oude beleid uit de Structuurschetsen (naast de Structuurschets Stedelijke Gebieden is er ook een Structuurschets Landelijke Gebieden) geldig blijft. Bij het naast elkaar leggen van deze stukken met de VINO is het lastig om een beeld van het actueel geldige beleid te krijgen stelt Korthals Altes echter (1994). De regering erkent dit en wil de twee structuurschetsen samenvoegen om het planningstelsel te vereenvoudigen. Bij de regeringsbeslissing moet deze geïntegreerde structuurschets aan de Kamer worden aangeboden, om vervolgens na de parlementaire behandeling te worden gekoppeld met de planologische kernbeslissing van de Vierde Nota, zodat op die manier een integraal beleid gevormd wordt (Korthals Altes, 1994).

De rijksoverheid geeft in de Vierde Nota ook aan hoe zij, samen met andere actoren, gestalte wil geven aan het uitgezette beleid. Het rijk zou vooral ontwikkelingen in gang moeten brengen. De versterking van de marktsector en een verminderde invloed van de overheid staan hierbij centraal. Andere actoren moeten daar dan verder mee gaan (VROM, 1988). De 'regisseursrol' van de overheid veranderde richting de rol van 'organisator' en 'facilitator' (Spit, 2003). Er vindt een herbezinning plaats op de bestuursstructuur (zowel de verhoudingen tussen overheden onderling als tussen de overheid en de particuliere sector). Het traditionele organisatiepatroon wordt als uitgehold beschouwd. Dit is een verandering ten opzichte van de voorgaande nota's ruimtelijke ordening en een voortzetting van decentralistische gedachten na de Structuurschets Stedelijke Gebieden uit 1985. Naast de nadruk op een terugtrekkende overheid besteedde de Vierde Nota beperkte aandacht aan de investeringen die het Rijk wél zelf zou doen. Het geld voor de diverse projecten zou uit het anders inzetten van bestaande middelen moeten komen. Voor een aantal gebieden hoopt het

Rijk, samen met andere overheden, een nadere uitwerking van het ruimtelijke ontwikkelingsperspectief te kunnen opstellen. Voor enkele projecten (zoals de herstructureringsprojecten in de grote steden en de wegenbouw in de Randstad) ziet het Rijk mogelijkheden voor samenwerking tussen overheid en particuliere instellingen (VROM, 1988).

### **2.5.2 Rol volkshuisvesting parallel aan VINO met doorkijk naar VINEX**

De naoorlogse periode waarin de bestrijding van de woningnood een hoge prioriteit heeft, kenmerkt zich door een min of meer geleide woningeconomie. In de jaren tachtig komt, naast decentralisatie op de andere beleidsterreinen, het proces van de decentralisatie van het volkshuisvestingsbeleid op gang. In de jaren negentig wordt dit proces doorgezet. Het belangrijkste motief voor decentralisatie van het volkshuisvestingsbeleid ligt in de overtuiging dat, mede gelet op steeds groter wordende verschillen in lokale en regionale woningmarktontwikkelingen, de lokale overheid veel beter in staat is om op die ontwikkelingen een antwoord te geven (Gerrichhauzen et al. 1999). Bovendien horen in de visie van het Rijk het dragen van verantwoordelijkheden en het lopen van investerings- en exploitatierisico's zoveel mogelijk samen te gaan. In combinatie met dit uitgangspunt wordt naast decentralisatie tevens marktwerking nagestreefd.

Van der Post (2005) stelt dat de nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig' (1989), oftewel Nota Heerma, feitelijk als beleidsaanzet geldt naar de daadwerkelijke privatisering van de volkshuisvesting. De Nota Heerma stelt dat de markt de verantwoordelijkheden grotendeels dient over te nemen van de overheid. Veelal krijgt dit de vorm van privatisering van woningcorporaties en het bevorderen van samenwerking van lagere overheden met marktpartijen. De Nota kondigt een herordening van de woningmarkt aan waarbij meer 'koop' ten koste van 'huur' de doelstelling is.

Verzelfstandiging van de woningcorporaties wordt mede vorm gegeven door het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH), dat in de plaats treedt van het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV) en Besluit Geldelijke Steun Volkshuisvesting (BGSV). Het BBSH geldt vanaf 1 januari 1993 en regelt de toelating, de taken van en het toezicht op de toegelaten instellingen. De instellingen krijgen meer ruimte om hun interne bedrijfsvoering te bepalen en meer vrijheid bij het invullen van hun volkshuisvestingstaken. In de Woningwet is vastgesteld dat toegelaten instellingen uitsluitend werkzaam mogen zijn op het gebied van de volkshuisvesting. Het BBSH 1993 geeft voor het eerst een uitputtende beschrijving daarvan (Gerrichhauzen et al. 1999). De toegelaten instellingen moeten hun inspanningen primair richten op vier verantwoordingsvelden. In de eerste plaats het bij voorrang passend huisvesten van de doelgroep, de lagere inkomensgroepen, in de goedkope en betaalbare voorraad alsmede het ontwikkelen van een verkoopbeleid. In de tweede plaats het kwalitatief in stand houden van het woningbezit. Dit gaat verder dan een technisch minimumniveau, de woningen moeten passen bij de te huisvesten personen. In de derde plaats het betrekken van huurders bij beheer en beleid. Hieronder vallen het voldoen aan het informatierecht, klachtrecht en recht tot organisatie van bewoners. En in de vierde plaats het waarborgen van de financiële continuïteit. Dit laatste punt wint sterk aan belang door financiële maatregelen van overheidswege gericht op het beperken van de uitgaven samenhangend met de wens ook de investerings- en exploitatierisico's bij de uitvoerende organen te leggen. Door de zogenaamde bruteringsoperatie (zie paragraaf 4.6.1) wordt de financiële band tussen rijk en woningcorporaties vrijwel verbroken.

Het gevolg van de hierboven beschreven ontwikkeling is een professionalisering van bestuursvormen bij corporaties. Mede door overheidsvoornemen om tot een vorm van regionaal bestuur te komen hebben veel woningcorporaties hun werkgebied verruimd van stad, respectievelijk dorp naar de regio.

Ten gevolge van een toenemende concurrentie vanuit de eigenwoningsector en het in veel regio's meer ontspannen worden van de woningmarkt worden corporaties tevens actief op de markt van de koopwoningen. Een verschuiving van sociale woningbouw naar koopwoningen is op deze wijze in gang gezet.

Meer op het gebied van de gemeentelijke financiën zijn er andere verschuivingen waar te nemen. Ondanks de inkomensgroei is er nog steeds sprake van almaar oplopende objectsubsidies (VROM, 1989). De Rijksoverheid stelt namelijk grondprijzen voor sociale huurwoningen vast, grondexploitaties worden door gemeenten in samenspel met corporaties echter direct toegesneden op de te verkrijgen subsidies die daaraan vastzitten. De objectsubsidie op woningen wordt mede om die reden vanaf begin jaren negentig afgebouwd en de individuele huursubsidie wordt opgezet en uitgebouwd. Gemeenten worden nu beperkt in de ruimte tot actief grondbeleid ter beperking van financiële risico's. De zekerheid over een sluitende exploitatie voor het beheer van grond en woningen bestaat zodoende voor de gemeente niet meer.

Er is vanaf het verschijnen van de Nota Heerma tevens sprake van een hernieuwde bestrijding van de zogenaamde scheefheid (zie ook paragraaf 3.4). Met name goedkope scheefheid kost via de huursubsidies onnodig veel geld volgens de overheid. Het streven is zoveel mogelijk mensen die 'goedkoop scheef' wonen door te laten stromen naar een duurdere woning die meer overeenkomt met het inkomen. De Vinex speelt hier later verder op in door het streven naar een groot aandeel koopwoningen en duurdere huurwoningen op de Vinexlocaties om de doorstroming verder te bevorderen. In de evaluatie van de Nota Heerma wordt overigens later gesteld dat de goedkope scheefheid niet is afgenomen, maar uit vrees voor segregatie in de wijken, niet effectief meer bestreden is. Logisch gevolg van doorstroming is namelijk dat de lage inkomens achterblijven.

Weliswaar vervallen de kosten van het oude objectsubsidiesysteem maar er ontstaat een discussie, mede door de blijvende scheefheid, over de hoogte van de Rijksuitgaven die met het nieuwe subsidiesysteem gemoeid zijn, alsmede de mate van keuzevrijheid die aan huurders geboden zou moeten worden en de financiële beheersbaarheid van de regeling. In 1997 werd er paradoxaal voor een hoog (huur)niveau van individuele subsidiering gekozen. Deze keuze kwam overigens met name tot stand doordat de Tweede Kamer veel waarde hechtte aan het uitgangspunt dat ook in de toekomst de duurdere sociale huurwoningen in de VINEXlocaties voor lage-inkomensgroepen toegankelijk zouden blijven (Haffner et al. 2002).

De versterking van de marktwerking krijgt verder vorm door deregulering en liberalisatie van het huurbeleid. Tegelijkertijd wordt in de eigenwoningsector het stelsel van overheidsgaranties verzelfstandigd door middel van de totstandkoming van het Waarborgfonds Eigen Woningen. Dit is een privaatrechtelijke instelling waarbij het Rijk en de gemeenten een achtervangfunctie vervullen (Gerrichhuizen et al. 1999). Door de Vinexoperatie met het grote aandeel nieuwbouw gaan het particulier initiatief en in iets mindere mate ook de corporaties zich nadrukkelijk op de markt voor koopwoningen in de nieuwbouw bewegen.

### **2.5.3 Onderlinge verhoudingen en de resultante ruimtelijke ordening**

Niet alleen de relaties met lagere overheden, corporaties en marktpartijen veranderen. Ook bij het Rijk verschuiven de onderlinge relaties ten tijde van de Vierde Nota. De contacten van Ruimtelijke Ordening met Economische Zaken worden belangrijker, die met volkshuisvesting lijken minder te worden op nationale schaal. Op lokaal niveau is de volkshuisvesting echter sterker aanwezig (Spit, 2003). Zo speelt het economische aspect een veel grotere rol in het nationale beleid, terwijl het lokale stedelijke beleid meer is gericht op de sociale aspecten en dus op de volkshuisvesting. Een typisch staaltje van beperkte subsidiariteit in die zin. Daarmee verschilt de Vierde Nota naast eerder genoemde punten ook van de eerdere nota's: met de nadruk op het economische aspect in



het nationale beleid wordt de invloed van de economische doelen op het beleid groter ten koste van de volkshuisvesting die decennia daarvoor de boventoon voerde. Het beleid van de nota sluit hierdoor wel beter aan bij de ontwikkelingen van stedelijke revitalisatie in de andere Westerse landen. Overigens blijven volkshuisvesting en verstedelijking nog steeds belangrijke thema's voor het beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening. Het denken over verstedelijking en het stedelijk functioneren wordt beheerst door drie gedachten (VROM 1988, 2001):

- De nieuwe verstedelijking moet ruimtelijk gebundeld plaatsvinden (nabijheid boven bereikbaarheid)
- Iedere regio moet voorzien in de eigen behoefte aan wonen, werken en voorzieningen. Hiermee moet zowel de overloop uit de Randstad naar de omliggende provincies worden tegengegaan, als de spreiding van de verstedelijking over de open ruimten.
- Dagelijkse functionele relaties moeten zich afspelen binnen de schaal van een centrale stad met omliggende forensenplaatsen.

Deze drie gedachten resulteren in het 'compacte stad'-beleid. Verder wordt er ook aandacht besteed aan het verbeteren van de stedelijke kwaliteit, het aantrekkelijker maken van woon-, werk- en vrijetijdsgebieden, het creëren van toplocaties en het scheppen van hoogwaardige woongebieden. Een ander speerpunt uit de Vierde Nota is de Dagelijkse Leefomgeving oftewel Dalo (VROM, 1988). Hierbij gaat het om kwalitatieve (her)inrichting en het beheer van bestaand stedelijk gebied.

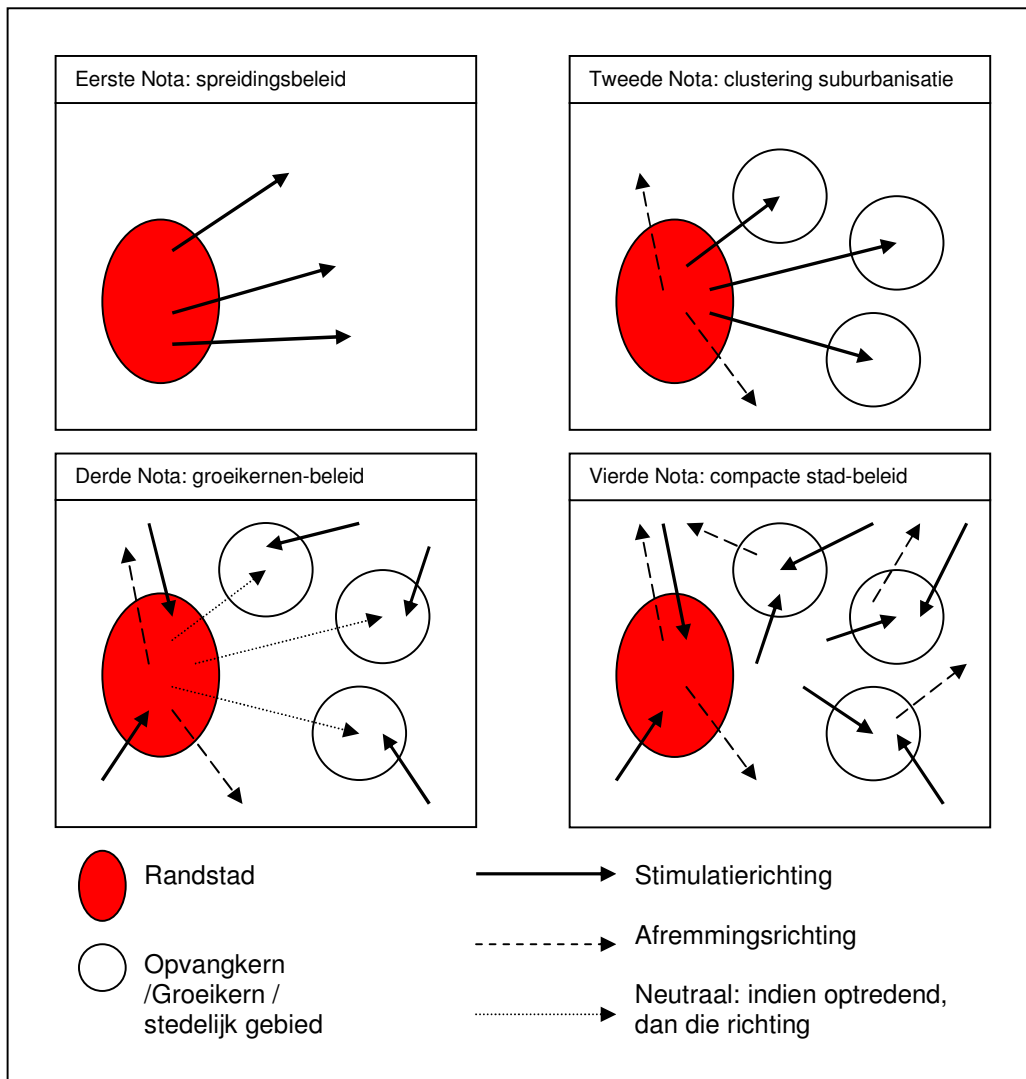
Vanwege de val van het kabinet Lubbers (1986-1989) laat de afronding van de PKB van de Vierde Nota op zich wachten. In de periode onder minister Nijpels zet de RPD al veel stappen, die onder de nieuwe minister Alders in het volgende kabinet tot de Vierde Nota Extra zouden leiden (Korthals Altes, 1994).

## 2.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van de ontwikkeling van ruimtelijk beleid in Nederland met de nadruk op verstedelijking en volkshuisvesting. Ruimtelijk beleid blijkt door de tijd sterk aan verandering onderhevig. Op de achtergrond is er echter wel degelijk sprake van een aantal 'kernpunten'. Uit de bovenstaande uiteenzetting en in navolging van Zeelenberg (2004) kan geconcludeerd worden dat de normatieve uitgangspunten binnen het Nederlandse ruimtelijke ordeningsbeleid vallen onder de noemer 'spreiding van voorzieningen, werk en welvaart of gelijkwaardigheid'. Ondanks deze consistente algemene deler heeft dit hoofdstuk op grond van de geldende onderliggende uitgangspunten een dynamische ontwikkeling getoond.

Het ordenen van de ruimte heeft vooral plaatsgevonden via het spoor van de volkshuisvesting. Gebleken is dat er vanaf het van kracht worden van de Woningwet (1901) sprake is van het daadwerkelijk (starten van het) systematisch nadenken over de volkshuisvesting. Deze historie heeft ook nu nog grote gevolgen. Recapitulerend kan gesteld worden dat met name in de jaren vijftig enkele belangrijke ruimtelijke concepten gevormd zijn die ook nu nog doorwerken in het beleid. Deze periode eindigt met de Eerste Nota, en de uiteindelijke formalisering in 1965 met de Wet op de Ruimtelijke Ordening en het Besluit op de Ruimtelijke Ordening. Ondanks eerdergenoemde padafhankelijke voortvloeiende beïnvloeding van beleidsstructuren blijkt de levensduur en kracht van veel uitvoeringsconcepten relatief beperkt. Het resulterende ruimtelijk beleid ten aanzien van de verstedelijking wordt vanaf de Eerste Nota constant bijgesteld (zie ook figuur 2.1):

- De Eerste Nota ziet een ongewenste tegenstelling tussen het Westen en de rest van Nederland en ontwikkelde ten aanzien van het verstedelijkingsbeleid en de volkshuisvesting een spreidingsbeleid.
- In de Tweede Nota wordt de spreiding, die indien ongereguleerd als ongewenst gezien wordt, vervangen door de gebundelde deconcentratie: clustering van suburbanisatie in stedelijke gebieden.
- De Derde Nota ziet vervolgens de negatieve effecten van de suburbanisatie. Effecten als economische verval en de (sociale) achteruitgang, forensenstromen en eenzijdige steden qua sociaal-economische en demografische samenstelling worden bestreden door de bestaande stad aantrekkelijker te maken. Er wordt getracht de suburbanisatie, die ondanks het aantrekkelijker maken van de steden tóch plaatsvindt, op te vangen in de groeikernen.
- Met de Vierde Nota veranderen zowel het beleid ten aanzien van de verstedelijking als de rol van de overheid. In het verstedelijkingsbeleid wordt definitief afscheid genomen van het (gereguleerde) spreidingsbeleid en wordt het concept van de compacte stad het nieuwe beleid. Verdichting krijgt een duidelijke voorkeur. Bij realisatie hiervan wordt ruimtelijke kwaliteit expliciet als streven genoemd. Wat betreft de rol van de overheid wordt decentralisatie nagestreefd en marktpartijen worden belangrijker. De regisseursrol wordt veranderd richting de rol van 'organisator' en 'facilitator'.



Figuur 2.1: Ontwikkeling ruimtelijk spreidingsbeleid ten aanzien van de volkshuisvesting in 'het vierkant' Nederland  
Bron: eigen bewerking, 2006

In de periode 1960 tot circa 1985 heerst het idee dat Nederland maakbaar is en dat daarbinnen voor de overheid en de ruimtelijke planning een belangrijke taak is weggelegd. De (ruimtelijke) ambities zijn hoog en met een snel groeiende economie worden ambitieuze visies op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland gepresenteerd. Met de economische recessie aan het begin van de jaren tachtig start een nieuwe periode. Vanaf 1985 en later in de Vierde Nota worden de ambities van de ruimtelijke planning drastisch bijgesteld. In plaats van praktische uitvoeringsgedachten wordt de blik veel meer gericht op de 'leefomgeving' en dan met name de planologische kernwaarde 'ruimtelijke kwaliteit'. Iets dat, gerelateerd aan de reeds genoemde normatieve uitgangspunten, in planologische zin alleen maar als logisch gezien kan worden. De ingezette veranderingen van de Vierde Nota worden in de Vierde Nota Extra verder uitgewerkt. Hoe dit in de Vinex gestalte heeft gekregen wordt in het volgende hoofdstuk duidelijk.

# 3 VINEX

## 3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de evolutie van het beleid ten aanzien van verstedelijking en volkshuisvesting beschreven tot en met de Vierde Nota. Dit vormt een belangrijk deel van de beleidstheorie van de Vierde Nota Extra. In dit hoofdstuk staat de Vinex centraal en ontstaat er een completer beeld van de beleidstheorie van de Vinex.

Het Vinex-beleid is grotendeels hetzelfde als het beleid dat verwoord was in de Vierde Nota. Desondanks is het feitelijk gezien een stabiel bakken van aandacht geweest de afgelopen decennia in het vakgebied van de Ruimtelijke Ordening. De reden dat er hier specifiek aandacht aan de Vinex wordt besteedt is dat er een groot verschil is te ontwaren in de aanpak ten aanzien van de woningbouw. De exacte voorwaarden worden vastgelegd in convenanten. Daarnaast ontstaat er een grotere nadruk op ruimtelijke kwaliteit. In paragraaf 3.5 is een analyse opgenomen van dit begrip ruimtelijke kwaliteit. Binnen het conceptueel model van figuur 1.1 valt dit hoofdstuk onder het Vinex-beleid.

Allereerst zal in paragraaf 3.2 het algemene beleid van de Vinex uiteengezet worden, dit om het begrip te verkrijgen voor het verstedelijkings- en volkshuisvestingsbeleid, dat in paragraaf 3.3 behandeld wordt. In paragraaf 3.4 komen vervolgens de eisen aan de Vinex-locaties aan bod, voortkomende uit het volkshuisvestingsbeleid.

## 3.2 Het ruimtelijk beleid van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra

De Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, wordt in zijn definitieve versie gepubliceerd in 1991 en uiteindelijk goedgekeurd in 1993. De regering benadrukt dat de belangrijkste punten van de Vierde Nota behouden blijven. Internationalisatie en het economische perspectief vormen nog steeds de basis van ruimtelijk beleid. Beleidspunten als het 'compacte stad'-beleid, de aandacht voor het verbeteren van de stedelijke kwaliteit, het aantrekkelijker maken van woon-, werk- en vrijetijdsgebieden, het creëren van toplocaties en het scheppen van hoogwaardige woongebieden blijven dus onbeperkt van kracht.

Verskil met de Vierde Nota is dat de Vinex zich nóg sterker op de verstedelijking en de uitvoering van het beleid richt. Dit heeft geresulteerd in gedetailleerde convenanten met lagere overheden. Naast de extra nadruk op het verstedelijkingsbeleid en de uitvoering hiervan voegt de Vierde Nota Extra tevens een grotere nadruk op het milieu en verscheidene sociale aspecten toe aan de Vierde Nota (Kragt, 1996). Onderstaand zal het beleid uit de Vinex zoals dat is beschreven ten aanzien van de volkshuisvesting/woningbouw nader uiteengezet worden.

### **3.3 VINEX-beleid ten aanzien van de volkshuisvesting**

#### **3.3.1 Woningbehoefte**

De directe aanleiding tot het aanwijzen van grootschalige woningbouw op Vinex-locaties is het realiseren van woningbouwaantallen die de woningbehoefte tegemoet komen. In de Vinex wordt vastgesteld dat er in heel Nederland in de periode 1995-2005 een behoefte aan een netto uitbreiding (toevoeging aan de voorraad minus onttrekkingen) van de woningvoorraad is met 483.000 woningen (VROM, 1991). Deze woningbehoefte-berekeningen van de Vinex zijn gebaseerd op de Primos-huishoudensprognose uit 1989. Dit betekent dus een gemiddelde jaarlijkse uitbreiding van ruim 48.000 woningen. Historisch gezien is dit geen grote jaarlijkse toevoeging. Een dusdanig lage jaarlijkse uitbreiding heeft sinds de jaren veertig niet meer plaats gehad.

Echter, al twee jaar na het verschijnen van de Vinex laat het Trendrapport Volkshuisvesting (BSM, 1992) al een grotere woningbehoefte zien dan is aangenomen bij het verschijnen van de Vinex. De Trendbrief van 1993, het regeringsstandpunt over het Trendrapport, stelt vast dat er 162.000 extra woningen nodig zijn in de periode 1995-2005, waarvan er 144.000 voor het jaar 2000 moeten worden gerealiseerd. Voor de periode 1995-2005 betekent dit, dat de Nederlandse woningvoorraad niet met 483.000 maar met 645.000 woningen moet worden uitgebreid. De woningbehoefteraming uit de Trendbrief is overigens deels gebaseerd op de Primos-huishoudensprognose van 1992. Volgens dezelfde Trendbrief was er vooral behoefte aan dure huur- en koopwoningen, ook in de verstedelijkte gebieden. Bij de berekening van deze behoefte is rekening gehouden met het beleid om de doorstroming te bevorderen (zie paragraaf 3.4). De Trendbrief gaat er verder vanuit, dat het overgrote deel van de extra locaties (dus locaties bovenop die al in de Vinex waren gepland) niet in de vier grote stadsgewesten, maar in de overige stadsgewesten moeten worden gevonden.

De belangrijkste oorzaak van de gestegen woningbehoefte is volgens de Trendbrief de toename van de buitenlandse immigratie (gezinshereniging, gezinsvorming, asielzoekers). Twee derde van de extra woningbehoefte uit het Trendrapport is hieraan toe te schrijven. In totaal gaat het om 227.000 immigranten gedurende het laatste decennium van de vorige eeuw. De rest van de extra woningbehoefte wordt verklaard uit het feit dat ouderen langer zelfstandig blijven wonen en doordat de levensduur van woonconsumenten toeneemt. De vraag is op welke manier deze woningbehoefte gerealiseerd moet worden.

#### **3.3.2. Beleid langs welke lijnen de realisatie van de woningbehoefte moet verlopen**

Concreet wordt het Vinex-beleid ten aanzien van de verstedelijking en de woningbehoefte in het al eerder genoemde compacte stad-beleid in de praktijk gebracht. Daarbij gaat het Rijk uit van concentratie van de woningbouw in de stedelijke gebieden. Iedere regio moet voorzien in de eigen behoefte aan wonen, werken en voorzieningen. Dagelijkse functionele relaties zullen zich moeten afspelen binnen de schaal van een centrale stad met omliggende forensenplaatsen (VROM, 1988; 2001). Bij de inrichting van de stadsgewesten worden de nieuwe benodigde woongebieden daarom zo dicht mogelijk bij (of bij stedelijke vernieuwing in) de bestaande steden gelokaliseerd. Het Rijk wil met deze concentratie voorkomen, in lijn met het restrictieve beleid, dat de verstedelijking zich naar binnen of buiten de Stedenring Centraal Nederland (waartoe behalve de vier grote stadsgewesten van de Randstad ook de Brabantse en Gelderse stadsgewesten behoren) en overige stedelijke gebieden uitbreidt. De niet-stedelijke open gebieden buiten de stadsgewesten moeten namelijk zoveel mogelijk open blijven volgens het Rijk (VROM, 1993). Naast het openhouden

van niet-stedelijke gebieden worden hiermee ook de volgende effecten beoogd (Brouwer, 1996):

- Een beperking van de woon-werkafstanden wordt nagestreefd en daarmee zou er een bijdrage worden geleverd aan de beperking van de (auto)mobiliteit.
- Concentratie zou meer kansen bieden aan het openbaar vervoer zodat de druk op het wegvervoer af zou nemen.
- De operatie moet bijdragen aan de versterking van het stedelijk draagvlak.

De bovenstaande argumenten samen verklaren de overheidskeuze voor compacte verstedelijking. Milieu-, mobiliteits- en sociale beleidsdoelen uit de Vinex zijn zo gecombineerd en haalbaar.

### 3.4 Eisen aan de locaties

Hierboven is gesteld wat de aanleiding tot de keuze van het 'compacte stad'-beleid en dus de aanleiding tot de situering van de locaties is. In ruimtelijke planning is er echter sprake van *site and situation*; naast situering (*situation*) heeft de plaats van een element in de ruimte ook nog bepaalde kenmerken (*site*). In de geest van de beleidsdoelen van de Vinex stelt het rijk eisen en randvoorwaarden aan de daadwerkelijke invulling van de locaties en de woningbouw die daar plaats moet vinden en daarin zijn de beoogde eigenschappen van de *site* gevat.

Het rijk stelt als belangrijke randvoorwaarde dat de woningbouwopgave voor het grootste gedeelte gerealiseerd wordt in de marktsector, en daarmee dus in de middeldure en dure categorieën. Op binnenstedelijke locaties diende tenminste 50 procent, en op uitleglocaties minimaal 70 procent in de marktsector gerealiseerd te worden (VROM, 1993). Afhankelijk van de behoefte mogen de minimumpercentages naar boven toe bijgesteld worden. De marktpartijen krijgen dus een grote taak bij de uitvoering van het woningbouwbeleid. Deze oriëntatie op de markt berust op een drietal beoogde effecten.

Het eerste effect waar het rijk op inzette middels nadruk op de markt is de zogenaamde doorstroming. Het doorstromingsbeleid wordt na de Vierde Nota geformuleerd in de Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig (VROM, 1989) en later ook in de Vinex en in de in paragraaf 3.3.1 genoemde Trendbrief (VROM, 1993). Het grootste woningtekort bevindt zich in de duurdere segmenten, terwijl er in de visie van het rijk in beginsel voldoende goedkope woningen beschikbaar zijn om de lagere inkomenscategorieën te huisvesten. Deze woningen worden echter voor een deel bewoond door huishoudens met een relatief hoog inkomen, de zogenaamde goedkope scheefheid (Dijst et al. 1998). Goedkope scheefheid komt enerzijds door een te weinig scherp toewijzingsbeleid in het verleden. Anderzijds doordat huishoudens vaak in hun goedkope woning blijven wonen wanneer hun inkomen stijgt. Het gebrek aan aantrekkelijke duurdere woningen in de stedelijke gebieden is hieraan volgens het Rijk mede debet. Het gevolg van deze situatie is, dat huishoudens met een laag inkomen in een te dure woning moeten worden gehuisvest ('dure scheefheid') en vervolgens veelal individuele huursubsidie nodig hebben. Dit is een grote financiële belasting voor het Rijk. Het geformuleerde doorstromingsbeleid houdt in dat het Rijk hoopt, door het stimuleren van de bouw van marktconforme duurdere huur- en koopwoningen in de stedelijke gebieden, een reeks verhuisketens in gang te zetten waarbij mensen die 'te goedkoop' wonen, doorstromen naar een woning die meer in overeenstemming is met hun inkomen en woonwensen (Wassenberg et al. 1994). Bij realisatie van dure woningen is deze doorstroming het grootst want juist dure woningen genereren lange verhuisketens, en dus meer doorstroming, omdat meer mensen een woning achterlaten. Het is de bedoeling dat er zo uiteindelijk goedkope sociale-huurwoningen vrijkomen voor de lagere inkomensgroepen. Dit betekent wel dat de

nieuwe duurdere woningen geproduceerd in de Vinex-periode kwalitatief aantrekkelijk moeten zijn voor de potentiële kopers (Dijst et al. 1998).

Ten tweede is de argumentatie dat de marktsector meer opbrengsten levert. Dit wordt als noodzakelijk geacht, daar de Vinex-locaties ontwikkelingstechnisch gezien vaak duurdere locaties zijn, doordat de gunstiger gelegen locaties al eerder zijn bebouwd. Op uitleglocaties en vooral op de binnenstedelijke locaties zijn de grondkosten en de ontsluitingskosten meestal hoger en bovendien is er vaak bodemsanering nodig (Dijst et al. 1998). Paradoxaal hier is dat het effect van marktwerking om deze ontwikkelingskosten voor overheden te beperken, op uitleglocaties juist leidt tot een extra factor waardoor de grondprijs is opgedreven, daar projectontwikkelaars zich hebben ingekocht om de continuïteit van hun bouwactiviteiten zeker te stellen (Wassenberg et al. 1994). Dit is mogelijk geweest omdat al in een vroeg stadium de exacte nieuwbouwlocaties zijn prijsgegeven in de Vinex zelf.

De voorziene exploitatietekorten moeten door een tweeledige verevening worden afgedekt. Binnen een locatie worden middels de grondexploitatie de benodigde sociale woningen deels bekostigd uit de opbrengsten van de marktsector. Hiernaast moeten tussen twee of meerdere locaties de eventuele exploitatietekorten op een locatie verevend worden met overschotten op andere locaties. De laatste vorm van verevening wordt vooral bewerkstelligd via de convenanten.

Het derde effect waarop het rijk inspeelt door nadruk op de markt is kwaliteit. De marktsector wordt verondersteld in staat te zijn te voorzien in een kwalitatief hoogwaardig aanbod (Dijst et al. 1998). De VINEX streeft namelijk naar “een gedifferentieerd aanbod van woningen en woonmilieus met kwaliteit en toekomstwaarde, zodat er een blijvend aantrekkelijke woningvoorraad kan ontstaan.” (VROM, 1993)

Naast de voorwaarde van meer nadruk op de marktsector heeft het Rijk voor de Vinex-locaties, naar aanleiding van de gestelde beleidsdoelen, de volgende onderling samenhangende locatiecriteria geformuleerd, deze zijn zowel site als situation gerelateerd (VROM, 1991 / VROM, 1993):

- ligging ten opzichte van het centrum van de stad, met als voorkeursvolgorde: eerst benutting van mogelijkheden in het stedelijk gebied, vervolgens aan de rand ervan en pas daarna verder weg gelegen mogelijkheden in aansluiting op bestaande kernen (nabijheid);
- ontsluiting door stedelijk/stadsgewestelijk openbaar vervoer en langzaam verkeer (bereikbaarheid);
- open ruimten vrijwaren van verstedelijking, mede ten behoeve van natuur, landschap, openluchtrecreatie en landbouw;
- samenhang wonen, werken, voorzieningen, recreatie en groenstructuur;
- uitvoerbaarheid in financieel-economische, milieu-hygiënische en bestuurlijk/maatschappelijke zin.

Er is, als gevolg van de uiteenlopende voorwaarden die het rijk stelt, sprake van een complexe opgave bij de woningbouw van de VINEX. Vanuit de volkshuisvesting is zoals gezegd als belangrijke conditie gesteld dat de woningbouw voornamelijk in de marktsector gefinancierd wordt. De ruimtelijke ordening stelt dat de opgave zodanig gerealiseerd dient te worden dat uitholling van het stedelijk draagvlak wordt voorkomen, verdere verstedelijking van het landelijk gebied beperkt blijft, en een bijdrage wordt geleverd aan de beperking van de groei van de mobiliteit. Vanuit mobiliteitsperspectief stimuleert het rijk bovendien de aanleg van hoogwaardig openbaar vervoer (HOV) op de nieuwbouwlocatie en stelt tegelijkertijd strenge eisen aan de kostendekking van de exploitatie van het openbaar vervoer. Verder wordt er gestreefd naar hoge woningdichtheid en stringente parkeernormen

om zuinig ruimtegebruik, draagvlak voor de voorzieningen en gebruik van openbaar vervoer en fiets te stimuleren.

De min of meer als kwantitatief te bestempelen eisen aan de Vinex-locaties in termen van woningaantallen, woningdichtheid, locatie van de uitleg, aandelen marktsector, dure of goedkope woningen en financiering van het geheel worden, zoals in het bovenstaande beschreven, door de overheid gekoppeld aan meer kwalitatieve eisen. De overheid wil hiermee binnen de gestelde beleidsdoelen komen tot ruimtelijke kwaliteit. Uit de onderzochte nota's blijkt dat dit een redelijk nieuw maar expliciet kernbegrip is. Daarom volgt hieronder allereerst een uitgebreide uitwerking van het begrip ruimtelijke kwaliteit in relatie tot de Vierde Nota Extra. Deze uitwerking zal zowel theoretisch als meer beleidsmatig van aard zijn.

