

Utrecht, blijvend aantrekkelijk



Het belang van binnenstedelijk wonen voor de provincie

Thomas van Wageningen

Colofon

Titel: Utrecht, blijvend aantrekkelijk
Ondertitel: Het belang van binnenstedelijk wonen voor de provincie
Datum: 8 juli 2013

Auteur: Thomas van Wageningen
Studentnummer: 3763501
Emailadres: thomasvanwageningen@gmail.com

Opleiding: Universiteit Utrecht
Faculteit geowetenschappen
Master planologie

Begeleider: Guido Wallagh

Organisatie: Provincie Utrecht
Begeleider: Liesbeth van Holten, senior adviseur leefomgevingskwaliteit
Klaas Meester, beleidsadviseur

Voorwoord

De afgelopen vijf maanden heb ik met plezier stage gelopen bij de provincie Utrecht waar ik heb gekeken naar binnenstedelijk wonen en de rol van de provincie daarbij. Dit verslag is het eindresultaat van mijn onderzoek. Ook vormt dit het slotstuk van mijn masteropleiding planologie aan de Universiteit Utrecht.

Om tot dit verslag te kunnen komen heb ik veel hulp mogen ontvangen. Ik wil Chris Rademaker danken voor zijn inzet in het vinden van een geschikte stageplek, Klaas Meester, Liesbeth van Holten en Guido Wallagh omdat zij geweldige begeleiders waren waarbij ik altijd terecht kon voor vragen of voor een gesprek. Ik wil Bram Brouwer danken voor zijn optreden als tweede lezer. Ook wil ik de provincie danken voor het mogelijk maken van mijn onderzoek en het bieden van een prettige werkomgeving en in het bijzonder Stephanie van Schaik en de verschillende wensen uit wonen die mij veel hulp hebben verleend met binnenstedelijk wonen en de casussen. Ook de geïnterviewden bij Clinckhoeff, 't Hof van Zeist, Lange Dreef, Stationskwartier, Gelderland en Noord-Holland ben ik dankbaar voor hun tijd en vele inzichten in het onderwerp. Ten slotte een dank aan vrienden en familie die mij hebben gesteund.

Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op de rol van de provincie Utrecht op het gebied van wonen en specifiek het bevorderen van binnenstedelijk wonen. Het onderzoek tracht een antwoord te vinden op de vraag: Zet de provincie zich goed in om haar doelstelling om 68.000 nieuwe woningen binnen de provincie Utrecht tot 2028 te laten realiseren met een binnenstedelijk aandeel van twee derde?

Het bouwen van woningen staat in een moeilijke periode. Het gaat economisch slecht, overheidsuitgaves worden terug gebracht en de woningmarkt zit op slot. Toch wil de provincie binnenstedelijk wonen bevorderen om het draagvlak voor voorzieningen en openbaar vervoer te vergroten, de druk op het landelijk gebied te verminderen, te zorgen voor een sterke economie en te voldoen aan de vraag voor binnenstedelijke woningen (Provincie Utrecht, 2012a). De provincie zet in op 68.000 nieuwe woningen tot 2028, waarvan twee derde binnenstedelijk. Hiervoor zet de provincie momenteel een aantal groepen instrumenten in om dit doel te bereiken: aanjagen en verbinden, kennisoverdracht, (bovenlokaal) afstemmen en afspraken maken, financiële instrumenten en rode contouren.

Om de vragen van dit onderzoek te kunnen beantwoorden is gekeken naar een aantal casussen in de provincie Utrecht (Clinckhoeff in IJsselstein, 't Hof in Zeist, Lange Dreef in Driebergen en Stationskwartier in Veenendaal) aangevuld door inzichten uit andere provincies (Gelderland en Noord-Holland) en literatuur.

Er zijn een aantal elementen die binnenstedelijk wonen tegenhouden, waaronder problemen en misverstanden. In de praktijk bleken de kosten en opbrengsten, het juridisch planologisch proces, grondeigendom, het maatschappelijk krachtenveld, de inzet en wil, en voorverkoop en aansluiting op woonwensen doorslaggevend. De kansen tot binnenstedelijk ontwikkeling zijn sterk afhankelijk van de lokale omstandigheden, zoals bijvoorbeeld het vertrek van een bedrijf of de mogelijkheid tot herstructureren van een verouderd gebied. Uit de casussen en literatuur blijkt dat de provincie Utrecht op de problemen en kansen goed inspeelt.

Wel zijn er enkele mogelijkheden om het beleid aan te scherpen. Dat zijn het uitbreiden van de aanjagende, verbindende en kennisdelende rollen; het uitbreiden van financiële ondersteuning en het strenger handhaven van de rode contouren.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleemstelling	9
1.3 Relevantie	10
1.4 Onderzoeksmodel en werkwijze	10
1.4.1 <i>Kwalitatief onderzoek</i>	10
1.4.2 <i>Casestudie</i>	10
1.4.3 <i>Interviews</i>	11
1.4.4 <i>Documentenanalyse</i>	11
1.5 Leeswijzer	11
2. Binnenstedelijk wonen	13
2.1 De meerwaarde van en ambities voor binnenstedelijk wonen	14
2.2 Problemen bij binnenstedelijk wonen	14
2.3 Misverstanden bij binnenstedelijk wonen	15
2.4 Kansen voor binnenstedelijk wonen	16
2.5 Kosten en baten van binnenstedelijk wonen	17
2.5.1 <i>Directe effecten</i>	18
2.5.2 <i>Infrastructuur</i>	18
2.5.3 <i>Overige indirecte effecten</i>	19
2.5.4 <i>Overzicht maatschappelijk kosten en baten</i>	21
2.6 Overzicht binnenstedelijk wonen	21
3. Binnenstedelijk wonen in Utrecht	23
3.1 Woningbehoefte	24
3.2 Veranderende provinciale rol	25
3.3 Rollen van de provincie	27
3.4 Ambities van de provincie	27
3.5 Instrumenten van de provincie	28
3.5.1 <i>Aanjagen en verbinden</i>	28
3.5.2 <i>Kennisoverdracht</i>	28
3.5.3 <i>(Bovenlokaal) afstemmen en afspraken maken</i>	29
3.5.4 <i>Financiële instrumenten</i>	29
3.5.5 <i>Rode contouren</i>	30
3.6 Aanpak van de provincie Utrecht	31

4. Doelmatigheid instrumenten	32
4.1 Wat is doelmatigheid?	33
4.2 Doelmatigheid in de overheid	33
4.2.1 <i>Waarom doelmatig?</i>	33
4.2.2 <i>Problemen met het meten van doelmatigheid in de overheid</i>	34
4.2.3 <i>Voorbeeld: doelmatigheid in onderwijs</i>	34
4.2.4 <i>Voorbeeld: doelmatigheid belastingen</i>	34
4.3 Doelmatigheid bij binnenstedelijk wonen	35
4.4 Doelmatigheid aanjagen en verbinden	35
4.5 Doelmatigheid kennisdelen	36
4.6 Doelmatigheid (bovenlokaal) afstemmen en afspraken maken	37
4.7 Doelmatigheid financiële instrumenten	37
4.8 Doelmatigheid rode contouren	38
4.9 Doelmatigheid provinciale instrumenten	39
5. Casussen en vergelijkende studies in andere provincies	40
5.1 Selectie casussen	41
5.2 Selectie provincies	42
5.3 Clinckhoeff, IJsselstein	42
5.3.1 <i>Verloop proces en rol provincie</i>	42
5.3.2 <i>Geïdentificeerde problemen</i>	42
5.3.3 <i>Kansen</i>	43
5.3.4 <i>Inzichten</i>	43
5.4 't Hof, Zeist	44
5.4.1 <i>Verloop proces en rol provincie</i>	44
5.4.2 <i>Geïdentificeerde problemen</i>	44
5.4.3 <i>Kansen</i>	45
5.4.4 <i>Inzichten</i>	45
5.5 Lange Dreef, Utrechtse Heuvelrug	45
5.5.1 <i>Verloop proces en rol provincie</i>	46
5.5.2 <i>Geïdentificeerde problemen</i>	46
5.5.3 <i>Kansen</i>	46
5.5.4 <i>Inzichten</i>	46
5.6 Stationskwartier, Veenendaal	47
5.6.1 <i>Verloop proces en rol provincie</i>	47
5.6.2 <i>Geïdentificeerde problemen</i>	48
5.6.3 <i>Kansen</i>	48
5.6.4 <i>Inzichten</i>	48
5.7 Overzicht van de geïdentificeerde problemen	48
5.8 Gelderland	49
5.8.1 <i>Rollen, ambities en instrumenten</i>	49

5.8.2 <i>Lening aan ontwikkelaars</i>	50
5.8.3 <i>Subsidie: Impulsplan Wonen en Stad en Regio</i>	51
5.8.4 <i>Inzichten</i>	52
5.9 Noord-Holland	52
5.9.1 <i>Rollen, ambities en instrumenten</i>	52
5.9.2 <i>Taskforce ruimtewinst</i>	54
5.9.3 <i>Inzichten</i>	54
6. Conclusies en aanbevelingen	56
6.1 Problemen en kansen in de praktijk	57
6.2 Inspeling op problemen en kansen in Utrecht	59
6.3 Aanbevelingen	59
6.3.1 <i>Aanjagen, verbinden en kennisdelen</i>	59
6.3.2 <i>Financiële ondersteuning</i>	60
6.3.3 <i>Rode contouren</i>	61
6.4 Terugkoppeling aan provinciale doelstelling	62
Nawoord	64
Bronvermelding	66
Bijlages	73
Bijlage 1: Het conceptueel model met de relatie tussen de casussen, rollen en problemen	74
Bijlage 2: Vragen voor de casussen Clinckhoeff, 't Hof en Lange Dreef	75
Bijlage 3: Vragen voor de casus Stationskwartier	76
Bijlage 4: Vragen voor de provincie Gelderland	77
Bijlage 5: Vragen voor de provincie Noord-Holland	78

Inleiding

Dit onderzoek richt zich op de rol van de provincie bij het realiseren van binnenstedelijke woningen. In de eerste paragraaf wordt de totstandkoming van dit onderzoek besproken. De volgende paragrafen geven de probleemstelling en relevantie van dit onderzoek aan. In paragraaf vier worden het onderzoeksmodel en de werkwijze toegelicht. Ten slotte vindt men de leeswijzer met een overzicht van alle hoofdstukken.

1.1 Aanleiding

Wij bevinden ons in economisch slechte tijden, met teruglopende overheidsuitgaves. Ook zit de woningmarkt op slot en wordt er weinig geïnvesteerd in nieuwbouw. Dit veranderende landschap gaat samen met de decentralisatie en deregulering van veel overheidstaken. Dit betekent een andere rol voor de provincie, zeker op het gebied van wonen en in het bijzonder binnenstedelijk wonen. Dit gaat gekoppeld met een groeiende bevolking voor de provincie Utrecht en een daling van de grootte van huishoudens, wat leidt tot een grote behoefte aan meer woningen in de provincie. En daarom heeft de provincie Utrecht in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie de doelstelling om 68.000 woningen te bouwen tussen 2013 en 2028, waarvan ten minste twee derde binnenstedelijk (Provincie Utrecht, 2012a) opgenomen. De provincie Utrecht motiveert zijn doelstelling omdat het “sluit aan bij de vraag, vergroot het draagvlak voor voorzieningen en openbaar vervoer en vermindert de druk op het landelijk gebied” (Provincie Utrecht, 2012a, 3). Er wordt ook verwezen naar het economisch belang van vitale steden (Provincie Utrecht, 2012a). Dit onderzoek is tot stand gekomen uit de provinciale doelstelling om twee derde van de woningbouwopgave binnenstedelijk te realiseren en met het oog op de maatschappelijke baten daarvan.

1.2 Probleemstelling

Het realiseren van woningen binnenstedelijk is een doel van de provincie Utrecht dat veel maatschappelijke baten met zich meebrengt. Dit onderzoek tracht een beter beeld te geven van dit ingewikkelde onderwerp en hoe de provincie het beste kan handelen. Vandaar de hoofdvraag:

Hoe kan de provincie Utrecht het binnenstedelijk wonen zo optimaal mogelijk bevorderen?

Om deze vraag behapbaar te maken zijn er een aantal deelvragen ontwikkeld. Ten eerste wordt gekeken naar wat het ontwikkelen van binnenstedelijk wonen tegenhoudt en bevordert:

Welke problemen en kansen spelen in de praktijk bij binnenstedelijk wonen een rol?

Vervolgens wordt de provinciale rol terug verbonden aan deze doorslaggevende problemen en kansen:

Hoe speelt de provincie Utrecht in op deze problemen en kansen om het ontwikkelen van binnenstedelijk wonen te bevorderen?

Als laatste wordt gekeken naar hoe de provincie Utrecht hier beter op in kan spelen:

Welke maatregelen kan de provincie Utrecht inzetten bij het bevorderen van binnenstedelijk wonen?

1.3 Relevantie

De rol van de verschillende overheden is de afgelopen jaren sterk aan het veranderen, waardoor het niet makkelijk te omschrijven is wat de provincie precies doet op het gebied van wonen. Ook vragen de economische slechte tijden en niet soepel functionerende woningmarkt een nieuwe aanpak. Dit onderzoek tracht hierop enige duidelijkheid te bieden door de rollen, ambities en instrumenten van de provincies in kaart te brengen. Ook biedt dit onderzoek een vertaalslag van theorie naar praktijk over de problemen en kansen die doorslaggevend zijn bij binnenstedelijke projecten. Ten slotte hebben de Nederlandse provincies veel geschreven over de verschillende instrumenten die zij kunnen inzetten om binnenstedelijk wonen te bevorderen. Dit onderzoek achterhaalt of de provincie Utrecht zich hiervoor goed in zet en hoe zij haar rol hiervoor beter kan benutten.

1.4 Onderzoeksmodel en werkwijze

Om antwoord te kunnen geven op deze onderzoeksvragen moet eerst duidelijk worden hoe het onderzoek uitgevoerd gaat worden. Het onderzoek vindt plaats op een kwalitatieve manier, voornamelijk door het analyseren van een aantal casussen. Specifiek zijn er interviews gehouden bij een brede scala actoren bij binnenstedelijke woningbouwprojecten in de provincie en zijn bestaande beleidsdocumenten geanalyseerd. Eerst wordt de keuze voor kwalitatief onderzoek behandeld, vervolgens de keuzes voor een casestudieopzet, interviews en documentenanalyse.

1.4.1 Kwalitatief onderzoek

Om antwoord te kunnen geven op hoe de provincie Utrecht binnenstedelijk wonen kan realiseren in de nieuwe rol van provincies is de keuze gemaakt voor kwalitatief onderzoek. Dit houdt in dat het onderzoek op een inductieve manier plaatsvindt; vanuit waarnemingen en bevindingen wordt algemene theorie ontwikkeld (Bryman, 2012). Kwalitatief onderzoek is passend voor dit onderzoek omdat er gekeken wordt naar de wereld vanuit de ogen van de onderzochte, de belang van context en de nadruk op proces (Bryman, 2012). Deze kenmerken passen goed bij ruimtelijke vraagstukken omdat er veel actoren aanwezig zijn in een ingewikkelde omgeving die voortdurend in beweging is. Ook wordt voor kwalitatief onderzoek gekozen omdat de ruimtelijke ordening steeds meer gekenmerkt wordt door de aanwezigheid van vele actoren met ieder zijn eigen blik op ruimtelijke vraagstukken (Teisman e.a., 2009). Er is dus niet één standpunt en één manier om iets te doen, maar een veelvoudigheid aan standpunten en manieren waar rekenen mee gehouden moet worden om de werkelijkheid te kunnen begrijpen.