### **3.5 Ruimtelijke kwaliteit**

#### **3.5.1 In theorie**

Ruimtelijke kwaliteit is een abstract begrip. Ondanks dat het als kernvariabele in de planologie gezien kan worden, is het een relatief jong begrip. Het speelt een belangrijke rol in de Vierde Nota, als leidraad bij intensiever gebruik van de ruimte. In de loop der jaren is menig discussie gevoerd over een verduidelijking van de terminologie. Een terugkerend probleem daarbij is steeds het subjectieve karakter. Het begrip omvat een waardering, mening en geldt dus als persoonsgebonden, tijdsafhankelijk en cultureel bepaald (Leinfelder, 2004). Teisman (1997) benadrukt dit door te stellen dat kwaliteit de uiting is van maatschappelijke preferenties.

Veelal wordt getracht door middel van het creëren van een overkoepelend begrippenkader grip te krijgen op ruimtelijke kwaliteit, hoewel het zich lastig laat vangen in allerlei afzonderlijke normen. Het is in elk geval duidelijk dat het veel verder gaat dan dat waar de overheid zich eerst op focuste. De eerdere terminologie is direct terug te voeren tot de Woningwet van 1901 en is veel meer als 'technische- of ontwerpkwaliteit' te omschrijven.

In 1998 is door de Rijksplanologische Dienst een editie van de Ruimtelijke Verkenningen gewijd aan ruimtelijke kwaliteit. Deze beziet ruimtelijke kwaliteit vanuit de verschillende invalshoeken van de beleidscyclus en tracht op deze manier hier een zo concreet mogelijk beeld van te geven. Geconcludeerd wordt dat ruimtelijke kwaliteit als begrip is te verduidelijken en dat het mogelijk is dit begrip concreet uit te werken, maar dat deze uitwerking geen universele en tijdloze geldigheid heeft (RPD, 1998). Het begrip is kortom zeer dynamisch, aldus Teisman (1997). Met in het achterhoofd de lange termijn waarop ruimtelijke ordening plaatsvindt (woningen kunnen met gemak een aantal generaties meegaan) maakt dit de uiteindelijke invulling bijzonder moeilijk.

Ruimtelijke kwaliteit grijpt terug op zeer fundamentele begrippen in de ruimtelijke ordening: functie, vorm en tijd. Hiermee samenhangende termen als samenhang, diversiteit



en duurzaamheid vinden hun maatschappelijke vertaling in de begrippen: **gebruikswaarde**, **belevingswaarde** en **toekomstwaarde** zoals die in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening verwoord zijn. De laatste set begrippen vinden hun oorsprong in het denkkader van Vitruvius, die in circa 60 voor Christus een drietal lijnen heeft uitgezet die ook in een sterk veranderde context goed hanteerbaar zijn. Volgens Vitruvius is de kwaliteit van een bouwwerk een samenspel van ‘*utilitas*’ (gebruiks- en functionele kwaliteiten), ‘*venustas*’ (schoonheid, oorspronkelijkheid, authenticiteit) en ‘*firmatas*’ (constructie, stevigheid, duurzaamheid) (Peters, 1998). In Tabel 1 wordt de samenhang van de bovenstaande begrippen schematisch weergegeven. Als nadeel kan genoemd worden dat ook aan deze begrippen een normatieve invulling gegeven kan worden. Het culturele aspect heeft hier een belangrijke invloed op. In de Verenigde Staten waar het liberale gedachtegoed prevaleert kan een andere invulling worden gegeven aan het kwaliteitsvraagstuk en de manier waarop deze te bereiken dan in ons land.

Basisbegrippen	functie	vorm	tijd
Vitruvius	utilitas	venustas	firmatas
Maatschappelijke vertaling VINO/VINEX	gebruikswaarde	belevingswaarde	toekomstwaarde

Figuur 3.1: Overzicht begrippen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit.  
Bron: (bewerking) Reijndorp et al. (1998)

Met **gebruikswaarde** wordt bedoeld de mate waarin het gebouwde of het gebied voldoet aan de eisen, die voortvloeien uit het gebruiksdoel. Het betekent dus dat allerlei activiteiten die ergens worden uitgeoefend, gemakkelijker en prettiger worden gemaakt door de bereikbaarheid, afmetingen, vormgeving en indeling van de plek in kwestie. Daarbij dienen functies zodanig ten opzichte van elkaar te zijn gesitueerd dat zij elkaar niet hinderen maar versterken. Een goede onderlinge afstemming van functies is van groot belang voor ruimtelijke kwaliteit. Begrippen die bij gebruikswaarde een belangrijke rol spelen zijn nauw verbonden met efficiëntie en effectiviteit.

**Belevingswaarde** is zeer vervlochten met gebruikswaarde enerzijds en culturele waarde anderzijds. Daarbij is niet alleen de zintuiglijke waarneming, maar ook gevoelens die men heeft en de wijze waarop men het een en ander waardeert, cruciaal. Wat door de een als prettig en veilig wordt ervaren, kan door een ander negatief beleefd worden. Ruimtelijke differentiatie en samenhang leveren vaak een positieve bijdrage aan de belevingswaarde van een gebied.

De **toekomstwaarde** van een gebied is gebaat bij een duurzaam in stand blijven van een goede kwaliteit, zodat ruimte wordt geboden voor uiteenlopende maatschappelijke activiteiten. Ruimtelijke structuren moeten ook voorzien in de behoeften van volgende generaties en zullen zich daarom eenvoudig moeten kunnen aanpassen aan veranderende wensen. Flexibiliteit en duurzaamheid hebben derhalve een gunstige invloed op de waardering van gebouwen en ruimten.

### 3.5.2 Ruimtelijke kwaliteit gespecificeerd in beleidsstukken

Het invullen van de drie waarden gebruiks- belevings en toekomstwaarde op het niveau van het nationale ruimtelijke beleid wordt gekenmerkt door een relatief hoog abstractieniveau

(VROM, 1993; Reijndorp, 1998). Het formele Vinex-beleid geeft wel indicaties maar geen scherp beeld van de beoogde ruimtelijke kwaliteit.

Het kwaliteitsbeeld van het rijk is pas vanaf 1994, na het verschijnen van de Vinex, iets verscherpt middels het project Kwaliteit Op Locatie. Hierin is de filosofie van de compacte stad nader uitgewerkt. Het probleem van de operationalisering van ruimtelijke kwaliteit wordt hierin onderkend:

*“Tedereen onderschrijft weliswaar de noodzaak van kwaliteit bij de ontwikkeling van locaties, echter bij de concretisering blijken de opvattingen uiteen te lopen. De verklaring is dat één uniform geldende definitie die tevens concreet is, niet gegeven kan worden. Toch blijft het een uiterst belangrijke vraag hoe je een proces van locatieontwikkeling moet aansturen indien je geen toetsbare kwalitatieve set van uitgangspunten hebt.”*

In Kwaliteit Op Locatie wordt ruimtelijke kwaliteit vervolgens niet gevat in een definitie maar wordt het begrip ‘kwaliteit integraal’ geïntroduceerd in de kwaliteitsbenadering. Het kwaliteitsstreven richt zich op veel meer dan op de afzonderlijke woningen alleen. Er worden dertien thema’s genoemd die gerelateerd zijn aan de integrale toepassing van het kwaliteitsbegrip. De vier hoofdthema’s hierbij zijn:

1. Nieuwe stedelijkheid: functiemenging, in het bijzonder ruimte voor economische activiteiten, hoge dichtheden, heterogeniteit, duurzaamheid en toch marktconform bouwen.
2. De relatie van de locaties aan de stadsrand met het bestaande stedelijke gebied, stedebouwkundige/infrastructurele hechting, effecten van bouwprogramma’s op de spreiding van de bevolking (doorstroming).
3. Organisatie van ruimtelijke- en woonkwaliteit, gedeeld opdrachtgeverschap, kwaliteitsbewaking tijdens planproces, relatie met publiekprivate samenwerkingsvormen, financiële vormgeving en grondbeleid.
4. Differentiatie van de rijksregeling.

In de Ruimtelijke Verkenningen van 1998 wordt vervolgens geconcludeerd dat het samenspel van individuele vrijheid en cultuur het begrip juist inhoud geeft:

*“Dankzij de bindende werking van de culturele factor is het mogelijk om overheidsbeleid te richten op ruimtelijke kwaliteit. (...) Ruimtelijke kwaliteit zou geen onderwerp van beleid zijn als er alleen maar sprake was van een uitwerking die voor ieder individu verschilt”. (RPD 1998)*

Hieruit kan verder worden afgeleid dat ruimtelijke kwaliteit is te ontleden in twee dimensies. Enerzijds is het een combinatie van doelen die de overheid stelt, anderzijds is het een individuele perceptie op kwaliteit!. Deze twee dimensies komen veelal niet met elkaar overeen. Ondanks de culturele binding kan er mogelijkwijs een botsing tussen individuele preferenties en overheidspreferenties ontstaan, zoals daar ook bij de Vinex in zekere mate sprake van is.

De overheid heeft getracht ruimtelijke kwaliteit in Nederland periodiek te toetsen. De Balans Ruimtelijke Kwaliteit 1999 is de eerste publicatie van deze periodieke monitoring van ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland, die voortvloeien uit doelstellingen van de overheid. Om uitspraken te doen over de ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit is het begrip ruimtelijke kwaliteit in de Balans Ruimtelijke Kwaliteit 1999 weer anders benaderd dan in de Ruimtelijke Verkenningen en zijn algemene kenmerken van ruimtelijke kwaliteit uitgewerkt. Deze zijn onderverdeeld in een viertal hoofdgaven voor ruimtelijk beleid, te

weten de inrichting van stedelijke én landelijke gebieden, de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving en de positie van Nederland in Europa. Bij elk van de hoofdogaven worden drie soorten doelen onderscheiden: centrale algemeen maatschappelijke doelen, strategische doelen die aangeven hoe ruimtelijk beleid bijdraagt aan het bereiken van de centrale doelen en uitvoeringsdoelen (RPD, 1998).

Een oordeel over ruimtelijke kwaliteit blijft echter wederom uiterst subjectief, hetgeen het evalueren van ruimtelijke ingrepen logischerwijs bemoeilijkt. Een onderzoek naar de effecten van intensief ruimtegebruik heeft getracht dit subjectieve component van ruimtelijke kwaliteit inzichtelijk te maken. Het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik (StIR), in 2001 opgegaan in het InnovatieProgramma Stedelijke Vernieuwing, tracht op een duurzame wijze een bijdrage te leveren aan het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit en stelt daartoe een aantal indicatoren op die het begrip ruimtelijke kwaliteit operationaliseren. Naast betrekkelijk eenvoudig te monitoren dimensies koppelt StIR een aantal subjectieve aspecten aan ruimtelijke kwaliteit. De 7 dimensies met enkele bijbehorende sleutelwoorden zijn:

1. Ruimtelijke diversiteit (o.a. accentueren verschil tussen stad en land).
2. Economische en maatschappelijke functionaliteit (bereikbaarheid en bundeling).
3. Culturele diversiteit (o.a. cultuurhistorie, landschap, multiculturele samenleving).
4. Sociale rechtvaardigheid (o.a. bereikbaarheid met openbaar vervoer, zorgvoorzieningen).
5. Duurzaamheid (o.a. EHS, veiligheid, bodem en water).
6. Esthetische beleving (o.a. uitstraling van verstedelijking, bufferzones).
7. Menselijke maat (o.a. openbare ruimte).

Voor deze dimensies, met name 'esthetische beleving' en 'menselijke maat', is het wederom vrijwel onmogelijk tot een algemeen toepasbare operationalisering te komen. Dit neemt niet weg dat deze aspecten een zeer belangrijke positie innemen bij de beoordeling van ruimtelijke ontwikkelingen, hetgeen het subjectieve karakter van ruimtelijke kwaliteit onderstreept.

Geconcludeerd kan worden dat ruimtelijke kwaliteit een erg breed begrip is dat voor elk onderdeel van ruimtelijk beleid en bij elke andere toepassing weer verschillend uitgelegd kan worden. Bovendien is ruimtelijke kwaliteit, net zoals iedere soort kwaliteit, onderhevig aan wisselende individuele, maatschappelijke en culturele waarderings. Tevens zitten tussen collectieve ruimtelijke kwaliteit en individuele ruimtelijke kwaliteit verschillen. Zoals de Rijksplanologische Dienst in de Ruimtelijke verkenningen van 1998 al stelde, is ruimtelijke kwaliteit als begrip te verduidelijken en is het mogelijk dit begrip verder uit te werken, maar deze uitwerking heeft geen universele en tijdloze geldigheid (RPD, 1998).

### **3.5.3 Methodologische invulling ruimtelijke kwaliteit**

Het begrip ruimtelijke kwaliteit blijft op bovenstaande wijze methodologisch gezien bijzonder onhandelbaar. Zoals eerder gesteld wordt er in onderzoek naar ruimtelijke kwaliteit, veelal via het creëren van een overkoepelend begrippenkader, aan een reeks kwantitatief onmeetbare grootheden, een extra set specificerende maar wederom kwantitatief slecht meetbare grootheden toegevoegd. Ondanks de problematiek hierbij is dit vanuit de literatuur de meest gevolgde werkwijze. Vanuit deze optiek wordt, om te komen tot een bruikbaarere definitie van ruimtelijke kwaliteit, recentelijk veelvuldig gebruik gemaakt van het onderzoek van Hooijmeijer, Kroon & Luttik (2001). De auteurs stellen dat het gaat om een objectivering en meer toegankelijker insteek. Er wordt ook hier teruggegrepen op de begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Er vindt een verdere verdeling plaats

in vier verschillende publieke belangen, te weten economisch, sociaal, ecologisch en cultureel (Hooimeijer et al, 2002). De auteurs komen tot de volgende matrix:

	<b>Economisch</b>	<b>Sociaal</b>	<b>Ecologisch</b>	<b>Cultureel</b>
<b>Gebruik</b>	Allocatie-efficiency Bereikbaarheid Externe effecten Multi-purpose	Toegang Verdeling Keuze Deelname	Veiligheid Hinder Verontreiniging Verdroging Versnippering	Keuzevrijheid Verscheidenheid Ontmoeting
<b>Beleving</b>	Imago Attractiviteit	Ongelijkheid Sociale veiligheid	Ruimte, Rust Schoonheid	Eigenheid Schoonheid Contrast
<b>Toekomst</b>	Stabiliteit/flexibiliteit Agglomeratie Cumulatieve attractie	Insluiting Cultures of poverty	Voorraden	Erfgoed Integratie Vernieuwing

*Figuur 3.2: Uitwerking begrip ruimtelijke kwaliteit  
Bron: Hooimeijer, Kroon & Luttik, (2001)*

Op deze wijze wordt het begrip ruimtelijke kwaliteit in een analysekader opgenomen dat in een onderzoek naar ruimtelijke kwaliteit in al zijn facetten van een gebiedsontwikkeling een bruikbaar handvat kan vormen. De auteurs stellen dat deze matrix door de gebruiker naar behoefte kan worden aangepast. Wanneer de volledige Vierde Nota Extra (inclusief beleid ten aanzien van werklocaties en landelijk gebied) wordt ontleed in kwaliteitsaspecten die vervolgens in bovenstaande matrix gepositioneerd worden, komen de in het grijs gezette elementen van de matrix naar voren. De culturele dimensie is hiermee weggevalen. Verdere toespitsing op het verstedelijkingsbeleid holt dit kader, met name voor de ecologische dimensie, verder uit. Dit betekent dat de matrix te veelomvattend is voor dit onderzoek, wat de bruikbaarheid vermindert. Onbruikbaarheid wordt verder vergroot door het feit dat in dit onderzoek wordt ingegaan op effecten van een kwaliteitsvisie in combinatie met een kwantitatieve visie zoals de overheid deze voor ogen had op landelijk, maar vooral locatieniveau, voor wat betreft de verstedelijking. De kenmerken in bovenstaande matrix vormen daarentegen een extract van wat de bestaande literatuur in zijn algemeenheid verstaat onder ruimtelijke kwaliteit (Hooimeijer et al. 2001). Een toetsing middels deze matrix of soortgelijke matrices zal dientengevolge het doel van dit onderzoek voorbij schieten.

### **3.5.4 Resumerend en operationalisatie voor onderzoek**

In het bovenstaande is de zoektocht beschreven om het begrip ruimtelijke kwaliteit binnen de Vinex te operationaliseren teneinde de realisatie van deze kwaliteit te toetsen. Hierbij zijn vanuit verschillende invalshoeken twee wegen bewandeld om tot daadwerkelijke operationalisatie te komen.

De eerste weg is die via beleidsstukken van overheidswege gericht op operationalisatie van ruimtelijke kwaliteit. Geconcludeerd is dat hierbij nog steeds een grote mate van subjectiviteit doorspeelt en er dus ook hier sprake is van moeilijk meetbare grootheden en een onbruikbaarheid voor dit onderzoek.

De tweede weg is die vanuit meer theoretische en methodologische invalshoek. Door het vatten van ruimtelijke kwaliteit in een begrippenkader en vervolgens via deductieve wijze te werken naar de specifieke ruimtelijke kwaliteitsaspecten in de Vinex, is getracht vat te

krijgen op de ruimtelijke kwaliteit die binnen Vinex bedoeld is. Hier bleek echter dat het begrippenkader niet werkbaar is voor dit onderzoek.

Beide wegen leveren zodoende een niet bevredigend uitgangspunt voor dit onderzoek. Vanwege focus op het gestelde doel van dit onderzoek, alsmede praktische overwegingen, is het noodzakelijk andere keuzes te maken om ruimtelijke kwaliteit te toetsen. Er zal, in het licht van de kwaliteitsambitie van de overheid ten aanzien van uitleglocaties, wel degelijk een uitspraak gedaan moeten worden over de gerealiseerde ruimtelijke kwaliteit.

Teruggespreken wordt daartoe op de wezenlijke gedachte achter ruimtelijke ordening: een optimale ruimtelijke allocatie creëert (mede) een ruimte die het meest geschikt is ter bevrediging van de menselijke behoeften (Voogd, 1999). De overheid tracht dit te bereiken middels beleid dat gestoeld is op een visie op welke ruimte het meest geschikt is voor het bevredigen van die menselijke behoeften. Aan te nemen is dus dat beleid zodoende impliciet alle collectieve kwaliteitsdoelen bevat. Kwaliteitsambities per locatie komen vanuit dit beleid vervolgens tot stand tijdens een proces, dat uniek is voor elke Vinex-locatie. Een stedenbouwkundig masterplan is een momentopname, een plaats- en tijdgebonden resultante van (in veel gevallen) een dialoog tussen stedenbouwkundige professionals, gemeenteambtenaren, gemeentebestuurders, andere overheden, (soms) toekomstige gebruikers, maatschappelijke organisaties en marktpartijen. Dit alles komt tot stand binnen een kader dat het Rijk stelt in de vorm van regelgeving en beleidskeuzen. Vaak verloopt deze dialoog gestructureerd en geregisseerd, maar soms ook niet. Bovendien kan voor de ene Vinex-locatie het gehanteerde kwaliteitsconcept breed en meervoudig zijn, terwijl deze voor een andere locatie beperkt is tot slechts enkele aspecten (Hof, 2006). Omdat gebleken is dat ruimtelijke kwaliteit voor een belangrijk deel door gebruikers subjectief wordt beleefd, plaats- en tijdgebonden is, breed of beperkt wordt opgevat, zijn uitspraken over het kwaliteitsniveau van een bepaalde Vinex-locatie of vergelijkingen van kwaliteitsniveaus tussen verschillende Vinex-locaties, wetenschappelijk gezien, discutabel. Hier komt bij dat bij de uiteindelijke realisatie van een stedenbouwkundig masterplan de kwaliteitsaspecten vaak afwijken van de oorspronkelijke doelstelling. Een evaluatie op plankenmerken, zoals in diverse onderzoeken reeds uitgevoerd, waaronder de evaluatie van VROM (2007), is weliswaar indicatief, maar niet volledig houdbaar.

In het eindstadium van de planuitvoering, waar de daadwerkelijk gerealiseerde kwaliteit zich aandient, moet dan ook het toetsmoment van ruimtelijke kwaliteit liggen. Een andere interpretatie van het toetskader zoals door Hooimeijer et al (2001) is vastgesteld beziet ruimtelijke kwaliteit ook in dit licht. Dauvellier en Luttik (2003) stellen dat de kwaliteitsvraag in elke planfase speelt, maar vooral in het eindstadium. Ruimtelijke kwaliteit komt vaak pas “aan het eind van het proces, bij de vraag wie betaalt de extraatjes, aan de orde” Dauvellier et al (2003). De fases die onderscheiden worden zijn de initiatieffase, de planfase, de uitvoeringsfase en de gebruiksfase. In de initiatieffase worden de ambities geformuleerd, in de planfase worden deze gekoppeld aan randvoorwaarden van het Rijk, in de uitvoeringsfase worden ambities indien noodzakelijk en mogelijk bijgesteld en in de gebruiksfase is de uiteindelijke kwaliteit definitief. Geconcludeerd kan worden dat juist in de gebruiksfase de uiteindelijke ruimtelijke kwaliteit zich aandient en het oordeel van de gebruiker, hier de bewoner van de Vinex-uitleglocatie, bij het gebruik de belangrijkste maatstaf is bij het bepalen van het niveau van de kwaliteit.

Als de uiteindelijke gebruiker in het eindstadium tevreden is, betekent dit niet noodzakelijkerwijs dat de overheidsambities ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit gerealiseerd zijn. In het voorgaande is namelijk reeds geschets dat de kwaliteitsambitie van de overheid tijdens de uitvoering al aan invloeden onderhevig is en in het uiteindelijke eindstadium niet altijd zijn weerslag vindt. In deze zoektocht naar het begrip ruimtelijke kwaliteit is verder gebleken dat er fundamentele verschillen kunnen bestaan tussen collectieve ruimtelijke kwaliteit en individuele ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke kwaliteit volgens opvattingen van de overheid hoeft niet per definitie ook de ruimtelijke kwaliteit te

zijn die een individu voor ogen heeft en die leidt tot de bevrediging van de menselijke dan wel individuele behoeften. Ruimtelijke kwaliteit is zodoende te ontleden in de eerder genoemde twee dimensies. Enerzijds is het een combinatie van doelen die de overheid stelt, anderzijds is het een individuele perceptie op kwaliteit. De individuele perceptie op kwaliteit richt zich grotendeels op de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving. Echter: de doelstellingen voor het kwaliteitsniveau hiervan worden in de overheidsambities voor de VINEX niet expliciet benoemd. Marktwerking en bundelingsdoel worden daarentegen wel expliciet benoemd. Waar de mogelijk negatieve effecten van marktwerking en het bundelingsdoel de boventoon gaan voeren en er concessies worden gedaan aan de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving kan er zelfs een frictie ontstaan tussen collectieve en individuele kwaliteit. Juist deze discrepantie is een interessante om als uitgangspunt te nemen.

De individuele ruimtelijke kwaliteit ten aanzien van een uitleglocatie wordt in dit onderzoek dan ook gelijk gesteld aan de tevredenheid van de gebruiker in de gebruiksfase. Van een goede ruimtelijke kwaliteit is dan dus sprake wanneer de behoeften van het merendeel van de gebruikers ten aanzien van woning en woonomgeving bevredigd zijn. Er wordt onderzocht of dit het geval is bij de Vinex-locaties. Tevens zal bij de case Stadshagen ruimtelijke kwaliteit ook in dit licht gezien worden. De collectieve ruimtelijke kwaliteit ten aanzien van uitleglocaties vindt zijn weerslag in de doelstellingen van het beleid en wordt dan ook in het verdere onderzoek hieraan gelijkgesteld.

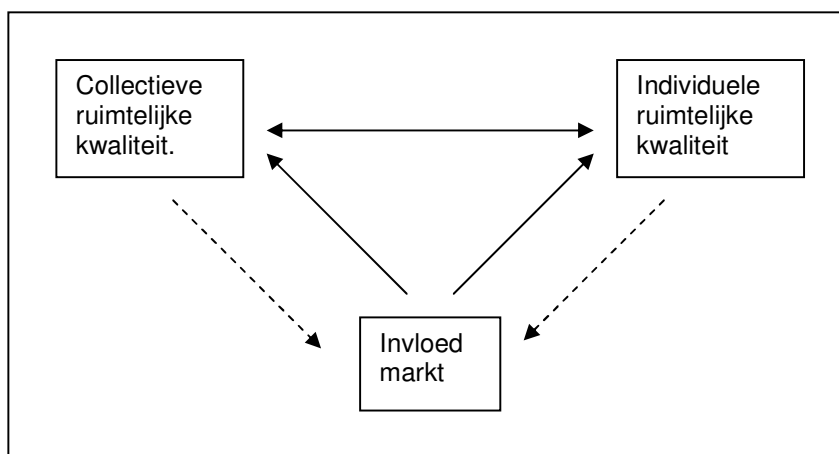
Beide actoren, zowel overheid als (woon)consument, trachten de eigen kwaliteitswens te realiseren en het resultaat te beïnvloeden. Dit speelveld en de resulterende ruimtelijke kwaliteit naast overige kenmerken van locaties wordt verder beïnvloed door de marktpartijen, een andere actor. De markt heeft geen uitgesproken kwaliteitswens maar zeker wel invloed omdat de markt wordt gestuurd door commerciële belangen, economische rationaliteit en marktwerking. Kenmerkend voor de markt is dat zij niet door de overheid wordt gecoördineerd. De functie van de markt is het voldoen aan een maatschappelijke vraag naar producten en diensten waarvoor de afnemers bereid zijn een in geld te waarderen prijs te betalen. Dit zou moeten betekenen dat de markt de kwaliteit realiseert van de uiteindelijke gebruiker omdat deze de eindprijs betaalt voor de woning. In de praktijk blijkt echter dat marktwerking geremd wordt door regelgeving van de overheid, die tot doel heeft collectieve negatieve effecten van marktwerking tegen te gaan. Er zijn aan de andere kant ook ontwikkelingen, regels en procedures die niet tot doel hebben negatieve marktwerking tegen te gaan, maar die wel degelijk de uitkomst in termen van kwaliteit beïnvloeden. Marktwerking doet zich naast het niveau van de woonconsument ook voor op een onderhandelingsniveau met de gemeente (grond) en ook hier tracht de markt winstmaximalisatie te bereiken. Grondposities worden bij aanvang van de Vinex in zowel het privaatrecht als in het publiekrecht in hoge mate beschermd en versterken zodoende de marktmacht van partijen. Maar het moment van winstmaximalisatie en de macht van de grondpositie wordt echter nogal eens door marktpartijen ondergeschikt gemaakt om het overige deel van de winst te bemachtigen. Dit vindt vaak zijn weerslag in het verkrijgen van een bouwclaim. In dit proces om een bouwclaim te bemachtigen kunnen er, omdat de kosten voor projectontwikkelaars voor grond hoger uitvallen of omdat de gemeente aanvullende eisen stelt, in de daaropvolgende projectontwikkeling concessies worden gedaan aan de ruimtelijke kwaliteit die eindgebruikers wensen.

### **3.6 Conclusie**

In dit hoofdstuk is het Vinex-beleid en eisen ten aanzien van woningbouw(locaties) uiteengezet. Een substantieel deel van dit hoofdstuk, niet in de laatste plaats vanwege de

ongrijpbaarheid van het begrip, is gewijd aan een operationalisatie voor dit onderzoek van het begrip ruimtelijke kwaliteit. Mede door een analyse van het proces van het realiseren van ruimtelijke kwaliteit bij een locatie-ontwikkeling als een Vinex-uitleglocatie en vanwege een niet bevredigende reeds bestaande sets van criteria of invalshoeken én een interessante paradoxale discrepantie tussen collectieve en individuele kwaliteit is gekozen voor een andere invalshoek. Ruimtelijke kwaliteit als analytisch concept zal in dit onderzoek beschouwd worden binnen de driehoek zoals gevisualiseerd in figuur 3.3 en hieronder verwoord:

1. Collectieve ruimtelijke kwaliteit als zijnde de doelstellingen van het beleid ten aanzien van uitleglocaties.
2. Individuele ruimtelijke kwaliteit als zijnde bevrediging behoeften van het merendeel van de gebruikers ten aanzien van woning en woonomgeving.
3. Invloed van de actor markt op de realisatie van deze ruimtelijke kwaliteit



*Figuur 3.3: Driehoek ruimtelijke kwaliteit  
De stippellijn geeft de invloed van de consument en overheid op de markt weer.*

In het verlengde hiervan is het goed om de invoering van de terminologie van ruimtelijke kwaliteit in het beleidsbeeld van de Vierde Nota en de VINEX te plaatsen. Het mag op zijn minst als opvallend genoemd worden dat de wens tot ruimtelijke kwaliteit namelijk ingevoerd wordt in een periode waarin de overheid feitelijk gezien een stapje terug wil doen. Reijndorp, Truijens, Nio & Visser (1998) stellen hierover dat het begrip ruimtelijke kwaliteit is gerelateerd aan een herinterpretatie, of zelfs herwinning, van de positie van de ruimtelijke ordening. Desondanks vindt de invoering plaats op een moment dat er feitelijk gezien minder sturingsambities gepretendeerd worden op maatschappelijk en bestuurlijk niveau. Het lijkt ofwel een ongekend vertrouwen in marktwerking te kenmerken ofwel wordt een soort paradoxale beleidsweg uitgestippeld die in de nabije toekomst wel eens tot omslachtig bijsturen of falende ontwikkelingen kan leiden. Het lijkt erop dat deze achtergrond de kern vormt van het spanningsveld beleid – uitvoering – kwaliteit op de uitleglocaties. Het volgende hoofdstuk zal hier nader op ingaan.

# 4 PRAKTIJK- ONTWIKKELINGEN VINEX

*'Veel van wat gepland is, wordt nooit gemaakt en veel van wat gemaakt wordt is nooit gepland' (Teisman, 1997)*

## 4.1 Inleiding

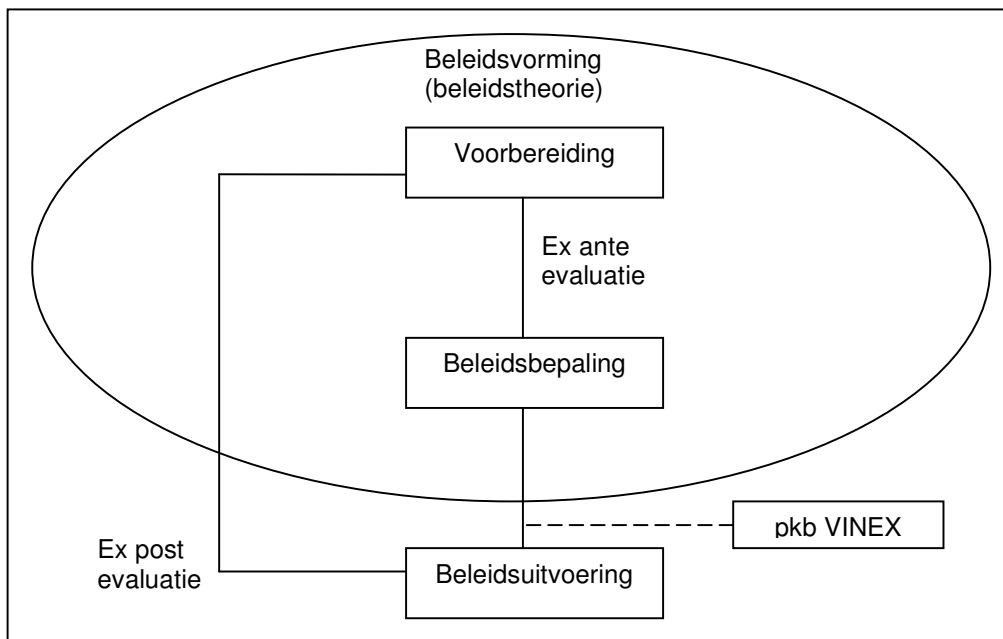
Beleidsvorming is één, de uitvoering is een tweede. In dit hoofdstuk zal geanalyseerd worden in hoeverre het voorgestelde beleid geresulteerd heeft in de beoogde resultaten voor uitleglocaties in het algemeen. In het conceptueel kader van figuur 1.1 is dit hoofdstuk te plaatsen onder de Vinex-ontwikkelingen in het algemeen. Beleidsevaluatie, in feite de essentie van dit onderzoek, kan de effecten van beleid evalueren maar ook de vaststelling van het eigenlijke beleid. Allereerst zal daarom in paragraaf 4.2 dieper worden ingegaan op het beleidsproces en de uitspraken die gedaan kunnen worden over de kwaliteit hiervan. Vervolgens volgt de analyse van de resultaten van de uitvoering van het beleid.

Paragraaf 4.3 vat de doelstelling ten aanzien van uitleglocaties samen. Paragraaf 4.4 belicht de Vinex-convenanten en de achterliggende ideeën ten aanzien van de besluitvorming en de doorwerkingstrategie naar de lagere overheden. De woningbehoefte en de vastgestelde aantallen te bouwen woningen alsmede de realisatie hiervan komen aan bod in paragraaf 4.5. Paragraaf 4.6 gaat dieper in op de financiële aspecten van de plannen en de rol van de markt hierin. Paragraaf 4.7 trekt tussentijdse conclusies hieruit en vervolgens wordt in paragraaf 4.8 ingegaan op de tevredenheid van de eindgebruiker.

## 4.2 Beleidsevaluatie



Beleidsvaluatie kan de vorm aannemen van een beoordeling van het beleidsproces als geheel. Echter: het kan ook een beoordeling zijn van de uiteindelijke effecten van het beleid en of de gestelde beleidsdoelstellingen gehaald zijn. In het verdere onderzoek staan de laatstgenoemde effecten van het Vinex-beleid voor uitleglocaties centraal. Tevens zal in het verlengde hiervan worden nagegaan of de doelstellingen gehaald zijn. In deze paragraaf wordt uiteengezet op welke wijze beleidsvaluatie in dit onderzoek gestalte krijgt. Als vereenvoudigde weergave van het beleidsproces wordt hierbij figuur 4.1 gebruikt.



Figuur 4.1: Het beleidsproces (Bron: bewerking Voogd, 1999)

In hoofdstuk 2 is gesteld dat de gevolgde weg naar beleidsvaststelling, ook wel de beleidstheorie, bestaat uit de veronderstelde relatie tussen beleidsprobleem, beleidsinzet en uiteindelijk te bereiken doelstellingen. Een *veronderstelde* relatie impliceert dat er aannames zijn gedaan in de voorbereidingsfase van het beleid. Van Mierlo (2000) toont de complexiteit door al in deze fase van het beleidsproces de oorzaken van mogelijk beleidsfalen te tonen, te weten:

1. lacunes in de wetenschappelijke onderbouwing van beleid, ofwel kennislacunes
2. valkuilen in de vertaalslag naar de beleidstheorie
3. cognitieve dissonantie en blinde ideologische vooringenomenheid
4. inadequate sturingsfilosofie

De eerste oorzaken zijn meer methodologische problemen. De laatste twee hebben te maken met hoe de samenleving bestuurd wordt. Van Mierlo ziet dat een belangrijke oorzaak van beleidsfalen, de kennislacune, al gelegen is in het feit dat wetenschappelijke onderbouwing van de vastgestelde causale verbanden tussen oorzaak en gevolg veelal ontoereikend is. Hierna worden, volgens de argumentatie van Van Mierlo, in de vertaalslag naar het bepalen van het beleid, de doel-middel relaties in de beleidstheorie niet getoetst op hun internlogische consistentie en op hun empirische houdbaarheid. Oftewel: Het is veelal niet bewezen dat een probleem wordt veroorzaakt door de vastgestelde set van oorzaken én het is veelal

niet bewezen dat de beoogde middelen om de doelstellingen van het beleid te halen ook zullen werken.

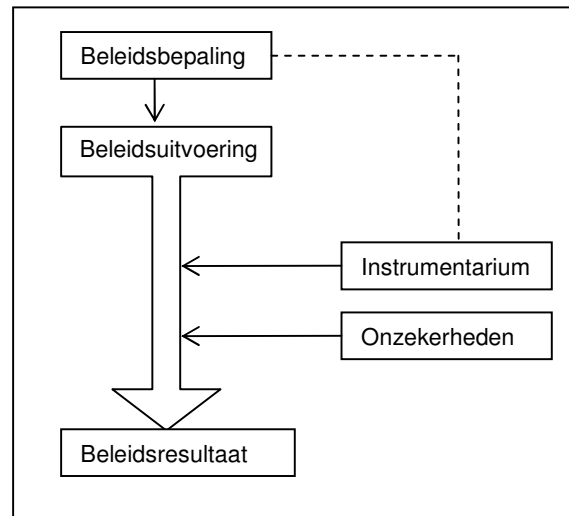
Cognitieve dissonantie en blinde ideologische vooringenomenheid zijn zaken die de methodologische problemen doorkruisen en in zekere mate ook versterken. Met cognitieve dissonantie wordt de omstandigheid bedoeld dat mensen, en dus ook beleidsmakers, de neiging hebben om informatie over de empirische werkelijkheid, die niet strookt met hun opvattingen of voorkeuren, te negeren of aan te passen. Blinde ideologische vooringenomenheid is een sterkere vorm van cognitieve dissonantie. In dit laatste geval worden feitelijke informatie en rationele afwegingen van alternatieven opzettelijk ondergeschikt gemaakt aan ideologische voorkeuren. Als laatste oorzaak van mogelijk beleidsfalen ziet Van Mierlo de inadequate sturingsfilosofie. Uit hoofdstuk 3 blijkt dat ondanks een andere sturingsrichting zoals deze ingezet wordt door de overheid tijdens de uitvoering van de Vinex, nog altijd de 'maakbaarheidsideologie' van de jaren zeventig doorwerkt in de manier van beleidsvorming en van besturing van de samenleving. Gesloten beleidsprogramma's worden ontwikkeld onder de stilzwijgende veronderstelling, dat alle benodigde informatie en kennis voorhanden is of kan worden gegenereerd, en kan worden verzameld en verwerkt in één ruimtelijk plan.

Voorgaande in acht nemend, zou er een analyse van de achterliggende beleidstheorie moeten plaatsvinden om hier reeds eventuele oorzaken van bepaalde effecten van het Vinex-beleid op uitleglocaties te vinden. Het is echter welhaast onmogelijk te reconstrueren waar en in welke mate in de vaststelling van het Vinex-beleid sprake is van bovenstaande beleidsuithollende processen. Veelal worden deze oorzaken van mogelijk beleidsfalen al geanalyseerd in ex ante beleidsevaluaties die gericht zijn op het maken van de juiste keuzes ten aanzien van de eigenlijke beleidsbepaling dan wel een eerste studie naar het realiteitsgehalte van het voorgenomen beleid. Bij het achteraf evalueren van beleid en met name de uitvoering van dit beleid, vaak gericht op het voorbereiden van nieuw beleid, is sprake van ex post evaluatie (Voogd, 1999). Omdat de Vinex het stadium van beleidsvorming ruimschoots gepasseerd is én omdat effecten zich pas aandienen in de uitvoeringsfase heeft dit onderzoek het karakter van de ex post evaluatie. De Vinex is hierbij genomen als het gegeven product van de beleidsbepaling ofwel de weergave van de beleidstheorie analoog aan de definitie van beleidstheorie volgens Maljaars (2004). Dit neemt niet weg dat er niet gewezen wordt op bepaalde elementen van het beleidsvormingsstadium wanneer deze duidelijk invloed hebben op de effecten van de uitvoering van dit beleid. Het zoeken van de overheid, tijdens de uitvoeringsfase van de Vinex, naar een nieuwe sturingswijze (de diagonale coördinatie) kent bijvoorbeeld overlap tussen beleidsbepaling en uitvoering van dit beleid.

Tijdens de uitvoering van eenmaal vastgesteld beleid moet verder voldaan worden aan allerlei randvoorwaarden om beleidsvoornemens daadwerkelijk uitgevoerd te krijgen. In de inleiding van dit hoofdstuk is al kort één van die randvoorwaarden, het instrumentarium, genoemd. Dit instrumentarium bestaat voor de Vinex onder andere uit nieuw ontworpen instrumentarium zoals een hernieuwd subsidiesysteem en de convenanten, de producten van de hernieuwde doorwerkingsstrategie van de diagonale coördinatie. Hiernaast is er ook nog sprake van reeds bestaand instrumentarium, zoals de WRO en grondbeleidsinstrumentarium. Het voldoen aan een goede beleidstheorie én de randvoorwaarden in de vorm van instrumentarium biedt echter geen garantie voor het welslagen van beleid. Een belangrijke oorzaak van het falen van de uitvoering van beleid ligt besloten in de permanente aanwezigheid van onzekerheden. In navolging van Voogd (1999) en Friend en Jessop (1969) zijn er drie structurele onzekerheden te onderscheiden: onzekerheden over de te verwachten effecten van beleidsinterventies, over keuzes die worden gedaan op aanliggende beleidsterreinen en onzekerheden met betrekking tot veranderende waarden en normen. Hier zijn nog de invloed van economische conjunctuur en de invloed van

lokale omstandigheden aan toe te voegen. Schematisch kan het voorgaande als in figuur 4.2 gevat worden.

Vooraf deze onzekerheden, die onlosmakelijk verbonden zijn aan de uitvoering van beleid, maken logischerwijs ook dat bij evaluatie achteraf het wel of niet halen van doelstellingen van beleid niet volledig toe te schrijven is aan louter dat beleid. Achteraf gezien is het echter wel beter mogelijk externe invloeden aan te wijzen dan bij aanvang van beleidsvorming mogelijk is. In dit licht gezien kan er, ondanks de onzekerheden, een indicatie gegeven worden van het welslagen van beleid en kunnen, weliswaar met een zekere terughoudendheid, bepaalde effecten toegeschreven worden aan dat beleid.



Figuur 4.2: Invloeden op beleidsresultaat

### 4.3 Doelstellingen beleid ten aanzien van uitleglocaties

Voor een doeltreffende analyse van beleidseffecten op uitleglocaties is een helder kader noodzakelijk van het overheidsbeleid en samenhangende doelstellingen en eisen ten aanzien van uitleglocaties.

In figuur 4.1 is de weg naar beleidsbepaling geschetst met de PKB Vinex als resultante hiervan en zodoende uitgangspunt van de uitvoering. In figuur 4.2 is gevisualiseerd hoe het beleidsresultaat uiteindelijk tot stand komt. Dit resultaat wordt beïnvloed door het beschikbare instrumentarium en onzekerheden. In hoofdstuk 3 zijn de beleidspunten van de PKB Vinex geschetst. Wanneer nu een extract gemaakt wordt van deze kenmerken en figuur 4.1 en 4.2 deels samengevoegd worden kan er een overzicht gemaakt worden van het eigenlijke beleid van de Vinex ten aanzien van de volkshuisvesting en meer specifiek: de uitleglocaties.

Uitgangspunt hierbij vormen de reeds genoemde locatie-eisen (VROM, 1991 / VROM, 1993):

1. ligging ten opzichte van het centrum van de stad, met als voorkeursvolgorde: eerst benutting van mogelijkheden in het stedelijk gebied, vervolgens aan de rand ervan en pas daarna verder weg gelegen mogelijkheden in aansluiting op bestaande kernen (nabijheid);
2. ontsluiting door stedelijk/stadsgewestelijk openbaar vervoer en langzaam verkeer (bereikbaarheid);
3. open ruimten vrijwaren van verstedelijking, mede ten behoeve van natuur, landschap, openluchtrecreatie en landbouw;
4. samenhang wonen, werken, voorzieningen, recreatie en groenstructuur;
5. uitvoerbaarheid in financieel-economische, milieu-hygiënische en bestuurlijk/maatschappelijke zin.

Deze locatie-eigenschappen tracht de overheid te realiseren door het voeren van beleid. Het in hoofdstuk 2 en 3 uiteengezette compacte stadbeleid, een belangrijke peiler van het overheidsbeleid, werkt door in de eerste 3 criteria. Vooral de *situation* van de locatie komt hierbij naar voren. Het tweede criterium stelt een expliciete eis aan de uitleglocatie zelf: de *site*. Deze dient ontsloten wordt door openbaar vervoer en langzaam verkeer. Het is dus logisch in het vervolg van dit onderzoek in te gaan op het succes van dit compacte stad en mobiliteitsbeleid, daar 3 criteria van de (uitleg)locaties voor woningbouw hier direct aan gerelateerd zijn. Het restrictieve beleid voor de open ruimte vertoont een grote samenhang met het compacte stad-beleid vanwege de invloed op de situering van woningbouw. Restrictief beleid moet daartoe in relatie tot dit compacte stad-beleid gezet worden. Een uitspraak over het succes van het compacte stad-beleid houdt in het licht van bovenstaande een (deel)uitspraak in over de gerealiseerde collectieve kwaliteit.

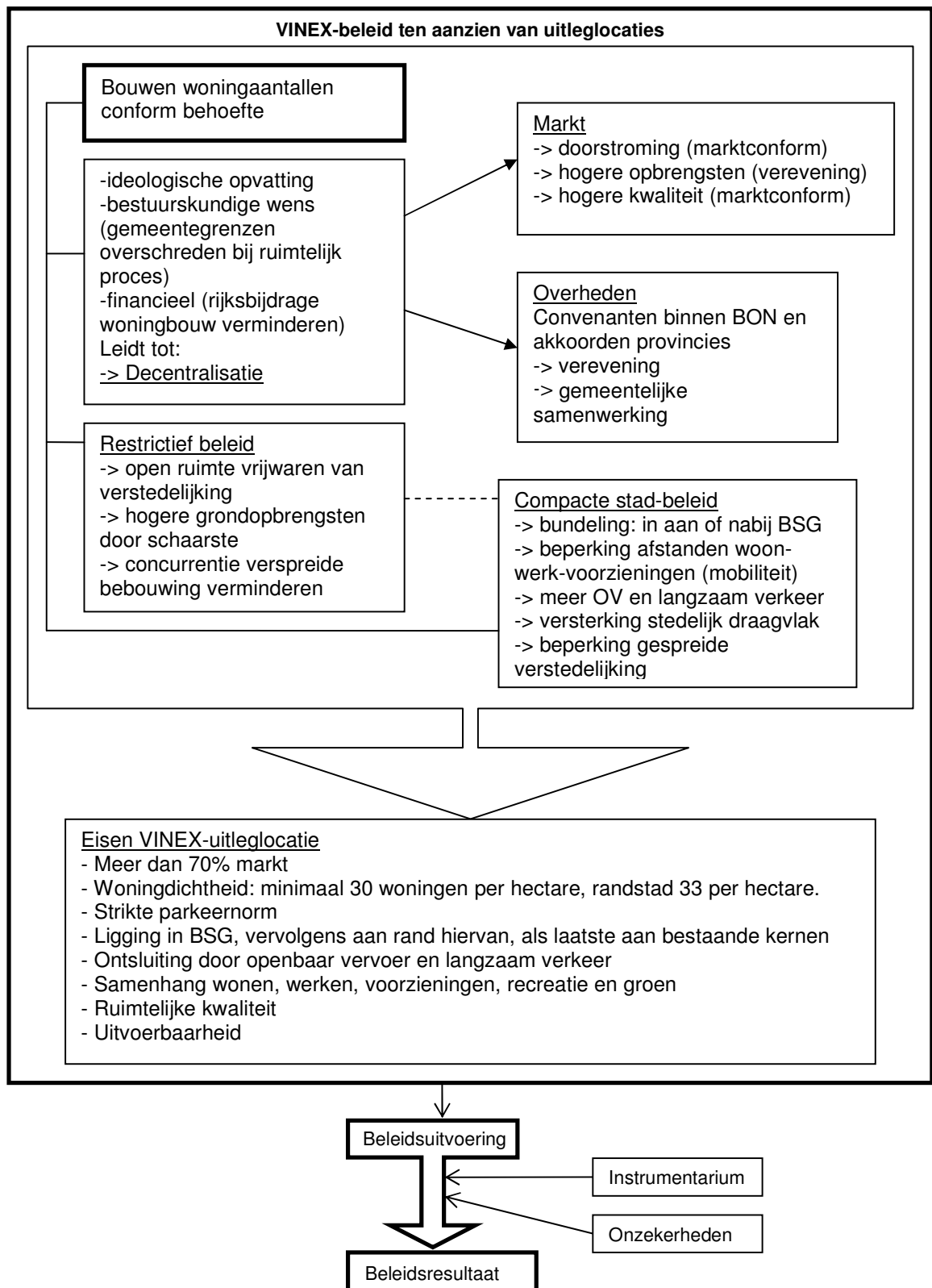
In het 4e criterium is iets over de ruimtelijke kwaliteit op de locatie zelf opgenomen. Recreatie en groenstructuur moet in samenhang met wonen, werken en voorzieningen plaatsvinden. De samenhang die hier bedoeld wordt is een directe resultante van een passage in de Vierde Nota die stelt dat iedere regio moet voorzien in de eigen behoefte aan wonen, werken en voorzieningen. Doel hiervan is dat ten eerste de overloop uit de Randstad naar de omringende provincies worden tegengegaan, en ten tweede de spreiding van de verstedelijking over de open ruimten afgeremd wordt. Deze locatie-eis is dus ook indirect te koppelen aan het compacte stad-beleid. De effecten van de samenhang zullen zich vooral aandienen in de mate van de mobiliteit die de locatie genereert.

Het zoeken naar een optimale realisatie van de noodzakelijke woningbouw is de aanzet geweest van het Vinex-beleid ten aanzien van uitleglocaties. De hierboven genoemde locatie-eisen zijn resultaat hiervan maar zijn echter niet de enige uitgangspunten van beleid. De (kwaliteits)visie van de overheid ten aanzien van uitleglocaties kan gecompleteerd worden door randvoorwaarden ten aanzien van de uitleglocaties in te vullen die volgen uit de in hoofdstuk 3 uitgevoerde analyse van het beleid.

Het resultaat van de bovenstaande overwegingen is gevat in figuur 4.3.

Het laatste criterium van de locatie-eisen houdt nauw verband met de uitvoering van beleid. Het is daarmee geen echte locatie-eis maar zeker wel van belang als voorwaarde van realisatie. De decentralisatie van de uitvoering speelt hier een belangrijke rol in. Vandaar dat het verdere onderzoek vervolgd wordt met een analyse hiervan, waarbij de effecten van de versterkte marktwerking hieraan worden gekoppeld.

Vervolgens wordt het compacte stadbeleid, dat zowel de *site* als de *situation* van de locatie sterk beïnvloed en daarmee een weerslag van de collectieve ruimtelijke kwaliteit is, geëvalueerd en tot slot wordt er ingegaan op de uiteindelijke ruimtelijke kwaliteit van de locaties in relatie tot het welbevinden van de bewoner.



Figuur 4.3: Schema Vinex-beleid ten aanzien van woningbouw-uitleglocaties

## 4.4 Uitvoering beleid

### 4.4.1 Diagonaal beleid

In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) geeft het Rijk nauwkeurig aan waar en hoe nieuwe uitbreidingslocaties gestalte moeten krijgen. Toch moeten de locaties op een decentrale wijze (marktpartijen en lagere overheden) gerealiseerd worden. Het ministerie van VROM (1993) stelt in de PKB Vinex:

*“De uitvoering is in eerste instantie een zaak van de mede-overheden en de betrokken marktpartijen”*

Omdat de beoogde Vinex -locaties veelal de gemeentegrenzen overschrijden en de intergemeentelijke samenwerking niet meer voldoet volgens de overheid, wordt er gezocht naar een sturingswijze die deze problemen ondervangt. Deze sturingswijze wordt gevonden in het diagonaal beleid.

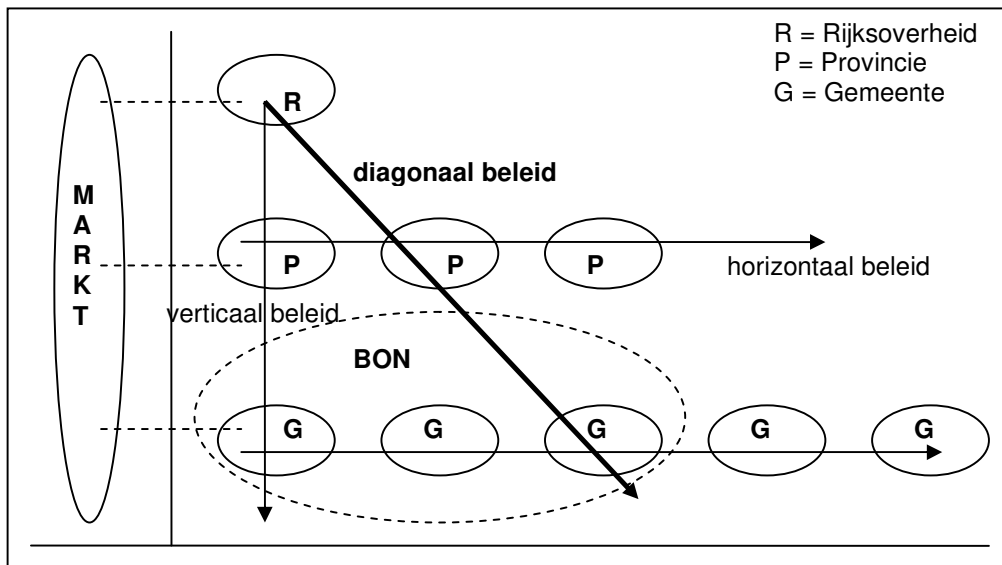
Het diagonale beleid is in wezen meer een bestuurswijze dan een beleidsvorm. Het is de benaming van de veranderde besluitvorming ten opzichte van de periode voor de Vinex. In de doorwerkingstrategie naar de lagere overheden staat het provinciale streekplan niet meer centraal. Het beleid van de Vinex richt, zoals al eerder gesteld, zich primair op andere actoren (één hiervan is de markt). Tevens zou de provincie, net als het Rijk, vooral een taak moeten krijgen in het stimuleren en faciliteren van samenwerking op intergemeentelijk niveau. Met deze aanpak wordt een verbetering verwacht ten opzichte van de minder positieve ervaring met intergemeentelijke samenwerking tot dan toe. Het rijk wil daar echter wel directe bemoeienis mee hebben. Het rijk kiest er daarmee bewust voor om zich primair te richten op het niveau van het stadsgewest. De uiteindelijke PKB-tekst (VROM, 1993) luidt:

*“Met name in die stadsgewesten waarvoor het beleid in deze PKB inzake verstedelijking en mobiliteit een belangrijke taakstelling inhoudt, is structurele intergemeentelijke bestuurlijke samenwerking noodzakelijk ten behoeve van een evenwichtige ruimtelijke afweging rond woon- en werkgebieden (plaats en functie), grootschalige recreatiegebieden en de bijbehorende bestaande en nieuwe (openbaar vervoers-) infrastructuur, incl. de te hanteren parkeernormen.”*

Deze passage geeft nog een aanvullende reden om tot vernieuwde intergemeentelijke samenwerking te komen. Een 'evenwichtige ruimtelijke afweging' is immers gebaat bij een dergelijke samenwerking. Het rijk veronderstelt dat meer samenwerking op intergemeentelijk niveau de ruimtelijke kwaliteit ten goede komt. Bij een effectievere samenwerking tussen lagere overheden kan de overheid zich tevens verder terugtrekken uit de gedetailleerde betrokkenheid bij de locatieontwikkeling op lokaal niveau. Dit strookt met de wens van de overheid de uitvoering over te laten aan marktpartijen en lagere overheden.

In plaats van de weg te bewandelen van verticale (de planologische doorwerking van overheids- tot gemeentelijke plannen) en horizontale coördinatie (de afstemming van beleid op eenzelfde bestuurlijk niveau), wordt zodoende een combinatie van beide wegen bewandeld (zie figuur 4.4). Gesproken kan worden van diagonale coördinatie (Wever et al. 2002). De complexiteit van de gekozen procedure neemt daarmee verder toe. Het is immers, naast het bereiken van de gewenste ruimtelijke kwaliteit van bijvoorbeeld de woningbouwlocaties, ook de bedoeling om vastzittende verhoudingen tussen centrum- en randgemeenten te doorbreken en om gestalte te geven aan een nieuw volkshuisvestingsbeleid, waarin de markt en de decentrale overheden een grotere rol spelen. Uiteindelijke resultante van de hernieuwde oriëntatie van de overheid is de instelling van Kaderwetgebieden en de Vinex-

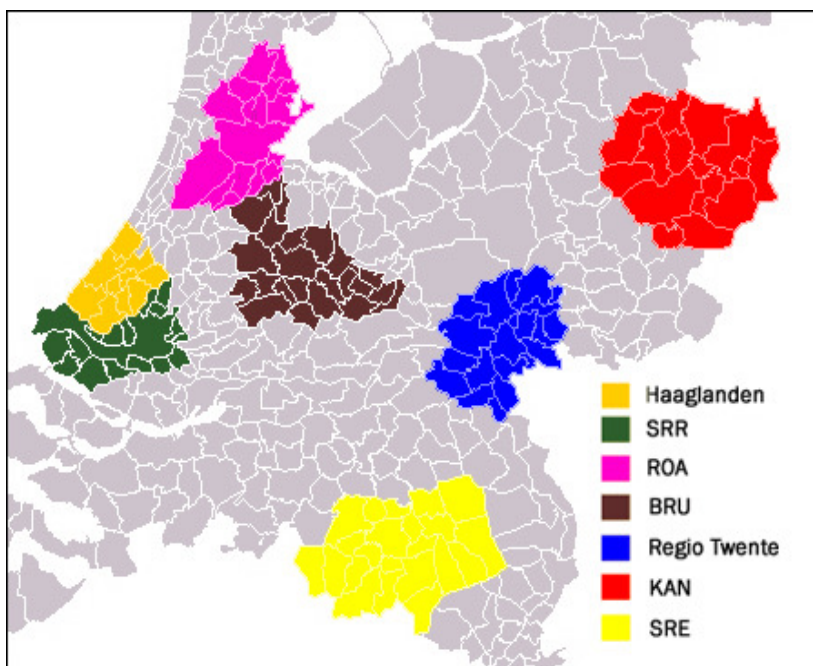
convenanten die het kader vormen waarbinnen het Rijk de uitvoering van het ruimtelijk beleid overlaat aan de lagere overheden en de markt.



*Figuur 4.4: Complexiteit diagonaal beleid en participatie markt*

#### 4.4.2 Kaderwet

De regering produceert achtereenvolgens drie nota's over de in de vorige subparagraaf uiteengezette sturingswijze, getiteld Bestuur op Niveau 1, 2 en 3 (BiZa, 1993). Deze 3 nota's gaan vooraf aan het uitbrengen van de Kaderwet Bestuur in Verandering van 1994. In deze Kaderwet zijn zeven Kaderwetgebieden ofwel BON-gebieden (Besturen op Niveau) gevormd. In figuur 4.5 zijn deze gebieden aangegeven.



*Figuur 4.5: Kaderwetgebieden in Nederland.  
 Bron: Bewerking gegevens, RPD (1996).*

De kaderwetgebieden betreffen de regio's rondom Amsterdam (Regionaal Orgaan Amsterdam oftewel ROA), Rotterdam (Overleg Orgaan Rijnmondgemeenten, ook wel Stadsregio Rotterdam oftewel SRR), Den Haag (Stadsgewest Haaglanden), Utrecht (Bestuur Regio Utrecht oftewel BRU, in januari 2004 verkleind tot 10 gemeenten), Arnhem en Nijmegen (Knooppunt Arnhem-Nijmegen oftewel KAN), Eindhoven en Helmond (Samenwerkingsverband Regio Eindhoven oftewel SRE) en de gewesten Enschede en Hengelo (Regio Twente). In 2003 behoorden in totaal 129 gemeenten tot deze kaderwetgebieden. De kaderwetgebieden zijn een vorm van geïntensiverde gemeentelijke samenwerking. Via de Kaderwet Bestuur in Verandering moeten deze samenwerkingsverbanden, ook wel stadsregio's genoemd, uiteindelijk een zelfstandige provincie-nieuwe-stijl worden met andere taken en meer bevoegdheden dan de huidige provincies. Het eerste kabinet Kok wordt echter kort na verschijnen van de Kaderwet op 22 augustus 1994 geïnstalleerd. Dit kabinet heeft een andere visie op de bestuurlijke ontwikkeling van stadsregio's en de daadwerkelijke vorming van stadsprovincies blijft uit. Extra bevoegdheden voor gemeentes en provincies wordt wenselijker gezien dan vergaande intergemeentelijke samenwerking. Als er schaalvergroting moet optreden moeten gemeentes via gemeentelijke herindelingen samengaan (Boogers et al. 2005). Verzet van inwoners vindt echter zijn weerslag in referenda en de weg van WGR-plus, gericht op diepere samenwerking van gemeentes wordt alsnog gevolgd.

Ondanks het niet verder doorzetten van de bevoegdheden van de Kaderwetgebieden kunnen er wel degelijk afspraken gemaakt worden over de woningbouw. Met de Kaderwetgebieden is het nu mogelijk samen met provincies en gemeenten, en na onderhandelingen met deze partijen, integrale afspraken voor de stadsgewesten op regionaal niveau te maken en randvoorwaarden voor de locatieontwikkeling in een convenant vast te leggen. De Kaderwet Bestuur in Verandering biedt hiernaast de regionale besturen de bij de uitvoering van de woningbouwopgave noodzakelijke bestuurlijke mogelijkheden. Op het gebied van wonen gaat het onder meer om verdeling van woningbouwcontingenten, locatiegebonden subsidies, woninggebonden subsidies, huisvestingsverordening en regionaal grondbeleid. De Kaderwetgebieden gaan vervolgens per 1-1-2005 over in WGR-plusregio's (VROM et al. 2004). De Kaderwet gaat op die datum op in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

#### **4.4.3 VINEX-uitvoeringsconvenanten**

De aspecten van de woningbouw die op regionaal niveau geregeld moeten worden zijn vastgelegd in de Vinex-uitvoeringsconvenanten: in de periode 1992-1995 getekende bestuursrechtelijke overeenkomsten, tussen de overheid en de regionale besturen van de zeven grootste stadsgewesten c.q. BON-gebieden, over de woningbouwopgave tot en met 2005. Voor de overige 19 gewesten worden met de provincies akkoorden gesloten. Bij de zeven grote stadsgewesten tekenen ook de afzonderlijke bouwgemeenten mee. De convenanten en accoorden zijn primair een instrument voor de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid dat is vastgelegd in de PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid van de Vinex, maar ook deels voor de PKB Structuurschema Verkeer en Vervoer II van januari 1992 die een overlap mét en invloed óp kent met de Vinex op het gebied van mobiliteitsbeleid.

In de Vinex-convenanten en de akkoorden met de provincies worden de exacte locaties en aantallen vastgelegd en daarnaast aanvullende overeenkomsten met betrekking op aan te leggen infrastructuur, werklocaties, groen, fasering en financiële rijksbijdragen voor bodemsanering, infrastructuur en ontwikkeling van de bouwlocaties. Er bestaan verschillen in de rijksbijdrage per locatie maar ook tussen uitleglocaties en binnenstedelijke locaties. Voor uitleglocaties is minder subsidie van het Rijk beschikbaar dan voor binnenstedelijk bouwen (Wildt et al, 1999).



De uitvoering van het Vinex-beleid is op deze wijze vastgelegd tussen het Rijk en de lagere overheden in de diverse Vinex-gebieden. Voor het geval zich onvoorziene omstandigheden voordoen die het nakomen van de afspraken in de weg staan bevatten de convenanten procedureafspraken. Partijen komen in dat geval bijeen voor overleg; in laatste instantie oordeelt zonnig de rechter (RPD, 1996).

De procedure om de uitvoeringsconvenanten vast te leggen leidt via startconvenanten. Het is hierbij de bedoeling dat de uitvoeringsconvenanten een jaar na de startconvenanten worden afgesloten. Een startconvenant bevat afspraken over bestuurlijke inspanningsverplichtingen die gericht zijn op het afsluiten van het eigenlijke uitvoeringsconvenant, dat juridisch bindende afspraken tussen de partijen bevat. Voordat de uitvoeringsconvenanten getekend worden, voeren de bouwgemeenten haalbaarheidsstudies uit. Voor sommige Vinex-locaties bestaan hiernaast al vóór het verschijnen van de Vinex gemeentelijke plannen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Vinex-locaties aan de noordrand van Rotterdam. De invulling van die locaties wordt grotendeels door de gemeenten of regionale samenwerkingsverbanden bepaald, maar wel binnen de randvoorwaarden die het Rijk en de provincie stellen (Wassenberg et al. 1994).

Problemen dienen zich in deze beginfase van de beleidsuitvoering reeds aan. Het proces voorafgaande het daadwerkelijke vastleggen van de Vinex-convenanten is, vanwege het veelomvattende karakter, langdurig en moeizaam. De ondertekening van de convenanten is dan ook vertraagd. Op 22 december 1994 wordt het eerste uitvoeringsconvenant met een kaderwet-gebied (Regionaal Bestuur Utrecht) ondertekend. De stadsgewesten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Arnhem-Nijmegen en Twente volgen en op 6 oktober 1995, vier jaar later dan de oorspronkelijke planning, volgt het laatste in een rij van zeven: de stadsregio Eindhoven. Voor de overige 19 stadsgewesten worden reeds in 1994 de afspraken vastgelegd in elf akkoorden tussen het rijk en de elf betreffende provincies (RPD, 1996). De Vinex-afspraken gelden echter voor 1 januari 1995 t/m 31 december 2004. Direct gevolg van het laat tekenen van de akkoorden is dan ook dat hier nog vóór het starten van de Vinex-periode al sprake is van planningsinertie. Een belangrijke oorzaak van deze inertie en de daaruit voortvloeiende vertraging in de woningbouw, is dat veel (rand)gemeenten zich verzetten tegen het uitgangspunt van regionale verevening van grondkosten (Wassenberg et al. 1994). Binnen de akkoorden wordt namelijk vastgelegd dat de tekorten op de grondexploitatie van de ene locatie worden aangevuld met de overschotten op de andere locatie. In de praktijk betekent dit vaak dat de randgemeenten, die meestal winst maken op de gronduitgifte, deze winst (gedeeltelijk) moeten afstaan aan de centrumgemeente, die hierop vaak verlies lijdt. Met de ondertekening van de convenanten hebben de BON-gebieden en de provincies een bepaalde uitvoeringsverplichting ten aanzien van de woningbouw en de infrastructuur op zich genomen waarop zij ook worden afgerekend. Daarbij mag er meer gerealiseerd worden, maar dit levert geen extra bijdrage op. Minder realiseren leidt echter tot vermindering van de financiële bijdrage van de overheid. Binnen de deelperioden geldt voor de Vinex-gebieden een maximale flexibiliteit, zowel naar aantallen en soorten te bouwen woningen, als naar volgorde en invulling van de aangewezen locaties. Hierbij zijn overigens door het Rijk wel strakke randvoorwaarden gesteld ten aanzien van de na te streven dichtheid (minimaal 30 woningen per hectare), de eerder genoemde verhouding markt/sociaal (70/30) en de sterke nadruk op het gebruik van fiets en openbaar vervoer in plaats van de auto. Tevens geldt, dat de bouw van een wijk niet mag worden opgeschort, zodra infrastructuur voor openbaar vervoer in aanbouw is (Broek et al. 1996). Dit blijkt een welhaast nutteloze passage, wetende dat bij het de meeste uitleglocaties het openbaar vervoer pas in het laatste stadium van de gebiedsontwikkeling gerealiseerd wordt. Paragraaf 4.7 gaat hier dieper op in.

Er zijn in totaal 35 locaties in de kaderwet-gebieden en 53 in de overige stadsgewesten in de afspraken benoemd (RPD, 1996). Daarnaast zijn er nog 10 tot 20 locaties onder de noemer

'diverse locaties' gebracht. In de praktijk valt een deel van de locaties uiteen in meerdere te bebouwen gebieden. Zo wordt de Noordrand II/III bij Rotterdam in de uitwerking onderscheiden in 5 tot 6 bouwlocaties (Wildt, et al. 1999). Ook de case Stadshagen telt twee fases met daarbinnen een zevental deelgebieden.

## 4.5 Kwantitatieve afspraken woningbouw en daadwerkelijke realisatie

### 4.5.1 Taakstelling

De Vinex-taakstelling in aantallen woningen wordt in 1991 vastgesteld en vervolgens in de convenanten vastgelegd. De procedure voor deze convenanten neemt een aantal jaren in beslag en de aantallen woningen waarover onderhandeld wordt zijn gebaseerd op de 483.000 woningen die de Vinex oorspronkelijk beoogt. Tijdens de onderhandelingen verschijnen echter enkele malen nieuwe behoefte-ramingen (zie paragraaf 3.3.1). De nieuwe behoefte komt uit op 645.000 woningen. De taken die in de convenanten zijn vastgelegd worden niet aan andere behoefte-ramingen aangepast. De onderhandelingen over deze convenanten zijn bijzonder tijdrovend gebleken, openbreken na of tijdens de onderhandelingen is alleen daarom al niet aantrekkelijk (Broek et al. 1996). De oplossing wordt gevonden door de nieuwe behoefte over te laten aan de provincies, die hierover met de betrokken gemeenten onderhandelen. Rijksinvloed op de locatie van deze nieuwe woningbouw is hiermee logischerwijs beperkt. Het bovenstaande leidt tot een totale woningbouwtaak in de convenanten en akkoorden met de provincies van 634.800 woningen. Daarvan moeten er 295.220 worden gebouwd in de Kaderwetgebieden en Almere, en 161.700 in de overige stadsgewesten (RPD, 1996 / Broek et al. 1996). Voor deze bouwtaaken geldt een prestatieverplichting voor respectievelijk de Kaderwetgebieden (inclusief Almere) en voor de betreffende 11 provincies. De resterende 177.880 woningen (waaronder ook de extra behoefte volgens de Trendbrief Volkshuisvesting 1993, zie paragraaf 3.3.1) moeten worden gerealiseerd buiten de stadsgewesten onder de noemer 'overig provincie'. Voor deze woningen hebben de provincies een inspanningsverplichting vastgelegd in aparte akkoorden.

Voor de provincie Flevoland is geen akkoord afgesloten, met uitzondering voor de taakstelling voor Almere voor het ROA. De gewenste uitbreiding van de voorraad elders in Flevoland bedraagt echter volgens de Trendbrief 14.000 woningen. Samen met de 634.800 woningen in de convenanten en akkoorden wordt zo de totale uitbreidingsbehoefte van 645.000 woningen volgens de trendbrief gedekt (RPD, 1996). In Tabel 4.6 worden de getallen overzichtelijk weergegeven. In bijlage I is een tabel opgenomen met een verdere uitsplitsing naar gemeenten, gewesten en BON-gebieden.

De Vinex-afspraken betreffen de gewenste netto uitbreiding van de woningvoorraad. Gegeven het geraamde sloopprogramma van ruim 120.000 bedraagt de bruto uitbreiding voor de periode 1995-2005 dus omstreeks 770.000. Dat is, vergeleken met de productie in de jaren 1965-85, een relatief beperkt programma. In de periode 1965-1974 zijn ongeveer 1,25 miljoen woningen gebouwd (RPD,1996).