1.4.2 Casestudie

Om antwoord te kunnen geven op de drie deelvragen wordt gebruik gemaakt van casestudies. Deze onderzoeksoopzet sluit goed aan bij onderzoek naar ruimtelijke vraagstukken en dit onderzoek in het bijzonder. Bij casestudies worden een of enkele casussen intensief geanalyseerd om een goed beeld te krijgen van enerzijds het verschijnsel en anderzijds de interacties met de omstandigheden waarin het plaats vind. Dit is goed voor ruimtelijk onderzoek omdat in ruimtelijke ordening context cruciaal is (Teisman e.a., 2009). Door het gebruik van meerdere casussen is een

onderzoeker beter in staat causaliteit vast te stellen en te achterhalen onder welke voorwaarden de theorie stand houdt (Bryman, 2012). De meervoudige casestudieopzet bevindt zich in een goed evenwicht tussen diepgaande kennis enerzijds en het vergaren van zo veel mogelijk inzichten anderzijds. Voortvloeiend uit de keuze voor kwalitatief onderzoek is het gebruik van doelgerichte steekproeven. Dit houdt in dat de onderzoekseenheden uitgekozen worden om antwoord te geven aan de onderzoeksvragen (Bryman, 2012). In dit onderzoek zijn de onderzoekseenheden binnenstedelijke woningbouwprojecten. Om de drie deelvragen te beantwoorden is gekeken naar vier binnenstedelijke woningbouwprojecten in de provincie Utrecht. Deze projecten zijn gekozen door middel van een maximale variatie steekproef om een zo breed mogelijk beeld te krijgen van de rol van de provincie Utrecht en hoe dit verbeterd kan worden.

1.4.3 Interviews

In de wetenschap zijn er twee hoofdvormen voor interviews: het gestructureerd interview waarbij dezelfde vragen op dezelfde manier in dezelfde context worden gesteld en het ongestructureerd interview waarbij er veel ruimte bestaat voor maatwerk en alleen gewerkt wordt met een lijst van onderwerpen (Bryman, 2012). In dit onderzoek vinden interviews plaats op een semi-gestructureerde wijze. Dit houdt in dat er gebruik is gemaakt van een lijst van vragen of specifieke onderwerpen met een volgorde (Bryman, 2012). Er bestaat wel ruimte voor nieuwe vragen en om af te wijken van de volgorde en de geïnterviewde mag vragen beantwoorden op zijn eigen manier (Bryman, 2012). Ook wordt er niet alleen gekeken naar wat er gezegd wordt maar ook hoe de geïnterviewde onderwerpen en vraagstukken definieert, begrenst en begrijpt (Bryman, 2012). Dit is een goede aanpak omdat er al inzichten zijn van wat de rol van een provincie is op het gebied van wonen en er zo ruimte is voor nieuwe inzichten. Per casus zijn er twee mensen geïnterviewd, een van de gemeente en een van een ander partij.

1.4.4 Documentenanalyse

Ten slotte is er in dit onderzoek ook gebruik gemaakt van beleidsdocumenten om alle drie deelvragen te beantwoorden. De rol van de provincie Utrecht op het gebied van wonen komt tot stand door documenten van het rijk en ook door de invulling die de provincie zelf uiteenzet in eigen beleidsdocumenten.

1.5 Leeswijzer

De eerste drie hoofdstukken beschrijven binnenstedelijk wonen, binnenstedelijk wonen in de provincie Utrecht en de doelmatigheid van instrumenten van de provincie Utrecht. De kennis uit deze drie hoofdstukken vormt de basis voor de casussen en vergelijkende studies in andere provincies van hoofdstuk 5 waaruit de conclusies en aanbevelingen van hoofdstuk 6 komen.

In het tweede hoofdstuk wordt een overzicht van binnenstedelijk wonen gegeven. Eerst wordt de meerwaarde van binnenstedelijk wonen en de ambities van enkele partijen besproken. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de problemen en misverstanden bij, en kansen voor binnenstedelijk wonen. Het hoofdstuk wordt afgerond met de kosten en baten van binnenstedelijk wonen, met aandacht voor zowel de directe als indirecte effecten.

Het derde hoofdstuk kijkt naar binnenstedelijk wonen in Utrecht. Eerst wordt er gekeken naar de woningbehoefte binnen de provincie. Vervolgens komt de veranderende provinciale rol aan de orde. Ten slotte komen de rollen, ambities en instrumenten van de provincie aan de orde. Onder de instrumenten wordt er specifiek gekeken naar aanjagen en verbinden, kennisoverdracht, (bovenlokaal) afstemmen en afspraken maken, financiële instrumenten en rode contouren.

Hoofdstuk vier kijkt naar de doelmatigheid van overheidsbeleid waarna wordt ingezoomd op de doelmatigheid van de instrumenten die Utrecht inzet om binnenstedelijk wonen te bevorderen. In het bijzonder wordt er gekeken naar de doelmatigheid van aanjagen en verbinden, kennisdelen, (bovenlokaal) afstemmen en afspraken maken, financiële instrumenten en rode contouren.

Hoofdstuk vijf koppelt de problemen en kansen aan de rollen die de provincie Utrecht inzet om binnenstedelijk wonen te bevorderen in vier casussen. Het conceptueel model bevindt zich in bijlage 1 wat een visuele weergave van deze relatie biedt. Voor een overzicht van de gestelde vragen, zie bijlages 2, 3, 4 en 5. Let wel dat de interviews semi-gestructureerd zijn en deze vragen alleen een opzet aangeven. Eerst worden de selectie van de casussen en de selectie van de provincies besproken. Vervolgens komen de vier casussen aan de orde, waarin aandacht wordt besteed aan het verloop van het proces, de rol van de provincie, de geïdentificeerde problemen en kansen en de inzichten die uit de interviews kwamen. Daarna wordt een kort overzicht gegeven van de problemen en kansen bij deze projecten. Ten slotte komen de twee provincies aan de orde, waarin aandacht wordt besteed aan de rollen, ambities en instrumenten van de provincie, interessante instrumenten om binnenstedelijk wonen te bevorderen en de inzichten die uit de interviews kwamen.

Het zesde en laatste hoofdstuk geeft antwoorden op de onderzoeksvragen. Eerst wordt er gekeken naar de doorslaggevende problemen en kansen en hoe Utrecht hier op inspeelt. Vervolgens worden de aanbevelingen voor de provincie Utrecht gepresenteerd. Daarna wordt antwoord gegeven op de vraag of Utrecht zich goed inzet om binnenstedelijk wonen te bevorderen. Ten slotte komt de slotbeschouwing.

Als laatste vindt men het nawoord, de bronvermelding en de bijlages.

Binnenstedelijk wonen

In dit hoofdstuk wordt binnenstedelijk wonen kort toegelicht. Eerst wordt er in paragraaf 2.1 aandacht besteedt aan de meerwaarde van en ambities voor binnenstedelijk wonen. Vervolgens wordt er gekeken naar de problemen (paragraaf 2.2) en misverstanden (paragraaf 2.3) die het ontwikkelen van binnenstedelijk wonen tegenhouden en de succesfactoren (paragraaf 2.4) die het kunnen bevorderen. In paragraaf 2.5 worden de kosten en baten van enerzijds binnenstedelijk en anderzijds uitleglocaties in kaart gebracht. Ten slotte geeft paragraaf 2.6 een overzicht van dertien grote vraagstukken bij binnenstedelijk wonen.

2.1 De meerwaarde van, en ambities voor binnenstedelijk wonen

Binnenstedelijk wonen, als onderdeel van binnenstedelijk ontwikkelen, tracht door verdichten en het bevorderen van compacte steden een oplossing te bieden aan bepaalde nadelige elementen van het huidige verstedelijkingspatroon in Nederland. Door de uitbreiding van steden kan het voorzieningspeil binnen steden en dorpen niet worden gehandhaafd; groeit de automobiliteit en neemt de mogelijkheid voor openbaar vervoer, fietsen en lopen terug (met de bijbehorende vervuiling en congestie) en is er minder ruimte voor natuur en landbouw. Door binnenstedelijk te ontwikkelen wordt het Nederlandse verstedelijkingspatroon duurzamer en leefbaarder. Ook hierdoor kan er voldaan worden aan de groeiende vraag naar woningen in stedelijke milieus.

De meerwaarde die gerealiseerd wordt door binnenstedelijk te ontwikkelen komt terug in de ambities van verschillende overheden. Liesbeth van de Pol, voormalige Rijksbouwmeester, pleit voor “compacte stedenbouw in steden en dorpen; voor een zorgvuldige benutting van de beschikbare ruimte in bestaand bebouwd gebied; voor verdichting in plaats van voortbouwen op uitleglocaties” (Nirov, 2012, 6). De Nota Ruimte uit 2004 was deels gericht op “het keren van de ‘verrommeling’ van het landschap en het beter benutten van het bestaand stedelijk gebied” (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2004, 4). Deze redenen komen ook terug in de ambities van de provincie Utrecht in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie waar er verwezen wordt naar de vraag, draagvlak van voorzieningen en openbaar vervoer, druk op het landelijk gebied en het economisch belang van steden (Provincie Utrecht, 2012a).

2.2 Problemen bij binnenstedelijk wonen

In de literatuur over bouwen en specifiek binnenstedelijk is een breed scala aan problemen in kaart gebracht van wat het ontwikkelen van woningen in de bebouwde kom tegenhoudt. Een van de belangrijkste problemen bij binnenstedelijk bouwen is de beschikbaarheid van financiële middelen. Voor ontwikkelaars is het vaak het geval dat de kosten en opbrengsten waar ze voor staan bij binnenstedelijke ontwikkelingen een negatief saldo laat zien. Hierdoor moeten veel projecten financieel gesteund worden door het rijk, de provincie of een woningcorporatie (Nirov, 2012). In paragraaf 2.5 worden zowel de directe als indirecte kosten en baten van het ontwikkelen van binnenstedelijke woningen beschreven. Bepaalde elementen van (binnenstedelijk) bouwen drukken vaak op de kosten: eisen voor bodemsanering, parkeernormen, openbare ruimte en groen en stedenbouwkundige en bouwtechnische eisen, bijvoorbeeld fasering en geluidsoverlast (Van Hoek e.a., 2011; Nirov, 2012). Ook wordt het juridisch planologisch proces dat een project moet doorlopen vaak genoemd als een struikelblok (Van Hoek e.a., 2011; BMC 2013). De juridische kaders kunnen bijvoorbeeld niet voldoende flexibel zijn om lokaal ingevuld te worden. In de bebouwde kom

is het grondeigendom vaak verspreid over meerdere eigenaren. Dit betekent dat er brede steun moet worden gezocht voor plannen of dat de eigenaren moeten worden uitgekocht (PBL, 2008a). De woningmarkt heeft zich de afgelopen jaren gevormd van een aanbiedermarkt naar een consumentenmarkt (Van der Woude e.a., 2012; USP Marketing Consultancy bv, 2013). Dit betekent dat er goed moet worden gekeken naar de aansluiting van de woningen op de woonwensen. Vaak wordt op deze aansluiting gewaakt door de start bouw te koppelen aan een minimum voorverkoop. Ten slotte is ook het draagvlak voor binnenstedelijke projecten van belang (Teisman e.a., 2009). Hierbij kan gedacht worden aan het maatschappelijk krachtenveld, de inzet en wil van betrokkene actoren en de imago. Ook worden er vaak andere problemen genoemd die het ontwikkelen van binnenstedelijke woningen tegenhouden die echter niet kloppen. De volgende paragraaf gaat in op deze misverstanden.

2.3 Misverstanden bij binnenstedelijk wonen

Deze paragraaf gaat in op een belangrijk onderdeel van de imago: de misverstanden bij binnenstedelijk wonen die dergelijke ontwikkelingen tegen kunnen houden. Deze zijn deels vraagstukken die onterecht als problemen worden beschouwd en deels misvattingen over wat binnenstedelijk wonen betekent voor een wijk. In *Prachtig Compact NL* zijn twaalf alledaagse misverstanden in kaart gebracht. Deze misverstanden worden met toelichting overgenomen in tabel 2.1 (Nirov, 2012, 12-13):

Misverstand	Toelichting
het leidt vanzelf tot hoogbouw	hoge woningdichtheden prima te realiseren in laagbouw
het gaat ten koste van buurtgroen	verdichten spaart buurtgroen door mengen van functies
het zorgt voor geluidsoverlast	komt door luidruchtige burens in slecht geïsoleerde woningen
het staat voor klein en onaangenaam wonen	de woningen zijn ruim en licht binnen alle bestaande regelgeving
het is veel duurder	alleen schijn, rekening houdend met infrastructuur, enz. is het eerder goedkoper
er komt meer blik op straat	parkeren hoeft niet op straat; daarnaast wordt autogebruik verminderd doordat alle voorzieningen op loopafstand zijn
het tast de kwaliteit van de openbare ruimte aan	bij intelligent intensiveren gaat kwaliteit omhoog
er kan niets meer bij in de bebouwde kom	er zijn overal oude bedrijfsterreinen, leegstaande panden, restuimtes langs infrastructuur, enz.
het kan alleen in grote steden	ook in kleinere dorpen mogelijk
compacte bouw is niet in het dorp verkoopbaar	hangt af van de grootte van de woning, groen, voorzieningen en openbare ruimte in de directe omgeving
het leidt tot onleefbare massa's steen	de meest dichtbebouwde steden zijn ons het liefst
het maakt de stad donker	niet als de straten maar voldoende breed zijn; een plein kan tegenwoordig ook op het dak

Tabel 2.1: Twaalf alledaagse misverstanden over verdichten (Nirov, 2012, 12-13).

Dat deze stellingen misverstanden zijn worden in andere onderzoeken verder uitgewerkt.

Uit onderzoek van Rigo (2008) blijkt dat bij binnenstedelijke ontwikkelen de oppervlakte parken en plantsoenen vaak toeneemt. Dit onderzoek laat ook zien dat er echter veel ruimte is voor binnenstedelijke ontwikkeling. In de zes casusgemeentes (Alkmaar, Eindhoven, Houten, Papendrecht, Waalwijk en Zutphen) die in dit onderzoek nader zijn onderzocht blijkt er gemiddeld 20% meer capaciteit te zijn dan in de bestaande plannen werd opgenomen (Rigo, 2008, 71):

Uit de casestudies blijkt dat er theoretisch voldoende ruimte is om de binnenstedelijke woningproductie op peil te houden en zelfs op te voeren. Dit lijkt strijdig met de gedachte dat locaties hier opraken of dat er alleen nog maar zeer dure locaties over zijn.

In de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie heeft de provincie Utrecht een programma van 68.000 woningen opgenomen waarin 81,2% van de woningbouw binnenstedelijk gerealiseerd kan worden (Provincie Utrecht, 2012a).

2.4 Kansen voor binnenstedelijk wonen

Ook al is het realiseren van binnenstedelijk wonen een grote opgave zijn er ook veel factoren die binnenstedelijk wonen kunnen bevorderen. Een van de belangrijkste redenen waarom

binnenstedelijk wonen aantrekkelijk is is de nabijheid van het centrum en van voorzieningen (Nirov, 2012). Locaties die dit kunnen combineren met behoud van openbare ruimte kunnen voldoen aan woonruimte waarvoor er veel vraag is maar weinig aanbod. Ook is het van belang om de locatie te verbinden met zowel het verleden als de huidige context van de stad; binnenstedelijk bouwen is integreren, aldus Stefan Gall (Nirov, 2012). Het Planbureau voor de Leefomgeving onderscheidt vijf soorten locaties die kansrijk zijn voor binnenstedelijk ontwikkeling: transformatielocaties van bedrijven- en haventerreinen, herstructureringslocaties in naoorlogse woonwijken en groeikernen, locaties in de omgeving van treinstations en hoogwaardig openbaar vervoer, locaties aan de binnenkant van de stadsrand en overige kleinschalige locaties, verbouwingen en hergebruik van bestaande bebouwing (PBL, 2012).