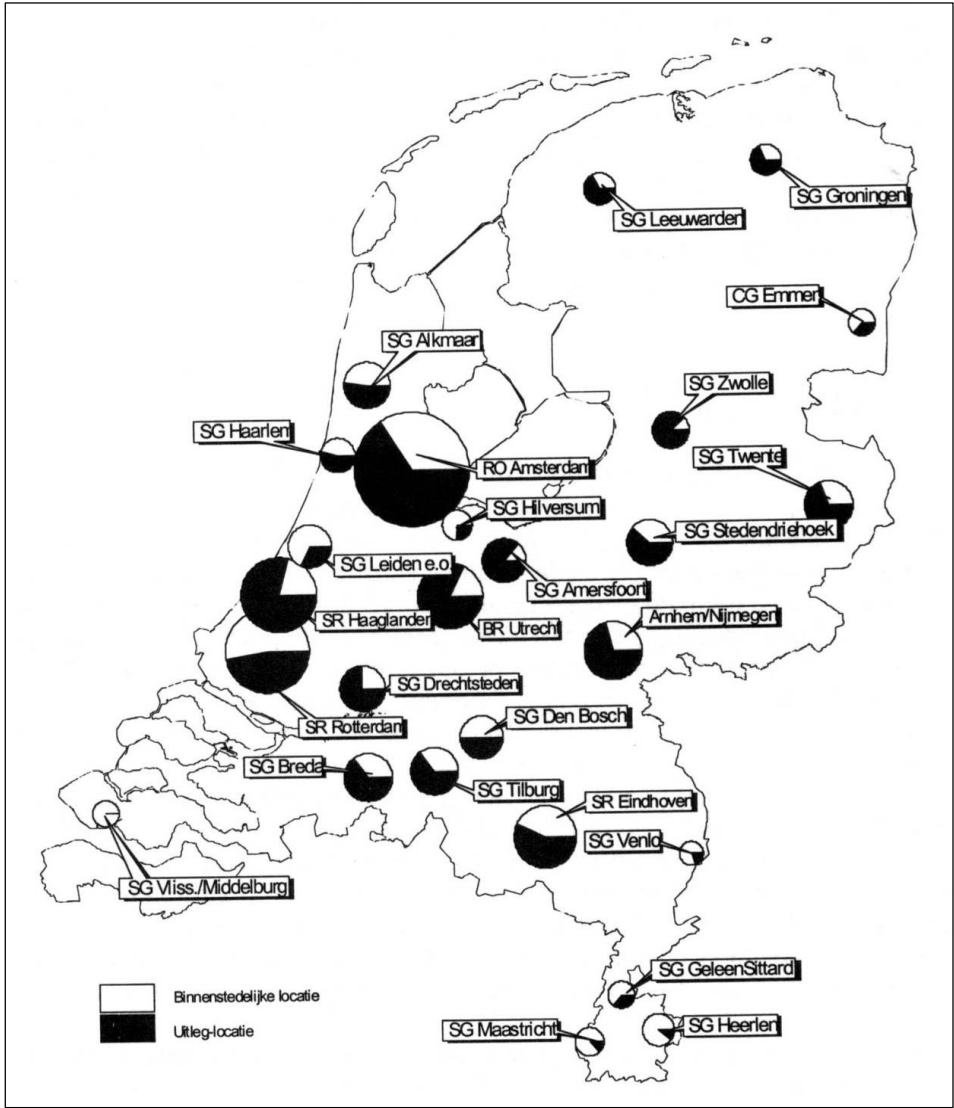
	BON-gebieden (2)	Overige stadsgewesten	Overig Provincie (1)	Totale woningbouwtaak (1)
1995-1999	190.800	95.700	141.800	428.300
1995-2004	295.220	161.700	191.880	648.800
BSG	100.450	65.350	zoveel mogelijk	-----
Uitleglocaties	194.770	96.350	zo min mogelijk	-----

(1) Inclusief overig Flevoland (14.000) voor periode 1995-2004.

(2) Inclusief Almere; minimaal 27.000 woningen.

*Tabel 4.6: Overzicht bouwtaken.  
Bron: bewerking gegevens RPD (1996) & RPD/VROM (2000)*

De totale woningbouwtaak die voor de stadsgewesten is vastgesteld is verdeeld over twee Vinex-perioden. Uit tabel 4.6 is af te leiden dat in de jaren 1995/'99 globaal rond twee derde van de totale taak moet worden gerealiseerd. Verder blijkt uit de tabel dat de uitleglocaties het grootste aandeel voor hun rekening nemen in zowel de bouwtaak van de BON-gebieden als de overige stadsgewesten. Bij het afsluiten van de convenanten en accoorden wordt ervan uitgegaan dat een derde van de totale woningbouwtaak in Bestaand Stedelijk Gebied van 1971 gerealiseerd wordt. In figuur 4.7 is de overheersing van de uitleglocaties in de stadsgewesten nog eens gevisualiseerd. Paradoxaal feit is, gegeven de doelstellingen van de Vinex op het gebied van beperking van de mobiliteit, dat voor 'overig provincie' niet is vastgelegd hoeveel woningbouw in BSG 1971 gerealiseerd moet worden. Streven is echter om zoveel mogelijk in BSG 1971 te realiseren. Gevolg van deze vrijheid voor provincies is dat de totale verdeling BSG en uitleglocaties op landelijk niveau vooraf niet bekend is. In lijn van de verdeling voor BON-gebieden en overige stadsgewesten en niet in de laatste plaats gezien het feit dat er in 'overig provincie' meer vrijheid is voor de lagere overheden om deze verdeling te bepalen, wat een neiging tot verspreide ruime bebouwing betekent, wordt landelijk minder dan een derde woningbouw in BSG gerealiseerd.



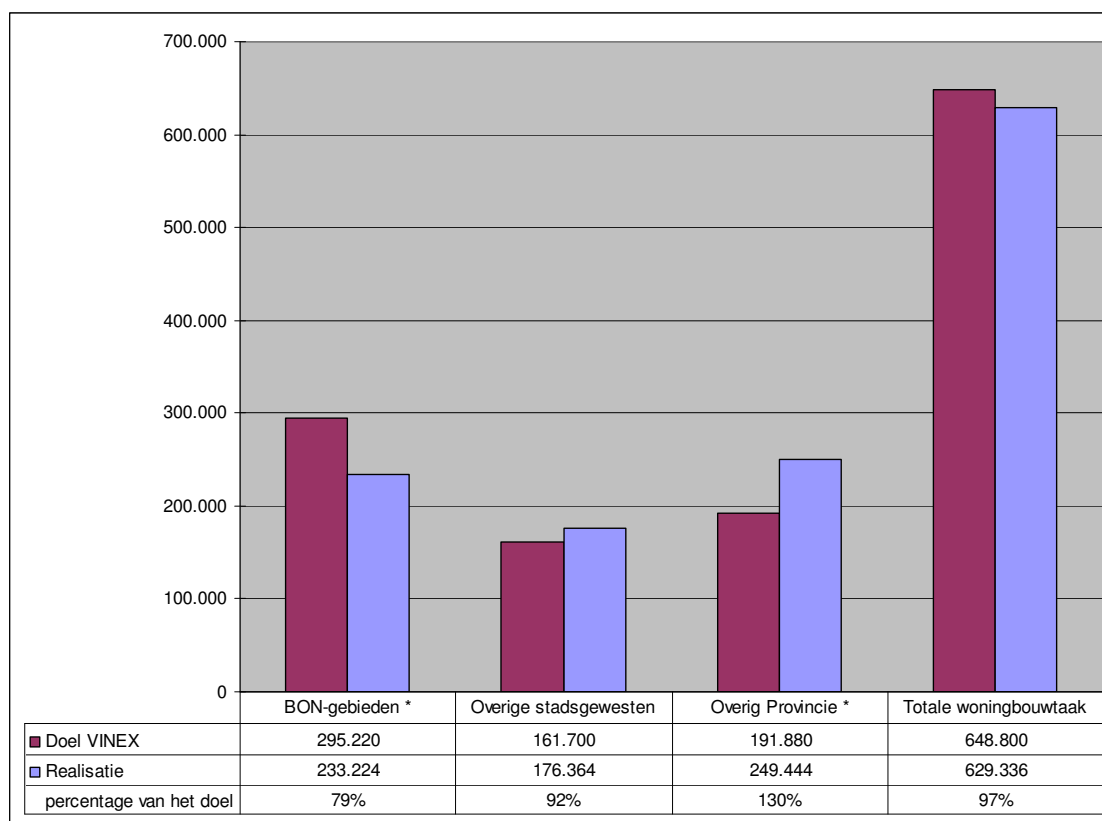
Figuur 4.7: Verdeling binnenstedelijke locaties (op basis van BSG 1971) en uitleglocaties. Bron: Dijst et al. 1998.

#### 4.5.2 Realisatie van de taakstelling

Reeds volgens de Voortgang Verstedelijking Vinex 2003 (VROM, 2004) wordt verwacht dat de totale kwantitatieve taakstelling van de BON-gebieden en de overige stadsgewesten niet gehaald zou worden. Dit wordt volgens dezelfde Voortgang Verstedelijking Vinex 2003 deels gecompenseerd door een grotere, overigens niet toereikende, uitbreiding dan gepland in de overige gebieden ('overig provincie'), wat een niet voorziene, maar gezien de woningbehoefte wel een gunstige ontwikkeling is. In termen van mobiliteitsbeperking is deze ontwikkeling echter minder gunstig.

Volgens evaluatief onderzoek van de overheid is de uiteindelijke Vinex-taakstelling gehaald (VROM, 2007). Dit onderzoek toont echter een genuanceerder beeld aan. Er is weliswaar een groot deel van de doelstelling gerealiseerd maar niet zoveel als in de oorspronkelijke doelstelling is vastgelegd.

In paragraaf 4.5.1 (tabel 4.6) is een overzicht gegeven van de in de convenanten en overige afspraken opgenomen netto toevoegingen aan de woningvoorraad. Deze aantallen zijn overgenomen in grafiek 4.6 met het daadwerkelijk gerealiseerde percentage van deze oorspronkelijke aantallen.



\* In "BON-gebieden" zijn louter de prestatiegemeenten opgenomen. Het bedraagt hier de netto aantallen. De overige gemeenten (zonder bouwtaak) in de BON-gebieden zijn meegerekend in "Overig Provincie".

*Figuur 4.8:  
Overzicht gerealiseerde bouwtaken in de Vinex-periode 1995-2004 volgens de definitie zoals die bij het ondertekenen van de convenanten en accoorden gold.  
Bron cijfers: CBS-Statline, februari 2007  
& Jókövi et al, 2006.*

In figuur 4.8 is het realisatieaandeel, uitgedrukt in zowel een percentage van het doel als absoluut, tot stand gekomen op basis van nieuwbouw minus onttrekkingen en gecorrigeerd voor de buiten de Vinex om gerealiseerde woningbouw (circa 4250 woningen in de Vinex-periode).

Op basis van deze cijfers is te stellen dat het oorspronkelijke Vinex-doel niet gehaald is. Er is zelfs een lagere productie gerealiseerd dan die in de voortgangsrapportage Verstedelijking Vinex van 2003 reeds voorzien werd:

*“Volgens de huidige inzichten komt de totale netto uitbreiding in de periode 1995-2004 op 635.000 à 640.000 woningen. Daarmee blijft naar verwachting de netto uitbreiding van de woningvoorraad in de periode 1995 tot en met 2004 met zo'n 10.000 tot 15.000 woningen achter bij de aantallen die in de Vinex convenanten zijn afgesproken.” (VROM, 2004)*

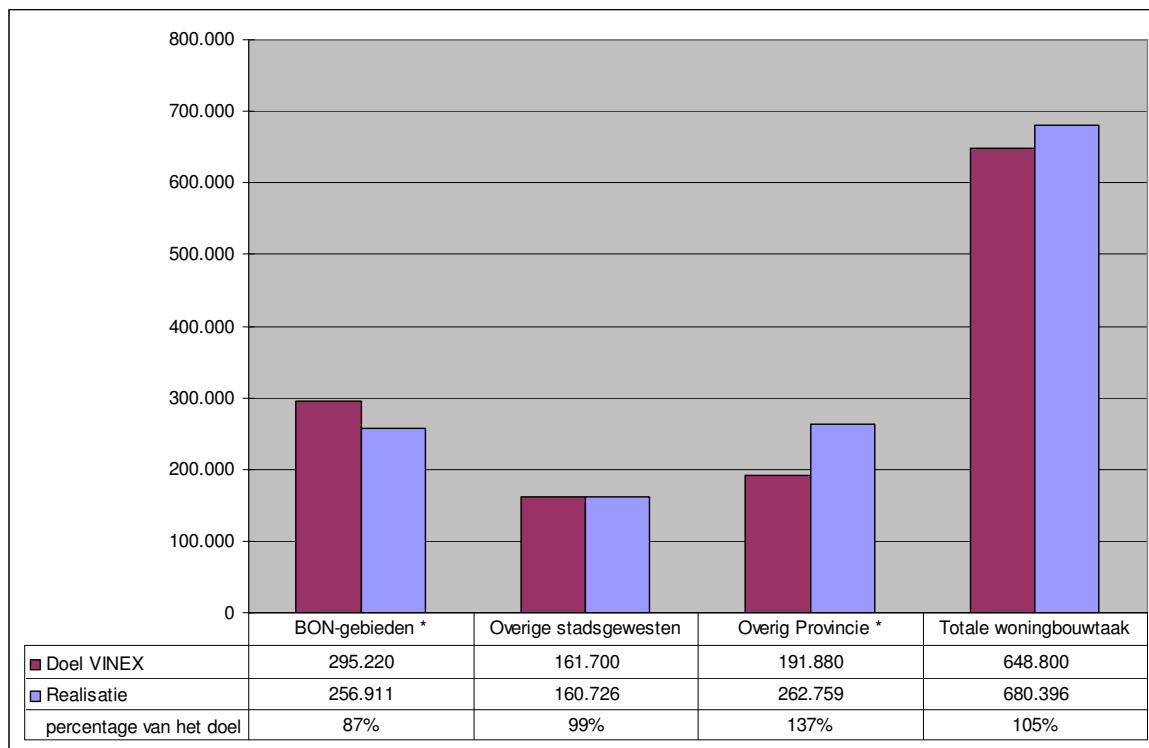
Vanaf 2003 echter, voor het eerst geprognosticeerd volgens de voortgangsrapportage Verstedelijking Vinex 2004, zou de kwantitatieve taakstelling wél gehaald worden. Dit verschil, tussen enerzijds de voortgangsrapportage 2003 en de voortgangsrapportage 2004 en anderzijds de aantallen die in andere onderzoeken genoemd worden, wordt veroorzaakt door een andere definitie van de woningproductie.

In de originele Vinex-accorden wordt er voor de productiecijfers uitgegaan van de netto toevoegingen aan de woningvoorraad: de toevoegingen aan de woningvoorraad middels nieuwbouw minus de onttrekkingen aan de woningvoorraad. De productie komt dan uit op 629.336 woningen, 19.464 minder dan de oorspronkelijke doelstelling.

Bij de eindverantwoording over de aantallen gebouwde woningen in het kader van de Vinex wordt echter voor de zeven kaderwetgebieden niet de (netto) uitbreiding maar de (bruto) woningproductie als maatstaf genomen. De woningbouw in de BON-gebieden komt dan uit op 326.183. Ook worden bij de eindverantwoording (en bij de woningbouwafspraken 2005-2010) de zogenoemde 'toevoegingen anderszins' meegeteld voor de uitbreiding. Daarbij gaat het om woningen die ontstaan door woonruimtesplitsing, bestemmingswijziging en andere oorzaken.

Oorspronkelijk werden de 'toevoegingen anderszins' niet meegerekend in de accorden omdat deze woningproductie een onzekere categorie vormt. Beleidsmatig vindt hierop ook geen sturing plaats. Volgens VROM (2005) voorziet de categorie 'toevoegingen anderszins' echter wel degelijk in de vraag naar woningen en in het terugdringen van het woningtekort. In totaal waren er volgens het CBS (CBS-Statline, 2007) tussen 1995 en 2004 in de Vinex-gebieden 48.664 toevoegingen anderszins, waarvan 26.052 in de Kaderwet-gebieden en 11.958 in de overige stadsgewesten.

Met de nieuwe definitie van netto woningproductie, inclusief de toevoegingen anderszins, komt de netto woningproductie uit op 680.396. Dit zijn 31.596 woningen meer dan de oorspronkelijke doelstelling. In figuur 4.9 zijn deze aantallen opgenomen. Zie bijlage 3 voor een verdere uitsplitsing in Vinex-gebieden.



\* In "BON-gebieden" zijn louter de prestatiegemeenten opgenomen. Het bedraagt hier de netto aantallen. De overige gemeenten (zonder bouwtaak) in de BON-gebieden zijn meegerekend in "Overig Provincie".

*Figuur 4.9:  
Overzicht gerealiseerde bouwtaaken in de VINEX-periode 1995-2004 volgens de  
definitie zoals die vanaf 2004 gold en gehanteerd wordt bij de eindverantwoording.  
Bron cijfers: CBS-Statline, februari 2007.*

Resumerend: Indien er wordt uitgegaan van de 'oude cijfers' zoals de Voortgang Verstedelijking Vinex 2005 ook verwijst naar de gegevens komt de productie na onderzoek van CBS-gegevens uit op 629.336 woningen, 19.464 minder dan de oorspronkelijke doelstelling. Zowel in de BON-gebieden als in de Overige Stadsgewesten zijn er dan minder woningen geproduceerd dan in de convenanten zijn vastgelegd. Echter met de nieuwe definitie van netto woningbouw (de 'nieuwe cijfers') én de afrekening in bruto aantallen bij de BON-gebieden zijn voor deze beide groepen de doelstellingen wel gehaald. Zonder uitspraken te doen over het latere inzicht dat 'toevoegingen anderszins' voorzien in de vraag naar woningen en de vastgestelde toetsing op bruto aantallen, is het op zijn minst opmerkelijk te noemen dat de taakstelling door deze ingrepen nu wel als gehaald wordt gezien.

Naast het niet halen van de kwantitatieve doelstelling zoals die zijn vastgesteld in de Vinex-akkoorden is het in kwantitatieve termen bundelen van de netto woningproductie niet gerealiseerd in de mate die was beoogd. Een derde deel van de netto woningproductie dient volgens afspraak plaats te vinden binnen het bestaand stedelijk gebied. Landelijk vindt echter ongeveer 27% van de toevoegingen plaats binnen het BSG van 1971. Hiernaast is, in tegenstelling tot de oorspronkelijke afspraken waarbij 70% van alle woningen binnen de BON-gebieden en stadsgewesten gebouwd zou worden en de rest in overig provincie, 62% gerealiseerd binnen de BON-gebieden en stadsgewesten (VROM, 2007).

Oorzaken hiervan spelen vooral op provinciaal niveau. Enerzijds door de in paragraaf 4.4.1 beschreven grotere vrijheid voor provincies in de realisatie van de woningbouw binnen de

noemer 'overig provincie' en anderzijds doordat er in provinciale streekplannen van voor de Vinex, die dus niet zijn aangepast aan de Vinex, nog veel plancapaciteit bestond die nog tot woningproductie leidde. Dit heeft geresulteerd in een verminderde realisatie van het bundelingsdoel. Positieve bijwerking hiervan is dat er op deze wijze, ondanks de vertraging op de grote Vinex-locaties, toch meer aan de regionale woningvraag voldaan wordt.

Er zijn een aantal oorzaken aan te wijzen van de niet gehaalde woningbouwdoelstelling in termen van aantallen. Er moet hier echter een zekere terughoudendheid betracht worden ten aanzien van het doen van algemene uitspraken daar er vaak grote verschillen zijn tussen de verschillende gebieden en omdat het vaak gaat om een complexe mix van factoren. Uit diverse onderzoeken (o.a. Jókövi et al. 2006) blijkt dat de oorzaken van vertraging van de bouw zijn terug te voeren op een drietal hoofdlijnen:

Allereerst is dat de relatief snelle invoering van de reeds beschreven ingrijpende institutionele wijzigingen in het begin van de jaren negentig. Actoren moeten opereren via een nieuwe wijze van besturen, andere financiering, en in samenhang daarmee ook aan nieuwe onderlinge verhoudingen. Het grondbeleidsinstrumentarium dat niet op orde is versterkt de problemen. Wel verbetert de praktijk geleidelijk aan wel door ervaring en betere instrumenten, waaronder de Wet Voorkeursrecht Gemeenten die vanaf 1996 naast geldigheid voor binnenstedelijke ontwikkeling ook voor gronden op uitleglocaties ging gelden.

Ten tweede heeft de verhoging van het aandeel koopwoningen (70% op uitbreidingslocaties) in de totale woningproductie deze gevoeliger gemaakt voor economische ontwikkelingen (zie ook de volgende paragraaf). Vooral een teruggang in de economie heeft invloed op de realisatie van de aantallen, zoals rond 2002 blijkt, als de vraag naar duurder koopwoningen afneemt doordat de economische conjunctuur dan verslechterd.

Ten derde versterkt de keuze voor grote Vinex-uitleglocaties de problemen. Door de lange voorbereidingstijd die op veel van deze grote locaties nodig is, komt de woningproductie later op gang.

## **4.6 De financiering en daadwerkelijke resultaten**

### **4.6.1 Doelstelling**

De BON-gebieden en de overige stadsgewesten hebben zich verplicht om de bouwopgave uit te voeren en zijn daarmee verantwoordelijk voor de realisatie binnen de randvoorwaarden. Om de ontwikkeling van de Vinex-locaties te realiseren stelt het rijk in ruil voor de uitvoeringsverplichtingen subsidies beschikbaar. Voor deze subsidiëring wordt eind januari 1994 een nieuw systeem vastgesteld, het Besluit Locatiegebonden Subsidies. Het Ministerie van VROM geeft in dit Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) nauwkeurig het kader aan voor de rijksbijdrage voor partiële dekking van grondkosten. Om een tijdige realisering van woningen te waarborgen wordt de bijdrage zonder verdere voorwaarden definitief uitgekeerd, mits het afgesproken aantal woningen wordt gebouwd (Dijst et al. 1998). De bijdragen worden lumpsum uitgekeerd. Deze lumpsum-bijdragen komen in de plaats van de saldobijdragen in de grondexploitatie, oftewel de locatiesubsidies met open einde uit voorgaande jaren. Tegenvallers worden in dit voormalige systeem gedeeltelijk of geheel vergoed. Naast de BLS-gelden zijn er ook bijdrages voor een reeks van infrastructuurmaatregelen voor de ontsluiting van de locaties en het openbaar vervoer. De BLS-gelden zijn gekoppeld aan de VINEX-taakstelling, uitgedrukt in het aantal te bouwen woningen in de periode 1995-2005. De infrastructuurbijdragen daarentegen zijn in belangrijke mate gekoppeld aan de individuele aangewezen VINEX-locaties (Wildt et al. 1999).



De totale bijdrage van het Rijk bedraagt circa 4,3 miljard euro (9,5 miljard gulden), waarvan het Ministerie van VROM 1,1 miljard euro verdeeld voor de exploitatie van de woningbouwlocaties en bodemsanering, en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ruim 3,2 miljard euro voor het openbaar vervoer dat de locaties dient te ontsluiten (Dijst et al. 1998). De overige investeringen komen voor rekening van de andere overheden en de private sector.

Er is een aantal redenen waarom het Rijk een nieuw subsidiesysteem heeft ingevoerd. Een belangrijke reden is dat het Rijk de uitgaven voor grondkosten wil verminderen. Ook wil het Rijk de hoogte van de uitgaven beter kunnen voorzien. Doordat de vroegere regelingen 'open-einde'-regelingen zijn, waarbij de subsidies achteraf kunnen worden bijgesteld, kan het Rijk nooit voorzien hoe hoog de subsidies uitvallen. Verder moet het systeem aansluiten bij het regionaliseren van bestuur. Ten slotte wil het Rijk de lagere overheden en projectontwikkelaars meer zelfstandigheid bieden (Wassenberg et al. 1994). Met deze manier van financieren wordt dus niet alleen een kostenbeperking nagestreefd maar tevens uitvoering gegeven aan het streven naar decentralisatie. Bovendien hebben de stadsgewesten zekerheid over de onderling afgestemde beschikbaarstelling van rijksbijdragen voor een langere periode dan voorheen (RPD, 1996). Het streven naar decentralisatie en het verminderen van uitgaven is ook van toepassing op de sociale woningbouw. De overheid bewerkstelligt dit via de bruteringsoperatie van 1 mei 1994. Deze bruteringsoperatie houdt in dat de subsidies van het Rijk aan de woningcorporaties (in totaal 16,7 miljard euro) weggestreept worden tegen leningen die de corporaties bij het Rijk hebben gesloten (in totaal 12,1 miljard euro). Het resterende bedrag wordt uitgekeerd waarna de corporaties zelfstandig moeten opereren.

Doordat de BLS-gelden lumpsum worden uitgekeerd komen alle prijs-, markt- en uitvoeringsrisico's verbonden aan de grondexploitatie voor rekening van de uitvoerende actoren. Gemeentes dienen eventuele financieringstekorten die de rijksbijdrage te boven gaan op te vangen door verhoging van de grondprijzen, het inzetten van reserves, verevening tussen de diverse plannen in de tot het stadsgewest gerekende gemeenten en bijdragen van de niet-bouwgemeenten in dat stadsgewest. Bovendien zijn de toekomstige winsten op de exploitatie van bouwgronden voor winkels, kantoren en bedrijven in de marge van de Vinex-locaties door het Rijk voor de BON-gebieden al tevoren ingeschat (Broek et al. 1996). Hiermee wordt bij het vaststellen van de bijdrage ook rekening gehouden, hetgeen de risico's voor de stadsgewesten belangrijk vergroot. De tekorten zijn door het Rijk, ongeacht de mogelijke werkelijke kosten, gesteld op een bepaald normbedrag per woning. De helft van het totaalbedrag wordt als rijksbijdrage in reël gelijke jaarlijkse termijnen uitgekeerd (RPD, 1996).

Het Rijk gaat er aan het begin van de Vinex-periode van uit dat de vraag naar duurdere woningen zich doorzet. Een deel van de tekorten kan hiermee afgedekt worden. Hiernaast kunnen de hogere grondprijzen, die de resulterende tekorten tevens moeten opvangen, volgens het Rijk worden gerealiseerd door het scheppen van een zo groot mogelijk tekort aan bouwgrond buiten de aangewezen VINEX-locaties (Broek et al. 1996). De provincies moeten deze bouwgrondtekorten veroorzaken en garanderen middels het restrictief beleid, waarbij de bouw in vooral de landelijke gemeenten tot een minimum beperkt wordt. In deze gemeenten moet de woningbouw beperkt blijven tot de eigen behoefte, dikwijls (zoals in het Groene Hart) minder dan deze.

De redenering luidt, dat door de garantie van het restrictief beleid de gemeenten en gewesten er op kunnen vertrouwen dat de veronderstelde gevolgen van de schaarste aan locaties (lees: sterke en structurele stijging van grondprijzen) ook onmiddellijk zullen optreden en bovendien in de door het Ministerie van VROM verwachte omvang. De resulterende winsten worden geacht de financiën van de gemeenten te versterken, daar deze theoretisch eigenaar van de grond is (Broek et al. 1996). Eventuele prijsopdrijving van de

huizen wordt niet expliciet als mogelijk nadelig uitvloeisel gezien hiervan, want dit zou theoretisch geen invloed hebben op de afzet omdat door het restrictieve beleid de concurrentie van woningbouw buiten Vinex-locaties met die op Vinex-locaties beperkt blijft in termen van aantallen.

#### **4.6.2 De financiële praktijk en het samenspel met de actor markt.**

Overheidssturing vindt plaats in een complex netwerk waarin actoren wederzijdse afhankelijkheden kennen onderling. Uit het bovenstaande spreekt een nadruk op de participatie van marktpartijen en het pleidooi voor terugtrekking van de overheid die onder andere moet leiden tot een beperking van de financiële bijdrage van de overheid. De financiële bijdrage en deelname van de overheid is aan het einde van de Vinex-periode weliswaar minder dan voorheen, maar de wijze waarop dit plaats heeft gevonden heeft door verscheidene factoren meerdere, niet voorziene, effecten gehad. Vanuit een relatief hiërarchisch besturingsapparaat is vanaf de Nota Heerma steeds meer ruimte ontstaan voor een vorm van diagonale coördinatie tussen de overheidslagen. Analoog aan Teisman (1992) kan in het verlengde hiervan, wanneer tevens marktpartijen een rol spelen, gesproken worden van netwerkbenadering. Dit leidt tot veranderingen in het speelveld die uiteindelijk in endogene en exogene zin de resultaten van beleid beïnvloeden. Paragraaf 3.6 heeft reeds de bijzonder paradoxale situatie naar voren gebracht aangaande het spanningsveld beleid – uitvoering – kwaliteit op de uitleglocaties. Het mag op zijn minst als opvallend genoemd worden dat de wens tot ruimtelijke kwaliteit namelijk ingevoerd wordt in een periode waarin de overheid feitelijk gezien, zowel sturend als financieel, een stapje terug wil doen.

Om een verhelderend kader te scheppen van deze aanpassingen en deze te koppelen aan de ontwikkeling van VINEX-wijken in relatie tot de doelstellingen, financiële middelen en de verwachte conjunctuur en ontwikkelingen waar deze op gebaseerd zijn, wordt in deze paragraaf ingegaan op de specifieke ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden op de vastgoedmarkten ten aanzien van woningbouw.

Om de markt te kenschetsen kan gesteld worden dat deze in termen van potentie bijzonder goed te noemen is in de jaren negentig (Van der Post, 2005). Mede onder invloed van de dalende hypotheekrente en inkomensgroei laten deze jaren een grote toename van de vraag naar woningen zien. Restrictief ruimtelijk beleid zorgt wel degelijk voor grote krapte op de woningmarkten. Mede hierdoor stijgen de winsten op koopwoningen in de eerste jaren van de VINEX-periode sterk, zoals de overheid voorzien heeft bij het vaststellen van de VINEX. De sterke vraag op grond van bevolkingsgroei en ruimtevraag, maakt de marktomstandigheden nog gunstiger. De combinatie van de decentralisatie en privatisering met de ruimtelijke ordening vormt zo een bijzonder interessante marktsituatie voor projectontwikkelaars om actief gronden te verwerven in de VINEX-gebieden. Hierbij zijn er twee versterkende mechanismes. Ten eerste spelen gemeenten vaak een stimulerende rol wegens de vaak beperkte gemeentelijke financiële mogelijkheden. Ten tweede is er een prettige uitgangspositie die wederom direct gerelateerd is aan het restrictieve beleid, dat oorspronkelijk, naast het openhouden van de ruimte, als neven doel had meer opbrengst te genereren. Op 14 november 1990 maakt het Rijk namelijk de belangrijkste potentiële bouwlocaties publiekelijk. Het ontwikkelingsrisico neemt hiermee nadrukkelijk af voor projectontwikkelaars, door de helderheid van toekomstige ontwikkelingen en er wordt gespeculeerd met gronden. Dit resulteert in hogere grondprijzen die de prijs van huizen opdrijft. Dit effect is echter ondergeschikt aan de gunstige economische conjunctuur in de beginperiode van de Vinex, tot 2001, die heeft geleid tot grote prijsstijgingen van de opgeleverde woningen. Samenhangend met grote prijsstijgingen van de woningen komen afspraken tot stand over hogere grondprijzen die projectontwikkelaars aan gemeenten betalen. De prijsstijging op de markt verhoogd de grondprijs op deze wijze sterker dan

andersom. Door de hogere grondprijfsafspraken is het voor de projectontwikkelaars wel onaantrekkelijk om de vraagprijzen voor nieuwe koopwoningen te verlagen. Dit had de verkoop weliswaar kunnen bevorderen, maar zou zonder gelijktijdige grondprijsverlaging ten koste gaan van de winstmarge voor de markt. Deze grondprijsverlaging is voor gemeenten weer onaantrekkelijk, omdat de grondinkomsten nodig zijn voor de kosten die gemaakt worden in verband met de ontwikkeling van de locatie en/of voor andere bestedingsdoelen.

Een onderzoek uitgevoerd door Keers et al. (2000) toont in het verlengde hiervan aan dat het effect van een hogere prijs ruwe bouwgrond op de grondkosten van een bouwkaavel beperkt is. Een stijging van de verwervingsprijs heeft verder blijkens onderzoek maar beperkt effect op de grondproductiekosten en de doorrekening ervan in de uitgifteprijzen van woningbouwgrond. Het prijseffect op een woning, maar ook op de kwaliteit hiervan is hiermee beperkt. Dit wordt bevestigd door het feit dat de prijsstijgingen van de nieuwbouw tot 2001 groter zijn dan die van de bouw- en grondproductiekosten en woning- en woonomgevingskwaliteit (VROM, 2007). De extra woningprijsstijgingen hebben op deze wijze de prijs/kwaliteitverhouding van de nieuwbouw in ongunstige zin veranderd. Dit heeft een versterkende negatieve uitwerking op de woningafzet als onder invloed van economische conjunctuur de markt in 2001 terugloopt.

Vanaf 2001 loopt juist de vraag naar middeldure en dure koopwoningen, die conform de doelstelling van de Vinex gebouwd diende te worden, sterk terug (Jókövi et al, 2006). Deze vraagdaling heeft directe gevolgen voor de koopwoningproductie, die met name sterk gericht is op de duurdere koopwoningen. De daling in de vraag remt de verkoop van nieuwe, nog te bouwen, duurdere koopwoningen af en in het verlengde daarvan vertraagt ook de bouw. Het effect van de gedaalde vraag naar duurdere koopwoningen werkt ook na 2002 nog door, omdat veel woningbouwplannen in 2002 al vergevorderd zijn, en woningbouw gepaard gaat met een meerjarig ontwikkelingsproces. De vergevorderde plannen kunnen ofwel ongewijzigd worden doorgezet, ofwel marktgericht worden bijgesteld. Beide opties kosten tijd, waardoor de productie remt en de financiële tegenvallers versterkt worden. Ongewijzigd doorzetten van plannen verlengt namelijk de verkooptijd door een verminderde vraag. Bij een marktgerichte bijstelling vragen zowel de herziening van de plannen als de daaraan gekoppelde financiële afspraken tijd. Op het moment van de teruglopende vraag blijkt tevens de concurrentie van woningen die ondanks het restrictieve beleid verspreid gebouwd zijn zich sterker aan te doen.

Het voorgaande onderstreept het belang van externe economische factoren, die meer dan grondprijns gerelateerde factoren, ertoe leiden dat de prijs/kwaliteitverhouding van de woningen verslechterd. Verder is de verminderde werking van het restrictieve beleid een belangrijke factor die ervoor zorgt dat de financiële positie van gemeenten niet wordt versterkt in de verwachte omvang. Belangrijk neveneffect van de ontwikkeling op de markt is dat de resulterende financiële tegenvallers voor een groot deel worden afgedekt via het schrappen van planonderdelen die een directe invloed hebben op de ruimtelijke kwaliteit van de locaties (Hoogendijk, 2006).

De marktgerelateerde problematiek laat zich het meest duidelijk gelden op gemeentelijk niveau. De WRO is opgesteld rond het subsidiariteitsbeginsel, dit zorgt ervoor dat het zwaartepunt van de uitvoering van de ruimtelijke ordening bij de gemeenten ligt. De initiële schaarste in combinatie met de grote vraag vormen een risicobeperkende factor, waardoor investeren attractief wordt voor ontwikkelaars. In een decennium tijd is vervolgens de monopolistische positie van gemeenten op nieuwbouwlocaties deels overgenomen door marktpartijen. Gemeenten verliezen in feite een invloedrijk instrument ten behoeve van de ruimtelijke ordening. De beheersbaarheid van het grondbeleid neemt af en de uitvoering van het ruimtelijk beleid en realisering van oorspronkelijke plannen wordt zodoende moeilijker. Uit voorzichtigheid worden veelal langlopende contracten getekend met een beperkt aantal grote projectontwikkelaars (Needham, 2000). Flexibel inspelen op veranderingen in de woningmarkt wordt daardoor lastig. Projectontwikkelaars hebben hiernaast veelal een

voorkeur voor grote bouwseries, hetgeen ten koste kan gaan van de variëteit. Gemeenten blijken op dit punt weinig eisen te (kunnen) stellen. Hierdoor lijkt de realisatie van de wens van de woonconsument op de ontwikkeling van de Vinex-locaties kleiner.

Per project ontstaan private en publiek-private grondexploitatiemodellen. Het bouwclaimmodel en het concessiemodel zijn hiervan voorbeelden. Projectontwikkelaars dragen bij het bouwclaimmodel de grond weer aan gemeenten over, onder voorwaarde van een bouwclaim. In combinatie met de traditionele gemeentelijke grondexploitatie maakt het aandeel van de grond die uitgegeven wordt door gemeenten zo toch weer ruim 70% uit van de bouwkvavels (Keers et al, 2000). De verschuiving naar de markt wordt hiermee genuanceerd, maar de invloed van de gemeente is weliswaar wel minder dan voorheen. Binnen het bouwclaim-model, ongeveer 25% van het totaal, is de gemeente verder wel gebonden aan de marktpartij die de grond in bezit heeft. Marktwerking vindt zodoende vooral plaats om locaties, de gemeente houdt ondanks het loslaten van het actieve grondbeleid wel inhoudelijke inspraak. De praktijk leert echter dat duidelijke regulerende kaders in het begin vaak ontbreken. Niet altijd in negatieve zin: afhankelijk van de onderhandelingen proberen gemeenten naast binnenplanse verevening ook andere publieke kosten in de grondexploitatie te betrekken zoals planontwikkelingskosten, planschade en bovenplanse voorzieningen (Vrom-Raad, 2004).

Onderzoek naar de invloed van de verschillende publiek-private ontwikkelingsmodellen leert dat de invloed van de keuze voor een bepaald model niet van invloed is op de uiteindelijke kwaliteitskenmerken van de locatie (Keers et al. 2000). De ambities van betrokkenen lijken meer bepalend dan de precieze realisatievorm. Een ander onderzoek van Hof (2006) toont tevens aan dat de keuze voor bouwclaim, joint venture of concessie niet differentiërend is geweest voor kwaliteitsambities van de Vinex-plannen en de uiteindelijke locatiekenmerken. De gebruiker staat hierbij niet centraal. Er is volgens de auteur sprake van planvorming vanuit een 'bedenkerperspectief'. Als het gaat om aandacht voor bepaalde kwaliteitskenmerken blijken beleidswensen van de overheid en de visie van de stedenbouwkundig adviseur belangrijker dan het ontwikkelingsmodel. Bestuurders, ambtenaren, externe adviseurs en ontwerpers drukken hun stempel op de inhoud van de plannen.

Feit is dat de dynamiek in de beleidsarena een ingrijpende, structurele verandering aan de vraag- en aanbodzijde met zich mee heeft gebracht. Het is niet meer per definitie de overheid die de regie in handen heeft. Voor het realiseren van doelen, in dit geval de ontwikkeling van kwalitatief hoogwaardige woonmilieus, is de overheid als actor dus veel meer afhankelijk van andere actoren in de beleidsarena. Deze zogenaamde interdependentie kan ontleed worden in verschillende actoren met uiteenlopende onderlinge verhoudingen en individuele belangen. Logischerwijs vraagt dit om aanpassingen in sturingspreferenties en -kaders. Niet voor niets heeft deze situatie tot een discussie geleid omtrent de aanscherping of ontwikkeling van planologische instrumenten ten gunste van de regierol van de overheid. In het kort wordt hier onder andere bedoeld op verscheidene aanpassingen in het instrumentarium zoals de Wet voorkeursrecht gemeenten in 1996 en 2000, gebaseerd op voortschrijdend inzicht. Maar ook wordt bedoeld op de roep om bijvoorbeeld baatbelasting, aanscherping van onteigeningswetgeving en scheiding van ontwikkelingsrecht en grondeigendom.

De invloed op de kwaliteit van de locatie doet zich dus niet direct gelden via de opbrengsten van de grond en de invloed op de prijs hiervan, maar gaat vooral via (gedwongen) keuzes die zowel door de markt als door de gemeentes gemaakt worden in het voorbereidings- en uitvoeringsproces van de locaties naar aanleiding van financiële tegenvallers, die op hun beurt vooral te maken hebben met externe economische factoren. De macht van de marktpartijen is blijkens voorgaande beperkter dan veel mensen geloven, de gemeentes houden via de verschillende grondexploitatie- en ontwikkelingsmodellen, die op zichzelf niet

tot kwaliteitsverschillen leiden, nog steeds inspraak op de kwaliteit van de locaties. Invloed op kwaliteit van de woningen en de locaties loopt vooral via de ambities van de betrokkenen, waaronder ook bestuurders en ambtenaren. Hiernaast zijn de grootschalige bouw en langdurige contracten tussen gemeentes en marktpartijen een factor die flexibel inspelen op de vraag bemoeilijkt.

## **4.7 Compacte stad-beleid en mobiliteit**

### **4.7.1 Compacte stad-beleid, betekenis landelijk en locatieeel**

Het compacte stad-beleid heeft betekenis voor zowel effecten op landelijk niveau als voor de feitelijke kenmerken op locatieeel niveau. Het bundelings- en nabijheidsprincipe waar het compacte stad-beleid op gestoeld is heeft een beperking van de mobiliteit tot doel alsmede een beperking van de verspreide verstedelijking.

De in dit onderzoek geformuleerde locatiecriteria ten aanzien van compacte stad-beleid en mobiliteit worden in het hierna volgende geëvalueerd. Het gaat hier om:

- Woningdichtheid: minimaal 30 woningen per hectare, randstad 33 per hectare.
- Ligging in BSG, vervolgens aan rand hiervan, als laatste aan bestaande kernen
- Ontsluiting door openbaar vervoer en langzaam verkeer
- Samenhang wonen, werken, voorzieningen
- Stricte parkeernorm

Allereerst zal ingegaan worden op de landelijke effecten van het bundelingsbeleid zowel op het gebied van het openhouden van landelijke gebieden als het beperken van de mobiliteit. Hieropvolgend worden de effecten op locatieeel niveau geanalyseerd.

### **4.7.2 Compacte stad-beleid, effecten landelijk**

Door VROM (2007) wordt geconcludeerd dat op landelijk niveau binnen de Vinex-periode bundeling van de woningvoorraad heeft plaatsgevonden. Als maatstaf wordt daarbij de netto productie binnen de Vinex-regio's (in dit onderzoek steeds aangeduid als BON-gebieden en overige stadsgewesten) en regionale opvangkernen genomen. Dit levert een netto productie aan woningen op van 76,7% binnen de Vinex-regio's en regionale opvangkernen. Aan het begin van de Vinex-periode was daar 75,2% van de woningvoorraad gelegen. Geconcludeerd wordt dat er hierdoor sprake is van verdere bundeling. Dat er sprake is van bundeling geldt echter niet voor alle provincies. De provincies Groningen en Noord-Holland kenden juist een relatief grotere spreiding over het gebied buiten de Vinex-regio's en opvangkernen.

Het restrictief beleid voor de open ruimte in het landelijk gebied vormt de aanvulling óp en tevens een extra instrument vóór uitvoering van het verstedelijkingsbeleid en heeft als doel het landelijk gebied te vrijwaren voor verstedelijking en de kwaliteit ervan te verhogen. Van het beleid is een preventieve werking uitgegaan al is deze minder geweest dan oorspronkelijk beoogd (During et al. 2000). Zie paragraaf 4.6.2 voor de effecten op de woningmarkt. In de praktijk ligt de nadruk bij restrictief beleid vooral op vrijwaring en minder op kwaliteitsverbetering. De vrijwaring is door verscheidene oorzaken minder uitgevallen dan beoogd. Voor de effectuering van het beleid vertrouwt het Rijk in de beginperiode van de Vinex op de reguliere doorwerkingslijnen (Rijnks, 2000). Op gemeentelijk niveau spelen echter tegengestelde overwegingen een rol. Eerdere toezeggingen, opvang van de lokale woningbehoefte, het aantrekken van nieuwe werkgelegenheid en financiële belangen kunnen gemeenten verleiden om toch verdere verstedelijking toe te staan. Hiernaast zijn veel

bestemmingsplannen verouderd en zodoende niet geschikt om verstedelijking tegen te houden. Met actualisering maken de gemeentes echter geen haast, mede omdat de oude bestemmingsplannen de belangen van de gemeenten tegemoet komen. Toen in de tweede helft van de jaren negentig bleek dat de doorwerking niet volledig tot stand kwam, is het Rijk stringenter gaan toezien op de naleving van het restrictief beleid in streekplannen (During et al. 2000).

Bundeling heeft twee doelen. Allereerst het hiervoor geanalyseerde openhouden van niet verstedelijkte gebieden. Ten tweede moet via bundeling ook de automobilititeit beperkt worden. Hierop volgend wordt een analyse van de bestaande literatuur uitgevoerd om een indicatie te geven van het bereiken van deze effecten op landelijk niveau. In de Vinex wordt gesteld dat een bepaalde ruimtelijke structuur (bundelingsprincipe) een beperking van de groei van de mobiliteit kan bewerkstelligen (VROM 1993). Deze aanname komt tot stand in het proces van beleidsvoorbereiding. Analooq aan het in paragraaf 4.2 uiteengezette kader kan hier sprake zijn van een mogelijke kennislacune die het welslagen van beleid ten aanzien van dit aspect reeds in negatieve zin kan beïnvloeden. Hoewel reeds gesteld is dat in dit onderzoek de achterliggende opvattingen van het Vinex-beleid geen onderwerp van evaluatie zijn, wordt hier toch kort ingegaan op de houdbaarheid van deze aanname. Het bundelingsprincipe vormt namelijk, zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet, een dusdanig belangrijke peiler in de ruimtelijke ordening en in het verlengde daarvan in de Vinex (niet in de laatste plaats op de nagestreefde locatietekenen) dat voorbijgaan aan de onderbouwing hiervan een te groot hiaat zou opleveren in dit onderzoek.

In 1999 wordt door de Vrom-Raad geadviseerd dat het uitoefenen van invloed op de ruimtelijke structuur een weinig effectieve manier is om de omvang van de landelijke mobiliteit te beperken. Dit wordt door Snellen et al. nog eens bevestigd in 2005. Uit deze studie blijkt dat de plek waar men woont maar een beperkte invloed heeft op de mobiliteit van mensen. Ruimtelijk ordeningsbeleid en ruimtelijke inrichting hebben veel meer invloed op de locaties van verkeersstromen, met name door keuzes ten aanzien van de infrastructuur, dan op de totale omvang van de mobiliteit. De andere wijzen van beïnvloeding van de mobiliteit, namelijk het prijsbeleid en de modal shift blijken effectiever te zijn (Vrom-Raad, 1999). Toch wordt er, alhoewel de effecten van ruimtelijk ordeningsbeleid en ruimtelijke inrichting als minder gezien worden, binnen de Vinex een grote nadruk hierop gelegd. Van de als effectiever beschouwde instrumenten prijsbeleid en modal shift, heeft prijsbeleid geen raakvlakken met het Vinex-beleid maar modal shift wel. Het is namelijk op lokaal-regionaal niveau het streven dat er bij het personenverkeer meer gebruik gemaakt zal worden van langzaam verkeer en openbaar vervoer. Effectiviteit van modal shift op landelijk niveau is echter wel beperkt: modal shift kan wel bijdragen aan vermindering van congestie, verbetering van bereikbaarheid op lokaal-regionaal niveau en van leefbaarheid op lokaal niveau, maar veel minder aan vermindering van de landelijke mobiliteit.

Maar een weinig effectieve manier kan wel effect sorteren. Het exacte effect is moeilijk vast te stellen om deze stelling en het uiteindelijke resultaat van uitvoering hiervan te toetsen. De Nederlandse situatie zonder dit beleid is namelijk niet voorhanden als referentie. Verder, en reeds vastgesteld, speelt het probleem dat exogene ontwikkelingen tevens invloed op het eventuele endogene succes kunnen hebben.

Enkele onderzoeken wijzen in de richting van een beperkt effect van het bundelingsbeleid. Uit onderzoek uit 2006 blijkt dat zonder het gevoerde bundelingsbeleid de omvang van het autogebruik circa 5% tot 10% hoger geweest zou zijn. Deze conclusie wordt getrokken door middels modelstudies vergelijkingen te maken tussen alternatieve verstedelijkingsscenario's (Geurs, 2006). In dit onderzoek wordt tevens verwezen naar een ander onderzoek uit 1995, waarbij een modelstudie werd uitgevoerd waaruit bleek dat geconcentreerde verstedelijking tot circa 5% minder mobiliteit zou leiden. Kanttekening hierbij is echter dat dit ook te bereiken is met bundelen van wonen en werken op locaties langs infrastructuur tussen

stadsregio's. Volgens onderzoek van Snellen et al. (2005) is automobility op nieuwbouwlocaties buiten de stadsgewesten hoger dan automobility van locaties binnen de stadsgewesten.

Concluderend kan gesteld worden dat is aangetoond dat de aanname in de Vinex dat bundelingsbeleid de (auto)mobility kan beperken juist is. Onderzoek naar effecten van bundelingsbeleid beperkt zich vooral tot modelstudies. Harde uitspraken over effectiviteit van bundelingsbeleid op landelijk niveau kunnen als gevolg hiervan niet gedaan worden. Toch zijn er aanwijzingen dat het bundelingsbeleid, hetzij beperkt, een licht positieve invloed op de beperking van automobility gehad heeft. Duidelijker is echter wel dat beleid op andere terreinen om mobility te beperken effectiever is dan op het niveau van ruimtelijke ordening. Vanuit dit licht bezien kan het bundelingsbeleid in ieder geval als minder succesvol gezien worden dan beleid op andere terreinen.

#### **4.7.3 Compacte stad-beleid, effecten op locationeel-niveau**

Op lokaal-regionaal niveau blijken de effecten wel beter meetbaar. In het kader van dit onderzoek is dit ook meer van belang. Vandaar dat hier dieper op ingegaan wordt. Naast het bundelen op hoger schaalniveau zoals hiervoor behandeld is op regionaal niveau, dus binnen de stadsgewesten, het principe geformuleerd van bouwen in, aan of nabij de bestaande stad. Dit geeft in oplopende volgorde van belang de voorkeur van locatiekeuze weer binnen de regio's.

Voor de woningbouw binnen bestaand stedelijk gebied 1971 is een norm gesteld bij de Vinexafspraken. Deze norm is echter, zoals al gesteld in paragraaf 4.5.2, niet gehaald. Op regionaal niveau is voorts te zien dat de verstedelijking vooral plaatsvond als aangroei bij de bestaande kernen en aan de randen van de steden (bouwen aan of nabij) (VROM, 2007). Dit wijst dan ook op een kleiner succes van het beleid dan beoogd.

De volgorde van het bouwen in, aan en nabij de stad is nogmaals als houdbaar bewezen blijktens onderzoek uit 1999 van Hilbers et al., welke aantoont dat vooral de uitleglocaties een relatief hoge automobility vertonen. Woningbouw binnen bestaand stedelijk gebied (bouwen in) komt hier in vergelijking met uitleglocaties gunstig uit naar voren in termen van mobility.

Als verklaring voor de hoge automobility op de uitleglocaties wordt gegeven dat deze locaties slecht scoren op nabijheid, bereikbaarheid per openbaar vervoer, functiemenging (in lijn met samenhang wonen, werken en voorzieningen) en bundeling (Hilbers et al. 1999). Binnen dit onderzoek is met name de categorie van uitleglocaties van belang, omdat effecten die op uitleglocaties zich aandoen onderwerp van onderzoek zijn. Snellen et al. (2005) gaan dieper in op de in het onderzoek van Hilbers reeds aangetoonde uitleglocatie-kenmerken. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen uitleglocaties binnen Vinex en uitleglocaties buiten Vinex. Als het gaat om de nabijheid van basisvoorzieningen op of rond Vinex-locaties, is het beleid niet geslaagd (Snellen et al. 2005). De basisvoorzieningen zijn voor Vinex-bewoners per fiets of lopend niet beter bereikbaar dan elders. Daarnaast is er op Vinex-locaties ook minder sprake van functiemenging dan op niet-Vinex-locaties. Functiemenging wordt overigens in dit onderzoek als menging van wonen en werken gezien, voorzieningen vallen hier dus niet onder.

Deze relatieve verhoudingen tussen Vinex en niet-Vinex geven wederom een indicatie dat het beleid niet duidelijk succesvol is. Hier komen nog van belang zijnde neveneffecten bij: bij aangroei aan de bestaande stad is veelal sprake van een fysieke scheiding tussen de bestaande stad en de uitbreidingswijken. Het gaat dan met name om snelwegen, kanalen of rivieren. Een onbedoeld bijeffect hiervan is dat de Vinex-wijken vaak zeer gunstig liggen ten opzichte van de snelweg. Vooral de Vinex-uitleglocaties kunnen getypeerd worden als echte snelweglocaties. Teisman (1997) toont reeds aan dat de fysieke scheiding met de bestaande stad door middel van een snelweg een negatieve invloed op de mobility heeft. Ook Snellen

et al. (2005) onderschrijven dit: Vinex-locaties liggen dichterbij de snelweg dan niet-Vinex-locaties. Dit draagt in belangrijke mate bij aan het verschijnsel dat veel bewoners van Leidsche Rijn zich sterk richten op Amsterdam, en bewoners van Ypenburg op Rotterdam en Delft, wat extra autokilometers genereert en draagvlak voor de dichtstbijzijnde stad vermindert.

Naast het nabijheidsprincipe is er op locationeel niveau een grote nadruk op langzaam verkeer en openbaar vervoer. Deze vormen worden aantrekkelijk gemaakt en tegelijkertijd wordt getracht het autogebruik te ontmoedigen: een duidelijk streven naar modal shift.

Voor langzaam verkeer, met name de fiets, geldt dat op de meeste Vinex-uitleglocaties gebruik wordt gemaakt van hetzelfde principe voor fietsverkeer, om het fietsen te stimuleren en de automobiliteit terug te dringen. De verschillende wijken binnen de uitleglocaties zijn door fietspaden rechtstreeks met elkaar verbonden, en niet door autowegen. Als automobilist moet er gebruik worden gemaakt van een zogenaamde verzamelweg, alvorens een andere wijk binnen te kunnen rijden. De verzamelweg is over het algemeen ingericht als een vijftigkilometerweg, de wijken zelf zijn vaak een dertigkilometerzone. Dit principe leidt tot grotendeels autoluwe fietsvoorzieningen, wat de veiligheid bevordert. Deze consequente uitwerking van de fietsvoorzieningen wordt echter minstens zoveel als gevolg gezien van het Duurzaam Veilig-beleid voor verkeersvoorzieningen dat in deze periode vigeerde volgens Snellen et al. (2005). Hoeveer een inrichting gericht op het fietsverkeer het autogebruik daadwerkelijk beïnvloedt blijft onduidelijk. De extra reistijd wordt niet als een belemmering gezien om met de auto de supermarkt of de basisschool te bereiken, blijktens interviews in hetzelfde onderzoek. Bovenstaande geldt voor de verplaatsingen op de locatie zelf. Bij de ontsluiting van de locatie is de afstand naar het bijbehorende stadsgewestelijke centrum gemiddeld meer dan 7 kilometer, dit wordt voor de fiets als te ver beschouwd, daar 85% van alle fietsverplaatsingen in Nederland minder dan 5 kilometer bedraagt (Snellen et al. 2005).

Naast meer gebruik van de fiets dient er ontsluiting plaats te vinden door Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV). Hoogwaardig openbaar vervoer is vooral gedefinieerd als snel, frequent, betrouwbaar en comfortabel. Snellen et al. (2005) concluderen dat de Vinex-locaties over het algemeen redelijk ontsloten zijn voor openbaar vervoer, in vergelijking met overeenkomstige niet-Vinex-locaties. Ook de kwaliteit van bus, tram en metro is op Vinex-locaties beter dan op niet-Vinex-locaties. Ten opzichte van de bestaande bebouwing in de Vinex-gebieden is de kwaliteit van het openbaar vervoer op de Vinex-locaties wel minder. VROM (2007) stelt dat het openbaar vervoer heeft geleid tot een beperking van de mobiliteit. De daadwerkelijke resultaten liggen echter wat genuanceerder.

Bij het realiseren van HOV op Vinex-locaties kunnen blijkens onderzoek betere resultaten bereikt worden. Het tijdstip van realisatie lijkt van cruciaal belang. VROM (2007) stelt dat van de in de convenanten met de vijf kaderwetgebieden opgenomen OV-projecten ongeveer 70 procent is afgerond binnen de convenantperiode of niet meer dan een jaar daarna. Als reden van vertraging van OV-projecten wordt vertraging in de woningbouw gegeven omdat OV pas gerealiseerd wordt bij oplevering van tweederde van de woningbouw op een locatie.

Er spelen echter meerdere factoren een rol. De belangrijkste is een externe factor, te weten het financieel- en beleidsinstrumentarium op andere terreinen waar de Vinex afhankelijk van is. De belangrijkste financier van het openbaar vervoer op de Vinex-locaties is het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het ministerie aanvaardt met iedere OV-investering de verplichting om eventuele exploitatietekorten te dekken. De kostendekkingsgraad bij exploitatie liggen gemiddeld rond 35 procent aan het begin van de Vinex-periode en leggen derhalve een zwaar beslag op de financiële middelen van het Rijk. Groei van het OV-gebruik zou bij gelijkblijvend exploitatietekorten de tekorten in absolute zin laten oplopen. Daarom worden de Vinex-projecten getoetst op de eis dat een minimale kostendekkingsgraad wordt bereikt van 50 procent. Op dit terrein blijkt de decentralisatie in de planningsfase nagenoeg afwezig. De overheid hanteert een gedetailleerde toetsingsprocedure om de condities zo veel mogelijk in de richting van kostendekkend openbaar vervoer te optimaliseren. Voorzieningen



voor het openbaar vervoer die de 11,3 miljoen euro overschrijden, vrijwel alle Vinex-projecten, worden pas gefinancierd indien de volledige procedure van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) is doorlopen (Dijst et al. 1998). Planningsinertie treed hier zeer sterk op: de MIT-procedure wordt uitgevoerd door de regionale inspecties van Rijkswaterstaat en start met een oriënterende fase met een informeel karakter. Vervolgens doorlopen de projecten een verkenningfase, waarin een verkeers- en vervoerskundige analyse van het probleem uitgevoerd wordt (maximaal 5 jaar), een planstudiefase, waarin de oplossingsalternatieven en tracékeuze worden uitgewerkt (gemiddeld 7 jaar), en pas dan (echter slechts indien budgettair inpasbaar) wordt in de realisatiefase de beslissing tot uitvoering genomen, en kan er gestart worden met de realisatie.

Hieruit voortvloeiend treed vertraging op bij de realisatie van HOV. Dit heeft effect op de kwaliteit van de locatie, de eindgebruiker kan geen gebruik maken van de geplande openbaar vervoer voorziening. Vanuit mobiliteitsperspectief treed er een ander negatief effect op. Deze is met name gerelateerd aan de eerder genoemde nagestreefde modal shift in het personenvervoer. HOV-voorzieningen worden met het oog op de exploitatietekorten pas bij tweede realisatie van de woningbouw aangeboden, dit leidt er toe dat de bewoners voordat deze tweede realisatie tot stand is gekomen eerder geneigd zijn een andere vervoerswijze te kiezen, veelal de auto, ondanks het feit dat er als alternatief vanaf de eerste bewoning wel andere vormen van OV worden aangeboden. Dit heeft een negatief effect op het uiteindelijke gebruik van het openbaar vervoer, want wanneer eenmaal de keuze is gemaakt voor de auto de bewoner niet meer zo makkelijk blijkt te kiezen voor het openbaar vervoer. Lange termijn-beslissingen die door individuen worden genomen, zoals het veranderen van woonlocatie, leggen de context voor verplaatsingen op lange termijn vast. De vervoerswijzekeuze valt bijna altijd samen met de woonlocatie-keuze. Na deze keuze vervalt een individu in gewoontegedrag (Dijst et al. 1998). Het aantal mensen dat uiteindelijk gebruik blijft maken van de auto, waarbij de initiële vervoerswijzekeuze is beïnvloed door het later in gebruik stellen van openbaar vervoer, is echter niet eenduidig vast te stellen, en daarmee tevens de invloed op de mobiliteit niet.

Bij de ontwikkeling van de eerste Vinex-wijken is tevens uitgegaan van strenge parkeernormen, om het (tweede) autobezit terug te dringen en het op fiets en openbaar vervoer gerichte beleid zo veel mogelijk te ondersteunen. Gemeenten hebben daartoe op veel locaties lage parkeernormen aangehouden. Op de meeste locaties blijkt het plan uit te gaan van een parkeernorm van 1,3 of 1,4 plaats per woning. (VROM, 2007). Dit wordt mogelijk geacht daar er op deze locaties vanwege de aanwezigheid van (hoogwaardig) openbaar vervoer minder behoefte is aan (tweede) auto's. In de praktijk blijkt dit beleid, mede vanwege de problemen met openbaar vervoer, niet gewerkt te hebben. Veel Vinex-bewoners bezitten auto's en de tweeverdieners bezitten er vaak twee (Snellen et al. 2005). Het parkeerbeleid heeft dan ook op verschillende uitleglocaties de nodige problemen opgeleverd. In veel gevallen leidde de lage parkeernorm tot problemen na oplevering van de woningen en de normen zijn niet alleen in volgende deelplannen, maar ook in bestaande deelplannen, vaak verhoogd (VROM, 2007). Ondanks dat met het verhogen van de parkeernorm aan duidelijke eindgebruikerswensen wordt tegemoet gekomen heeft dit wel geleid tot aantasting van de leefkwaliteit op de locaties. De realisatie van extra parkeerplekken op de reeds opgeleverde locaties en de op dat moment in ontwikkeling zijnde locaties is veelal ten koste gegaan van de openbare groene ruimte.

Het nabijheidsprincipe kent op locationeel niveau een kleiner succes dan beoogd omdat er minder is gebouwd in BSG dan gewenst en de effecten van nabijheid kleiner zijn dan beoogd. Gebruik van fiets en openbaar vervoer is minder opgetreden dan gewenst en het gebruik van de auto is meer dan gewenst. De kwaliteit van openbaar vervoer is goed, wanneer gerealiseerd. Realisatieproblemen worden veroorzaakt door de lange voorbereidingstijd, door

exploitatie-eisen en het feit dat de financiering door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat verzorgd wordt. Fysieke scheidingen van locaties met de dichtstbijzijnde stad genereren extra autokilometers, vooral wanneer dit door een snelweg wordt veroorzaakt, en minder draagvlak voor de dichtstbijzijnde stad. Negatieve effecten op de locaties zijn de vaak omslachtig gevoelde ontsluiting (die wel zorgt voor autoluwe wijken), de vermindering van gepland groen door extra parkeerplaatsen, de wat minder bereikbare openbare voorzieningen en de lagere graad van functiemenging.

#### **4.7.4 Spanningsveld mobiliteitseisen en kwaliteit op de locaties**

Tussen de marktgerichte woningbouwdoelstelling en de mobiliteitsdoelstellingen van het rijk is een spanningsveld ontstaan. Om voldoende afzet te blijven waarborgen en tegemoet te komen aan bewonerspreferenties, is er een druk om te bouwen in een minder stedelijke en meer autovriendelijkere setting dan het compacte stad-beleid nastreeft. De meeste huizenkopers hebben aan het begin van de Vinex-operatie bepaalde bewonerspreferenties namelijk een eengezinswoning, liefst niet in een rij, met een tuin als meest gewenste voorziening. Dit beeld is in de loop der jaren nauwelijks veranderd. Een woonmilieu met een suburbaan of landelijk karakter heeft de voorkeur boven een stedelijke wijk nabij voorzieningen. Dit geldt voor de meeste bevolkingsgroepen, ook voor tweeverdieners met kinderen. Bovendien hechten Vinex-bewoners aan hun auto (Wassenberg et al, 1994; Dieleman et al, 1996). De suburbanisatietendens van de afgelopen decennia heeft ook laten zien dat mensen graag prioriteit geven aan een huis met een tuin in een woonomgeving met meer groen, en daarvoor grotere afstanden tot werkgelegenheid en voorzieningen voor lief nemen (Dieleman et al., 1996; Maat et al., 2002). De huishoudens met meer financiële armslag, en dus meer keuzemogelijkheden, gaan hierin voorop.

Het compacte stad-beleid, dat deze wensen als het ware tegenwerkt, blijkt minder effectief dan beoogd. Bundeling blijkt niet te leiden tot zeer sterke beperking van de automobilititeit. De concurrentie die is opgetreden met meer marktconforme verspreide bebouwing dan voorzien (zie paragraaf 4.5.2 en 4.6.2) heeft geleid tot problemen in de afzet. Het succes van de Vinex is sterk afhankelijk van de bereidheid van de woonconsument om daadwerkelijk de woningen te betrekken. Die bereidheid is er alleen als het woongenot groter is dan men op dit moment heeft of elders kan verwerven, dit geldt zeker voor de beoogde verhuisbeweging van doorstromers die verleid moeten worden te verhuizen.

Een onderzoek naar compensatiegedrag dat samenhangt met een beperkte groenvoorziening op Vinex-locaties door hogere dichtheden gaat nog een stap verder (Maat et al., 2002). Deze studie toont aan dat mensen vooral afstandsgevoelig zijn ten aanzien van groen en trekt de conclusie dat het voor de hand ligt dat veel huishoudens de voorkeur zullen blijven geven aan een woonomgeving waar groen direct in de buurt is, desnoods ten koste van de nabijheid tot werk en voorzieningen. Als gevolg zal het aantal verplaatsingskilometers verder toenemen, waarbij deze door de langere afstanden bovendien vaker met de auto dan met de fiets gemaakt zullen worden. De som van de op deze wijze gerealiseerde kwaliteitsvoorkeuren van alle individuele actoren (de suburbanisatie) leidt dan tot aantasting van de gestelde kwaliteit op collectief niveau.

Uit het bovenstaande kan verder geconcludeerd worden dat niet een compacte stad met hoge woningdichtheden zorgt voor automobilitieitsreductie, maar juist een wat ruimer opgezette groene stad waar mensen graag willen wonen en recreëren.

Dit spanningsveld levert een moeilijke afweging op. Vastgesteld is dat er een geringe invloed van ruimtelijk beleid bestaat op mobiliteit, terwijl dit ruimtelijk beleid wel duidelijk botst met de woonvoorkeuren van het individu. Er zijn zelfs aanwijzingen dat ruimer en groener bouwen leidt tot minder mobiliteit. De legitimiteit van de oorspronkelijke beleidskeuze van de compacte-stad wordt hiermee verder uitgehouden. In het licht van bovenstaande zou de

Vinex-operatie, onder invloed van deze botsing moeten hebben geleid tot ontevredenheid van de bewoners. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de vraag of dit het geval is.

#### **4.8 Tussentijdse conclusies**

In het voorgaande is in een thematische aanpak gezocht naar factoren die gezorgd hebben dat doelstellingen van de overheid al dan niet zijn gehaald en welke actoren daar invloed op hebben. De verschillende factoren blijken veelal in verband met elkaar te staan. Daarom worden in deze paragraaf de conclusies en bevindingen in samenhangende kaders geplaatst. Er blijkt dat de uitvoeringspraktijk zich als volgt aftekent. De overheid wil het woningtekort opheffen en stelt daarbij tegelijkertijd randvoorwaarden ten aanzien van de mobiliteit, het ruimtebeslag en de openbare financiën. De ruimtelijke en mobiliteitsdoelstellingen vragen om een compacte verstedelijking op locaties in of nabij de bestaande stad, waarop tevens hoogwaardig openbaar vervoer wordt aangeboden. Het streven naar beheersing van overheidsuitgaven, beweegt de overheid tot een oriëntatie op de markt, zowel ten aanzien van de woningmarkt als het openbaar vervoer. Werkelijk compacte wijken, geoptimaliseerd voor langzaam verkeer en openbaar vervoer, blijken evenwel te conflicteren met de bewonerspreferenties van de meeste kopers van dure woningen.

### **Realisatie aantallen**

Er blijkt dat de woningbouwaantallen niet zijn gerealiseerd. Door nieuwe toetsmethodes is de taakstelling wel gehaald maar uitgaande van de oorspronkelijke afspraken blijkt dit niet het geval. Een eerste oorzaak van de niet gehaalde taakstelling is de vertraging van de bouw door het later tekenen van de akkoorden. Dit is vooral veroorzaakt door de moeizame onderhandelingen over de nagestreefde tweeledige verevening.

Hiernaast is de relatief snelle invoering van de institutionele wijzigingen in het begin van de jaren negentig een rem geweest. Actoren moeten functioneren binnen kaders van een nieuwe wijze van besturen, andere financiering, en in samenhang daarmee ook binnen nieuwe onderlinge verhoudingen. Betere instrumenten, waaronder de Wet Voorkeursrecht Gemeenten die vanaf 1996 naast geldigheid voor binnenstedelijke ontwikkeling ook voor gronden op uitleglocaties ging gelden, hebben daarentegen een positieve invloed gehad. Een andere oorzaak is de verhoging van het aandeel koopwoningen naar minimaal 70% die de woningproductie gevoeliger heeft gemaakt voor economische ontwikkelingen. Vooral een teruggang in de economie heeft invloed op de realisatie van de aantallen, zoals rond 2002 blijkt, als de vraag naar duurdere koopwoningen afneemt doordat de economische conjunctuur dan verslechterd. Als laatste oorzaak is er de grootschaligheid van de planontwikkeling die zorgt voor vertraging in de uitvoering van de plannen.

### **Leunen op flankerend beleid**

In paragraaf 4.2 is uiteengezet welke externe factoren invloed kunnen hebben op uitvoering van beleid. Gesteld is dat deze externe factoren niet te voorzien zijn bij voorbereiding van beleid en dat daarom, zelfs bij het voldoen aan alle overige voorwaarden voor een goede beleidstheorie, succesvol beleid niet gewaarborgd is. Voorbeelden van die externe factoren zijn de invloed van keuzes op andere beleidsterreinen en de economische conjunctuur.

Negatieve invloed op uitkomsten van de Vinex wordt echter niet alleen veroorzaakt door onvoorziene externe factoren, de Vinex gaat er zelfs juist van uit dat de keuzes op (deels) andere beleidsterreinen een positieve invloed hebben op het succes van het beleid. Dit leunen op flankerend beleid heeft gezorgd voor problemen. Eén hiervan is het restrictieve beleid en de andere, meer financieel van aard, is de afhankelijkheid van de financiering door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor grootschalige infrastructuurprojecten.

#### Restrictief beleid

Het restrictieve beleid moet de bundeling bevorderen. Deze bundeling is minder geslaagd dan beoogd. Deels is dit te wijten aan het restrictieve beleid. De extra woningbehoefte zoals die in 1993 wordt gesignaleerd wordt ondergebracht bij 'overig provincie'. In overig provincie wordt vervolgens totaal gezien meer gebouwd dan afgesproken. Dit heeft een negatief effect op het bundelingsdoel.