Om de kansen voor binnenstedelijk wonen te kunnen benutten is de samenwerking binnen het proces van groot belang (Nirov, 2012). Aan de ene kant trekt het rijk zich terug door minder regelgeving en geld en aan de andere kant zijn er bij binnenstedelijke ontwikkelingen meer partijen betrokken, in het bijzonder is er meer ruimte voor toekomstige bewoners en omwonende (Nirov, 2012). Doordat er vanuit het rijk minder steun komt is het van belang om in te springen op initiatieven van marktpartijen. Ook is flexibiliteit noodzakelijk vanwege steeds veranderende omstandigheden, aldus Nirov (2012, 52):

Binnenstedelijk bouwen vergt nieuwe vaardigheden van ontwikkelaars, ontwerpers en gemeentes ten behoeve van betaalbare projecten en processen. Het vergt een langere adem. Creativiteit en flexibiliteit om tijdens een langdurig proces de rug recht te houden.

Zonder goede samenwerking tussen een breed scala aan partijen komen de meeste projecten niet van de grond.

Ten slotte is de context, de regionale marktsituatie, ook van belang. Waar er grote vraag is naar woningen is er meer investeringspotentieel voor het daadwerkelijk uitvoeren van binnenstedelijke plannen (Rigo, 2008). Groeiende gebieden zoals Amsterdam, Flevoland en Utrecht kunnen deze grote behoefte omzetten naar het realiseren van binnenstedelijk wonen.

Dat er veel kansen zijn om binnenstedelijk wonen te realiseren kan gezien worden in hoeveel er de afgelopen tijd binnenstedelijk is gebouwd. Ondanks de moeilijke opgave is 47% van de nieuwbouwproductie in Nederland tussen 2001 en 2008 binnenstedelijk gebouwd, met een lichte trend naar meer binnenstedelijk (Rigo, 2008). In de regio Maastricht werd er zelfs 83% binnenstedelijk gebouwd (Rigo, 2008). Nu de mogelijkheden tot binnenstedelijk bouwen zijn toegelicht wordt er dieper in de kosten en baten van zowel binnenstedelijke als uitleglocaties gegaan.

2.5 Kosten en baten van binnenstedelijk wonen

Het ontwikkelen van nieuwe woningen is een complex vraagstuk waarbij veel dingen moeten worden overwogen. Een belangrijke kwestie bij het realiseren van nieuwe woningen is waar ze moeten komen: in het bebouwd gebied of daarbuiten? Redenering achter binnenstedelijk wonen omvat onder meer besparen van open ruimte, voorkomen van extra infrastructuurkosten, beter benutten van voorzieningen, minder congestie en vervuiling en het kunnen voldoen aan de bestaande vraag. Er zijn ook argumenten tegen binnenstedelijk wonen, namelijk dat het duur is en

traag verloopt en dat mensen liever in een groene omgeving willen wonen. In deze paragraaf wordt een schets gemaakt van de maatschappelijke kosten en baten van binnenstedelijk wonen enerzijds en wonen in uitleglocaties anderzijds.

2.5.1 Directe effecten

Exploitaties geven de directe kosten en opbrengsten aan van nieuwbouw. Voor een opsomming van de kosten en opbrengsten binnen een grondexploitatie is gebruik gemaakt van Succesvol binnenstedelijk bouwen van Van Hoek e.a. (2011). De eerste kostenpost van een grondexploitatie bestaat uit het verwerven van de te gebruiken grond. Afhankelijk van de samenstelling van, en opbouw op de grond kan er gesaneerd of gesloopt moeten worden. Vervolgens komt het bouw- en woonrijp maken aan bod. Bouwrijp maken houdt in het bewerken van grond zodat er gebouwd kan worden en bestaat uit onder andere aanleg van riolering en grondverzet. Woonrijp maken houdt in het afwerken van de openbare ruimte voor uiteindelijk gebruik en bestaat uit onder andere aanleg definitieve verharding, straatverlichting en groenvoorzieningen. Kosten voor het proces, zoals gemeentelijke medewerkers, deskundigen en stedenbouwkundigen behoren ook tot de kosten van een grondexploitatie en worden plankosten genoemd. Overige kosten bestaan uit onder meer planschadevergoedingen (vergoeding voor derden die hinder ondervinden vanwege de ontwikkeling) en faseringskosten (rente en inflatie tijdens project).

Tegenover kosten zijn er ook opbrengsten verbonden aan een grondexploitatie. De belangrijkste hiervan is de grondopbrengst van de te bouwen functie. Deze opbrengst is dus afhankelijk van het te realiseren vastgoed. Voor sociale woningbouw is deze opbrengst lager omdat de vastgoedexploitatie in het algemeen onrendabel is. Als met een bepaalde ontwikkeling derden mee profiteren kunnen kosten worden verhaald. Verder zijn er nog overige kosten, zoals tijdelijk gebruik.

Voor binnenstedelijke woningen is het saldo -9.600 euro per woning (58.100 euro aan kosten tegenover 49.600 aan opbrengsten; Van Hoek e.a., 2011). Voor uitlegwoningen is het saldo 8.400 euro per woning (50.400 euro aan kosten tegenover 58.600 aan opbrengsten). Uit dit overzicht kan worden afgeleid dat financieel gezien, uitleglocaties beter presteren. Echter worden deze kosten voor uitleglocaties onderschat en vallen veel effecten buiten de exploitatie, wat in de volgende twee stukken wordt toegelicht.

2.5.2 Infrastructuur

Infrastructuur is een kostenpost die vaak voor een groot deel buiten beschouwing blijft bij grondexploitaties. Infrastructuurkosten kunnen verdeeld worden in inpassings- en ontsluitingsmaatregelen. Bij inpassing gaat het om het aanpassen van de bestaande infrastructuur om ontwikkeling op het plangebied mogelijk te maken, zoals het bouwen van geluidschermen, tunnels, bruggen en omleggen van wegen. Bij ontsluiting gaat het om het aantakken van de infrastructuur van het plangebied aan de bestaande infrastructuur, zoals investeringen in wegen, spoor en openbaar vervoer. Uit de kosten voor het bouw- en woonrijp maken zijn 3.300 euro per woning binnenstedelijk gewijd aan infrastructuur; voor uitleg is dit 1.800 euro per woning (Van Hoek e.a., 2011). Een groot deel van de infrastructuurkosten wordt niet in de exploitatie opgenomen.

Voor zes stedelijke regio's (Amsterdam, Haaglanden, Utrecht, Eindhoven, Arnhem-Nijmegen en Groningen-Assen) zijn de gemiddelde excessieve kosten aan infrastructuur 10.000 euro per woning (Van Hoek e.a., 2011).

2.5.3 Overige indirecte effecten

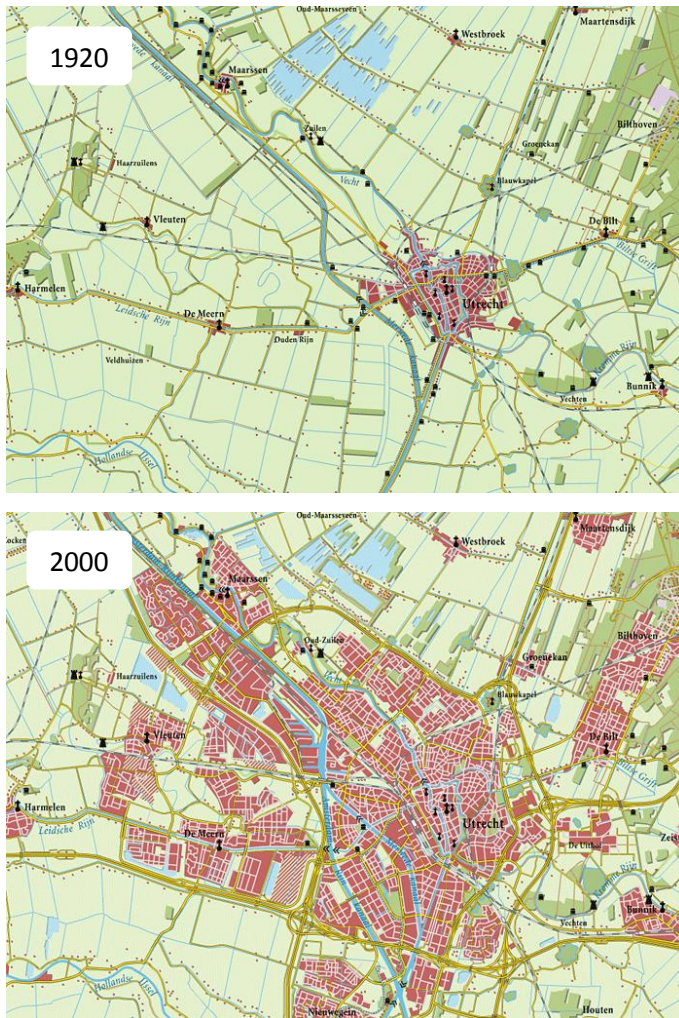
Bij het bouwen van woningen komen ook indirecte effecten voor. Indirecte effecten worden niet in de grondexploitatie opgenomen en worden dus (meestal) niet meegenomen in de keuze om wel of niet te ontwikkelen, of in de keuze waar te ontwikkelen. Belangrijke effecten hieronder zijn voorzieningenaanbod, vervoersgebruik en -samenstelling, vervuiling, groen en economische agglomeratieeffecten.

Voorzieningen hebben een bepaald draagvlak nodig om te kunnen draaien. In gebieden met hoge dichtheden kunnen voorzieningen beter benut worden, wat leidt tot positieve effecten voor bestaande bewoners en gebruikers (CPB, 2010). Dit kan zich uitwerken in een groter aantal winkels, een verscheidener winkelaanbod en ruimere openingstijden. Uitleg verkleint ook vaak het draagvlak van voorzieningen binnen het bebouwd gebied, terwijl dit bij nieuwe binnenstedelijke woningen juist wordt vergroot.

Bij infrastructuurontwikkelingen kunnen zowel voordelen als nadelen optreden voor bestaande gebruikers. Snellere verbindingen of hogere frequenties voor openbaar vervoer leveren ook winst op voor bestaande gebruikers terwijl extra haltes en toe- of afritten voor meer files, reistijdverliezen en dergelijke verzorgen. In het algemeen pakken de effecten op de infrastructuur meestal voordelig uit op binnenstedelijke locaties en negatief voor uitleglocaties (Van Hoek e.a., 2011). Uitleg- en binnenstedelijk bouwen hebben ook verschillende effecten op de mobiliteit. Ten opzichte van de gemiddelde afgelegde afstand voor inwoners binnen het bebouwd gebied maken bewoners van uitleglocaties meer gebruik van de auto en minder gebruik van het openbaar vervoer (Van Hoek e.a., 2011). Onder inwoners van inbreidinglocaties wordt er licht minder gebruik gemaakt van de auto en meer gebruik gemaakt van het openbaar vervoer. In beide gevallen daalt gebruik van langzaam vervoer licht (Van Hoek e.a., 2011). In uitleglocaties is dit vanwege gebruik van de auto, in inbreidinglocaties omdat afstanden tot voorzieningen kleiner zijn. Als genoeg mensen gebruik maken van het openbaar vervoer en langzaam vervoer kan binnenstedelijk ontwikkeling congestie terugbrengen. In de praktijk leiden ook binnenstedelijke ontwikkelingen tot een toename van congestie omdat ook de nieuwe bewoners vaak gebruik maken van de auto (Ecorys, 2005; PBL, 2008b; Rigo, 2008).

Door voornamelijk verschillen in het mobiliteitspatroon leiden uitleg- en binnenstedelijke ontwikkelingen tot verschillen in de hoeveelheid vervuiling, waarmee binnenstedelijke ontwikkelingen in het algemeen beduidend beter presteren. Onderzoek van Ecorys (2005) laat zien dat stedelijke gebieden die verdichten hun uitstoot van koolstofdioxide (CO₂), stikstofoxiden (NO_x) en fijnstof (in dit onderzoek werd gekeken naar PM₁₀) sterker terugdringen of minder zien groeien. Het concentreren van werklocaties in binnensteden en bij ov-knooppunten leidt meestal tot een verbetering van de luchtkwaliteit (Stichting Natuur en Milieu, 2009). Eenzelfde, maar zwakke, relatie bestaat voor geluidbelasting (Stichting Natuur en Milieu, 2009).

Het ontwikkelen van woningen vraagt naar ruimte. Waar deze ontwikkelen plaatsvinden kan tot grote verschillen in de maatschappelijk effecten leiden aan de hand van de voormalige functie.



Figuur 2.1: de groei van het stedelijk gebied rondom Utrecht 1920 tot 2000 (Het Utrechts Archief, 2013).

Van Hoek e.a. (2011) berekenen dat uitleg maatschappelijk veel kost door het verwijderen van groen. Bij binnenstedelijk ontwikkelingen is deze kostenpost nog groter als er in het binnenstedelijk groen wordt ontwikkeld omdat binnenstedelijk groen meer waarde heeft. Ontwikkelen in voormalige bruine gebieden (zoals industrie- en rangeerterreinen) heeft juist een maatschappelijk opbrengst omdat deze gebieden een negatief effect hebben op de omgeving, maar dit gaat wel samen met hogere saneringskosten. In het bijzonder kan door binnenstedelijk te bouwen ongetemd groei van stedelijk worden voorkomen. Terwijl in 1952 slechts 2,5% van Nederland bebouwd was, is dat in 2012 inmiddels 17,5% en wordt kan dit oplopen tot 25% in 2042 (Nirov, 2012). Figuur 2.1 Geeft de groei van het stedelijk gebied rondom de stad Utrecht weer van 1920 tot 2000. In dezelfde tijd groeide de gemeente Utrecht van 138.000 inwoners tot 234.000 (Het Utrechts Archief, 2013).

Veel agglomeratie effecten treden op in stedelijke gebieden. Dit komt door meerdere mechanismes. Eerste bron van agglomeratie effecten is de nabijheid van ondernemingen ten opzichte van hun toeleveranciers en afnemers, alsmede de schaal van hun gezamenlijke activiteiten (CPB, 2010). Tweede bron is dat, gemiddeld genomen, de koppeling tussen banen en werknemers beter, wat leidt tot hogere productiviteit (CPB, 2010). Laatste bron is dat kennis zich makkelijk verspreidt in een gebied met een economisch hoge dichtheid, wat zich uit in meer innovatie (CPB, 2010). Echter kan dit effect grotendeels ook optreden bij ontwikkelingen in uitleglocaties omdat deze gebieden geïntegreerd worden met de bestaande stad (Van Hoek e.a., 2011). Ook is een mooie omgeving van belang bij het zorgen voor een goede vestigingsklimaat (Florida, 2002).

Ten slotte voldoet het binnenstedelijk ontwikkelen aan een onderbediende woningvraag; de afgelopen decennia is de vraag naar binnenstedelijk woonmilieus sterk gegroeid. In paragraaf 3.1 wordt hier verder op ingegaan.

2.5.4 Overzicht maatschappelijk kosten en baten

Tabel 2.2 geeft een overzicht van de belangrijke effecten van het bouwen van woningen binnenstedelijk en op uitleglocaties. Voor directe kosten zijn uitleglocaties gemiddeld meer aantrekkelijk, maar als men rekening houdt met indirecte kosten, komt de voorkeur bij binnenstedelijk terecht. Dit wordt bevestigd in een studie van Nirov (2012).

	Uitleg	Binnenstedelijk
exploitatiesaldo	8.400	-9.600
infrastructuur kosten	-10.000	0
Geldkostensaldo	-1.600	-9.600
voorzieningen	-	+
openbaar vervoer	-	0/+
mobiliteit	-	0
congestie	-/+	-/+
vervuiling	-	0/+
open ruimte	-	-/+
agglomeratie effecten	-	+
onderbediende vraag	-/+	+
Overig kostensaldo	Sterk negatief	Vrij positief

Tabel 2.2: Belangrijke effecten van woningbouw, opgesplitst naar uitleg- en binnenstedelijke locaties (Van Hoek e.a., 2011; CPB 2010; Rigo, 2008; Ecorys, 2005; PBL, 2008b; Stichting Natuur en Milieu, 2009; Nirov, 2012; CPB, 2010). De eerste drie elementen zijn uitgedrukt in euro per woning.