Binnen de bouw in 'overig provincie' is verder minder dan het doel van een derde van de totale woningbouw in BSG 1971 gerealiseerd in de Vinex-periode. Dit heeft diverse oorzaken. Door de grotere vrijheid van de provincies is de neiging tot verspreid bouwen groot. Ook is er binnen de provincies buiten BSG 1971 nog veel plancapaciteit over. Er wordt tevens geen haast gemaakt dit te veranderen. Ook op gemeentelijk niveau wordt er geprobeerd de eigen belangen zoveel mogelijk veilig te stellen door de grenzen van de mogelijkheden van onder andere reeds bestaande plannen volledig te benutten. Oude met het restrictieve beleid strijdige zijnde plannen worden zodoende niet tijdig aangepast. Doorwerking van het restrictieve beleid is hiermee sterk verminderd. De herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening beperkt dit effect voor de toekomst overigens wel: plannen dienen aangepast te worden aan nieuw beleid.

Financieel rekent de overheid ook op de werking van het restrictieve beleid. De grondopbrengsten zullen hiermee hoger uitvallen. De verminderde werking van het restrictieve beleid is echter een belangrijke factor die ervoor zorgt dat de financiële positie van gemeenten niet wordt versterkt in de verwachte omvang.

#### Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Op financieringsgebied, namelijk die van de noodzakelijke openbaar vervoervoorzieningen, is er de afhankelijkheid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Afstemming van de infrastructuurbijdragen op de woningbouwlocaties heeft geleid tot problemen. Niet in de laatste plaats door de verschillen in koppeling aan de bouw. De BLS-gelden zijn namelijk gekoppeld aan de Vinex-taakstelling, uitgedrukt in het aantal te bouwen woningen in de periode 1995-2005. De infrastructuurbijdragen daarentegen zijn in belangrijke mate gekoppeld aan de individuele aangewezen Vinex-locaties. Gelijktijdig beschikbaar komen van de financiën is hierdoor niet gewaarborgd en heeft ook op veel locaties niet plaatsgevonden. Andere, tevens belangrijke reden, is de vergaande eis aan de opbrengsten van de exploitatie wat ertoe leidt dat de procedure vaak jaren in beslag neemt.

### **Invloed van economische conjunctuur**

Naast leunen op beleid op andere terreinen wordt er geleund op de verwachte gunstige economische conjunctuur. Deze blijkt zich niet door te zetten. De sterke vraag naar woningen op Vinex-locaties houdt in eerste instantie wel aan maar rond 2001 blijkt dat de woningen die gebouwd zijn in de restrictieve gebieden beter kunnen concurreren omdat de prijs-kwaliteit van deze woningen gunstiger is dan die van de Vinex-locaties.

Veel gehoorde kritiek is dat het effect van grondprijzen op de prijs van de woningen groot is en door grondposities van marktpartijen opgedreven wordt. Deze effecten op en van de grondprijzen blijken echter beperkt. De economische conjunctuur blijkt veel invloedrijker. Externe economische factoren, meer dan grondprijs gerelateerde factoren, leiden ertoe dat de prijs/kwaliteitverhouding van de woningen verslechterd. Dit externe effect kan opgevat worden als iets dat niet te wijten is aan falend beleid. Wanneer echter gerealiseerd wordt waar het beleid op gestoeld was: doorzetten economische conjunctuur, dan zit hier analoog aan het kader geschetst in paragraaf 4.2, een beleidsfalen in het beleidsvoorbereidingsproces. Er wordt gerekend op een ontwikkeling die zich eigenlijk niet voordoet.

Belangrijk neveneffect van de slechte ontwikkeling op de markt samenhangend met de economische conjunctuur is dat de resulterende financiële tegenvallers voor een groot deel worden afgedekt via het schrappen van planonderdelen die een directe invloed hebben op de ruimtelijke kwaliteit van de locaties.

### **marktpartijen**

#### Macht

De veelgehoorde kritiek dat marktpartijen te veel macht hebben (in wezen in strijd met de opvatting dat marktpartijen betere kwaliteit leveren) wordt genuanceerd door het feit dat gemeenten via bepaalde grondexploitatiemodellen toch nog veel macht houden. De verschuiving naar de markt wordt hiermee genuanceerd, maar de invloed van de gemeente is weliswaar wel minder dan voorheen. Marktwerking vindt zodoende vooral plaats om locaties. Verschillen in effecten tussen de verschillende exploitatiemodellen op de uiteindelijke kwaliteit van de locatie blijken echter beperkt. Visie en bevoegdheid van actoren betrokken bij de planontwikkeling heeft meer invloed.

#### Invloed op kwaliteit

De markt blijkt zodoende minder positieve invloed te hebben op de ruimtelijke kwaliteit dan beoogd. Marktpartijen blijken zelfs soms een negatieve invloed te hebben op de kwaliteit door het streven naar bouwen in grote series die de kosten drukken. De projectontwikkelaar met het beste plan tegen de laagste kosten voor de gemeente blijkt de uitvoering niet te doen, maar de eerste ontwikkelaar: de ontwikkelaar die zich heeft ingekocht. Marktwerking wordt verder gefrustreerd door de lange looptijd van de plannen en contracten die tussentijds bijstellen lastig maakt.

## **Bundelingsbeleid**

### Succes

Het bundelingsbeleid, de compacte stad-gedachte, heeft als resultaat dat er landelijk een iets grotere bundeling optreedt dan voor de Vinex. Maar: voor de woningbouw binnen bestaand stedelijk gebied 1971 is een norm gesteld bij de Vinexafspraken. Deze norm is niet gehaald. Op regionaal niveau is voorts te zien dat de verstedelijking vooral plaatsvond als aangroei bij de bestaande kernen en aan de randen van de steden (bouwen aan of nabij). Dit wijst dan ook op een kleiner succes van het beleid dan beoogd.

### Effectiviteit

Aangetoond is, bij zoeken naar mogelijke kennislacunes in de beleidsvoorbereiding, dat de aanname in de Vinex dat bundelingsbeleid de (auto)mobiliteit kan beperken juist is. Harde uitspraken over effectiviteit van bundelingsbeleid op landelijk niveau kunnen echter niet gedaan worden. Toch zijn er aanwijzingen dat het bundelingsbeleid, hetzij beperkt, een licht positieve invloed op de beperking van automobilititeit gehad heeft. Duidelijker is echter wel dat beleid op andere terreinen om mobiliteit te beperken effectiever is dan op het niveau van ruimtelijke ordening. Het bundelingsbeleid kan zodoende in ieder geval als minder succesvol gezien worden dan beleid op andere terreinen. De inspanning en rijksmiddelen die hiervoor geleverd zijn, zijn zodoende ter discussie te stellen.

## **Nabijheidsprincipe**

Het nabijheidsprincipe, ook voortkomend uit de compacte stad-gedachte kent op locationeel niveau een kleiner succes dan beoogd omdat er minder is gebouwd in BSG dan gewenst en de effecten van nabijheid kleiner zijn dan beoogd. Gebruik van fiets en openbaar vervoer is minder opgetreden dan gewenst en het gebruik van de auto is meer dan gewenst. De kwaliteit van openbaar vervoer is goed, wanneer gerealiseerd. Realisatieproblemen, reeds genoemd, worden veroorzaakt door de lange voorbereidingstijd, door exploitatie-eisen en het feit dat de financiering door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat verzorgd wordt. Fysieke scheidingen van locaties met de dichtstbijzijnde stad genereren minder draagvlak voor de dichtstbijzijnde stad en extra autokilometers, vooral wanneer de fysieke scheiding door een snelweg wordt veroorzaakt. Negatieve effecten op de locaties zijn de vaak omslachtig gevoelde

### **Spanningsveld bewonerspreferenties en compacte stad-beleid**

Dit spanningsveld levert een lastige afweging op. Vastgesteld is dat er een geringe invloed van ruimtelijk beleid bestaat op mobiliteit, terwijl dit ruimtelijk beleid wel duidelijk botst met de woonvoorkeuren van het individu. Er zijn zelfs aanwijzingen dat ruimer en groener bouwen leidt tot minder mobiliteit. Een compacte stad met hoge woningdichtheden zorgt niet voor een overduidelijke automobilitereductie, maar juist een wat ruimer opgezette groene stad waar mensen graag willen wonen en recreëren. De legitimiteit van de oorspronkelijke beleidskeuze van de compacte-stad wordt hiermee verder uitgehouden. In het licht van bovenstaande zou de Vinex-operatie, onder invloed van deze botsing moeten hebben geleid tot ontevredenheid van de bewoners. Het tegengestelde blijkt echter.

#### **4.9 De weerslag op de wijk, kwaliteitsrealisatie.**

In voorgaande paragrafen is uiteengezet wat de overheidspreferenties in relatie tot de kwaliteit op de locaties is. Tevens zijn uitspraken gedaan over de mate van realisatie van de doelstellingen en succesfactoren en knelpunten aangewezen. De werkwijze was vooral via het toetsen van doelstellingen van het beleid en de effecten hiervan op uitleglocaties. De effecten van de actor markt op de kwaliteit is tevens geanalyseerd. In het voorgaande is ook uiteengezet waar collectieve kwaliteit botst met individuele kwaliteit.

De overheid heeft in haar streven naar ruimtelijke kwaliteit gezocht naar een operationalisatie van dit begrip. Dit is uiteengezet in paragraaf 3.5.3. De overheid komt niet echt tot een duidelijke set kwaliteitseisen die makkelijk te controleren en af te dwingen zijn op de afzonderlijke Vinex-locaties. Zoals eerder vastgesteld zijn er in de convenanten geen duidelijke afspraken gemaakt over de kwaliteit van locaties voor wonen en werken. Duidelijke overheidsinvloed in termen van eisen op de ruimtelijke kwaliteit van de locaties beperkt zich tot de dichtheden en de verdeling sociaal/markt en de situering van de locaties. De dichtheden zijn overigens wel iets lager uitgevallen, waarschijnlijk vanwege de poging aan de markt gehoor te geven en ruimer te bouwen. Landelijk leidt dit tot gemiddeld 28 woningen per hectare en in 3 van de 4 grote kaderwetgebieden 30 woningen per ha (VROM, 2007). Via de uitwerking van de gestelde beleidsdoelen gedurende de uitvoering van het Vinex-beleid, blijkt de overheid echter wel extra invloed te hebben op de kwaliteit van de locatie door het compacte-stad beleid ten aanzien van openbaar vervoer en langzaam verkeer en het streven naar een stringente parkeernorm.

De uiteindelijke effecten op uitleglocaties zijn zodoende het duidelijkst wat betreft de dichtheid, de openbare ruimte (vooral groen), parkeerbeleid en de inrichting gericht op fiets en openbaar vervoer. Op een lager overheidsniveau is verder invloed te zien van gemeentes die in de onderhandelingen met marktpartijen en door financiële tegenvallers bepaalde kwaliteitskenmerken (gedwongen) moeten schrapen.

Het streven van de overheid naar ruimtelijke kwaliteit heeft zich in de looptijd van de Vinex wel verder uitgebreid dan de reeds beschreven zaken. Dit werd met name ingegeven door de sterke kritiek vanuit de samenleving op de Vinex-locaties. Duidelijke kwaliteitseisen blijven echter nog steeds uit. De reactie op de kritiek en het willen nastreven van meer ruimtelijke kwaliteit heeft vooral zijn weerslag gekregen in de vorm van communicatieve instrumenten. Enkele waren reeds van kracht maar nieuwe zijn toegevoegd.

De Voorbeeldplannen Vierde Nota zijn reeds gestart in 1989, bedoeld om actoren uit te dagen te komen met plannen die de DALO zoals verwoord in de Vierde Nota te verbeteren. Als



vervolg hierop ontstond het project Stedelijke Milieudifferentiatie, gestart in 1992, om de kwaliteit van de planontwikkeling te verbeteren in het verlengde van de Voorbeeldplannen. Resultante van deze projecten zijn vooral uitgaven met plannen die als voorbeeld moeten dienen. Vervolgens wordt het kwaliteitsbeeld van het Rijk in 1994 verder verscherpt middels het project Kwaliteit Op Locatie (zie ook paragraaf 3.5.2). Doel van KOL is kennis en ervaring met integrale kwaliteit van plannen te delen met partijen die betrokken zijn bij woningbouw op Vinex-locaties. Ook hier worden voorbeeldprojecten gebundeld en uitgegeven middels diverse publicaties. Het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik (StIR), in 2001 opgegaan in het InnovatieProgramma Stedelijke Vernieuwing (zie tevens paragraaf 3.5.2) is een vervolg op KOL. Ook bij de twee laatstgenoemden ligt wederom de nadruk op voorbeeldprojecten. Middels deze communicatieve projecten tracht de overheid de ruimtelijke kwaliteit op woningbouwlocaties op een hoger plan te brengen. Bij elk project worden weer andere nadrukken gelegd. Alhoewel in paragraaf 4.6.2 is gesteld dat vooral ambities van betrokkenen invloed hebben op de uiteindelijke kwaliteit, meer dan prijseffecten veroorzaakt door hogere grondprijzen en verschillende grondexploitatiemodellen, hebben deze voorbeeldplannen niet de gewenste positieve invloed op de verschillende partijen gehad. De zogenaamde voorbeeldprojecten en plannen hebben vooral een ander effect gesorteerd: voor het plan zelf is vertrouwen en draagvlak bij gemeentes, marktpartijen en andere actoren ontstaan. Dit effect is meer dan de positieve invloed op andere plannen op andere locaties en de uiteindelijke invulling van deze locaties.

Op 11 april 2000 wordt vervolgens het Handvest Kwaliteit van Vinex-locaties ondertekend door nagenoeg alle organisaties van actoren die met de Vinex-locaties te maken hebben. De basis van dit handvest zijn conclusies en beleidsrichtingen uit de Nota Mensen Wensen Wonen waarin 3 van de 5 inhoudelijke opgaven voor woonbeleid te maken hebben met bevorderen van bewonerspreferenties. Het gaat hier om de zeggenschap over woning en woonomgeving vergroten, stedelijke woonkwaliteit verbeteren en groene woonwensen faciliteren. Het handvest is echter ook directe replek op kritiek uit de samenleving op de Vinex-operatie en de producten daarvan. Deze kritiek richt zich ook op, zoals in paragraaf 4.6.2 gesteld, de op dat moment slechte prijs/kwaliteitverhouding van de woningen. In het Handvest Kwaliteit van Vinex-locaties worden 12 punten naar voren gebracht die de kwaliteit van de Vinex-locaties kunnen verbeteren (zie ook bijlage 4). Dit handvest verschijnt echter gelijktijdig met de verslechterde economische conjunctuur en daaruit voortgekomen vraagdaling. Er ontstaat een druk op de verkoopprijzen en een verhoogde kwaliteit is daarom niet haalbaar. Sterke afhankelijkheid van de economische conjunctuur die samenhangt met de toegenomen marktwerking is hier wederom bevestigd.

Na de looptijd van Vinex en het willen bevorderen van de kwaliteit komt de overheid tot de conclusie dat de kwaliteit op de Vinex-locatie voldoende is (VROM, 2007). Dit wordt met name geconcludeerd na analyse van projecten op plankenmerken. Het blijkt beter dan in de jaren voor 1995. Tussen de kwaliteit van 1995-1999 en 2000-2004 zit geen verschil, aldus de overheid.

Maar waar is dan alle kritiek? Hoe is in het licht van alle gesignaleerde problemen nu de kwaliteit van de locaties volgens de bewoners?

Uitspraken over de uiteindelijke Vinex-kwaliteit op de locaties worden hier gedaan vanuit de visie van de eindgebruiker. De keuze hiervoor is onderbouwd in paragraaf 3.5.3. Onderzoek naar de kwaliteit van de Vinex-locaties volgens de bewoners is gedaan door Van Iersel et al. in 1999 waarbij de intenties waarmee men een woning betreft, de motieven en woonwensrealisatie, en het kwaliteitsoordeel in samenspel met elkaar onderzocht is. Dit onderzoek toont een positief beeld van de Vinex-locatie in de gebruiksfase. De bewoner heeft de intentie voorlopig in de woning te blijven wonen, heeft weinig ingeleverd op de

woonwensen en beoordeelt de kwaliteit hoog. Dit heeft niet in de laatste plaats als oorzaak dat nieuwbouw een schaars goed is en specifieke kwaliteiten en voordelen heeft die in de bestaande voorraad niet zijn terug te vinden. Vele eindgebruikers hebben dan ook bewust voor een nieuwbouwwoning gekozen en beschouwen dit als een kwaliteit op zichzelf, wat de uiteindelijke beeldvorming logischerwijs wat beïnvloed.

Een andere conclusie is, en minder rooskleurig voor de Vinex-locatie, dat de nieuwbouw op de overige uitleglocaties beter wordt beoordeeld dan de Vinex-locaties. Ook scoort de woningbouw buiten de Randstad beter dan binnen de Randstad. Rust, ruimte en groen zijn belangrijke vestigingsmotieven. Opmerkelijk is dat uit het onderzoek naar voren komt dat woningen van een zelfde type, betrokken door een zelfde huishouden, op Vinex-locaties in sommige gevallen lager scoren dan elders. Dit wordt verklaard door het feit dat de dichtheid op de Vinex-locaties vaak groter is. Het grootste gewicht van bewonerspreferenties wordt toegekend aan de woning zelf. Bepalende aspecten in het consumentengedrag hebben met name betrekking op de grootte van de woning, de kavel en de tuin. Daarnaast spelen aspecten als de geluidsisolatie naar de burens en het uitzicht vanuit de woning een belangrijke rol, wat ook weer een koppeling kent met de dichtheid. Verder speelt de kwaliteit van de parkeervoorzieningen en de groenvoorzieningen een belangrijke rol. Tot slot wordt er gesignaleerd dat op de benoemde Vinex-locaties relatief vaak woonmilieus voorkomen die op bovenstaande punten niet de, door de consument gevraagde, kwaliteit leveren. De belangrijkste kritiek die geleverd is op de woningbouw op Vinex-locaties heeft juist betrekking op aspecten als de dichtheid, de parkeervoorzieningen en de groenvoorziening. Gedeeltelijk onderstrepen de uitkomsten van dit onderzoek dus de kritiek. Toch scoort over de hele linie gezien de nieuwbouw op Vinex-locaties in de ogen van de bewoners goed en is de bewoner tevreden.

Door Wildt et al. (1999) wordt een multicriteria-analyse uitgevoerd om uitspraken te doen over de kwaliteit van de Vinex-locaties in vergelijking met woningbouwlocaties uit eerdere jaren. Hierbij wordt van de invalshoek van de kritiek uitgegaan. Kritiek op Vinex wordt gegroepeerd in uitersten en daartoe omgezet in een aantal kwaliteitsvisies (duurzaamheid, woningmarkt, emancipatie, compacte stad en cultuurlandschap) die zich kenmerken door zich te bevinden op uiteinden van het spectrum van visies op hoe het idealiter zou moeten zijn. Conclusie is dat Vinex-locaties op bijna alle kwaliteitsvisies beter scoren dan de wijken uit voorgaande jaren.

De kwaliteitsvisies lopen sterk uiteen (zie figuur 4.8). De in de voorgaande paragraaf gesignaleerde spanning tussen de compacte stad en bewonerspreferenties speelt ook tussen de kwaliteitsvisies. Een locatie volledig gerealiseerd volgens de kwaliteitsvisie woningmarkt voldoet aan de bewonerspreferenties. Een locatie volledig gerealiseerd volgens de eisen voortvloeiend uit het beleid van de overheid voldoet aan de compacte stadvisie en de duurzaamheidsvisie. Woningmarktvisie en duurzaamheidsvisie worden als dominant (hiermee wordt bedoeld dat deze de meeste aanhangers hebben) aangemerkt.

Woningmarktvisie

Veel vrijstaand of twee onder een kap, ruime woningen met tuin, grote belangstelling van consumenten, lage dichtheid, extra aantrekkingspunten voor de wijk, toegankelijkheid in de regio.

Duurzaamheidsvisie

Hoge dichtheid, ruimte voor toekomstige aanpassingen, flexibele woningen, veel openbaar vervoer dat al direct beschikbaar is, duurzaam bouwen-maatregelen voor woningen en woonomgeving, goede toekomstige concurrentiepositie, lage parkeernorm.

Compacte stad-visie

Geen sterke barrières tussen stad en nieuwe uitleg. Eerder meerdere kleinere locaties dan één grote. Vanzelfsprekende openbaar-vervoersverbindingen. Woonvormen die knelpunten in de bestaande voorraad opheffen (bijvoorbeeld grote woningen). Voorzieningen zijn minder belangrijk omdat de locatie kan aanhaken op de omliggende wijken.

*Figuur 4.8:  
Kwaliteitsvisies volgens Wildt et al. (1999)*

In dit onderzoek wordt er tevens een voor de hand liggende conclusie getrokken, namelijk dat er een kwaliteitsverschil bestaat tussen de uitbreidingslocaties in de Randstad en de uitleglocaties in de rest van Nederland. De Randstadlocaties worden als grootsteeds getypeerd, met een hogere dichtheid van 35 of meer woningen per hectare en minder vrijstaande en twee-onder-een-kap-woningen. De grootsteedse locaties scoren daarmee goed op duurzaamheid, maar minder op woningmarkt. Bij de wijken buiten de Randstad, die tevens de druk van de meer suburbane concurrentie van de verspreide bebouwing sterk voelen, is het omgekeerde het geval. Deze wijken scoren beter op woningmarkt dan op duurzaamheid. Dit staft het in paragraaf 4.6 gesignaleerde spanningsveld. Door Knol et al. (2001) wordt dit bevestigd, wanneer gefocust wordt op de verschillen tussen aanbod en vraag in deze onderscheiden gebieden. De een-gezins-hoek-woning en de twee-onder-een-kap-woning worden meer gewenst dan aangeboden in de Randstad en overige geconcentreerde gemeenten, terwijl in de gemeenten met een lagere mate van ruimtelijke concentratie en een relatief lage bebouwingsdichtheid, het aanbod de vraag overstijgt.

Bevreemdend is echter dat, naast het 'normale' verschijnsel van mindere vraag naar flat-, en etagewoningen dan aangeboden in de Randstad en overige geconcentreerde gemeenten, nog een andere conclusie getrokken wordt. Er worden meer flat- en etagewoningen gevraagd dan aangeboden in de minder geconcentreerde, veelal landelijke gemeenten. Dit wijst op eenzijdige samengestelde woningvoorraad in de verschillende typen gemeenten.

Als we de in dit hoofdstuk gevonden locatie-effecten en randeffecten koppelen aan de kwaliteitsvisies dan zien we het volgende beeld.

Er blijkt dat onder druk van de eindgebruiker duurzaamheidsidealen wat zijn afgezwakt. De dichtheid is lager dan beoogd en de parkeernorm is naar boven bijgesteld. Onder invloed van andere factoren was het openbaar vervoer wat later.

Ook bij het compacte stad-streven is op het ideaal ingeleverd. Er zijn barrières tussen de uitleglocaties en de bestaande stad. Er zijn grote locaties gerealiseerd in plaats van vele kleintjes. Getuige Knol et al. (2001) zijn er knelpunten in de bestaande voorraad. Ontbrekende voorzieningen in de wijk zelf blijken voor bewoners een manco te zijn omdat de afstand tot de bestaande stad nogal groot is, en de bereikbaarheid van de voorzieningen moet goed zijn.

Bij de woningmarktvisie is de realisatie van het ideaal ook niet een feit. Deze woningmarktvisie bepaalt grotendeels of bewoners tevreden zijn, daar deze het best aansluit bij de gesignaleerde bewonerspreferenties. Er is echter sprake van veel rijtjeswoningbouw en kleinere woningen, belangstelling laat te wensen over (de wens om een nieuwbouwwoning te kopen versterkt de belangstelling maar heeft niets te maken met de kwaliteit), extraatjes worden onder financiële druk nogal eens geschrapt.

Het blijkt dat nagenoeg alle locaties die hoog scoren op de compacte stad en duurzaamheid laag scoren op woningmarkt. Dat bevestigt het reeds geschetste spanningsveld. Dit soort locaties worden in de rangschikking als middelmatig kwalitatieve locaties beschouwd. Gemiddelde locaties dus.

In het volgende hoofdstuk zullen de in dit hoofdstuk gevonden beleidsresultaten, effecten op locaties, de actie en reactie van actoren en de mening van de bewoner op de locatie Stadshagen ingevuld worden middels reeds voorhanden informatie over de locatie, een interview met de projectmanager van Stadshagen, bevindingen na het bezoeken van het wijkplatform Stadshagen en enkele gesprekken met de bewoners aldaar.

# 5 ANALYSE: STADSHAGEN

*'De gemeente Zwolle wil inmiddels elke associatie tussen de wijk Stadshagen en 'VINEX' vermijden'. (Cobouw, 1999)*

## 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de in de voorgaande hoofdstukken gevonden landelijke factoren en processen toegepast op de wijk Stadshagen. De vraag staat centraal in hoeverre het landelijke beeld van toepassing is op deze wijk en hoe dit gegeven zich uit in de daadwerkelijke realisatie van overheidspreferenties op het gemeenteniveau waar de invloeden van het samenspel met de markt zich het sterkst laat gelden. Belangrijk hierbij is tevens de mening van de eindgebruiker. Om deze in kaart te brengen zijn wijkplatforms bezocht en is in gesprekken met bewoners aansluitend hierop gepeild hoe de tevredenheid is. Het onderzoek naar succes- en faalfactoren van beleid en de uiteindelijke uitwerking op locaties op landelijk niveau heeft parallel gelopen aan het onderzoek naar de praktijk op de locatie Stadshagen. De bevindingen van het onderzoek naar de praktijk op de locatie Stadshagen zijn bij de uitwerking in dit hoofdstuk zoveel mogelijk analoog aan de indeling van hoofdstuk 4 weergegeven. Uitzondering hierop vormen de louter op landelijk niveau spelende feiten. De problematiek rond het restrictieve beleid is hier een voorbeeld van. Dit hoofdstuk is in het conceptuele kader van figuur 1.1 te plaatsen onder de casestudie Stadshagen. Er zal gestart worden met een typering van de Vinex-uitleglocatie Stadshagen. Vervolgens zal ingegaan worden op de verschillende facetten zoals in hoofdstuk 4 beschreven.

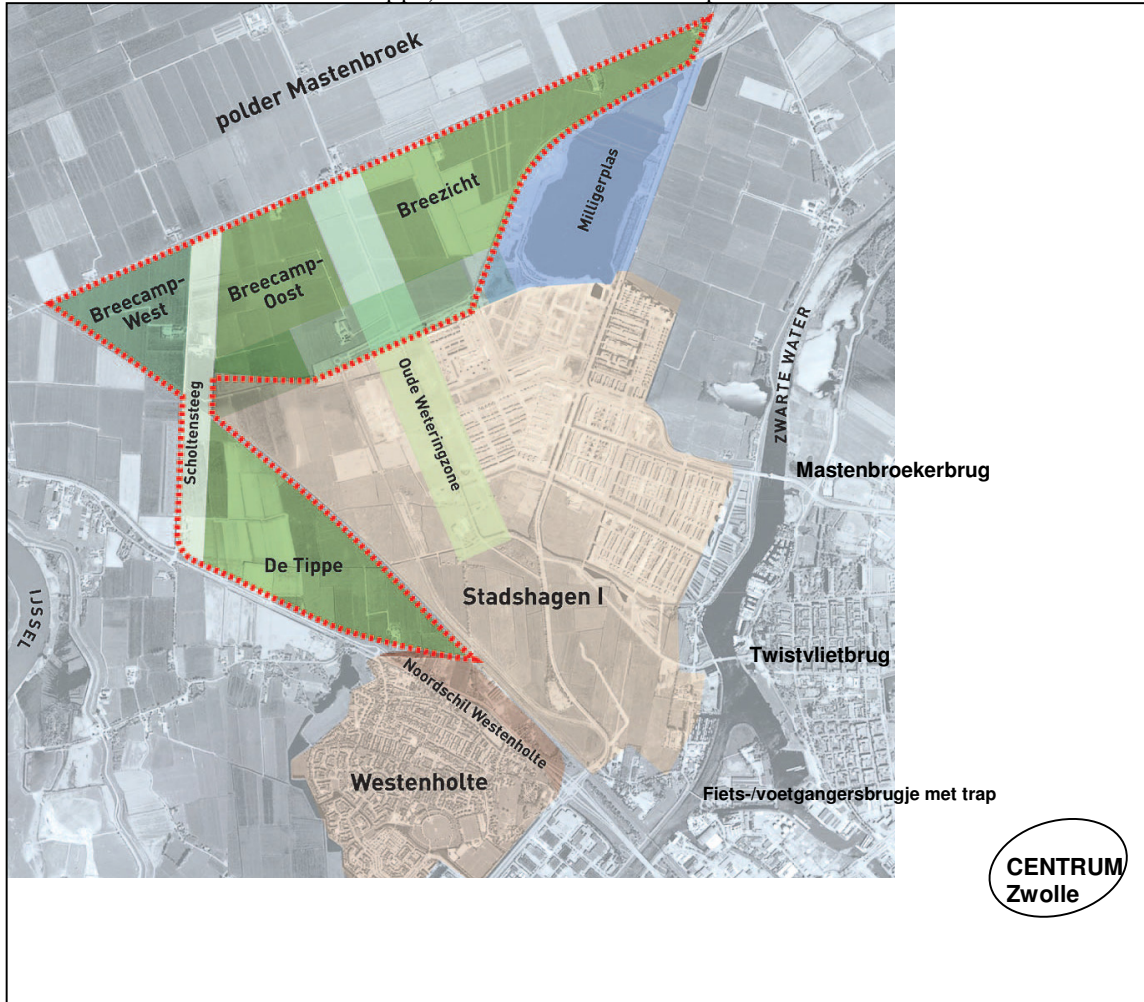
Bij plaatsing van de wijk Stadshagen in het onderzoek van Wildt et al. (1999) blijkt Stadshagen in het cluster te vallen waar de kwaliteitsvisies compacte stad en duurzaamheid hoog scoren en de woningmarktvisie laag. Hiermee is Stadshagen een locatie die in het spanningsveld valt dat is beschreven in paragraaf 4.6.3. Tevens valt Stadshagen volgens Wildt et al. (1999) onder de gemiddelde locaties, wanneer alle kwaliteitsvisies in samenhang beschouwd worden. Dé Vinex-locatie bestaat niet is volgens deskundigen de opvatting. De gemiddelde locatie bestaat echter wel.

## 5.2 Typering Stadshagen

Om reeds vastgestelde redenen wordt niet diep ingegaan op plankenmerken van de locatie. Uiteindelijke resultaten zijn immers vaak afwijkend van de oorspronkelijke plannen. Het is de doelstelling om tot een kwalitatief beeld te komen. In het kort volgt hier een typering van de wijk en een schets van de ontwikkelingen. Een overzichtskaart van Stadshagen I en II is opgenomen in figuur 5.1 op de volgende pagina.

Stadshagen is een woonwijk volgens de landelijk veel geziene formule, waarbij de ontwikkeling gebaseerd is op het bestaande onderliggende landschap. De verkavelingspatronen van de Mastenbroekerpolder komen terug in de opzet van Stadshagen. De namen van de deelplangebieden vertonen daarnaast een koppeling met het verleden. Het deelgebied Werkeren bijvoorbeeld is vernoemd naar het voormalige landgoed

Werkeren. Stadshagen I bestaat uit Schoonhorst, Milligen, Frankhuis (met deelplannen Centrumbuurt en De Hoven, nu in realisatie) en Werkeren, ook nog in realisatie. Op 15 augustus 2006 is door de provincie ingestemd met het bestemmingsplan voor Stadshagen II, dat bestaat uit drie delen: de Tippe, Breezicht en Breecamp.



*Figuur 5.1: Overzichtkaart Stadshagen. Stadshagen I is lichtgekleurd en Stadshagen II is met groentinten aangegeven. Het centrum van Zwolle is ter referentie op de juiste plaats gepositioneerd. Bron: Gemeente Zwolle (2005)*

Stadshagen is gepland (en wordt gerealiseerd) in de open driehoek tussen het aan Zwolle vastgegroeide Westenholtte en de reeds bestaande jaren '60 wijk Holtenbroek. Oorspronkelijk is beoogd een groenzone om Stadshagen heen te leggen, maar later is besloten de groenzone de wijk in te brengen in de vorm van de oude Weteringzone. Ook bij Stadshagen is gebruik gemaakt van de ontsluiting via een in paragraaf 4.6 beschreven verzamelweg. Er zijn een tweetal nieuwe bruggen over het Zwarte Water aangelegd. De eerste is de Mastenbroekerbrug in het noorden: een voor auto's, openbaar vervoer en langzaam verkeer toegankelijke brug. Ten tweede is de Twistvlietbrug aangelegd, de middelste brug die de kortste route naar het centrum vormt (rechtsonder figuur 5.1 op de werkelijke plaats gepositioneerd), toegankelijk voor openbaar vervoer en langzaam verkeer. Hiernaast is er nog de oude reeds bestaande smalle brug met trap voor voetgangers en fietser, meer zuidelijker. Openbaar vervoer heeft vorm gekregen middels stadsbussen. In

de oorspronkelijke plannen voor Stadshagen is gebruik gemaakt van strategische zones om enige flexibiliteit mogelijk te maken. Deze zones hebben zich echter snel opgevuld met uiteenlopende elementen als een te realiseren jongerencentrum, extra noodlokalen voor basisscholen en extra parkeerruimte. Voor de herkenbaarheid van de verschillende buurten is vooral kleur ingezet. Dit beperkt zich vaak tot een combinatie van rode baksteen voor de huizen gecombineerd met rode straatstenen of juist gele baksteen met gele straatstenen. In het centrum van de wijk is het Huis van Stadshagen gerealiseerd. Hierin zijn verschillende ‘sub-huizen’ opgenomen. Het Cultuurhuis, het Bewegingshuis en het Gezondheidshuis. Supermarkten en het Gezondheidshuis (met onder andere huisartsen) zijn er al vanaf de oplevering van de eerste huizen in noodgebouwen. Het centrum is op dit moment opgeleverd. Door bewoners die al in Stadshagen wonen vanaf de eerste oplevering van huizen in 1995 wordt de oplevering van het centrum in 2007 als laat ervaren, getuige de gesprekken en het hieronder beschreven woonbelevingsonderzoek. De oorspronkelijke doelstelling in de koopsector is 30% goedkoop, 40% middelduur en 30% duur. Er is gaandeweg de realisatie een verschuiving opgetreden van middelduur naar duur. De verhouding tussen huur en koop is precies volgens de landelijke norm en bedraagt 30% huur en 70% koop. Oorspronkelijk is gekozen voor een randstedelijke dichtheid van 35 woningen per hectare. Volgens de projectmanager is de daadwerkelijke dichtheid lager uitgevallen. Dit heeft als belangrijkste reden dat, volgens verzoek van een aantal marktpartijen en een ingesteld consumentenpanel, is besloten binnen de reeds bestaande kavelmogelijkheden minder te stapelen. In het verlengde hiervan zijn ook keuzes gemaakt voor andersoortige bouw, minder zogenaamde drive-in woningen is hier een voorbeeld van.