In deze paragraaf is een overzicht gegeven van de maatschappelijk kosten en baten voor zowel ontwikkelingen binnenstedelijk als op uitleglocaties. Door te kijken naar het exploitatiesaldo is duidelijk dat het financieel meer rendabel is voor ontwikkelaars om woningen buiten de bebouwde kom te ontwikkelen (terwijl maatschappelijk het omgekeerde wenselijk is). Zoals eerder aangegeven vormt dit een van de grootste belemmeringen voor het ontwikkelen van binnenstedelijk wonen.

2.6 Overzicht binnenstedelijk wonen

Uit de literatuur over binnenstedelijk wonen blijken er dertien grote vraagstukken te zijn die als probleem kunnen optreden bij binnenstedelijke projecten:

- bouwtechniek en stedenbouwkunde
- openbare ruimte en groen
- eisen bodemsanering
- parkeernormen
- geur, geluid en fijnstof
- fasering in relatie tot voorzieningen en afzet
- juridisch planologisch proces
- grondeigendom
- maatschappelijk krachtenveld
- inzet en wil
- imago
- voorverkoop en aansluiting woonwensen
- kosten en opbrengsten

Ook kunnen er andere problemen zich voordoen bij binnenstedelijk projecten. Deze problemen vormen de basis voor de interviews. Voor de kansen wordt de ruimte open gelaten omdat dit sterk contextgebonden is.

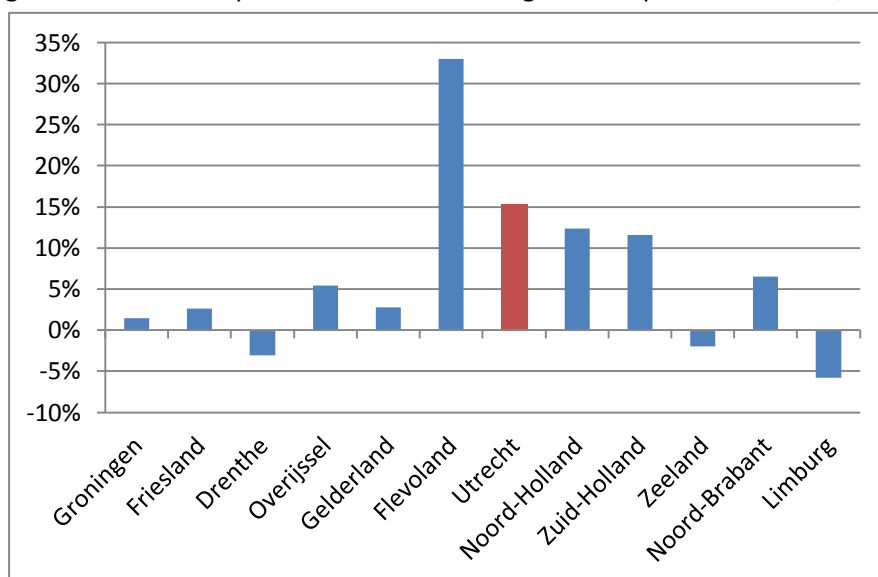
Binnenstedelijk wonen in de provincie Utrecht

Nu er een beeld is geschetst van binnenstedelijk ontwikkeling wordt de situatie in de provincie Utrecht besproken. Eerst wordt de demografie en in het bijzonder de woningbehoefte van de provincie behandeld in paragraaf 3.1 om context te bieden aan de opgave waar de provincie voor staat. Vervolgens wordt de veranderende rol van de provincie besproken in paragraaf 3.2. Daarna wordt er gekeken naar de rollen (paragraaf 3.3), ambities (paragraaf 3.4) en instrumenten (paragraaf 3.5) van de provincie op het gebied van wonen. Ten slotte vat paragraaf 3.6 de aanpak van de provincie Utrecht samen.

3.1 Woningbehoefte

Belangrijke factor bij het vraagstuk wonen is de demografische ontwikkeling. Er zal hier een kort overzicht worden gegeven van de kwantitatieve en kwalitatieve demografische ontwikkelingen van de provincie Utrecht met enige vergelijkingen met andere provincies.

De bevolkingsontwikkeling in de provincie Utrecht verloopt sneller dan het landelijk gemiddelde. In de periode 2010 tot 2020 groeit de provincie met 8,2% wat neerkomt op 100.000



meer inwoners boven de 1.221.000 in 2010 (Primos, 2011; CBS, 2013). Figuur 3.1 geeft aan de verwachte bevolkingsgroei per provincie 2010-2040 (eigen berekeningen; CBS, 2013). Utrecht groeit met 15,3% terwijl Nederland als geheel maar 7,6% groeit tot 2040. In de periode na 2035 is de provincie, samen met Zuid-Holland, Noord-Holland en Flevoland een van de

Figuur 3.1: verwachte bevolkingsgroei per provincie 2010-2040, Utrecht is met rood aangeven (eigen berekeningen; CBS, 2013).

provincies die zal blijven groeien (Primos, 2011). Hieruit blijkt dat Utrecht een vrij afzonderlijke positie van sterke groei in neemt in Nederland. Evenals landelijk wordt waargenomen, zal de huishoudensontwikkeling sterker toenemen dan de bevolkingsgroei. In Utrecht groeit het aantal huishoudens met 11,4% tussen 2010 en 2020 wat neerkomt op 61.000 meer huishoudens boven de 544.000 in 2010 (Primos, 2011; CBS, 2013).

In de provincie Utrecht zal deze demografische ontwikkeling leiden tot een toenemende woningbehoefte. Zonder inbegrip van het huidige woningtekort zou de provincie Utrecht 61.000 nieuwe woningen moeten bouwen in de periode 2010 tot 2020 (Primos, 2011). Verwacht wordt echter dat er netto maar 44.000 worden gebouwd (Primos, 2011). Hierdoor wordt verwacht dat het woningtekort de komende tijd verder zal oplopen in de provincie Utrecht.

De woningbouwopgave wordt niet alleen eenvoudig gekenmerkt door een woningtekort, maar ook door verschillende opgaves naar woonmilieutypes. Uit onderzoek van WoON blijkt dat er een sterke voorkeur is voor een binnenstedelijk woonmilieu onder verhuiscandidate in Nederland, wat nog sterker is binnen de Bestuur Regio Utrecht (gemeente Utrecht en acht omliggende gemeentes; geciteerd in BRU, 2009). Tabel 3.1 geeft de woonmilieuvorkeuren van verhuiscandidate in zowel Nederland als binnen de BRU, uitgedrukt in zowel woonmilieutype als afstand tot het centrum. Ondanks deze vraag, blijft de woningproductie achter liggen. In dit decennium wordt er voornamelijk gebouwd aan de rand van of buiten het bebouwd gebied, wat leidt tot te weinig nieuwe woningen in een stedelijk milieu (ABF Research, 2012). Sterker nog wegens de verslechterde omstandigheden is er in 2010 minder gebouwd in de stedelijke centra dan gewenst en voorzien was en meer gebouwd op uitleglocaties (ABF Research, 2012).

	BRU	Nederland
Woonmilieu		
centrumstedelijk	23%	17%
buitencentrum	40%	30%
groenstedelijk	21%	19%
centrumdorps	11%	24%
landelijk wonen	5%	10%
Totaal	100%	100%
Loopafstand tot de binnenstad		
in het centrum	18%	17%
minder dan 15 minuten lopen	37%	33%
meer dan 15 minuten lopen, niet aan rand	15%	12%
meer dan 15 minuten lopen, wel aan rand	17%	16%
in landelijk gebied met verspreide bebouwing	3%	8%
geen voorkeur	10%	14%
Totaal	100%	100%

Tabel 3.1: Woonmilieuvorkeuren van verhuiscandidate binnen BRU en in Nederland in het algemeen. Het eerste deel kijkt naar woonmilieu, het tweede naar loopafstand tot de binnenstad (BRU, 2009, 25).

Ook rondom Utrecht is een dergelijke ontwikkeling waarneembaar. In Noord-Holland wordt er te weinig centrum-stedelijk (bijvoorbeeld Alkmaar en Amsterdam) en centrum-dorps (bijvoorbeeld Aalsmeer en Enkhuizen) gebouwd om aan de aanvullende behoefte te voldoen (Companen, 2012).

3.2 Veranderende provinciale rol

De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) zet de deregulering en decentralisatie van de afgelopen jaren op het gebied van ruimtelijk ordening nog verder voort. Het motto is hierbij: 'decentraal, tenzij'. In de SVIR worden veel rijkstaken, waaronder het verstedelijkingsbeleid en de

ruimtelijke ordening, gedecentraliseerd en gedereguleerd met als doel het beleid dichter bij burgers en bedrijven te brengen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012a). Waar eerder het rijk zich actief betrok bij veel ruimtelijke vraagstukken beperkt het rijk zich nu tot vraagstukken van “nationaal belang” (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1988, 148) en wordt er meer overgelaten aan de provincies, gemeentes en derden. Door dit proces komen veel woontaken bij de provincies terecht. Waar eerder de provincie beperkt was tot een rol van coördinatie “op het gebied van o.a. waterstaat, ruilverkaveling, maatschappelijk opbouwwerk” (Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, 1960, 125) krijgt de provincie nu een groter rol binnen de ruimtelijke ordening. De bevoegdheden van de provincie komen grotendeels uit hun regionale schaal. Op deze schaal “voert de provincie de regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaves” op “een sectoroverstijgende en verbindende” wijze (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012a, 11). Hierdoor wordt de provincie geacht kaders voor woningbouw te stellen en plannen op te stellen omtrent verstedelijkingsvraagstukken (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012a). “De provincie fungeert als gebiedsregisseur door het ontwikkelen van integrale ontwikkelingsvisies, het afwegen en afstemmen van belangen en het bewaken en bevorderen van complementariteit tussen steden en tussen regio’s binnen de provincie”, aldus de SVIR (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012a, 11). In grote lijn schetst de SVIR een regionaal rol voor de provincie waarbij zij kaders stelt, opgaves afweegt en in het algemeen gewenste ruimtelijke ontwikkelingen faciliteert.

Met de deregulering en decentralisatie in de SVIR ontstaan er nieuwe relaties tussen de verschillende overheidslagen (rijk, provincie, gemeente) onderling en tussen overheid en private partijen. Voordat er wordt ingegaan op hoe de provincie Utrecht haar nieuwe rol invult wordt gekeken naar hoe andere partijen hier tegen aan kijken. Volgens Bouwfonds Ontwikkeling (2013) is de nieuwe rol van de provincie het gemeenteoverstijgend ruimtelijk beleid, sturende rol in de programmering en kennis ophalen bij de markt. De provincie geeft kaders en bewaakt de (boven)regionale belangen om tot geïntegreerd ruimtelijk beleid te kunnen komen. Om op regionaal niveau over- dan wel onderaanbod te voorkomen kan de provincie afstemmen, prioriteren en snijden in de bouwprogrammering. Dit kan de provincie via overleg en draagvlak doen, al dan niet met financiële middelen. Ook kan hierbij gedacht worden aan concrete percentages voor de binnenstedelijke bouwproductie zoals in Utrecht en Zuid-Holland of de nadruk op ontwikkeling binnen het bebouwde gebied in Noord-Holland in de gecombineerde Structuurvisie en Verordening dat door de Taskforce ruimtewinst wordt ondersteund (In paragraaf 5.9.2 wordt de Taskforce ruimtewinst toegelicht). De provincie kan ook zelf participeren in gebiedsontwikkeling door op te treden als risicodragende partij of door financiële ondersteuning aan projecten te verlenen. Elsbeth Roelof (2012), vanuit Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek, ziet de provincie als een kennisdelende en verbindende partij. Public Vision (z.j.) ziet de provinciale rol in vijf opzichten veranderen: meer interactie met allerlei betrokkenen, minder gedetailleerd beleid en meer kaderstellende regie, meer focus op kerntaken, meer resultaat met minder inzet en integraal optreden, minder verkokerd. In de volgende paragraaf wordt gekeken naar hoe de provincie Utrecht naar haar rol op het gebied van ruimtelijke ordening en specifiek wonen kijkt.

3.3 Rollen van de provincie Utrecht

In de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie worden drie rollen genoemd voor de provincie op het gebied van ruimtelijke ordening: reguleren, stimuleren en participeren. Onder reguleren valt kaders stellen en toetsen met mogelijke instrumenten als ruimtelijke verordeningen en provinciaal inpassingsplannen (Provincie Utrecht, 2012a). Bij stimuleren hoort faciliteren, aanleveren van expertise en capaciteit, verlenen van subsidies, overleggen en informeren (Provincie Utrecht, 2012a). Onder participeren valt regisseren, coördineren, en optreden als ontwikkelaar en deelnemer; voorbeelden hiervan zijn de rol van de provincie in het programma Hart van de Heuvelrug en NV Utrecht (Provincie Utrecht, 2012a). Er zijn drie regulerende instrumenten die de Wet ruimtelijke ordening biedt aan provincies voor het bewaken van het provinciaal belang: de provinciale ruimtelijke verordening, de proactieve en de reactieve aanwijzing en het inpassingsplan (Provincie Utrecht, 2012a).

In de Kadernota Wonen en Binnenstedelijke Ontwikkeling (Kadernota wonen) worden de drie rollen uit de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie verder uitgewerkt naar vier rollen: regelgeven (reguleren), procesbegeleiden bij regionale afstemming (stimuleren), kennisontwikkelen en kennisdelen (stimuleren) en projectondersteunen (stimuleren en participeren). Bij het bepalen van de provinciale rol wordt gekeken naar de bijdrage van een project aan bovengenoemde provinciale ambities en de gevraagde inspanning (Provincie Utrecht, 2012b). In de Kadernota wonen zijn vier groepen instrumenten ontwikkeld die de provincie in kan zetten om haar ambities omtrent wonen te realiseren: werkmethoediek van aanjagen/verbinden, kennisoverdracht, (bovenlokaal) afstemmen en afspraken maken en financiële instrumenten (Provincie Utrecht, 2012b). Deze vier groepen instrumenten worden in paragraaf 3.5 nader toegelicht.

3.4 Ambities van de provincie Utrecht

In de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie heeft de provincie drie thema's opgenomen waarbij zij de ruimtelijke kwaliteit van de provincie wil waarborgen: een duurzame leefomgeving, vitale dorpen en steden en landelijk gebied met kwaliteit. In de Kadernota wonen wordt het thema vitale dorpen en steden uitgewerkt naar drie ambities: betere afstemming van vraag en aanbod woning en woonomgeving, efficiënt ruimtegebruik en toekomstbestendige binnenstedelijke kwaliteit. Hierbij hoort een integrale benadering van werken, mobiliteit, recreatie en wonen. Bij betere afstemming van vraag en aanbod van woning en woonomgeving kan gedacht worden aan het aanjagen op vraag afgestemd aanbod, het stimuleren opnamevermogen en het activeren ketenpartijen (Provincie Utrecht, 2012b). Efficiënt ruimtegebruik gaat over het terugbrengen van structureel leegstaande kantoren, het stimuleren van tijdelijk gebruik van niet (volledig) benutte gebieden en het stimuleren van meervoudig ruimtegebruik (Provincie Utrecht, 2012b). Onder toekomstbestendige binnenstedelijke kwaliteit denkt de provincie aan het ondersteunen van ambities van ketenpartijen voor woning en woonomgeving (op het niveau van project of gebied) en het stimuleren van kwalitatieve woningen en woonomgevingen (op een regionaal niveau; Provincie Utrecht, 2012b). Hierbij hoopt de provincie vanuit wonen een bijdrage te leveren aan de algemene provinciale doelstelling (Provincie Utrecht, 2012a):

[Een provincie] waarin ruimte is voor goed wonen, werken en natuur: wonen en werken vooral binnen stedelijk gebied, compact en intensief bij OV-knooppunten,

behoud van ruimtelijke en sociale kwaliteiten, zoals gezondheid en leefbaarheid en behoud van kernkwaliteiten landelijk gebied, zoals openheid en biodiversiteit.

3.5 Instrumenten van de provincie Utrecht

Zoals in paragraaf 3.3 werd aangegeven heeft de provincie vier groepen instrumenten benoemd in de Kadernota wonen die zij inzet om binnenstedelijk wonen te bevorderen. Ook wordt hier de rode contouren uit de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie besproken. De provincie stelt voor 2013 31,2 miljoen euro beschikbaar voor ruimtelijke ontwikkeling, wonen en binnenstedelijke ontwikkeling (Provincie Utrecht, 2012c).

3.5.1 Aanjagen en verbinden

Een eerste groep instrumenten die uit de eerder genoemde rollen en ambities komt is die van aanjagen en verbinden. Deze groep instrumenten heeft als doel “het aanjagen van projecten met een positieve bijdrage aan de woningbouw en -markt en het stimuleren van een integrale aanpak van wonen, duurzaamheid, leefbaarheid en levensloopbestendigheid” (Provincie Utrecht, 2012b). Deze groep bestaat uit twee delen, een extern gerichte en een intern gerichte. “Extern betekent dit: inspringen op actuele situaties en vraaggericht maatwerk leveren” (Provincie Utrecht, 2012b). Voorbeelden hiervan zijn het inzetten van procesmanagers en planeconomen op basis van cofinanciering of het inzetten van provinciale expertise, bijvoorbeeld de adviseur ruimtelijke kwaliteit of het Aanjaagteam Energie. Ter bevordering van collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO) zet de provincie experts in bij gemeentes en begeleidt ze particulierengroepen bij het proces (Provincie Utrecht, 2012d). Intern betekent dit de interne afstemming verder aan te scherpen zo dat er meer integraal en kansgericht wordt gewerkt of zo dat er tijdig flankerende maatregelen in kunnen worden gezet (zoals bij milieuknelpunten).

3.5.2 Kennisoverdracht

Een ander groep instrumenten is die van kennisoverdracht. Het gaat hier om een breed scala aan uitwisselingsvormen tussen de provincie, overige overheden en verschillende marktpartijen; de provincie fungeert als een kennismakelaar. Aldus Utrecht (Provincie Utrecht, 2012b, 23):

De provincie bouwt haar bestaande loketfunctie verder uit om kennis en ervaringen te verzamelen, te ontwikkelen en te delen. Dit gebeurt in ieder geval via de contacten van het Aanjaagteam en de Werkgroep Woningmarkt. We zetten de bestaande loketfunctie breed in, zodat er één loket is voor meerdere provinciale thema's verbonden aan wonen, zoals energievraagstukken of zorg en welzijn

Deze kennis kan zowel thematisch (woningmarkt, kantoren, meervoudig ruimtegebruik) als projectgericht (locatie, ambitie, doelgroepgericht) zijn. De provincie maakt gebruik van verschillende media zoals netwerkbijeenkomsten en expertmeetings, individuele gesprekken met andere ketenpartijen en belanghebbenden en (digitale) verspreidingsmedia. Ook kan de kennis op een interactieve wijze worden weergegeven.

3.5.3 (Bovenlokaal) afstemmen en afspraken maken

(Bovenlokaal) afstemmen en afspraken maken is een derde instrument dat de provincie inzet. Met deze instrumenten heeft de provincie oog op meer samenhangend woonbeleid dat beter afgestemd is op regionale behoeftes. Een beter aansluiting van vraag en aanbod maakt niet alleen de regio sterker, maar is ook voordelig op lokaal niveau. Deze benadering is niet alleen van toepassing op wonen, maar ook op kantoren, bedrijventerreinen en voorzieningen. Bij afstemmen en afspraken maken ligt het zwaartepunt bij gemeentes en andere lokale partijen. De provincie treedt op als “een onafhankelijke, aanjagende en verbindende partij” (Provincie Utrecht, 2012b, 24) die, als samenwerking uitblijft, kan zorgen dat die samenwerking alsnog tot stand komt. Bij deze groep instrumenten hoort ook “de mogelijke lobby, eventueel in IPO-verband, richting het Rijk. Dit om bepaalde issues die vanuit de markt of de regio’s komen aan te pakken” (Provincie Utrecht, 2012b, 24).

3.5.4 Financiële instrumenten

Naast deze drie stimulerende instrumenten kan ook geld ingezet worden. Deze financiële instrumenten werken als duwtje in de rug voor een project en worden per actieplanperiode opgesteld met een terugbetalingsverplichting (zoveel mogelijk revolverend; Provincie Utrecht, 2012b). Voorbeelden van financiële prikkels zijn garantstelling, rentekorting, financiële prikkel voor innovatie en kwaliteit, het Fonds Uitplaatsing Hinderlijke Bedrijven, participatie rechtstreeks en participatie via investeringsfondsen of ontwikkelingsmaatschappij (Provincie Utrecht, 2012b). Garantstelling gaat over een borgstelling of afname garantie om de bouwstart mogelijk te maken voor een (groot) woningbouwproject. Dit wordt ingezet voor projecten met een sleutfunctie (andere projecten zijn er afhankelijk van) en heeft een geringe risico. Bij rentekorting gaat het om financiële ondersteuning bij oplopende rentelasten die zijn ontstaan wegens ernstige vertragingen in de ontwikkel- en verkoopfase. Dit instrument wordt ingezet als laatste redmiddel als alle andere opties al zijn ingezet en er factoren buiten de invloedssfeer van de betrokkene partijen ernstige vertragingen hebben veroorzaakt. Omdat het om een subsidie gaat heeft dit instrument geen risico's. Een financiële prikkel voor innovatie en kwaliteit gaat over het beperkt verlenen van een prikkel aan projecten die wenselijk zijn voor de provincie (wat gebaseerd wordt op de bijdrage aan de in paragraaf 3.4 genoemde ambities). Het wordt ingezet bij projecten met innovatieve werkwijzes of die de binnenstedelijke kwaliteit verhogen. Ook hierbij zijn er geen risico's omdat het een subsidie is. Het Fonds Uitplaatsing Hinderlijke Bedrijven bevordert binnenstedelijk ontwikkeling door het uitplaatsen van belemmerende bedrijven. Het FUHB wordt ingezet als een project waarin vrijkomende locatie wordt ontwikkeld financieel niet meer rendabel is. Met participatie rechtstreeks neemt de provincie een financieel aandeel in een publiek private samenwerkingsproject. Participatie via investeringsfondsen / ontwikkelingsmaatschappij (WOMU) is hieraan verwant, maar geld loopt via een investeringsfonds of ontwikkelingsmaatschappij. Deze twee instrumenten worden alleen ingezet bij stagnerende gebiedsontwikkelingen met een sterk provinciaal belang (Sterke provinciale belangen worden vastgesteld in onder andere de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie). Het risico is de gepleegde financiële inzet. In 2011 heeft de provincie ook gebruik gemaakt van startersleningen om huishoudens met beperkte financiële ruimte in staat te stellen een woning te kopen in een andere gemeente dan waar zij woonachtig zijn (Provincie Utrecht, 2012e). Deze regeling werd tot stand gebracht omdat “het voor starters op de woningmarkt

steeds moeilijker is om de stap naar een koopwoning te kunnen maken” (Provincie Utrecht, 2012e). Dit instrument beoogde een bijdrage te leveren aan het op gang brengen van de woningmarkt waardoor ook de bouw aan zou trekken.

3.5.5 Rode contouren

Uit het thema vitale dorpen en steden komt het instrument rode contouren dat een begrenzing legt tussen het stedelijke en het landelijk gebied. Dit instrument “draagt bij aan het handhaven van de kwaliteit van het landelijk gebied en ondersteunt het realiseren van de binnenstedelijke ambities” (Provincie Utrecht, 2012a, 35). Binnen de rode contouren komen alle kernen met een ondergrens van vijf hectare en uitbreidingslocaties waarover al een ontwerp-planologisch besluit is genomen. Ze worden om de vier jaar herijkt. Figuur 3.2 geeft de in 2012 in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie vastgestelde rode contouren weer. Uitzonderingen vinden plaats binnen de duurzame verstedelijkingsladder, in de volgende voorkeursvolgorde voor stedelijke ontwikkelingen:

1. mogelijkheden van herstructurering of transformatie
2. mogelijkheden in de nabijheid van halten en knopen van het OV-netwerk
3. overige mogelijkheden in het stedelijk gebied (binnen de rode contouren)
4. uitbreiding

Om tot een uitzondering te komen moet bewezen worden dat niet aan de regionale behoefte kan worden voldaan binnen het stedelijk gebied. Hiervoor mogen financiële redenen doorslaggevend zijn (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012b). Ook zijn er uitzonderingen voor



Figuur 3.2: rode contouren voor de provincie Utrecht in 2012 (Provincie Utrecht, 2012a).

kleinschalige ontwikkelingen buiten de contour mogelijk zonder verdere procedures. “Bijvoorbeeld voor uitplaatsing van bebouwing ten behoeve van herstructurering of transformatie en rood-voorgroen voor een betere overgang van het stedelijk naar het landelijk gebied” (Provincie Utrecht, 2012a, 35). Hiervoor moet de gemeente onderbouwen hoe deze uitzondering bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit.

3.6 Aanpak van de provincie Utrecht

Uit de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie en Kadernota wonen blijkt de provincie zes rollen te kunnen spelen voor binnenstedelijke projecten:

- aanjagen en verbinden
- kennis overdracht
- (bovenlokaal) afstemmen en afspraken maken
- garantstelling
- rentekorting
- participatie

Ook kan de provincie niets doen en kan de geïnterviewde een andere rol aangeven. Deze rollen vormen de basis voor de interviews.

Doelmatigheid instrumenten

In dit hoofdstuk wordt er nader ingegaan op de instrumenten van de provincie Utrecht. Eerst wordt doelmatigheid gedefinieerd in paragraaf 4.1. Daarna wordt de doelmatigheid in de overheid besproken in paragraaf 4.2 en wordt een vertaalslag gemaakt naar doelmatigheid bij binnenstedelijk wonen in paragraaf 4.3. Vervolgens wordt de doelmatigheid van de instrumenten van de provincie Utrecht om binnenstedelijk wonen te bevorderen behandeld: aanjagen en verbinden in paragraaf 4.4, kennisdelen in paragraaf 4.5, (bovenlokaal) afstemmen en afspraken maken in paragraaf 4.6, financiële instrumenten in paragraaf 4.7 en rode contouren in paragraaf 4.8. Ten slotte biedt paragraaf 4.9 een overzicht van de doelmatigheid van de instrumenten van de provincie Utrecht.

4.1 Wat is doelmatigheid?

Doelmatigheid geeft aan de mate van gebruik van middelen (tijd, inspanning of geld) om aan een bepaald doelstelling te bereiken. Naarmate er minder middelen worden gebruikt en het doel beter wordt bereikt is de maatregel meer doelmatig. Een verwant begrip is doeltreffendheid. In tegenstelling tot doelmatigheid wat over de samenhang tussen de middelen en het doel gaat, gaat doeltreffendheid volledig over het doel. Naarmate een doel beter wordt bereikt is een maatregel meer doeltreffend.

4.2 Doelmatigheid in de overheid

Voor een overheid wordt de doelmatigheid berekend door te kijken naar de inzet van middelen (meestal geld, maar bijvoorbeeld ook inspanning) en de effecten van het beleid (bijvoorbeeld het terugdringen van files of de mate van economische groei).

4.2.1 Waarom doelmatig?

Het voeren van doelmatig beleid wordt door vele organisaties bepleit om zo betere resultaten te halen met dezelfde middelen of dezelfde resultaten te halen met minder middelen. Door de doelmatigheid van beleid te meten kan de kwaliteit van het beleid gewaarborgd worden, ontstaat er een beeld van wat wel en niet werkt en kan het beleid worden aangescherpt (Coates, 2009). De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling doet onderzoek naar het verhogen van de doelmatigheid van de overheid voor verschillende landen en onderwerpen, zoals de gezondheidszorg in Griekenland (Economou en Giorno, 2009), het innovatiebeleid van Japan (Jones en Yokoyama, 2006) of het belastingstelsel van Canada (Bibbee, 2008). In onderzoek naar gezondheidszorg in ontwikkelde landen blijkt dat de levensverwachtingen verhoogd kunnen worden met 1 tot 5 jaar door het beter inzetten van overheidsmiddelen (Economou en Giorno, 2009). In onderzoek naar de gezondheidszorg en onderwijs in Mexico werd geconcludeerd dat terwijl meer uitgaves wel tot betere resultaten kon leiden het voornamelijk om het verhogen van de doelmatigheid van bestaande uitgaves gaat (Schwellnus, 2009). Gezien de economische omstandigheden is er ook nauwelijks ruimte om meer geld uit te geven, door meer doelmatig om te gaan kan er meer bereikt worden met huidige budgetten of kan er bezuinigd worden zonder dat de resultaten achteruit gaan (Schwellnus, 2009).

4.2.2 Problemen met het meten van doelmatigheid in de overheid

Zoals in paragraaf 4.1 werd aangegeven kan de doelmatigheid berekend worden met de verhouding tussen de gebruikte middelen en resultaten. Er zijn een aantal problemen bij het meten van doelmatigheid in het beleid van overheden. Er kunnen andere factoren aanwezig zijn die invloed hebben op het vraagstuk (Sutherland, 2007). Ook kan het meten van het bereik van de doelstelling moeilijk zijn. Vaak zijn de uitkomsten vormloos en ontastbaar, zoals bij onderwijs of milieu (Sutherland, 2007). De uitwerking van beleid vindt plaats in de samenleving dat zeer ingewikkeld en continu in beweging is. Het resultaat van beleid is dus niet altijd even makkelijk te achterhalen. Een mogelijkheid om toch een beeld hiervan te krijgen is het vergelijken van verwachte en daadwerkelijke uitkomsten (Coates, 2009). Ook kan er vergelijking worden gemaakt tussen gevallen waar het beleid nog niet is uitgevoerd of waar ander beleid wordt uitgevoerd (Coates, 2009). Beiden methodes geven echter geen volledig betrouwbaar beeld van de echte uitwerking van het beleid.

4.2.3 Voorbeeld: doelmatigheid in hoger onderwijs

Een onderwerp waar vaak wordt gekeken naar de doelmatigheid is het hoger onderwijs. De doelmatigheid hierbij gaat over de verhouding tussen de inzet (tijd, inspanning en voornamelijk geld) en de waarde van zowel de overgebrachte kennis, vaardigheden en dergelijke (voor de studenten en de samenleving in het algemeen) als de kennis die binnen de hogere onderwijsinstelling wordt gecreëerd (IMHE, 2006). Ook wordt gekeken naar bijzakelijke uitkomsten zoals sociale cohesie en economische groei (IMHE, 2006). De resultaten bij onderwijs zijn vaak moeilijk vast te stellen. Hiervoor zijn een aantal methodes voor ontwikkeld, waaronder het vergelijken van verwachte en daadwerkelijke uitkomsten, het vergelijken van studenten in hun eerste en laatste jaar in verschillende indicatoren en de beoordelingen van werkgevers over de afgestudeerden (Coates, 2009).

4.2.4 Voorbeeld: doelmatigheid belastingen

Een ander onderwerp waar vaak naar de doelmatigheid wordt gekeken is het belastingstelsel. Hier gaat het over de verhouding tussen het geïnde geld en de schade die hierdoor ontstaat. Het doelmatig innen van geld vindt plaats als de nadelige effecten van de belasting zo goed mogelijk worden beperkt. In Canada werd gekeken naar de doelmatigheid van enkele belastingen. Hieruit blijkt dat de omzetbelasting de meest doelmatige belasting is, terwijl de belasting op nieuw kapitaal redelijk ondoelmatig is (Baylor en Beauséjour, 2004). In tabel 4.1 wordt de doelmatigheid van enkele belastingen in Canada weergegeven. Let wel dat het onderzoek van Baylor en Beauséjour heeft gekeken naar de mogelijkheden om de belastingdruk te verminderen. Het verlagen van de omzetbelasting met één dollar leidt tot een welvaartswinst van slecht 13 dollarcent.