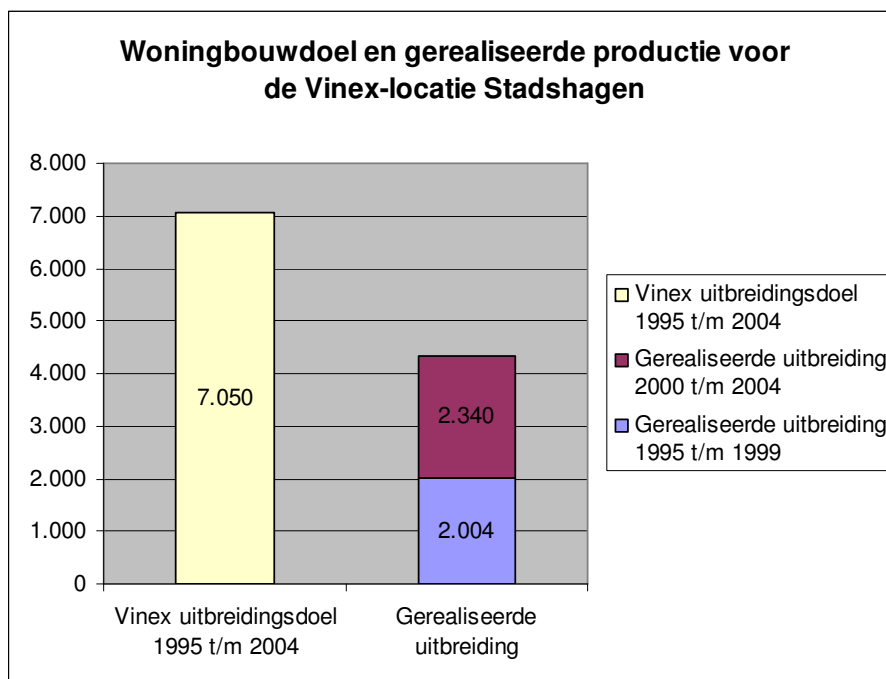
### 5.3 Realisatie aantallen

In de convenanten met de provincies is afgesproken dat er op de locatie Stadshagen 7050 woningen gerealiseerd moeten worden in de periode 1995-2005. De daadwerkelijke realisatie blijkt ook op de locatie Stadshagen, net zoals het landelijke beeld bevestigd, lager te zijn. In tabel 5.2 zijn de aantallen opgenomen. Het gaat hier om getallen exclusief toevoegingen anderszins daar het om de uitleglocatie Stadshagen gaat. Samenvoegingen van woningen is hier bijvoorbeeld niet aan de orde omdat het een nieuwbouwwijk betreft. Voor Zwolle als geheel inclusief BSG 1971 bedraagt de afgesproken toevoeging in de Vinex-periode 8050 woningen.

	Vinexdoel uitbreiding 1995 t/m 2004	Gerealiseerde uitbreiding 1995 t/m 1999	Gerealiseerde uitbreiding 2000 t/m 2004	Totale uitbreiding
Stadshagen	7.050	2.004	2.340	4.344

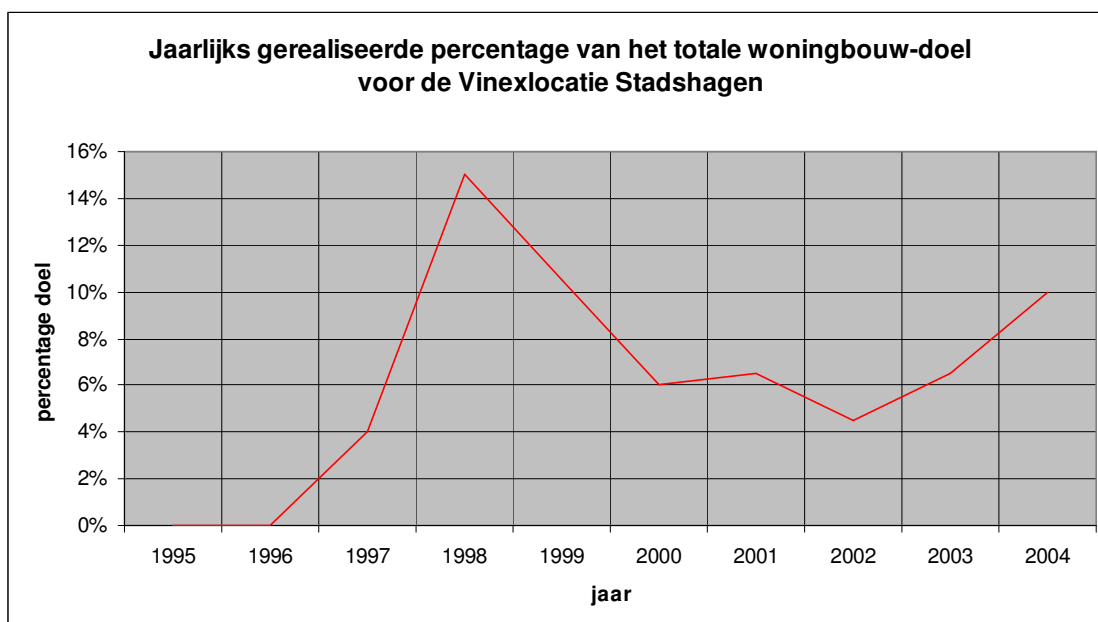
*Tabel 5.2: Overzicht bouwtaak Stadshagen en daadwerkelijke realisatie 1995 t/m 2004.  
Bron aantallen: CBS (2007)*

Wanneer deze getallen in een grafiek geplaatst worden is het beeld van de daadwerkelijke realisatie duidelijker. Deze grafiek is in figuur 5.3 opgenomen.



Figuur 5.3: Overzicht bouwtaak Stadshagen en daadwerkelijke realisatie 1995 t/m 2004.  
Bron aantallen: CBS (2007)

Na onderzoek blijkt dat de woningbouw niet over alle jaren gelijk verloopt. In 1998 worden beduidend meer woningen opgeleverd dan in de andere jaren. Dit verloop is gevisualiseerd in figuur 5.4, waarbij per jaar is aangegeven hoeveel procent van de totale doelstelling is gerealiseerd.



Figuur 5.4: Jaarlijks gerealiseerde percentage van het totale woningbouwdoel Stadshagen  
Bron aantallen: CBS (2007)



In 1998 is een grote oplevering van woningen te zien. Volgens de geïnterviewde projectmanager is dit een inhaalslag geweest die een reactie is op de vertraagde start. Toen eenmaal de planfase voor Stadshagen I afgerond was heeft zich een sterke gelijktijdige woningbouw voorgedaan op de eerste deelplannen Schoonhorst en Milligen, die geresulteerd heeft in een gelijktijdige oplevering van veel woningen.

Rond 2000 is er sprake van een verlaging van de dichtheden als gevolg van het verzoek van marktpartijen die de woningen realiseren, aldus de projectmanager. Met name de vraag naar appartementen neemt sterk af. In aanloop hiernaar is al een zekere terughoudendheid van de marktpartijen te signaleren. Dit zorgt voor een absolute daling in aantallen woningen maar de daarmee samenhangende onderhandelingen met marktpartijen zorgt eveneens voor een lichte vertraging in de bouw.

Als gevolg van de vertraagde bouw heeft de overheid een aanjaagteam ingesteld op de locatie Stadshagen. Op de vraag of dit aanjaagteam veel effect sorteert wordt door de projectmanager gematigd geantwoord. Het heeft invloed op het proces en procedures worden wat gestroomlijnd maar een echte invloed op woningaantallen ziet hij niet direct.

De gesignaleerde verslechtering van de economische conjunctuur rond 2001 heeft op de bouwproductie nagenoeg geen effect gehad. Een oorzaak hiervan is te vinden in de gespannen woningmarkt die Zwolle kent. De invloed van de wat ongunstigere woningmarkt voor de aanbieders van woningen wordt overigens wel sterker op de locatie Stadshagen.

#### **5.4 Invloed marktpartijen**

De gemeente Zwolle maakt bij de planontwikkeling gebruik van het bouwclaim-model. In hoofdstuk 4 is gebleken dat de vorm van grondexploitatie en de samenwerking met marktpartijen nagenoeg geen invloed heeft op de uiteindelijke kwaliteit op de locatie. Ook op de locatie Stadshagen is volgens de projectmanager nog genoeg macht voor de gemeente aanwezig om gestelde doelen te verwezenlijken door ze in eisen om te zetten die gekoppeld zijn aan bouwovereenkomst. In aanloop naar de planontwikkeling van Stadshagen heeft ook de gemeente Zwolle te maken gehad met grondspeculatie. Niet alleen door marktpartijen maar zelfs door een corporatie. In 1993 speelt de kwestie Latei-Zwolle. De stichting Latei van een woningcorporatie had in het oorspronkelijke plangebied van de VINEX-locatie Stadshagen 76 ha agrarische grond verworven voor 18 gulden per vierkante meter, terwijl 12 gulden per vierkante meter gebruikelijk was. De invloed van deze speculatie op de uiteindelijke realisatie van Stadshagen blijkt echter nihil. De gemeente Zwolle kon met andere ontwikkelaars en bouwers contracten aangaan voor verwerving van de gronden en het later overdoen aan de gemeente voor de gebruikelijke prijs (Keers et al. 2000). Gedurende planontwikkeling voor Stadshagen hebben zich geen problemen voorgedaan met de grondexploitatie die hebben gezorgd voor lage opbrengsten en daarmee samenhangende financiële problemen. Gedurende de uitvoering van Stadshagen zijn er ook geen financiële tegenvallers geweest.

Volgens de projectmanager hebben de marktpartijen die actief zijn op de locatie Stadshagen een beperkte invloed. De gemeente liet in de beginfase van Stadshagen marktpartijen het beeldkwaliteitsplan opstellen onder randvoorwaarden, later is de gemeente overgegaan op het in samenspel met marktpartijen vaststellen van dit beeldkwaliteitsplan. Een iets minder directieve en iets meer coöperatieve handelswijze ontstaat hier. Volgens de projectmanager gaat de macht van de gemeente zelfs zo ver dat marktpartijen soms klagen dat de eisen die de gemeente stelt te hoog zijn ten aanzien van de kwaliteit. De kosten worden als gevolg te hoog waardoor de woningen te duur worden en niet meer kunnen concurreren met andere woningen. De gemeente is om deze redenen diverse malen verzocht keuzes te maken uit het pakket van eisen.

De invloed van de marktpartijen laat zich in Zwolle wel degelijk gelden, wanneer gerealiseerd wordt dat de partijen door herhaaldelijke verzoeken de dichtheden te verlagen en andere woningen te willen bouwen, dit ook realiseren. De hernieuwde vaststelling van plannen zorgt in het verlengde hiervan wel voor een vertraging in de woningbouw.

Aan de andere kant, door het aangeven van niet haalbare kwaliteitseisen en de gemeente te bewegen hierin keuzes te maken die vervolgens ook daadwerkelijk gemaakt worden, wordt de kwaliteit op negatieve wijze beïnvloed.

### **5.5 Oordeel eindgebruikers**

In het woonbelevingsonderzoek (WBO) van 2004, uitgevoerd in opdracht van de gemeente (O&S gemeente Zwolle, 2004) zijn er een aantal opvallende gegevens te ontwaren die hier vermelding behoeven. Een aantal bevestigen de uitkomsten van het onderzoek in de vorige hoofdstukken. Het woonbelevingsonderzoek dient als een soort raamwerk voor de opzet van deze paragraaf. Waar er hiaten zijn in het woonbelevingsonderzoek is gericht gevraagd aan de gesproken bewoners op de wijkplatforms. Waar extra informatie naar voren is gekomen gedurende de gesprekken die niet in het woonbelevingsonderzoek aan bod komen, is deze ook indien relevant opgenomen. Deze paragraaf pretendeert niet statistisch significante gegevens te verstrekken. Het WBO komt hier nog het meest bij in de buurt. Het gaat wederom om een kwalitatief beeld.

Huidige bewoners van Stadshagen zijn in het WBO middels een enquête gevraagd naar het beeld en beoordeling van Stadshagen naast mensen die ooit eens belangstelling hebben getoond voor een woning in Stadshagen, zowel voor huur als voor koop.

Bij bepaling van het beeld van Stadshagen is een vergelijking gemaakt van de eerste gedachte die bewoners en niet-bewoners hadden bij Stadshagen voordat men er geweest was en de gedachte nadat men er daadwerkelijk geweest is. De belangrijkste beelden voordat men er was zijn 'moderne wijk', 'jonge mensen', 'gevarieerd aanbod van woningen', 'saai uitziende wijk' en 'slaapwijk met tweeverdieners'. Het beeld van Stadshagen blijkt weinig veranderd nadat men er is gaan wonen of kijken. Opmerkelijk is dat het aantal huidige bewoners dat het beeld heeft van een wijk met moderne voorzieningen gehalveerd is in vergelijking met het beeld vóórr bewoning. 'Saai uitziende wijk' is daarentegen wel sterk verminderd, van 25% van de respondenten naar 10%.

Bij de beoordeling van de wijk wordt een 6,8 gemiddeld gegeven. Voor het huis een 7,9. Dit zegt weinig. Wanneer gericht geanalyseerd wordt, komt naar voren dat veel bewoners vinden dat Stadshagen veel verschillende woontypen heeft volgens het WBO. Bij navraag op een wijkforum bij een bewoner over de variatie van de totale wijk in tegenstelling tot de focus op louter woontypen werd een minder beeld gegeven en werd het beeld van eentonig maar wel sterk verschillend met andere buurten bevestigd. Gericht vragen naar de gesignaleerde gekleurde blokjes leverde slechts bij één bewoner aarzelend een bevestiging op. Ziedaar de invloed van de interviewer.

Uit het WBO blijkt verder dat de bewoner van Stadshagen, Stadshagen een rustige woonwijk vindt (behalve op het gebied van verkeer) en dat het goed bereikbaar is per fiets en minder per auto of openbaar vervoer. De voorzieningen en het groen worden als slecht beoordeeld. Niet-bewoners vinden hetzelfde maar vinden de bereikbaarheid per auto wel beter. Hier tekent zich een interessant gegeven af: een niet-bewoner die af en toe in Stadshagen komt voor een bezoekje vindt de bereikbaarheid goed en een bewoner die er dagelijks mee te maken heeft, ervaart de bereikbaarheid per auto als slecht. Hiernaast is 40% van de bewoners het oneens met de stelling 'je kunt je auto hier goed kwijt'. Verkeer rond de school wordt door meer dan de helft niet als veilig gezien. Verder is slechts de helft van de bewoners tevreden over de bereikbaarheid van de winkels voor dagelijkse voorzieningen.

De mensen die in Stadshagen wonen zijn vooral daar komen wonen vanwege het huis en bijna niet vanwege de wijk. Redenen die worden gegeven komen overeen met die in het vorige hoofdstuk zijn bevestigd. De helft geeft aan op zoek te zijn geweest naar een nieuwbouwwoning. 40% vindt de woning betaalbaar en 40% geeft aan dat het type woning

waarnaar gezocht werd in Stadshagen beschikbaar was. Ook hier blijkt dat de woonwens grotendeels gerealiseerd is, men over het huis zelf wel tevreden is maar dat de woonomgeving te wensen overlaat.

Zowel bewoners van Stadshagen als niet-bewoners vinden in volgorde van belang de volgende woningaspecten belangrijk: 'voldoende bergruimte', 'grote woonkamer', 'veel privacy', 'parkeren bij woning' en 'tuin'. Bij de eisen aan de woonomgeving komen vooral de volgende punten naar voren, wederom in volgorde van belang: 'verkeersveilig', 'winkels voor dagelijkse boodschappen in omgeving', 'veel groen' en 'goed bereikbaar met de auto' (O&S gemeente Zwolle, 2004). Hierbij is ook de tevredenheid gepeild. De verkeersveiligheid kan beter volgens de bewoners. Bij de dagelijkse boodschappen vindt 52% dat de winkels dichtbij zijn en 48% dat deze te ver weg zijn, aldus het WBO. Dit kan iets te maken hebben met het centrale winkelcentrum waarbij mensen die aan de randen van Stadshagen wonen wat verder moeten reizen. Het groen in de wijk wordt als slecht aangemerkt door het merendeel van de bewoners. Verder is er een voorkeur bij woonwensen voor parkeren bij huis. 40% vindt dat hij de auto niet goed 'kwijt kan'. Hier kan geconstateerd worden dat op de vier belangrijkste punten in de wensen ten aanzien van de woonomgeving het merendeel niet tevreden is.

## 5.6 Spanningsveld compacte stad-beleid en woonwensen

Het spanningsveld compacte stad-beleid en woonwensen is in de wijk Stadshagen sterk aanwezig. Gedurende de uitvoering van de plannen is er gebouwd in ruimere dichtheden dan gepland om tegemoet te komen aan de woonwensen. In paragraaf 5.2 is reeds aangegeven dat er in de strategische zone parkeerplaatsen zijn gerealiseerd en in paragraaf 5.5 is naar voren gekomen dat een groot deel van de bewoners ontevreden is over de bereikbaarheid per auto en openbaar vervoer. De verkeersveiligheid is tevens niet volgens tevredenheid.

Het openbaar vervoer geschied door middel van stadsbussen. Dit is geen echte HOV-verbinding alhoewel de frequentie van de bussen met 4 keer in het uur naar de binnenstad redelijk hoog is. In Stadshagen is oorspronkelijk een station gepland op de te realiseren Hanzelijn. Omdat het ministerie van Verkeer & Waterstaat voor het zuidelijke tracé van de Hanzelijn, via Hattemberbroek heeft gekozen loopt deze niet door Stadshagen. Ter vervanging is een station gepland aan het bestaande Kamperlijntje dat westelijk van Stadshagen loopt. De Kamperlijn neemt hierdoor een belangrijker positie in bij de ambitie voor het stedelijk netwerk Zwolle-Kampen. De nieuwe plannen zijn gericht op het handhaven van de railverbinding in combinatie met lightrail en het toevoegen van twee stations op het bestaande tracé (Stadshagen en Spoolderwerk). De financieringsmogelijkheden moeten nog worden onderzocht (Gemeente Zwolle, 2005). Realisatie van de geplande spoorverbinding is hiermee sterk vertraagd.

De parkeer-gerelateerde problemen zijn divers. Vanwege kostenoverwegingen zijn parkeergarages bij de hoogbouw boven het maaiveld gerealiseerd. Hiernaast zijn extra parkeerplekken veelal gerealiseerd achter de woningen tussen de bergingen en doen wat rommelig en opeengepakt aan. In de oorspronkelijke plannen waren deze parkeerplekken niet opgenomen, aldus een bewoner. Realisatie van extra parkeerplekken, weliswaar niet ten koste gaande van groen, heeft op deze wijze in zekere mate gezorgd voor een kwaliteitsachteruitgang in de woonomgeving.

Een ander terugkerend probleem, in relatie met het spanningsveld overheidsdoelstelling-individuele preferenties voor Stadshagen is de zogenaamde 'verkeersknip'. Gestoeld op het landelijk veel geziene concept van de verzamelweg die het autoverkeer om de uitleglocatie heenleidt en die zorgt voor beperkt autoverkeer op de uitleglocatie zelf middels een ontsluiting van de verschillende deelplannen door louter fietspaden. Dit concept heeft onder andere gezorgd voor een verhitte discussie die ik kon volgen op 15 juni 2006.

Met de planontwikkeling van Stadshagen I is er voor gekozen de weg naar Hasselt, waarover regionaal verkeer wordt afgewikkeld, buiten Stadshagen als geheel, dus westelijk van stadshagen II te leggen. Als tijdelijke oplossing, omdat de ontsluitingsweg anders een te grote omweg voor Stadshagen I vormt is tijdens de realisatie van Stadshagen I een gedeelte van deze weg binnen het plangebied Stadshagen I aangelegd, de zogenaamde Noodweg. Vanwege de afronding van Stadshagen I is een definitief tracé als vervanging voor de Noodweg nodig, de zogenaamde doorgetrokken Hasselterweg. Dit tracé bevindt zich in het plangebied Stadshagen II. Het planconcept 'de verkeersknip' is bedoeld om een autoluwe veilige wijk te creëren die de automobilititeit beperkt. Dit ligt in de lijn van het overheidsbeleid. Deze verkeersknip is desondanks voornamelijk door bewoners en de vertegenwoordigers ervan, de bewonersvereniging en de partij Swolwacht ter discussie gesteld. De partijen betitelen de knip als hinderlijk. In reactie op door Swolwacht gestelde vragen in de gemeenteraad en de kritiek die bij bewoners leeft zoals gehoord op verscheidene wijkplatforms, is door de gemeente een panel gevormd om het concept van de verkeersknip nog eens te analyseren. Uitgangspunt is daarbij wel, zo stelt de gemeente, dat de verkeersknip gehandhaafd blijft maar dat er eventueel op punten verbetering mogelijk is. Een presentatie waarin de uitgangspunten van de verkeersknip nog eens worden uiteengezet volgt vervolgens.

Onderzoek dat is gedaan naar het effect van deze ontsluitingswijze toont aan dat mensen bereid zijn om te rijden wegens het gemak van de auto (Snellen et al. 2005). Vooral de kinderen naar school brengen aan de andere kant van de verkeersknip "duurt drie kwartier in de spits" is op de bijeenkomst van 15 juni 2006 een argument dat op veel bijval kan rekenen. Logisch gevolg van deze praktijk is dat per saldo het terugdringen van de automobilititeit niet optreedt. De extra leefbaarheid van de wijk die zou optreden wanneer er minder autoverkeer zou zijn wordt nu juist negatief beïnvloed door problemen die bewoners hebben met de ontsluiting van de deelplannen ten opzichte van elkaar en de daarmee langere reistijden. De langere verbinding met de stad in tegenstelling tot de fiets kan in potentie echter wel effect sorteren. Voor de kleine boodschap en het winkelen in de binnenstad wordt namelijk eerder gebruik gemaakt van de fiets als dit wat betreft reistijd korter blijkt te zijn dan met de auto.

## **5.7 Resumerend en Stadshagen II**

De tweede fase van Stadshagen is momenteel in voorbereiding. Het bestemmingsplan is sinds december 2006 van kracht. Stadshagen II zal bestaan uit drie delen: de Tippe (tussen de spoorlijn en Stadshagen I), Breezicht en Breecamp (ten noorden van de Stadshagenallee). De start van de woningbouw is eind 2008 gepland in Breecamp-Oost. Het aantal woningen dat gebouwd gaat worden is 4000.

Wanneer het bestemmingsplan (Gemeente Zwolle, 2005) wordt bestudeerd onderscheidt Stadshagen II zich niet noemenswaardig van Stadshagen I. Wel is er een lichte verschuiving te zien in de richting van de in hoofdstuk 4 gesignaleerde woonconsumentenvraag. Het kwalitatieve programma van Stadshagen II richt zich op grotere en ruimere woningen met tuin in een groene omgeving. De dichtheidsdoelstelling is hiermee in overeenstemming. Er wordt uitgegaan van een gemiddelde woningdichtheid van 25 woningen per ha. Op Stadshagen I was volgens de plannen sprake van een gemiddelde woningdichtheid van 35 woningen per ha. Hoewel dit bij de uiteindelijke realisatie wel lager is uitgevallen. Volgens de projectmanager van Stadshagen gaat er bij Stadshagen II geen andere aanpak gevolgd worden. Het bouwclaim-model blijft gehanteerd. Er is wederom een strategische zone gepland om tussentijdse planaanpassingen op te kunnen vangen. De beeldkwaliteitsplannen worden in samenspraak met de marktpartijen opgesteld.

In dit hoofdstuk zijn de beleidseffecten en oorzaken zoals die verwoord zijn in hoofdstuk 4 vergeleken met de Vinex-uitleglocatie Stadshagen. Het beeld dat ontstaat is grotendeels hetzelfde als dat op landelijk niveau. Dit komt niet in de laatste plaats door het feit dat Stadshagen op kenmerken een gemiddelde locatie is. Er is een hogere dichtheid gepland dan gerealiseerd. Tussentijds zijn de parkeernormen aangepast. Dit is overigens niet ten koste gegaan van de groene ruimte maar meer ten koste van de leefomgeving omdat het volgens bewoners nu wat krap voelt. Er is tevens ook hier een spanningsveld tussen compacte stadgedachte en de bewonerspreferenties. Maar ook hier zijn de bewoners over het algemeen tevreden, zij het dat er op punten in de woonomgeving tekortkomingen gezien worden.

Verschillen zijn er echter ook. De terugval in de economische conjunctuur heeft een kleinere uitwerking op Stadshagen dan op landelijk niveau, dit is veroorzaakt door de gespannen woningmarkt in Zwolle gedurende de looptijd van de ontwikkeling van Stadshagen. Veranderde marktvraag heeft echter wel effecten.

De marktpartijen blijken zowel in positieve als negatieve zin de invloed te doen gelden op de collectieve kwaliteit en de individuele kwaliteit. Voor de collectieve kwaliteit geldt dat na uitoefenen van druk op de gemeente door marktpartijen bepaalde kwaliteitseisen niet meer gerealiseerd hoeven te worden. Dit heeft een negatief effect op de individuele kwaliteit. Aan de andere kant tornt de markt aan de collectieve kwaliteitskant wanneer er wederom onder druk, ingegeven door marktomstandigheden, door de gemeente wordt toegestaan minder te stapelen en andersoortige woningbouw te realiseren. Dit heeft een positief effect op de individuele kwaliteit.

### Resumé

Er kan gesteld worden dat de beleidseffecten zoals verwoord in hoofdstuk 4 ook op willekeurig locatoneel niveau gezien worden. Ontwikkelingen vinden duidelijk plaats in een vernieuwde marktomgeving enerzijds. Anderzijds blijkt ook hier de gesignaleerde woonconsumentenvraag niet per definitie centraal te staan.

Echter, dé Vinex-locatie bestaat niet. Elke locatie is anders en de externe invloeden op de locatie alsmede invloed van de betrokken actoren in termen van macht of bevoegdheid bereiken in de arena van de locatieontwikkeling verschillende resultaten. Dit betekent dat er geen algemene statistische verband wordt gesuggereerd voor andere locaties. Desondanks is er op grond van een gedegen breed opgezet literatuuronderzoek wel een sterke aanwijzing dat ook andere uitleglocaties met deze problematiek van doen hebben. Verder onderzoek zal hierover nadere uitspraken kunnen doen.

# 6 CONCLUSIES EN SLOTBESCHOUWING

*'Met de meeste projectontwikkelaars kun je prima samenwerken. [...] Je bent echt niet aan de honden overgeleverd.'* (Maatman, 2006) van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

Gaandeweg dit onderzoek is de complexiteit en omvangrijkheid van het onderzoek steeds verder toegenomen. Belangrijkste eerste conclusie hieruit te trekken is dat de praktijk van ruimtelijke ordening weerbarstiger is dan het lijkt.

In tegenstelling tot de verwachting bij het ontstaan van het idee voor dit onderzoek in het zand bij de Grassenbuurt van Stadshagen blijkt de Vinex-bewoner tevreden over zijn woning en wijk ondanks de kritiek. Illusterend voor de ontwikkeling van kritiek is de praktijk op de misschien wel meest bekritiseerde locatie Leidsche Rijn in Utrecht. De hoge ambities van het Masterplan van Leidsche Rijn zorgden ervoor dat Leidsche Rijn in de media een ijzersterk imago kreeg. Daar is intussen weinig meer van overgebleven. Het bleek allemaal een stuk kleiner en krapper dan men had verwacht. Er ontstonden extra tekorten bij het bouwrijp maken. De eerste bewoners klaagden over de bereikbaarheid en de rommel. Het openbaar vervoer was nog in geen velden of wegen te bekennen. Allemaal deuken in het imago. "Het imago is vaak nog meer waard dan de woning zelf, daar moet je zeer voorzichtig mee omgaan. Mensen zeggen niet wat voor een huis ze hebben gekocht, maar waar het staat. Als men nu zegt: Leidsche Rijn, dan luidt het antwoord: kon je niets beters krijgen." Wildt et al. (1999)

Is het dan allemaal goed gekomen met het Vinex-beleid?

De overheid vindt van wel. Bewoners zijn tevreden. De overheid komt tot de conclusie dat de kwaliteit op de Vinex-locatie voldoende is (VROM, 2007). Dit wordt met name geconcludeerd na analyse van projecten op grond van plankenmerken. De overheid concludeert dat de kwaliteit beter blijkt dan in de jaren voor 1995. Tussen de kwaliteit van 1995-1999 en 2000-2004 zit geen verschil, aldus de overheid.

Toch heeft dit onderzoek een aantal wezenlijke manco's van het beleid aangetoond. Hieronder volgen de belangrijkste conclusies in relatie tot de hoofdvraag:

*Wat zijn de effecten van het overheidsbeleid op de Vinex-uitleglocaties en in hoeverre kan er voor het beleid lering getrokken worden uit deze effecten?*

De uiteindelijke effecten van het overheidsbeleid op uitleglocaties blijken het duidelijkst wat betreft de dichtheid, de verdeling tussen de sector huur en koop, de openbare ruimte (vooral groen), parkeerbeleid en de inrichting gericht op fiets en openbaar vervoer. Op een lager overheidsniveau is verder invloed te zien van gemeentes die in de onderhandelingen met marktpartijen en door financiële tegenvallers bepaalde kwaliteitskenmerken (gedwongen) moeten schrappen waardoor het uiteindelijke resultaat minder uitvalt dan beoogd.

Zonder de reeds getrokken conclusies in paragraaf 4.8 klakkeloos te herhalen wordt hieronder ingegaan op de belangrijkste bevindingen aangaande de uitvoering van het Vinex-beleid.

De collectieve kwaliteit samenhangend met de gestelde doelen is niet volledig bereikt. Dit is deels te wijten aan de beperkte doorwerking van het beleid. Een voorbeeld hiervan is het restrictieve beleid. Provincies en gemeenten hebben getracht hierbinnen de eigen weg te kiezen. Hierna is na vaststelling van gemeentelijke plannen tijdens de uitvoering nog veel gesneuveld, groene ruimte en voorzieningen worden veelal geschrapt om bijvoorbeeld financiële tegenvallers op te vangen.

Analoog aan de uiteengezette problemen bij de beleidsvorming volgens van Mierlo (2000) in paragraaf 4.2, kan een aantal problemen zoals deze zijn vastgesteld bij de praktijk van de uitvoering van het Vinex-beleid in deze vierdeling gezien worden. Het gaat hier met name om de relatief jonge concepten. Het streven naar decentralisatie (een relatief jong concept) is een poging om van het maakbaarheidsideaal (een wat oudere opvatting) weg te komen. Alleen de gevolgde weg, de keuzes die gemaakt zijn in de beleidsvormingsfase hebben als direct gevolg dat in de beginjaren van de uitvoeringsfase al een vertraging in de woningbouw en een negatieve invloed op de kwaliteit zijn veroorzaakt.

Aan de ene kant wordt er gestreefd naar decentralisatie, maar aan de andere kant worden er ook harde eisen gesteld. Die gestelde harde eisen kunnen nog steeds op te vatten zijn als een doorzetting van de inadequate sturingsfilosofie van het maakbaarheidsideaal. Een eis van 70% bouw vanuit de markt moest er toe leiden dat er marktconform gebouwd werd, dat daardoor de kwaliteit zou toenemen én dat deze bouw meer opbrengsten zou opleveren. Dit alles is gebaseerd op of hangt af van een doorzetting van de gunstige economische conjunctuur en samenhangend daarmee de doorzetting van de vraag naar duurdere, kwalitatief betere woningen.

Er is vervolgens gebleken dat tijdens de beleidsuitvoeringsfase een eerdere keuze voor de markt, zoals gemaakt in de beleidsvormingsfase, door een externe invloed, namelijk de economische conjunctuur, niet heeft geleid tot een volledige realisatie van de beoogde effecten. Een te sterk vertrouwen in de markt blijkt een verkeerde keuze door de sterke afhankelijkheid van de economische conjunctuur.

In tegenstelling tot de mindere uitwerking van een relatief jong concept is de ontwikkeling van het compacte stad-beleid al vanaf de Tweede Nota ruimtelijke ordening gestart. Hiermee zou het een meer 'volwassen' geëvolueerd concept moeten zijn. Robuust en getest op validiteit. Door een lange aanlooptijd van dit planningsconcept is het in wezen als legitiem te zien, want gebaseerd op uitvoering en toetsing in het verleden. Onderzoek toont echter wel degelijk aan dat de invloed van ruimtelijke ingrepen op de totale landelijke mobiliteit beperkt is. En dat andere vormen van mobiliteitsbeïnvloeding effectiever zijn (paragraaf 4.6). Succes van het compacte stad-beleid (en het samenhangende restrictieve beleid) wordt zodoende aan de ene kant niet verzekerd door de legitimiteit maar wordt aan de andere kant ook nog eens sterk tegengewerkt door de harde tegenstelling tussen collectief belang en individueel belang. Van overheidswege wordt een gespreide verstedelijking in Nederland als ongewenst gezien, maar op individueel woonconsument niveau is het ruime wonen in (landelijk) groen veelal de wens.

Vastgesteld nu is dat er een geringe invloed van ruimtelijk beleid bestaat op mobiliteit, terwijl dit ruimtelijk beleid wel duidelijk botst met de algemene woonvoorkeuren van het

individu. Deze redenering valt zelfs verder door te voeren getuige aanwijzingen dat ruimer en groener bouwen juist leidt tot minder mobiliteit. Een compacte stad met hoge woningdichtheden zorgt niet voor een overduidelijke automobilitereductie, maar juist een wat ruimer opgezette groene stad waar mensen graag willen wonen en recreëren zal dit effect hebben. Mensen blijken vooral afstandsgevoelig zijn ten aanzien van groen en het ligt voor de hand dat veel huishoudens die dat nu doen de voorkeur zullen blijven geven aan een woonomgeving waar groen direct in de buurt is, desnoods ten koste van de nabijheid tot werk en voorzieningen. De legitimiteit van de oorspronkelijke beleidskeuze van de compacte-stad wordt hiermee verder uitgehouden. Moet er dan verspreid en groen gebouwd worden? Het antwoord hierop lijkt niet eenduidig. Als de open ruimte als een groot gemeengoed wordt beschouwd dan is dit in ieder geval een ongewenste ontwikkeling. Als puur de bewonerspreferentie en vrije marktwerking als uitgangspunt genomen wordt en de weinige effectiviteit van de compacte stad-gedachte, en we kiezen voor de bewonerspreferenties, waar komen we dan uit?

Bewonerspreferenties liggen iets gecompliceerder dan puur de wens van ruim wonen in het groen. Er bestaat het 'normale' verschijnsel van mindere vraag naar flat- en etagewoningen dan aangeboden in de Randstad en overige geconcentreerde gemeenten. Er bestaat echter ook het 'abnormale' verschijnsel dat er meer flat- en etagewoningen worden gevraagd dan aangeboden in de minder geconcentreerde, veelal landelijke gemeenten. Dit wijst op eenzijdige samengestelde woningvoorraad in de verschillende typen gemeenten. Veel mensen willen in de eigen woongemeente blijven en zoeken een woning in die gemeente. Wanneer dit niet gerealiseerd kan worden wordt er verder dan de grens van de eigen gemeente gekeken. Wanneer er volledig volgens de wens van de woonconsument gebouwd wordt, zullen de woonwijken zodoende niet allemaal alleen maar groen en ruim worden. Ze zullen tevens veel meer op elkaar gaan lijken. In de gebieden met een relatief hoge dichtheid verschijnen meer eengezinswoningen en in gebieden met een lage mate van dichtheid verschijnen meer flat- en etagewoningen. De eentonigheid waar Vinex nu om bekend staat is dan zeker een feit.

Zoals de terminologie van Teisman's 'dynamische beleidsarena' al impliceert is ook beleid nooit 'af'. Een simpele blik op de enorme aanwas van in elk geval beleidsplannen, maar in mindere mate ook daadwerkelijke nieuwe beleidsinstrumenten, doet vermoeden dat ook de overheid dit gegeven onderkent. In die zin is het interessant om terug te gaan naar de inleiding van dit onderzoek. Los van het daadwerkelijke kwaliteitsvraagstuk zoals dat hier centraal staat, werd in de inleiding een nuance aangebracht in het negatief geschetste beeld door te stellen 'dat er in het licht van de toenemende marktwerking op de grondmarkt, planmatig gezien, voor de overheid desondanks best van een succes gesproken mag worden'. De effecten van de actor markt op de kwaliteit die in dit onderzoek is geanalyseerd vormen hierop een heldere toevoeging. Op grond van het subsidiariteitsbeginsel laat de 'nieuwe' marktgerelateerde invloed zich het meest duidelijk gelden op gemeentelijk niveau. De factor markt blijkt beperkt, maar zeker wel aanwezig.