Belasting	Welvaartswinst (in dollars) per dollar vermindering overheidsinkomsten
verhoging investeringsaftrek op nieuw kapitaal	1,35
verlaging van de persoonlijke kapitaal inkomstenbelasting	1,30
verlaging belastingen op de verkoop van kapitaalgoederen	1,29
verlaging vennootschapsbelasting	0,37
verlaging inkomstenbelasting	0,32
verlaging loonbelasting	0,15
verlaging omzetbelasting	0,13

Tabel 4.1: Welvaartswinst (in dollars) per dollar vermindering overheidsinkomsten voor verschillende belastingen in Canada (Baylor en Beauséjour, 2004, 16).

Door het belastingstelsel meer doelmatig te maken kan dezelfde hoeveelheid geld worden geïnd met minder nadelige effecten of meer geld worden geïnd met dezelfde hoeveelheid nadelige effecten.

4.3 Doelmatigheid bij binnenstedelijk wonen

Bij het bevorderen van binnenstedelijk wonen zijn de middelen die worden ingezet inspanning (bijvoorbeeld te meten in manuren) en geld (te meten in euro's). Het beoogde resultaat met het bevorderen van binnenstedelijk wonen is dat er binnenstedelijk woningen worden gebouwd. Dit kan gemeten worden in het aantal binnenstedelijke woningen of het aandeel ten opzichte van uitlegwoningen. Ook heeft binnenstedelijk wonen een aantal bijkomende resultaten die gemeten kunnen worden om de doelmatigheid van de instrumenten te meten. Dit zijn bijvoorbeeld de mobiliteit, de agglomeratie effecten of het voldoen aan de woonwensen (hoofdstuk twee geeft een overzicht van de kosten en baten van binnenstedelijke ontwikkeling). Het is belangrijk om ook naar deze bijzakelijke effecten te kijken, omdat er anders geen terugkoppeling plaatsvindt naar de oorspronkelijke redenering achter het bevorderen van binnenstedelijk wonen.

De problemen van het meten van de doelmatigheid van het beleid van overheden zijn ook aanwezig bij het meten van doelmatigheid bij binnenstedelijk wonen. Het is moeilijk de effecten van beleid met duidelijkheid vast te stellen. Er zijn vele factoren buiten het provinciaal instrumentarium die invloed hebben op de bouw van woningen. Wel kunnen er vergelijkingen worden gemaakt tussen voorbeelden waar een instrument wel werd ingezet en voorbeelden waar dat niet gebeurde. Ook kunnen vergelijking worden gezocht met andere provincies of met beleid uit het verleden. Bij bijzakelijke resultaten (zoals de mobiliteit, de agglomeratie effecten of het voldoen aan de woonwensen) is het effect van andere factoren nog sterker.

4.4 Doelmatigheid aanjagen en verbinden

Met aanjagen en verbinden tracht de provincie in te springen op actuele situaties en vraaggericht maatwerk te leveren. Voorbeelden hiervan zijn het inzetten van procesmanagers, aanjaagteams en andere vormen van provinciale deskundigheid. Het inzetten van procesmanagers

wordt steeds noodzakelijker gevonden door partijen binnen de ruimtelijke ordening om tot succesvolle resultaten te kunnen komen (Koppenjan en Klijn, 2004; Buro Beeld, 2013; Draaijer en Partners, 2013). Limburg verklaart: “met het toenemende aantal spelers, die allemaal hun eigen belang vertegenwoordigen ... [is] de vaardigheid om partijen bij elkaar te brengen en daarbij een ‘win-win’ situatie te creëren ... onontbeerlijk” (Provincie Limburg, 2012). Ook binnen andere vakgebieden leiden het inzetten van procesmanagers tot doelmatigheidswinsten. Bijvoorbeeld bij zorginstellingen (Managementkennisbank, z.j.), bij bedrijven (Born, 1994) en voor waterketenbeheer (Vewin e.a., 2010). Ook het inzetten van aanjaagteams lijkt een doelmatige manier om ontwikkeling te stimuleren, bijvoorbeeld op het gebied van de bouwpraktijk rond verpleging en verzorging in de provincie Zuid-Holland (Rigo, 2003) of duurzame energie in Utrecht (Telos, 2010). Ook het inzetten van een stevige projectorganisatie (B&A Consulting, 2010) of planeconoom (Buro Beeld, 2013) is voordelig voor het bevorderen van projecten en processen. Ten slotte is de interne afstemming van belang om vraagstukken integraal aan te kunnen pakken (Labrie, 2011; Bureau Kicker, 2013). Bij aanjagen en verbinden gaan meestal beperkte bedragen aan gemoed per project (enkel tien- of honderdduizend euro) terwijl binnenstedelijk projecten er veel bij gebaat zijn.

4.5 Doelmatigheid kennisdelen

Onder kennisdelen verstaat de provincie Utrecht het verzamelen, ontwikkelen en delen van kennis en ervaring door onder andere netwerkbijeenkomsten, individuele gesprekken en verspreidingsmedia tussen de provincie, overige overheden en verschillende marktpartijen. De doelmatigheid van dit instrument kan gezien worden in onderzoeken over het delen van kennis en expertise voor bodemsanering in de provincie Groningen, inhuren van kennis en ervaring voor achterstandenbeleid van onderwijs bij gemeentes en het organiseren van publieke discussies voor sociaal beleid bij provincies. De afdeling Financiën & Control van de provincie Groningen heeft onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van hun provinciale instrumenten, waaronder kennisdelen, op het gebied van bodemsanering. Geconcludeerd wordt dat “de provincie met haar kennis en expertise een belangrijke ondersteuning heeft geboden aan de deelnemende partijen en daarmee ook aan het bieden van oplossingen van de voorliggende problematiek” en dat de kennisdeling hierbij zowel doeltreffend als doelmatig was (Provincie Groningen, 2008). In onderzoek van het SCP (2003a) blijkt dat toen gemeentes een grotere rol kregen bij het achterstandenbeleid van onderwijs er vele problemen waren vanwege een gebrek aan kennis en ervaring. Veel gemeentes waren toen gebaat bij het inhuren van externe deskundigheid en ondersteuning. Onderzoek van het Interprovinciaal Overleg naar het provinciaal sociaal beleid raadt de provincies aan om kennis te verzamelen over “de stand van zaken binnen het sociale domein in de provincie weergegeven aan de hand van een aantal indicatoren” (2002, 7). Verder wordt aangeraden om hierover een publieke discussie te organiseren voor burgers, instellingen en overheid (Interprovinciaal Overleg, 2002). Kennisdelen is een doelmatig instrument vanwege de kleine inzet (vraagt weinig geld en inspanning) maar is zeer voordelig met het bevorderen van binnenstedelijke projecten.

4.6 Doelmatigheid (bovenlokaal) afstemmen en afspraken maken

Met (bovenlokaal) afstemmen en afspraken maken hoopt de provincie tot een meer samenhangend woonbeleid te komen door samenwerking tussen gemeentes en andere lokale partijen te stimuleren en waar nodig te opleggen. Voorbeelden waarin de doelmatigheid van deze instrumenten blijken zijn jeugdzorg, sociaal beleid, omgaan met krimp en de bedrijventerrein-, kantoor- en winkelmarkten. In onderzoek van het SCP (2003b) blijkt dat provinciaal goed afgestemd beleid voor jeugdzorg en -beleid breed wordt gewaardeerd onder gemeentes. Onderzoek van het Interprovinciaal Overleg (2002) naar het provinciaal sociaal beleid concludeert ook dat de samenwerking en bevordering daarvan door provincies effectief is op sociale vraagstukken. Met krimp is het regionaal omgaan met dit vraagstuk van groot belang. Voorbeeld hiervan is in Zuid-Limburg waar Parkstad Limburg en de provincie Limburg zorgen dat het woonbeleid regionaal wordt afgestemd aan regionale behoefte (PBL, 2008a). De kwaliteit van dit instrument is ook bewezen voor de bedrijventerrein-, kantoor- en winkelmarkten. Door regionaal af te stemmen en afspraken te maken (tussen overheden en marktpartijen) is de overprogrammering van deze markten terug gebracht (Provincie Friesland, 2011; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012c; Neprom, 2013). (Bovenlokaal) afstemmen en afspraken maken is een doelmatig instrument omdat er maar een kleine inzet nodig is en het binnenstedelijke projecten goed bevordert.

4.7 Doelmatigheid financiële instrumenten

Met haar financiële instrumenten tracht de provincie projecten 'het laatste zetje' te geven om tot de start van bouw te kunnen komen. Een aantal financiële instrumenten die de provincie Utrecht inzet voor binnenstedelijk ontwikkeling zijn door Rigo (2012) onder de loep genomen in een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Er werd gekeken naar onder andere rentekorting, garantstelling, starterslening, ondersteuning van collectief particulier opdrachtgeverschap en het Fonds Uitplaatsing Hinderlijke Bedrijven. Ook wordt er hier gekeken naar de doelmatigheid van participatie.

Rentekorting en garantstelling zijn twee manieren waarop steun gegeven kan worden aan projecten waarbij er grote financiële tegenvallers optreden. In het onderzoek van Rigo (2012) werd gekeken naar de kosten en opbrengsten van deze twee instrumenten. De inzet kan leiden tot een versnelling van het realiseren van woningbouw, waardoor mensen eerder in een betere woning terecht komen en de bijbehorende verhuisketens eerder plaatsvinden. Hieruit is gebleken dat als de garantstelling tot 1 jaar versnelling van de bouwstart leidt het een efficiënte regeling is. Dat wil zeggen dat de baten bij het 1 jaar eerder laten bouwen al groter zijn dan de kosten. Rentekorting is een efficiënte regeling als het tot een 2 jaar versnelling leidt. Tabel 4.2 geeft dit weer:

	Kosten	Baten	Baat per 1000 uitgave
Garantstelling			
1 jaar versnelling	136.000	207.000	1.522
2 jaar versnelling	136.000	375.000	2.757
Rentekorting			
1 jaar versnelling	260.000	207.000	796
2 jaar versnelling	260.000	375.000	1.442

Tabel 4.2: Kosten en baten bij garantstelling en rentekorting bij 1 jaar en 2 jaar versnelling (Rigo, 2012, 8).

Startersleningen zijn leningen tot maximaal 30.000 onder gunstige voorwaarden die koopstarters kunnen gebruiken voor de aankoop van een eerste huis. De provincie ondersteunt collectief particulier opdrachtgeverschap door geld bij te dragen aan de initiatie-, definitie- en planfase van een project. Terwijl deze allebei redelijk efficiënte regelingen zijn, hebben ze voornamelijk effect op het verbeteren van de kwaliteit en verscheidenheid van het woningaanbod en het zorgen voor een vroeger woongenot door starters eerder aan een koopwoning te helpen. “Het stimulerende effect op de nieuwbouw is ... uiteraard gering” (Rigo 2012, 12).

Het Fonds Uitplaatsing Hinderlijke Bedrijven ondersteunt projecten die vrijkomende locaties na uitplaatsing van hinderlijke bedrijven herontwikkeling, maar niet meer financieel rendabel zijn. Deze regeling blijkt gemiddeld vrij efficiënt te zijn; voor elk 1.000 euro dat wordt bij gedragen zijn de baten tussen 2.458 en 2.836 euro. Uit de analyse van Rigo (2012) bleek wel dat dergelijke projecten alleen maatschappelijk rendabel zijn als er ook (her)ontwikkeling voor woningbouw op de locatie of omliggende grond plaats kan vinden. Goede voorbeelden hiervan zijn Hoek LPG-tankstation in Driebergen en de Gemeentewerf in IJsselstein. Deze projecten waren zeer efficiënt (baten per 1.000 euro van 7.800 euro onderscheidenlijk 5.600 euro).

Met participatie neemt de provincie een aandeel in een ontwikkelingsproject. Dit instrument wordt ingezet bij stagnerende gebiedsontwikkelingen met een sterk provinciaal belang. Zo kan de provincie meer invloed uitoefenen en kan er meerwaarde worden gecreëerd (een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld of dezelfde kwaliteit voor minder geld; Noordelijke Rekenkamer, 2010). Blauwestad (Noordelijke Rekenkamer, 2010) en Wieringerrandmeer (Bouwfonds Ontwikkeling, 2013) laten zien dat de ontwikkelingen niet altijd verlopen zoals gepland en dat provincies groot verlies kunnen lijden.

4.8 Doelmatigheid rode contouren

Rode contouren, het begrenzen van het stedelijk gebied en het landelijk gebied en bijbehorende regelgeving, is een instrument dat de afgelopen decennia in opkomst is om de uitbreiding van het stedelijk gebied (vooral in lagere dichtheden) ten koste van de landbouw en natuur in te perken. Breed onderzoek laat zien dat het gebruiken van rode contouren de uitbreiding van het stedelijk gebied goed kan beperken (Nelson geciteerd in Bae en Richardson, 2004; Geshkov en DeSalvo, 2012). Uit onderzoek naar specifieke regio's komt dezelfde relatie naar voren: Portland (Strauss en Neamțu, 2006), Seattle (Miller, 2004 in Richardson en Bae, 2004) en Zürich (Gennaio e.a.,

2008). Uit deze onderzoeken blijkt ook dat hoe strenger de rode contouren worden gehandhaafd (gemeten in bijvoorbeeld hoe veel uitbreidingsmogelijkheden zijn opgenomen binnen de rode contouren en hoe vaak de rode contouren worden aangepast) hoe beperkter de stedelijke uitbreiding. Behalve het beperken van het stedelijk gebied hebben rode contouren ook andere effecten. Overige voordelen zijn het verdichten binnen het stedelijk gebied (voor zowel inwoners als banen; Woo en Guldmann, 2011), verhogen van de leefbaarheid en handhaven van het voorzieningspeil van de binnenstad (Strauss en Neamțu, 2006). Nadelen bevatten negatieve effecten op de woningmarkt (zoals een verhoging van woonkosten) en meer autocongestie (Strauss en Neamțu, 2006). De verhoging in woonkosten komt grotendeels door de grondschaarste dat rode contouren veroorzaakt. Zonder aanvullende maatregelen (zoals bijvoorbeeld sociale woningen) kan de woningmarkt minder betaalbaar worden voor voornamelijk mensen met een laag inkomen (O'Toole, 2004). Deze hogere prijzen leiden wel tot enigszins meer bouw. In tegenstelling tot de andere instrumenten wordt er nauwelijks geld gewijd aan dit instrument; de doelmatigheid kan grotendeels worden afgeleid uit de uitkomsten. Dit maakt rode contouren een zeer doelmatig instrument om binnenstedelijk wonen te bevorderen.

4.9 Doelmatigheid provinciale instrumenten

Uit onderzoek naar de doelmatigheid van de instrumenten waarvan de provincie Utrecht gebruik van maakt blijken de meeste instrumenten doelmatig te zijn. De instrumenten die onder de eerste drie rollen (aanjagen en verbinden, kennisdelen en (bovenlokaal) afstemmen en afspraken maken) van de provincie vallen zijn allemaal doelmatig. De financiële instrumenten zijn niet allemaal even doelmatig. Voor rentekorting en garantstelling moeten 1 jaar onderscheidenlijk 2 jaar versnelling worden geboekt om doelmatig te zijn. Ook het Fonds Uitplaatsing Hinderlijke Bedrijven kan heel doelmatig zijn. Startersleningen zijn nauwelijks doelmatig omdat het amper binnenstedelijk wonen bevordert en participatie is nauwelijks doelmatig omdat er vaak veel geld wordt verloren. Ten slotte is het rode contouren beleid een zeer doelmatig instrument om binnenstedelijk wonen te bevorderen.

Casussen en
vergelijkende studies in
andere provincies

In dit hoofdstuk worden de inzichten die de onderzochten casussen en de provincies hebben opgeleverd behandeld. Eerst worden de selecties van de casussen (paragraaf 5.1) en provincies besproken (paragraaf 5.2). Vervolgens komen de vier casussen aan bod in paragrafen 5.3 tot en met 5.6, waarin het verloop van het proces, de rol van de provincie, de geïdentificeerde problemen en kansen en de inzichten die uit de interviews kwamen worden besproken. Daarna biedt paragraaf 5.7 een kort overzicht van de problemen en kansen bij deze casussen. Ten slotte komen de provincies aan bod in paragrafen 5.8 en 5.9, waarin de rollen, ambities en instrumenten van de provincie, interessante instrumenten om binnenstedelijk wonen te bevorderen en de inzichten die uit de interviews kwamen worden besproken. Dit om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag: Hoe kan de provincie Utrecht het binnenstedelijk wonen zo optimaal mogelijk bevorderen?' en de deelvragen:

Welke problemen en kansen spelen in de praktijk bij binnenstedelijk wonen een rol?

Hoe speelt de provincie Utrecht in op deze problemen en kansen om het ontwikkelen van binnenstedelijk wonen te bevorderen?

Welke maatregelen kan de provincie Utrecht inzetten bij het bevorderen van binnenstedelijk wonen?

5.1 Selectie casussen

Zoals aangegeven is er gebruik gemaakt van een maximale variatie steekproef om de casussen uit te kiezen. De maximale variatie is gezocht binnen de grootte van de plaats, de rol van de provincie en het soort ontwikkeling. De steekproef is echter beperkt tot projecten buiten Utrecht en Amersfoort (omdat die grote gemeentes minder samenwerken met de provincie) en projecten die redelijk ver zijn in het traject. De casussen die hieruit zijn gekomen zijn Clinckhoeff in IJsselstein, 't Hof in Zeist, Lange Dreef in Driebergen (gemeente Utrechtse Heuvelrug) en Stationskwartier in Veenendaal. In tabel 5.1 is een kort overzicht van deze casussen:

Casus	Aantal woningen	Stadium	Rol provincie	Soort ontwikkeling
Clinckhoeff (IJsselstein)	30	begin bouw 2014	subsidie, aanjagen/verbinden	woningen toevoegen boven winkelcentrum
't Hof (Zeist)	73	begin bouw 2013	garantstelling	sloop en nieuwbouw
Lange Dreef (Driebergen)	47	eind bouw 2013	subsidie	nieuwbouw toevoegen aan bestaande flats
Stationskwartier (Veenendaal)	n.v.t.	verkennen	aanjagen/verbinden	organisch ontwikkelen

Tabel 5.1: Overzicht van de vier casussen en belangrijke gegevens.

5.2 Selectie provincies

Om deelvraag drie, hoe de provincie Utrecht haar rol beter in kan zetten, te beantwoorden is ook gekeken naar de invulling van het realiseren van binnenstedelijk woning in andere provincies. Er is gekozen voor Gelderland omdat deze provincie van Utrecht afwijkt door meer actief te zijn op het gebied van ruimtelijke ordening en meer geld beschikbaar te stellen voor het realiseren van binnenstedelijke woning. Er is gekozen voor Noord-Holland omdat deze provincie actief nadenkt over nieuwe provinciale rollen en instrumenten. Ook hebben beiden provincies net als Utrecht te maken met bevolkingsgroei.

5.3 Clinckhoeff, IJsselstein

Clinckhoeff is een winkelcentrum in IJsselstein dat verbonden is aan de Utrechtse sneltram. Met zestien winkels, waaronder C1000, Kruidvat en Zeeman is het een belangrijke winkellocatie in het noorden van IJsselstein. Het project bestaat uit het uitbreiden van de winkelruimte en aantal parkeerplekken en het toevoegen van woningen. Nader uitgewerkt wordt de C1000 uitgebreid, komt er een nieuwe discount supermarkt, ongeveer 275 parkeerplekken (zowel op het winkelcentrum als in de directe omgeving), ongeveer 30 ruime sociale huurappartementen en een expeditiestraat tussen trambaan en winkelcentrum ter bevoorraden van de winkels. Er wordt verwacht dat het twee en een half jaar durig project in 2014 kan beginnen met bouwen en dat het eind 2016 opgeleverd wordt.



Figuur 5.2: de beoogde herontwikkeling van Clinckhoeff (Provincie Utrecht, 2013).

5.3.1 Verloop proces en rol provincie

Het proces bij Clinckhoeff is begonnen tussen de winkeliers van het winkelcentrum. Daarbij was de vraag, wat willen we met het winkelcentrum? Het eerste plan was om het hele winkelcentrum te vernieuwen en woningen er boven op te realiseren. Wanneer sommige winkeliers afhakte is het plan aangepast naar een gedeeltelijke vernieuwen. Tijdens dit proces is de overeenstemming tussen de verschillende winkeliers een belangrijke kwestie geweest. Afhankelijk had de gemeente een wat terughoudende rol, maar later heeft zij zich ook, samen met de ontwikkelaars, voor deze ontwikkeling ingespannen. Nadat dit project tot stand is gekomen is ook de provincie er bij betrokken in de vorm van subsidie en het inzetten van een procesmanager.

5.3.2 Geïdentificeerde problemen

Door de gemeente IJsselstein zijn openbare ruimte en groen, parkeernormen, grondeigendom, maatschappelijk krachtenveld, inzet en wil en kosten en opbrengsten geïdentificeerd als de belangrijkste problemen, waarmee samenwerking tussen de winkeliers

(bestaande uit grondeigendom, maatschappelijk krachtenveld en inzet en wil) en kosten en opbrengsten de belangrijkste waren. Op de een of ander manier moet er voldoende geld zijn (uit opbrengsten, subsidies, en dergelijk) om de kosten te dekken. Dit is voor binnenstedelijk ontwikkeling al een ingewikkelde opgave, dat in de huidige marktsituatie nog moeilijker is, aldus de gemeente IJsselstein. Eisenbodemsanering en geur, geluid en fijnstof waren nauwelijks problemen. Door de procesmanager waren parkeernormen, grondeigendom, inzet en wil en kosten en opbrengsten geïdentificeerd als de belangrijkste problemen. Bouwtechniek en stedenbouwkunde, geur, geluid en fijnstof, fasering in relatie tot voorzieningen en afzet, juridisch planologisch proces, maatschappelijk krachtenveld, imago en voorverkoop en aansluiting woonwensen waren nauwelijks problemen. Ook hebben beiden aangegeven dat kennis een belangrijk knelpunt kan zijn bij binnenstedelijk ontwikkeling en dat dat bij Clinckhoeff tot een belangrijk probleem kan worden gerekend. Tabel 5.2 geeft de problemen voor Clinckhoeff grafisch weer.

5.3.3 Kansen

“Hét boodschappencentrum van IJsselstein Noord, dat wordt winkelcentrum De Clinckhoeff” (Provincie Utrecht, 2013). Clinckhoeff is een kansrijk gebied omdat het enerzijds een belangrijk winkelcentrum en ontmoetingsplek is voor IJsselstein en het anderzijds te maken heeft met wat problemen (zoals parkeren, veiligheid en uitstraling).

5.3.4 Inzichten

Zoals reeds aangegeven is volgens de gemeente het grootste knelpunt geld. Hierbij kunnen garantie, rentekorting en dergelijke financiële ondersteuning het laatste zetje geven om aan bouwen te kunnen starten. Ook kan het inzetten van deskundigheid, zoals in dit project is gebeurd met de procesmanager, helpen, in het bijzonder bij kleine gemeentes zoals IJsselstein. Ook doorslaggevend bij dit project was het versnipperd grondeigendom van het winkelcentrum. Hierdoor moest iedereen op één lijn zijn voor dat er ontwikkeld kon worden. Dit benadrukt het belang van overeenstemming en draagvlak. Een manier waarop dit werd bereikt was door een open participatietraject te handhaven door onder andere informatieavonden, een klankbordgroep en berichtgeving. Ten slotte ziet de gemeente gebiedsontwikkeling veranderen. Het wordt meer flexibel en organisch; de overheid stelt kaders waarna de markt aan de slag kan. Samenwerking tussen partijen wordt belangrijker en het moet per geval gestalte krijgen.

De procesmanager vindt aanjagen en verbinden, kennisoverdracht en (bovenlokaal) afstemmen en afspraken maken de kern van wat de provincie moet doen om binnenstedelijk wonen te realiseren. Bijvoorbeeld moet de provincie meedenken over welke plannen uitgevoerd zullen worden en welke niet. Hij beschouwt garantstelling en rentekorting als tijdelijke maatregelen die in de crisis kunnen helpen om projecten over de eindstreep te halen. Participatie moet alleen worden ingezet als bovenlokale belangen aanwezig zijn. Ook benadrukt de procesmanager het belang van kennis in het wel of niet slagen van projecten. Een andere houding van de gemeente kan binnenstedelijk ontwikkeling ook bevorderen. Bijvoorbeeld niet alles overlaten aan de markt van de gemeente heeft ook belangen en parkeernormen verlagen. Ten slotte vindt hij 68.000 woningen tussen 2013 en 2028 een erg ambitieuze doelstelling dat mogelijk niet gehaald wordt.

5.4 't Hof, Zeist

Zomerkwartier is een buurt dicht bij het centrum van Zeist. In 2008 heeft de gemeente de drie woningbouwcorporaties (de Combinatie, R.K. Woningbouwvereniging en Seyster Veste) en Sola opgeroepen een gebiedsvisie op te stellen voor het vernieuwen van de buurt. Onderdeel



Figuur 5.3: de beoogde nieuwbouw van 't Hof (Seyster Veste, 2013).

daarvan is het nieuwbouwplan 't Hof van Zeist van Seyster Veste. Dit plan vervangt 30 huurwoningen met 73 woningen met gemengde huur- en koopsamenstelling (Seyster Veste, 2013).

5.4.1 Verloop proces en rol provincie

In mei 2011 werd de voorverkoepis van 70% niet gehaald, waardoor er niet begonnen kon worden met de bouw. Er werd gekeken naar meerdere opties door Seyster Veste om het project alsnog door te kunnen laten gaan, waaronder herontwikkeling in plaats van sloop en nieuwbouw. Maar vanwege de verslechterende huizenmarkt bleef het project niet financieel haalbaar. Wel kon er begonnen worden aan fase 1 omdat dit uit huurwoningen (waarvoor geen voorverkoepis geld) en koopwoningen voor terugkerende huurders bestond. Toen Seyster Veste en de gemeente Zeist er niet uit konden komen werd de provincie in april 2012 er bij betrokken. Deze gesprekken leidden tot het afsluiten van een garantstelling door de provincie.

In dit project staat de provincie garant voor maximaal 9 woningen zo dat het voorverkooppercentage van 70% wordt gehaald en er begonnen kan worden met de bouw (Provincie Utrecht, 2012f). Met elk woning dat verkocht wordt wordt de garantstelling afgebouwd en neemt het financieel risico af. De bedoeling is dat dit ook daadwerkelijk gebeurt en dat de provincie deze woningen niet in bezit krijgt, vandaar dat de provincie zijn rol beschouwt als dat van katalysator (Provincie Utrecht, 2012f). Het maximaal ingeschatte risico in de slechtst mogelijke variant is 240.000 euro plus 20.000 euro aan overige kosten (Provincie Utrecht, 2012f). Deze garantstelling vervalt als er niet binnen zes maanden wordt gestaart aan bouwen of de woningen niet worden opgeleverd. Door dit laatste zetje te geven heeft op 12 maart de bouwstart plaats kunnen vinden (Seyster Veste, 2013).

5.4.2 Geïdentificeerde problemen

Door de gemeente Zeist zijn openbare ruimte en groen, parkeernormen, maatschappelijk krachtenveld en kosten en opbrengsten geïdentificeerd als de belangrijkste problemen, waarmee kosten en opbrengsten de belangrijkste was. De gemeente vindt dat kostenneutraal binnenstedelijk ontwikkelen nauwelijks te doen is, wat door de slechte economie nog erger wordt. Bouwtechniek en stedenbouwkunde, eisenbodemsanering, geur, geluid en fijnstof, juridisch planologisch proces en grondeigendom waren nauwelijks problemen. De gemeente legt een verbinding tussen parkeren en openbare ruimte, mogelijk horen ze onder een categorie. Door de woningcorporatie Seyster Veste waren eisenbodemsanering, parkeernormen, voorverkoop en aansluiting woonwensen en kosten en opbrengsten geïdentificeerd als de belangrijkste problemen, waarmee voorverkoop en aansluiting

woonwensen de belangrijkste was. Net als de gemeente vindt de woningcorporatie dat het financieel aspect van binnenstedelijk ontwikkeling verslechterd wordt door de slechte economie en markt. Geur, geluid en fijnstof en grondeigendom waren nauwelijks problemen. Seyster Veste gaf ook aan dat het ontbreken van kennis of het niet ontsluiten van kennis een belangrijk probleem kan zijn bij binnenstedelijk ontwikkelingen. Tabel 5.2 geeft de problemen voor 't Hof grafisch weer.

5.4.3 Kansen

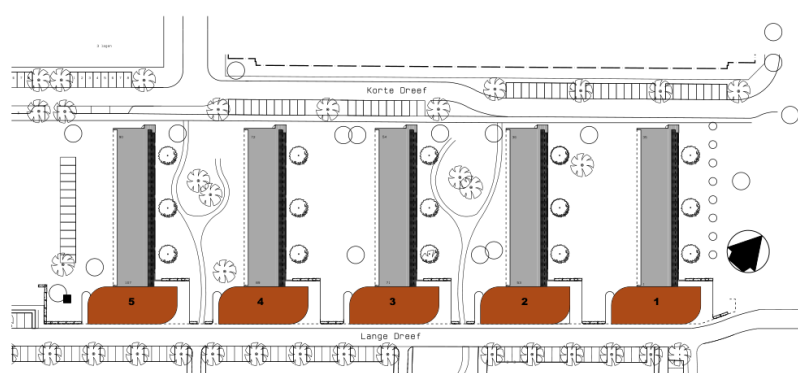
De grote kansen bij 't Hof lagen in het verbeteren van de woonkwaliteit en de mogelijkheid om te verdichten dicht bij het centrum. De bestaande woningen hadden zeer lange tuinen die onderbenut waren en de gebouwen waren redelijk verouderd. Seyster Veste speelt hierop in door de bestaande rijtjeswoningen te vervangen door nieuwbouw.

5.4.4 Inzichten

In het algemeen vindt de gemeente Zeist dat de provincie haar rol niet te breed moet interpreteren; de provincie zou zich niet met alles moet bemoeien. Wel vindt hij dat er een aantal rollen zijn die de provincie kan inzetten ter bevorderen van binnenstedelijke projecten. Aanjagen en verbinden is een werkmethode die heel goed werkt, hij raadt aan om dit verder uit te bouwen. Ook het ontsluiten van expertise rondom binnenstedelijk ontwikkeling is van belang omdat het een ingewikkelde opgave is. Hierbij kan ook gedacht worden aan expertise ontwikkelen en met voorbeeldprojecten komen. Als laatste kan de provincie een rol spelen met financiële instrumenten, bijvoorbeeld door het oplossen van specifieke knelpunten. Ten slotte hecht de gemeente Zeist minder belang aan binnenstedelijke ontwikkeling (in tegenstelling tot uitleg) dan de provincie Utrecht.

Seyster Veste vindt dat met beperkte (geld)middelen de provincie binnenstedelijk ontwikkeling goed bevordert. Als de woningbouwproductie bevordert moet worden, al dan niet binnenstedelijk, zet Seyster Veste een kanttekening bij het rijksbeleid om meer geld van woningcorporaties te vragen.

5.5 Lange Dreef, Utrechtse Heuvelrug



Figuur 5.4: de toevoeging van nieuwbouw tegen aan de bestaande flatwoningen (Heuvelrug Wonen, 2013).

Lange Dreef is een gebiedsontwikkeling in het zuidwesten van Driebergen dicht bij het centrum. Het project bestaat uit het herontwikkelen van bestaande flatwoningen door aanpassing en uit nieuwbouw om kwaliteitsverbetering te realiseren. In deze casus is gekeken naar de herontwikkeling van de

bestaande flatwoningen. Met deze herontwikkeling worden de huidige gesloten rij van garages en bergingen vervangen door 5 losstaande blokken met daarin 47 nieuwe woningen. Tevens zorgen de liften dat de 72 bestaande woningen op de eerste en tweede verdieping zonder trappen toegankelijk worden.