De consequenties van de nieuwe marktverhoudingen zijn dat er een enorme 'drang' is ontstaan naar nieuwe regelgeving. De afgelopen jaren lijkt er sprake te zijn van een worsteling van de overheid tussen kernwaarden 'kwaliteit' en 'publieke waarborging' enerzijds en 'kwaliteit' en 'ruimte voor de markt' anderzijds. Het getuigt in dit geval niet direct van een gebrek aan inzet van private partijen om middels PPS constructies tot succesvolle samenwerking te komen. Zeker in de huidige markt is een constructieve samenwerking tussen overheid en markt gemeengoed geworden. Er is meer sprake van dat er in dit kader stelselmatig verschillen in de kwalificatie van 'kwaliteit' ontstaan.

De overheid wil hierop inspelen door toch plannen te maken voor een strakker instrumentarium. Een goed voorbeeld is de Nota Grondbeleid, gemeenten dienen te focussen op passief grondbeleid, echter wordt de ruimte voor actieve interventie nadrukkelijk opengelaten. Een veel extremere uiting is de roep geweest om het ontwikkelingsrecht en het



grondeigendom te gaan ontkoppelen onder leiding van PvdA-er Duivesteijn die de kritiek op de Vinex in eerste instantie ook danig aangewakkerd heeft. De fundamentele uitgangspunten van de Nota Ruimte zijn nog steeds aanwezig.

Wat misschien meer speelt, meer dan de vermeende marktmacht, is dat gemeenten in veel gevallen 'vergeten' of misschien realistischer gezegd, erg schuw zijn hun instrumentarium te gebruiken. Met de verbeterde Wet Voorkeursrecht Gemeenten die vanaf 1996 naast geldigheid voor binnenstedelijke ontwikkeling ook voor gronden op uitleglocaties is gaan gelden, hebben lokale overheden feitelijk gezien een cruciale troef in handen. Met eenzelfde lef en de flair van een gemiddelde projectontwikkelaar om deze instrumenten gedegen en fundamenteel in te zetten is de ruimtelijke ordening ook in de toekomst gegarandeerd van een invloedrijk instrument die het kwaliteitsconcept structureel kan ondersteunen.

## LITERATUUR

BiZa (1993), *Bestuur en stedelijke gebieden: bestuur op niveau. Dl. 3: Beleidsnotitie vernieuwing bestuurlijke organisatie*. Den Haag: Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening, Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie, Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur, Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Boogers, M.; F. Hendriks; G. van Os (2005), *Middenbestuur in discussie: analyse van en reflectie op de naoorlogse discussie over middenbestuur in Nederland. Eindrapportage*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.  
[[www.minbzk.nl/aspx/download.aspx?file=/contents/pages/86073/middenbestuur.pdf](http://www.minbzk.nl/aspx/download.aspx?file=/contents/pages/86073/middenbestuur.pdf)]

Broek, P.J. van den; P.J.M. Groot (1996), *1995: Het eerste VINEX-jaar*. EIB-publicatie, deel 208. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid.

Brouwer (1996), *Weg van de stad; een beschouwing over de VINEX-operatie*. In: Evers, F.W.J. (red.), *Omgaan met investeringen in de ruimtelijke ordening : naar een marktordering voor vinex en daarna*. Publicatie Netwerk RO 1996. Delft: Delftse Universitaire Pers.

Brouwer, J.; J. Willems (2001), *Regionale perspectieven voor transformatie: analyse per provincie*. Delft: ABF Research.

BSM (Bureau voor Strategisch Marktonderzoek); Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM); Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (1992), *Tendrapport volkshuisvesting*. Delft: Bureau voor Strategisch Marktonderzoek.

Cammen, H. van der; L.A. de Klerk (1986), *Ruimtelijke ordening: van plannen komen plannen*. Utrecht: Het Spectrum

CBS-Statline (2007), *Statline*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Cobouw (1999), *Leefbaar Utrecht: Leidsche Rijn belooft niet veel goeds door tekort*. In: Cobouw 22 januari 1999.

- Dauvellier, P.; J. Luttik (2003), *Ruimtelijke kwaliteit in praktijk: Evaluatie van vier practica ruimtelijke Kwaliteit*, Dauvellier Planadvies / Alterra / Habiforum, Den Haag/Wageningen/Gouda.
- Dieleman, F.M.; H. Priemus (1996), *De inrichting van stedelijke regio's: Randstad, Noord-Brabantse stedenrij, Ruhrgebied*. Assen: Van Gorcum.
- Dijst, M.; T. de Jong; K. Maat; J. Ritsema van Eck (1998), *Wonen en mobiliteit op Vinex-locaties :hogere inkomenscategorieën in Zoetermeer-Rokkeveen*. Utrecht/Zoetermeer: NETHUR/ Distributiecentrum VROM.
- Duijvestein, C.A.J. et al. (1999), *Is de kritiek op VINEX terecht? : Houten-Zuid, Leidsche Rijn, Vathorst*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; Centrale Directie Communicatie.
- During, R.; P. Kersten; J. Stohr (2000), *Restrictief Beleid. Wonderlijke zelfbinding of verborgen calculatie*. Vught/Wageningen: BRO Adviseurs/Alterra.
- Evers, F.W.J. (1996), *Omgaan met investeringen in de ruimtelijke ordening : naar een marktordening voor vinex en daarna*. Publicatie Netwerk RO 1996. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Feenstra, S (2000), *Sturen met vrijheid: een zoektocht naar de balans tussen ruimtelijke kwaliteit en individuele woonwensen*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Gemeente Zwolle (2005), *Bestemmingsplan Stadshagen II*. Zwolle: Gemeente Zwolle
- Gerrichhauzen, L.G.; G.J. Arts; R.M. den Dunnen (1999) *De dynamiek in de ordening van de volkshuis vesting: Een bestuurlijk-maatschappelijke analyse van de Nota Heerma*, in: *Evaluatie Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Grimmius, H.; A. Oostdijk (2006), *Beleidsvaluatie en 'evidence based policy'*, In: BASIS: tijdschrift voor beleidsonderzoek. Nummer 4, 2006.
- Groot, P.J.M. (1997), *Openbaar vervoer en Vinex-locaties –investeren, exploiteren, flankeren-*. EIB-publicatie, deel 227. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid.
- Haffner, M.E.A.; P.J. Boelhouwer (2002), *Subjectsubsiëring in de huursector onder de loep*. Delft: NETHUR. [<http://www.nethur.nl/downloads/files/publicatie%2016.pdf>]
- Heerma, E. (1989), *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig, van bouwen naar wonen*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Hof, J. (2006), *PPS in de polder: De betekenis van publiekprivate samenwerking voor de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties*, Copernicus Institute for Sustainable Development and Innovation, Utrecht.
- Hoogendijk, E. (2006), *Vinex-tekentafel als koektrommel vol loze beloften*, in: *de Volkskrant*, 23 februari 2006.
- Hooimeijer, P.; H. Kroon; J. Luttik (2001), *Kwaliteit in meervoud, Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*, Habiforum, Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik, Gouda.

Hunnik, H.J. van, et al. (1998), *Panorama VINEX: Schuytgraaf, Stadshagen, Brandevoort, HAL, Wateringse Veld, Saendelft, Vathorst, Hempens/Teerns*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; Centrale Directie Voorlichting en Externe Betrekkingen.

Iersel, J.; G. Marsman (1999), *Vinex-kwaliteit door de ogen van bewoners*. Amsterdam: RIGO Research en Advies BV.

Jókövi, M.; C. Boon; F.C. Filius; M.F. Egmond (2006), *Woningproductie ten tijde van Vinex: een verkenning*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB

Keers, G; R. de Wildt; S. Smit; F. van Wijk; J. Rous; J. van der Schaar (2000), *De praktijk van grond- en bouwprizen deelstudie ontwikkeling grond- en woningprizen*, Amsterdam: RIGO Research en Advies BV.

Knol, F.; F. van Dugteren (2001), *Ruime kavel of compacte stad*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Korthals Altes, W. (1995), *De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle: voorbereiding en doorwerking van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening*. Assen: Van Gorcum.

Korthals Altes, W. K.; B. De Graaf (1999), *Vast aanbod, flexibele vraag*, ESB, 9 december 1999, 84<sup>e</sup> jaargang, nr. 4233, pp. 8 - 11

Kragt, R. (1996), "Spatial Planning in the Netherlands." *Geografie: vaktijdschrift voor geografen* 5(5), middenkatern.

Lahr, M. (red.) (2001), *De stad in uitersten : verkenningstocht naar Vinex-land*. Rotterdam: NAI Uitgevers.

Leinfelder, H (2004), Verankering van erfgoed in het ruimtelijk beleid, in: *Ruimte en Planning* , 24 (2), pp. 13-32.

Lörzing, H.; W. Klemm; M. van Leeuwen; S. Soekemin (2006), *Vinex!: een morfologische verkenning*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.

Maat, C.; P. de Vries (2002), *Groen, wonen en mobiliteit*, Delft/Utrecht: Technische Universiteit Delft/Onderzoeksinstituut OTB.

Maatman, M. (2006), 'Gemeenten zijn te bang om zelf grond te kopen', *Volkskrant*, donderdag 17 augustus

Mierlo, J.G.A. van (2000), *De Wereld Gaat Aan Beleid Ten Onder... Over Beleidsfalen in de Publieke Sector en Wat Daar aan te Doen, Inaugurale rede*, Maastricht: Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde, Universiteit Maastricht.

Musterd, S.; B. de Pater (1992), *Randstad Holland : internationaal, regionaal, lokaal*. Assen: Van Gorcum.

Needham, D.B.; P.J. te Raa, T.J.M. Spit en T.H.C. Zwanikken (2000), *Kwaliteit, winst en risico: de invloed van het VINEXonderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van VINEX-locaties*, Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.

- NEPROM/VROM (1997), *Monitor Nieuwe Woningen 98/1*. Den Haag/Voorburg: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer/Vereniging van Nederlandse Projektontwikkeling Maatschappijen.
- O&S gemeente Zwolle (2004), *Woonbelevingsonderzoek Stadshagen*. Zwolle: Gemeente Zwolle.
- Porter, D.E. & A.D. Wallis (2002), *Exploring Ad Hoc Regionalism*, Lincoln Institute of Land Policy.
- Post, H.E.; B.E.C. Aalpol (1996), *Nieuwbouw, projectontwikkeling en samenwerking door corporaties*. EIB-publicatie, deel 206. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid.
- Priemus, H. (2003) in: Deen, F. (2003), *Openbaar Vervoer in VINEXwijken. De tram die nooit komt*. <http://www.milieudefensie.nl/publicaties/magazine/2003/september/03-2VINEX.pdf>
- Reijndorp, A., Truijens, B., Nio, I, Visser, H. & V. Kompier (1998), *De kern van het ruimtelijk beleid, Een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag.
- Reijndorp et al. (1998), *De kern van het ruimtelijk beleid: een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid \ Distributiecentrum Overheidspublicaties.
- Remkes, J.W. (2000), "Van meer naar beter". In: *Stedebouw & ruimtelijke ordening* 81(2), middenkatern.
- Remkes, et al. (2000), *Handvest kwaliteit van Vinex-locaties*. [[http://www.vrom.nl/docs/wonen/Handvest\\_kwaliteit\\_van\\_VINEX.pdf](http://www.vrom.nl/docs/wonen/Handvest_kwaliteit_van_VINEX.pdf)]. Bezoekt op 30 oktober 2003.
- Rijnks, E. (2000), *Druk op restrictief beleid: Een onderzoek naar knelpunten van restrictief beleid en een voorstel voor verbetering van de aanpak aan de hand van een theoretisch perspectief op besluitvorming*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Ruigrok, P.S.M., A.J. Tammes (2005), *Projectontwikkelaars en hun rol in de herstructurering*, SerVicE Magazine, Maart 2005, pp. 13 – 15
- RPD (Rijksplanologische Dienst); Interprovinciaal Overleg, (1996), *Verstedelijking in Nederland 1995-2005 : de Vinex-afspraken in beeld*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- RPD (Rijksplanologische Dienst); VROM (2000), *Vinex nu, Verstedelijking in Nederland 1995-2010 : de Vinex-afspraken in beeld*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- RPD (Rijksplanologische Dienst) (1986), *Notitie Ruimtelijke Perspectieven: op weg naar de 4e nota over de ruimtelijke ordening*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- RPD (1998), *Ruimtelijke verkenningen 1998*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Centrale Directie Voorlichting en Externe Betrekkingen.
- Segers, J. (1999), *Methoden voor maatschappijwetenschappen*, van Gorcum, Assen
- Snellen, D.; H. Hilbers; A. Hendriks (2005), *Nieuwbouw in beweging: een analyse van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid van Vinex*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.

Spit, T.; P. Zoete (2002), *Gepland Nederland: een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Teisman, G.R. (1997), *Sturen via Creatieve Concurrentie, Een innovatief-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*, Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen.

Van der Post, W.J. (2005), *Grondbeleid in vogelvlucht: een analyse van het Nederlandse grondbeleid door de jaren heen*, Working Paper, Amsterdam School of Real Estate

Volkscrant (2006) 7 april, 'VINEX-wijken worden Bijlmers van de toekomst'

Voogd, H. (1999), *Facetten van de planologie*, Samsom Uitgeverij, Alphen aan de Rijn

VROM (2003), *Cijfers over Wonen 2003: Feiten over mensen, wensen, wonen*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

VROM (2007), *Evaluatie verstedelijking VINEX 1995-2005*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Ministerie.

VROM, LNV, V&W en EZ (2004), *Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling*.  
[<http://www2.vrom.nl/notaruimte/0200000000.html>]

VROM (1994), *Verstedelijking: De stand van zaken, evaluatie VINO-VINEX*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

VROM (1993), *Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra: op weg naar 2015 (DI. 4: Planologische kernbeslissing nationaal ruimtelijk beleid; tekst zoals deze luidt na goedkeuring door de Tweede en Eerste Kamer)*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

VROM (1991), *Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra: op weg naar 2015*. Den Haag: SDU/Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

VROM (1988), *Vierde nota over de ruimtelijke ordening : op weg naar 2015 / DI. a: Beleidsvoornemen*. Den Haag: SDU/Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

VROM (2004), *Voortgang verstedelijking Vinex 2003: Jaarlijkse voortgangsrapportage Vinex-uitvoeringsconvenanten 1995 – 2005*. Den Haag: Ministerie VROM, DGR/DGW.

VROM (2005), *Voortgang verstedelijking Vinex 2004: Jaarlijkse voortgangsrapportage Vinex-uitvoeringsconvenanten 1995 – 2005*. Den Haag: Ministerie VROM, DGR/DGW.

VROM (1993), *Reactie op het Trendrapport Volkshuisvesting 1992 (Trendbrief)*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

VROM (2001), *Ruimte maken, ruimte delen: Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening*. Almelo: Jellema Grafische Groep. Tweede druk.

VROM (2005), *Primos Prognose 2005: De toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en bevolkingsbehoefte*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

VROM (1985), *Structuurschets stedelijke gebieden 1985 / DI. e: Na parlementaire behandeling vastgestelde tekst*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Vrom-Raad (1999), *Mobiliteit met beleid*. Den Haag: Raad voor de Volkshuisvesting, de Ruimtelijke Ordening en het Milieubeheer.

Vrom-Raad (2001), *Kwaliteit in ontwikkeling: uitwerking stedelijke netwerken, contouren en instrumenten: vervolgadvis over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*. Den Haag: Raad voor de Volkshuisvesting, de Ruimtelijke Ordening en het Milieubeheer.

Vrom-Raad (2004), *Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*. Den Haag: Raad voor de Volkshuisvesting, de Ruimtelijke Ordening en het Milieubeheer.

Wassenberg, F.A.G.; H.M. Kruythoff; T.A.L. Leliveld; J.E.H. van der Heijde (1994), *Woonwensen en realisatie van VINEX-locaties in de Randstad*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Wever, E.; T.J.M Spit; K.H. Ewolds (2002), *Ruimtelijk ordenen in Nederland, een moeizame zaak: RZO reactie op de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening*. Den Haag: Raad voor het Zelfstandig Ondernemerschap.

Wildt, R. de, et al. (1999), *De kwaliteit van Vinex-uitleglocaties: Kikkers op het Berlagehof*. Amsterdam: RIGO Research en Advies BV.

[www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)

[<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=7438>]. Bezocht 20 april 2006

# BIJLAGEN

## BIJLAGE 1: KWANTITATIEVE WONINGBOUW-AFSPRAKEN

Woningbouw-afspraken VINEX en VINAC in de kaderwetgebieden:

	Vinex-afpraak 1995-2004	Vinac-afpraak 2005-2010
Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) <sup>1</sup>	*100.100	23.000
Stadsregio Rotterdam (SRR)	53.000	21.000
Stadsgewest Haaglanden	42.500	15.000
Bestuur Regio Utrecht (BRU)	31.600	15.000
Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE)	28.400	10.000
Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN)	24.120	10.000
Regio Twente	15.500	6.000
<b>Totaal</b>	<b>295.220</b>	<b>100.000</b>

\* inclusief 27.000 woningen in Almere

Bron: verwerking gegevens RPD/VROM (2000)

<sup>1)</sup> Tot het stadsgewest Amsterdam behoren het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) en de gemeente Almere in de Provincie Flevoland. De oorspronkelijke taakstelling van de gemeente Almere in het Vinex-convenant betrof 27.000. In een brief van mei 1995 van de staatssecretaris van Binnenlandse zaken aan de gemeente Almere is goedkeuring gegeven voor verhoging van dit aantal met 3.000 woningen tot 30.000 woningen. Deze extra 3000 woningen zijn niet opgenomen in de tabel.

Woningbouw-afspraken VINEX en VINAC in de 19 overige stadsgewesten:

	VINEX-afpraak 1995-2004	Vinac-afpraak 2005-2010
Stadsgewest Groningen	5.000	2.500
Stadsgewest Leeuwarden	5.400	2.450
Concentratiekern Emmen	3.000	2.900
Stadsgewest Zwolle	8.050	9.669
Stadsgewest Stedendriehoek	14.000	
Stadsgewest Amersfoort	12.700	4.500
Stadsgewest Alkmaar	14.300	8.500

Stadsgewest Haarlem-IJmond	6.800	
Stadsgewest Hilversum	4.500	
Stadsgewest Leiden	13.414	8.000
Stadsgewest Dordrecht	13.700	
Stadsgewest Vlissingen-Middelburg	2.950	1.500
Stadsgewest Breda	15.900	18.900
Stadsgewest Tilburg	15.500	
Stadsgewest 's-Hertogenbosch	12.000	
Stadsgewest Venlo	2.100	4.550
Stadsgewest Sittard-Geleen	3.086	
Stadsgewest Heerlen	5.460	
Stadsgewest Maastricht	3.840	
<b>Totaal</b>	<b>161.700</b>	<b>63.469</b>

Bron: verwerking gegevens RPD/VROM (2000)

## BIJLAGE 2:

### LIJST VAN CONVENANTEN MET DE REGIO'S IN HET KADER VAN DE WONINGBOUWAFSPRAKEN 2005-2010

- Convenant Woningbouwafspraken 2001 tot 2010 Provincie Friesland en Stadsregio Leeuwarden.
- Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Drenthe (Provincie Drenthe en de gemeente Emmen)
- Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Overijssel. (Provincie Overijssel en Stedelijk regio Zwolle-Kampen)
- Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2009 Samenwerkingsverband Regio Eindhoven
- Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2009 Regionaal Orgaan Amsterdam
- Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2009 provincies Overijssel en Gelderland voor de Stedelijke Regio Stedendriehoek
- Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2009 Knooppunt Arnhem-Nijmegen
- Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2009 Stadsregio Rotterdam
- Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2009 Stadsgewest Haaglanden
- Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2009 Provincie Zuid-Holland en het Stedelijk Gebied Drechtsteden
- Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2009 Provincie Zuid-Holland en het samenwerkingsorgaan Rijnland Holland
- Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2009 Bestuur Regio Utrecht (BRU)
- Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2009 samenwerkingsverband Regiovisie Groningen – Assen
- Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2009 Regio Twente (regio Twente waarin zijn opgenomen de gemeenten Almelo, Borne, Hengelo en Enschede)
- Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Utrecht (provincie Utrecht en het stedelijk gebied Amersfoort)
- Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Zeeland (de provincie Zeeland, de stedelijke regio Middelburg en Vlissingen en het Stedennetwerk Scheldemondstede)
- Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Noord-Brabant



- (de provincie Noord-Brabant en de stedelijke gebieden Breda/Tilburg en Waalboss)
- Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Noord-Holland (de provincie Noord-Holland en de stedelijke regio's Haarlem, Alkmaar en Hilversum)
  - Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Limburg (de provincie Limburg en de stedelijke gebieden Maastricht, Heerlen, Venlo en Sittard-Geleen)

**BIJLAGE 3:  
NETTO WONINGPRODUCTIE, PER VINEX-EENHEID EN ONDERVERDEELD,  
VOLGENS DEFINITIE GEHANTEERD BIJ DE VERANTWOORDING AAN HET EINDE  
VAN DE VINEX-PERIODE: WONINGBOUW PLUS TOEVOEGINGEN ANDERSZINS  
MINUS ONTTREKKINGEN. Bron cijfers: CBS-statline, 2007.**

Gebieden	Perioden										totaal
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
<b>BON-gebieden (prestatiegemeenten)</b>	32955	33629	32984	36017	29644	27081	32116	26784	22993	20351	294554
<b>BON-gebieden (overige gemeenten)</b>	5023	5072	4717	3525	3400	3956	3595	2426	2858	3071	37643
<b>VINEX-stadsgebieden totaal</b>	20153	19374	21303	19802	17177	14653	13347	10716	10578	13623	160726
<b>Overig gemeenten totaal</b>	31963	30066	29831	26560	21401	19507	16594	17369	13503	18322	225116
											<b>680396</b>
<b>Onderverdeling</b>											
<b>BON-gebied Regionaal Orgaan Amsterdam</b>	11266	7773	10108	12348	8112	7443	9689	7543	7839	6125	88246
<b>BON-gebied Stadsregio Rotterdam</b>	4297	5814	4145	4975	3869	3710	5037	3837	1249	1008	37941
<b>BON-gebied Haaglanden</b>	3420	5958	3452	5901	5178	4176	4849	6061	5890	3997	48882
<b>BON-gebied Bestuursregio Utrecht</b>	3160	4781	3900	2805	3905	4878	5555	4020	2601	2736	38341
<b>BON-gebied Knooppunt Arnhem-Nijmegen</b>	2512	2792	4005	2904	3306	1920	1900	1913	1223	2228	24703
<b>BON-gebied Twente</b>	3793	2990	3480	2890	2652	2011	1849	1187	1703	1572	24127
<b>BON-gebied Stadsregio Eindhoven</b>	4507	3521	3894	4194	2622	2943	3237	2223	2488	2685	32314
<b>VINEX-stadsgebied Groningen</b>	309	438	1400	514	338	190	-301	689	246	128	3951
<b>VINEX-stadsgebied Leeuwarden</b>	744	798	415	650	351	728	777	347	382	603	5795
<b>VINEX-concentratiekern Emmen</b>	593	417	681	199	459	539	386	221	424	134	4053
<b>VINEX-stadsgebied Zwolle</b>	894	793	908	1276	985	448	866	447	424	1110	8151
<b>VINEX-stadsgebied Stedendriehoek</b>	1920	2010	2143	1568	1261	882	1250	950	1306	1696	14986
<b>VINEX-stadsgebied Amersfoort</b>	1555	2126	1697	2107	2021	1374	843	725	1325	1174	14947
<b>VINEX-stadsgebied Alkmaar</b>	1400	1504	1353	1135	1267	1365	935	1134	1613	1141	12847
<b>VINEX-stadsgebied Haarlem</b>	1235	958	1137	1321	1485	1020	562	612	1027	450	9807
<b>VINEX-stadsgebied Hilversum</b>	521	596	1126	596	631	428	645	383	196	494	5616
<b>VINEX-stadsgebied Leiden-Bollenstreek</b>	1888	1515	1450	1410	1766	985	1474	999	656	1259	13402
<b>VINEX-stadsgebied Drechtsteden</b>	1963	1410	1159	957	772	606	943	648	296	1359	10113
<b>VINEX-stadsgebied Vliisburg</b>	189	127	363	444	383	299	360	321	167	394	3047
<b>VINEX-stadsgebied Breda</b>	1632	1148	1541	1955	2041	1431	1105	929	621	1837	14240
<b>VINEX-stadsgebied Tilburg</b>	1378	2018	2221	2474	1383	1386	873	295	202	1042	13272
<b>VINEX-stadsgebied Den Bosch</b>	967	1152	982	1399	802	1239	757	810	1021	160	9289
<b>VINEX-stadsgebied Heerlen</b>	1217	824	1000	368	663	653	552	364	-154	-160	5327
<b>VINEX-stadsgebied Geleen-Sittard</b>	492	598	452	408	230	248	370	80	227	139	3244
<b>VINEX-stadsgebied Venlo</b>	475	357	376	320	-130	537	369	346	352	341	3343
<b>VINEX-stadsgebied Maastricht</b>	781	585	899	701	469	295	581	416	247	322	5296
<b>Overig provincie Groningen</b>	1987	1793	1242	1328	674	710	495	710	642	216	9797

Overig provincie Friesland	2654	1981	2824	2540	2125	1493	1415	1551	792	1744	19119
Overig provincie Drenthe	2218	2285	2249	1464	1749	1120	844	1625	1078	1641	16273
Overig provincie Overijssel	1550	1788	1492	1330	1170	951	1115	875	695	770	11736
Overig provincie Flevoland	1586	1564	1712	1972	1497	1652	909	1245	1208	688	14033
Overig provincie Gelderland	5743	5487	4989	4651	3890	4256	3226	3077	2977	3701	41997
Overig provincie Utrecht	621	778	643	698	415	228	251	275	404	530	4843
Overig provincie Noord-Holland	2289	2336	2212	2038	1081	1375	1600	1776	1436	1675	17818
Overig provincie Zuid-Holland	2810	2444	3201	2631	1865	1370	1666	1542	1005	1331	19865
Overig provincie Zeeland	1696	1407	1184	1353	950	834	751	554	565	854	10148
Overig provincie Noord-Brabant	5806	5503	4727	4310	4054	3744	2625	2252	1336	3365	37722
Overig provincie Limburg	3003	2700	3356	2245	1931	1774	1697	1887	1365	1807	21765

## BIJLAGE 4: HANDVEST KWALITEIT VAN VINEX-LOCATIES

- 1 Kwaliteit VINEXlocaties kan beter, gezien de toegenomen kwaliteitsvraag
- 2 Gezamenlijke aanpak, inspanningverplichtingen (vanwege beperkte mogelijkheden van aanpassing VINEXafspraken). VROM is bereid consequenties van nieuwe afspraken over kwaliteit voor de huidige woningaantallen nader te bezien.
- 3 Gezamenlijk werken aan tijdig en goed bereikbare VINEXlocaties
- 4 Blijven werken aan een ongedeelde stad
- 5 Grotere differentiatie en meer woonkwaliteit
- 6 Meer keuzevrijheid door consumentgericht ontwikkelen
- 7 Meer aanbod van vrije kavels
- 8 Consumentenrecht wordt versterkt
- 9 Het grondprijnsbeleid zal kwaliteit stimuleren
- 10 Meer aandacht voor voorzieningen
- 11 VINEX groener en duurzamer
- 12 Stedenbouw biedt mogelijkheden voor diversiteit

## BIJLAGE 5: interviewpodia en projectmanager

### Bezochte wijkplatforms

woensdag 23 maart 2005  
donderdag 15 juni 2006

### Geïnterviewde projectmanager Stadshagen

Oebele Jansma

# I VOORWOORD

Eind december, 2003. Om mijn studie sociale geografie te bekostigen werk ik als zaterdagpostbode in mijn geboorteplaats Zwolle, veelal is de hoofdwinkelstraat in het centrum mijn loopje. In de vakanties werk ik elke dag. Zo komt het dat ik een keer volgens mijn collega's "het bokje" ben om in de nieuwe woonwijk Stadshagen de post te brengen. Zo erg is dat toch niet denk ik. Alles ingestraat en gebundeld loop ik voordat ik wegga eerst met de pakketjes naar de pakketchauffeur. "Nee, die moet je zelf meenemen. Doen we in Stadshagen altijd anders. Ik moet anders een heel eind omrijden en het is daar slecht te doen met de bestelwagen." Dus ik neem de pakketjes zelf mee. Kijkend op de kaart stippel ik de kortste route uit om er te komen vanuit centrum Zwolle. De route voert over een fiets- en voetgangersbrug. Gewapend met een kopietje van een kaartje met de te bedienen straten in het geel gemarkeerd ga ik op pad. De fiets- voetgangersbrug blijkt er een met trap te zijn met een goot voor de fiets ernaast. Niet gemakkelijk met tassen vol post. Eindelijk aangekomen in Stadshagen kom ik via de Klokkengieterlaan bij de Pottenbakkersstraat en de Stoeldraaiersstraat. Na hier de eerste post bezorgd te hebben moet ik langs een paar betonnen riooldelen over een stukje open terrein richting "de grassen". In het mulle zand loop ik hopeloos vast. Eindelijk aan de overkant kom ik aan bij het doel: Mannagras, Timoteegras, Raaigras, Veldbeemgras. De nieuwsgierigheid naar de Zeisweg wordt groot. Deze rijtjeshuizen blijken allen uit gladde rode baksteen opgetrokken te zijn en aan smalle, met paaltjes afgesloten straatjes van wederom een lichtrode steen, als een soort vissegraten haaks op een centrale ruggegraat te staan, alwaar parkeerplekken en centrale afvalcontainers gepositioneerd zijn. Alle rijtjes staan met de voorkant van de huizen dezelfde kant opgericht. De gebruikelijke aanpak middels een rondje om weer bij de fiets uit te komen: "even nummers heen en aan de overkant oneven terug" blijkt hier onmogelijk. Ikzelf, opgegroeid in een twee-onder-een-kap met garage en oprit en vrij uitzicht op een speelveld, vraag me af of de bewoners van deze huizen dit allemaal wel prettig vinden en hoe en waarom zo'n wijk tot stand komt. De gedachtes hierover verdiepen zich gedurende de gure fietstocht terug. De interesse voor de nieuwbouwwijk in het kader van Vinex is geboren en ik besluit later mijn afstudeeronderzoek hierop te richten.

De praktijk van een afstudeeronderzoek blijkt net zo weerbarstig als de praktijk van ruimtelijke ordening. Lange looptijden en grootse onvoorziene ontwikkelingen en stroperigheid. De tussentijds gestarte lerarenopleiding aardrijkskunde en de daarop

volgende werkzaamheden als docent doen de beschikbare tijd danig afnemen. Vooral een mooie relatie uitmondend in een prachtige zoon blijkt een prettigere tijdsbesteding dan het onderzoek.

Toch, net als bij ruimtelijke ordening, is er altijd een eindresultaat. Dit ligt voor u.

Via dit voorwoord wil ik tevens en vooral een aantal mensen bedanken.

Mijn ouders die vanaf het prille begin van mijn studie en de daaropvolgende jaren vooral middels morele maar ook financiële steun hebben bijgedragen aan mijn studie.

Mijn vriendin Nynke, die mij steeds heeft gesteund en zichzelf steevast heeft weggecijferd als ik weer met het onderzoek aan de slag ging.

Mijn prachtige zoon Teun, voor zijn onvoorwaardelijke vertrouwen in zijn papa.

Mijn studievrienden, waarmee door onder andere de jaarlijkse “Stammtisch Worldtour” een sterke verdieping werd verkregen in de kenmerken van de geografische ruimte. Ook door hun goedbedoeld-scherp-spottende opmerkingen aangaande mijn langverwachte afstuderen zorgen zij ervoor dat de motivatie voor het afronden gesterkt wordt.

En volgens het credo “last but certainly not least”, mijn afstudeerbegeleider Terpstra voor zijn jarenlange geduld en bereidheid de tussenproducten van commentaar te voorzien.

Richard Lode, 2007.

## II INHOUDSOPGAVE

<b>I VOORWOORD</b>	<b>I</b>
<b>II INHOUDSOPGAVE</b>	<b>II</b>
<b>Hoofdstuk 1: Introductie</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding	1
1.2 Beleidsachtergrond	2
1.3 Probleem-, doel- en vraagstelling	2
1.3.1 Probleemstelling	2
1.3.2 Doelstelling	2
1.3.3 Vraagstelling	3
1.4 Onderzoeksmethode	3
1.4.1 Afbakening	3
1.4.2 Methodologie	4
1.5 Opbouw van het onderzoek	4
1.6 Relevantie	5
<b>Hoofdstuk 2: Het beleid</b>	<b>6</b>
2.1 Inleiding	6
2.2 Beleid, beleidstheorie en ruimtelijke planning	6
2.3 Conceptualisering in de tijd	7
2.4 De eerste drie nationale Nota's Ruimtelijke Ordening	8
2.5 Naar de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening	10
2.5.1 Beleidsvorming VINO ten aanzien van verstedelijking	10
2.5.2 Rol volkshuisvesting parallel aan VINO met doorkijk naar VINEX	12

2.5.3 Onderlinge verhoudingen en de resultante ruimtelijke ordening	13
2.6 Conclusie	14
<b>Hoofdstuk 3: VINEX</b>	<b>17</b>
3.1 Inleiding	17
3.2 Het ruimtelijk beleid van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra	17
3.3 VINEX-beleid ten aanzien van de volkshuisvesting	18
3.3.1 Woningbehoefte	18
3.3.2. Beleid langs welke lijnen de realisatie van de woningbehoefte moet verlopen	18
3.4 Eisen aan de locaties	19
3.5 Ruimtelijke kwaliteit	21
3.5.1 In theorie	21
3.5.2 Ruimtelijke kwaliteit gespecificeerd in beleidsstukken	22
3.5.3 Methodologische invulling ruimtelijke kwaliteit	23
3.5.4 Resumerend en operationalisatie voor onderzoek	24
3.6 Conclusie	26
<b>Hoofdstuk 4: Praktijkontwikkelingen Vinex</b>	<b>28</b>
4.1 Inleiding	28
4.2 Beleidsevaluatie	28
4.3 Doelstellingen beleid ten aanzien van uitleglocaties	31
4.4 Uitvoering beleid	34
4.4.1 Diagonaal beleid	34
4.4.2 Kaderwet	35
4.4.3 VINEX-uitvoeringsconvenanten	36
4.5 Kwantitatieve afspraken woningbouw en daadwerkelijke realisatie	37
4.5.1 Taakstelling	37
4.5.2 Realisatie van de taakstelling	40
4.6 De financiering en daadwerkelijke resultaten	43
4.6.1 Doelstelling	43
4.6.2 De financiële praktijk en het samenspel met de actor markt.	44
4.7 Compacte stad-beleid en mobiliteit`	47
4.7.1 Compacte stad-beleid, betekenis landelijk en locatieel	47
4.7.2 Compacte stad-beleid, effecten landelijk	47
4.7.3 Compacte stad-beleid, effecten op locatieel-niveau	49
4.7.4 Spanningsveld mobiliteitseisen en kwaliteit op de locaties	51
4.8 Tussentijdse conclusies	53
4.9 De weerslag op de wijk, kwaliteitsrealisatie.	57
<b>Hoofdstuk 5: Stadshagen</b>	<b>61</b>
5.1 Inleiding	61
5.2 Typering Stadshagen	61
5.3 Realisatie aantallen	63
5.4 Invloed marktpartijen	65
5.5 Oordeel eindgebruikers	66
5.6 Spanningsveld compacte stad-beleid en woonwensen	67
5.7 Resumerend en Stadshagen II	68

<b>Hoofdstuk 6: Conclusies en slotbeschouwing</b>	<b>70</b>
<b>Literatuur</b>	<b>73</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>79</b>