5.5.1 Verloop proces en rol provincie

In het zuidwesten van Driebergen zijn drie gebieden die in samenhang ontwikkeld worden: de Hoek, Lange Dreef (oud) en Lange Dreef (nieuw). De Hoek is een voormalig klein bedrijventerrein waar een gastank en lpg station stond. De stallen worden omgebouwd naar zorgwoningen terwijl er nog naar bestemmingen voor de villa's wordt gekeken. Lange Dreef (oud) is een aanpassing van de bestaande flatwoningen en het vervangen van de garages en bergingen met nieuwbouw. De Lange Dreef (nieuw) is een uitleg locaties aan de overkant van de straat de Lange Dreef waar 250 nieuwe woningen (113 sociale huur en 137 koop) komen (Lange Dreef CV, z.j.). Voor een deel werd de herstructurering van Lange Dreef tegengehouden door de gastank en lpg station op de Hoek. Ook was de kwaliteitsimpuls van Lange Dreef (vervangen van garages en bergingen en verbeteren van de straat de Lange Dreef) noodzakelijk voor de uitleg. De provincie heeft ISV-2 geld verleend voor onder andere de gastank en lpg station. Ook werd er ISV-3 geld verleend voor onder andere de buitenruimte en infrastructuur van Lange Dreef (oud).

5.5.2 Geïdentificeerde problemen

Door de gemeente Utrechtse Heuvelrug zijn parkeernormen, geur, geluid en fijnstof, juridisch planologisch proces en kosten en opbrengsten geïdentificeerd als de belangrijkste problemen. Maatschappelijk krachtenveld en inzet en wil betrokkene actoren waren nauwelijks problemen. Door de woningcorporatie Heuvelrug Wonen werden bouwtechniek en stedenbouwkunde, juridisch planologisch proces, maatschappelijk krachtenveld en kosten en opbrengsten geïdentificeerd als de belangrijkste problemen. Eisen bodemsanering, fasering in relatie tot voorzieningen en afzet, grondeigendom en voorverkoop en aansluiting woonwensen waren nauwelijks problemen. Tabel 5.2 geeft de problemen voor Lange Dreef grafisch weer.

5.5.3 Kansen

De twee grote kansen voor Lange Dreef zijn het toegankelijk maken van de bestaande flats en het mogelijk maken van de nieuwbouw op de Lange Dreef. Door het realiseren van de vijf nieuwe gebouwen aan de zuidkant van de bestaande flats werden de bestaande appartementen rolstoeltoegankelijk. Door verbeteren en aantrekkelijker maken van de weg de Lange Dreef kon er nieuwbouw plaatsvinden aan de overkant. Ook bood het gebied een kans om te kunnen verdichten dicht bij het centrum van Driebergen.

5.5.4 Inzichten

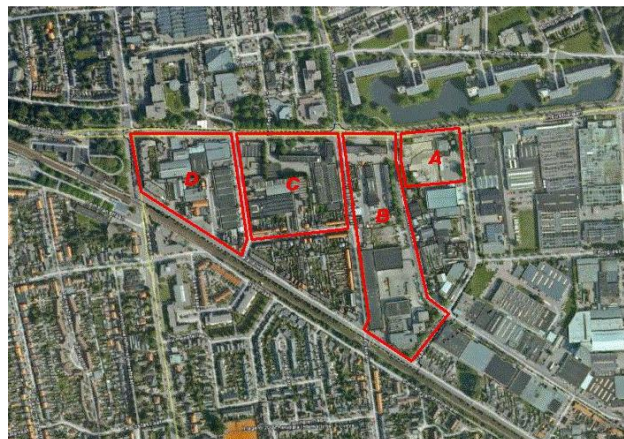
Met het oog op de provinciale doelstelling om twee derde van de woningbouwproductie binnenstedelijk te realiseren vindt de gemeente dat er in elk dorp voldoende mogelijkheden zijn. Er

werd wel aangegeven dat dit moeilijk is gezien de huidige marktsituatie, maar als er goed wordt gekeken naar hoe er op de woonbehoefte en woonwensen aangesloten kan worden en goed samengewerkt wordt is het wel te doen. Van de provincie is een faciliterend houding nodig. Hierbij moet de provincie vroeg betrokken zijn bij projecten. Ook moet de provincie meebewegen met ontwikkelingen; de provincie moet flexibel zijn.

Heuvelrug Wonen vindt dat het huidige rijksbeleid ten opzichte van woningcorporaties de woningbouwproductie tegenhoudt. Gemeentes en provincies kunnen hier nauwelijks iets aan doen, misschien op het inzetten van financiële instrumenten na.

5.6 Stationskwartier, Veenendaal

Stationskwartier is het gebied ten oosten van het treinstation Veenendaal Centrum dat meerdere functies heeft, maar voornamelijk bedrijven en industrie huisvest. Het gebied kan onderverdeeld worden in vier deelgebieden. Deelgebied A bestaat uit de omgeving rond de Shelter waar Patrimonium woonstichting woonzorgvoorzieningen gerealiseerd. Er is in 2012 begonnen met de bouw. Deelgebied B bestaat uit de voormalige huisvesting van de gemeentediensten. De bestaande bebouwing zal worden gesloopt en vervangen door woningbouw. Op deelgebied C staat onder andere het voormalige hoofdgebouw van de Christelijke Scholengemeenschap Veenendaal, waar er in 2013 jongerenwoningen komen. De overige gebouwen worden gesloopt en vervangen door woningbouw. Er is in 2012 begonnen met de bouw en in 2014 wordt het opgeleverd. Deelgebied D ligt direct naast het station met onder andere de taxicentrale, het tankstation en de showroom van autobedrijf Leeuwis, maar ook veel leegstand. De gemeente heeft een visie opgesteld, waardoor het nu aan de markt ligt om met concrete plannen te komen. Momenteel is er een overschot aan plannen op de korte termijn in Veenendaal, waardoor er nadelige effecten optreden in zowel deze vier als in omliggende gebieden. De gemeente heeft daarom besloten om deelgebied B en D voorlopig niet te ontwikkelen. Wel worden enkele leegstaande bedrijfshallen gesloopt in deelgebied B.



Figuur 5.5: de vier deelgebieden van Stationskwartier (Gemeente Veenendaal, 2013).

5.6.1 Verloop proces en rol provincie

Er liggen al sinds 2007 plannen om het gebied te herstructureren. Deze zijn in de loop der jaren aangepast en herijkt. In 2012 heeft Veenendaal met de provincie Utrecht een samenwerkingsagenda opgesteld voor drie belangrijke gebieden in Veenendaal: Brouwerspoort, Stationskwartier en Veenendaal-oost. Dit document dient als leidraad voor de samenwerking tussen gemeente en provincie. Ook draagt de provincie bij door gezamenlijk met Veenendaal drie adviesbureaus in te schakelen die de mogelijkheden voor het gebied verkennen.

5.6.2 Geïdentificeerde problemen

Door de gemeente Veenendaal zijn parkeernormen, geur, geluid en fijnstof, juridisch planologisch proces, grondeigendom en kosten en opbrengsten geïdentificeerd als de belangrijkste problemen. Door Pas bv, een van de drie adviesbureaus die zijn ingeschakeld door de gemeente en provincie, waren fasering in relatie tot voorzieningen en afzet, juridisch planologisch proces, imago en kosten en opbrengsten geïdentificeerd als de belangrijkste problemen. Openbare ruimte en groen, maatschappelijk krachtenveld, en inzet en wil waren nauwelijks problemen. Ook hebben zowel de gemeente als Pas bv aangegeven dat kennis een belangrijk knelpunt kan zijn bij binnenstedelijk ontwikkeling en dat dat voor Stationskwartier, en organisch ontwikkelingen in het algemeen, tot een belangrijk probleem kan worden gerekend. Tabel 5.2 geeft de problemen voor Stationskwartier grafisch weer.

5.6.3 Kansen

Stationskwartier ligt naast het station en is op loopafstand van het centrum. Behalve de gunstige ligging is het ook een gebied dat enerzijds al gemengde functies heeft, maar waar leegstand een bedreiging vormt voor de kwaliteit en leefbaarheid. Herontwikkeling hier kan bijdragen aan het versterken van de bestaande elementen en verbeteren van de kwaliteit.

5.6.4 Inzichten

De gemeente vindt dat de provincie het beste een faciliterende rol kan innemen bij binnenstedelijke ontwikkelingen. Bijvoorbeeld door ideeën aan te dragen of participatie te organiseren. Ook kan de provincie geld inzetten voor het oplossen van bepaalde knelpunten (bijvoorbeeld bodemsanering of grondverwerving). De provincie zou ook een rol kunnen spelen bij het ontsluiten van kennis. Vaak wordt er niet over het eigen schut gekeken wat nieuwe, vernieuwende en noodzakelijk ideeën tegen houdt. Ook is het juridisch planologisch proces en bijbehorende wet- en regelgeving een belangrijk knelpunt voor organisch ontwikkelen. Organisch ontwikkelen zou gebaat zijn bij compactere wet- en regelgeving en door mogelijkheden tot afwijking onder voorwaarden.

Pas bv ziet een vergelijkbare rol weg gelegd voor de provincie. Voorbeelden zijn gemeentes steunen, kennis met allerlei partijen delen en uitwisselen, aanwezig en betrokken zijn bij gesprekken en processen en toezicht houden en kaders stellen. Ook denkt Pas bv dat provincies een financiële bijdrage kunnen leveren aan projecten. Maar dat moet binnen duidelijk beleid passen waarin duidelijkheid is van wat de provincie wel en niet doet. Ook onderstreept Pas bv het juridisch planologisch proces en bijbehorende wet- en regelgeving als een belangrijk knelpunt voor organisch ontwikkelen. Het stelsel moet aangepast worden aan de huidige tijd en ook duidelijkheid geven over de rol verdeling tussen overheden onderling en tussen de overheid en marktpartijen.

5.7 Overzicht van de geïdentificeerde problemen en kansen

Uit de interviews is duidelijk dat niet elk probleem even zwaar weegt bij binnenstedelijk ontwikkelingen. Geur, geluid en fijnstof leek nauwelijks problemen op te leveren terwijl onder alle

geïnterviewden voor alle casussen kosten en opbrengsten genoemd werd als een groot probleem. Tabel 5.2 geeft de geïdentificeerde problemen grafisch weer:

	Clinkhoeff		't Hof		Lange Dreef		Stationskwartier	
	Gemeente	Procesmanager	Gemeente	Corporatie	Gemeente	Corporatie	Gemeente	Adviesbureau
bouwtechniek en stedenbouwkunde		blauw	blauw			roze		
openbare ruimte en groen	roze		roze					blauw
eisen bodemsanering	blauw		blauw	roze		blauw		
parkeernormen	roze	roze	roze	roze	roze		roze	
geur, geluid en fijnstof	blauw	blauw	blauw	blauw	roze		roze	
fasering in relatie tot voorzieningen en afzet		blauw				blauw		roze
juridisch planologisch proces		blauw	blauw		roze	roze	rood	roze
grondeigendom	rood	roze	blauw	blauw		blauw	roze	
maatschappelijk krachtenveld	rood	blauw	roze		blauw	roze		blauw
inzet en wil	rood	roze			blauw			blauw
imago		blauw						roze
voorverkoop en aansluiting woonwensen		blauw		rood		blauw		
kosten en opbrengsten	rood	roze	rood	roze	roze	roze	rood	roze

Tabel 5.2: Problemen geïdentificeerd door de acht geïnterviewden. Rood geeft een doorslaggevend probleem aan, roze overig groot probleem en blauw nauwelijks een probleem.

In tegenstelling tot de problemen zijn kansen sterk contextgebonden. Bij alle projecten wordt er bijvoorbeeld rekening gehouden met parkeernormen, het juridisch planologisch proces, enz. Het zijn er meestal een klein aantal kansen die een project kansrijk maakt en dit kan per project sterk afhankelijk zijn.

5.8 Gelderland

Zoals in paragraaf 5.2 werd aangegeven is er voor Gelderland gekozen omdat zij meer geld ter beschikking heeft voor haar woonbeleid. In 2010 telde Gelderland 2.000.000 inwoners en 856.000 huishoudens (CBS, 2013). Verwacht wordt dat er tot 2020 53.000 inwoners en 60.000 huishoudens bij komen (Primos, 2011). Hoe Gelderland hiermee omgaat wordt in de volgende paragrafen besproken. Eerste wordt haar aanpak behandeld, vervolgens twee voorbeelden van instrumenten die niet of nauwelijks in Utrecht worden gebruikt en ten slotte de inzichten die uit het interview met Gelderland voortkwamen.

5.8.1 Rollen, ambities en instrumenten

Gelderland ziet drie rollen voor zichzelf op de woningmarkt: regisseur, kennismakelaar en investeerder (Provincie Gelderland, 2011). Als regisseur wil de provincie regie houden op het woningbouwprogramma en samen met de regio's werken aan een goede woningmarkt. Onder zijn

rol als kennismakelaar verstaat de provincie “het stimuleren van innovaties, kennis- en conceptontwikkeling, verbinding benoemen met aanverwante thema’s en werkgebieden en deze kennis delen met de regio’s en de andere partijen die actief zijn op de Gelderse woningmarkt” (Provincie Gelderland, 2011, 12). Als investeerder draagt Gelderland bij door mee te investeren in voornamelijk projecten die meerdere provinciale doelen tegelijkertijd verbinden en realiseren, zoals herstructureringsopgaves in dorpen en steden.

Gelderland stelt voor zichzelf vier doelen op het gebied van wonen: een goed kader maken voor kwaliteit en maatwerk in de regio’s, investeren in binnenstedelijke locaties, samenwerken aan langer zelfstandig wonen en stimuleren van woonvormen, innovaties en duurzaamheid. Door een goed kader te stellen kan de provincie zorgen dat de gemeentes en andere lokale partijen een goede bijdrage kunnen leveren aan de Gelderse woningmarkt. Met haar doelstelling om binnenstedelijk te investeren wil de provincie bijdragen aan binnenstedelijke revitalisering en daarmee een impuls geven aan de ruimtelijke kwaliteit, economische vitaliteit en leefbaarheid in dorpen en steden. Door samen te werken aan langer zelfstandig wonen wil de provincie bevorderen dat “ouderen en mensen met een beperking zo lang mogelijk in hun vertrouwde omgeving thuis kunnen blijven wonen” (Provincie Gelderland, 2011, 16). Ten slotte wil de provincie initiatieven voor nieuwe, innovatieve woonvormen ondersteunen om de bestaande woonvoorraad te kunnen benutten en de doorstroom en verduurzaming van de woonvoorraad te bevorderen.

Vanuit de provinciale rollen als kennismakelaar en investeerder vloeien een aantal instrumenten om deze ambities waar te maken. Als kennismakelaar organiseert de provincie onder andere brainstormsessies, expertmeetings, netwerkbijeenkomsten en congressen, zet de provincie de Taskforce in en zorgt zij voor goed monitoring (Provincie Gelderland, 2012a). Bij de rol als investeerder denkt de provincie “vooral aan de inzet van middelen om knelpunten in de financiële haalbaarheid van projecten te helpen oplossen” (Provincie Gelderland, 2012a, 11). Ook ziet de provincie enige ruimte voor het doelgericht inzetten van een klein aantal startersleningen (Provincie Gelderland, 2012a). In de volgende twee stukken wordt aandacht besteed aan twee bijzondere instrumenten die Gelderland gebruikt om binnenstedelijk wonen te bevorderen: lening verstrekken aan ontwikkelaars en subsidie geven aan grote binnenstedelijke projecten.

In haar begroting voor 2013 stelt Gelderland 25 miljoen euro beschikbaar voor gebiedsontwikkeling, 35 miljoen euro voor stad en regio en 4,6 miljoen euro voor wonen (Provincie Gelderland, 2013a).

5.8.2 Lening aan ontwikkelaars

In Gelderland wordt gekeken naar de mogelijkheid om leningen te geven aan ontwikkelaars die binnenstedelijk willen ontwikkelen. Dit maakt onderdeel uit van de verschuiving naar het meer gebruik maken van revolverende middelen. Er wordt gebruikgemaakt van een soort financieringsladder (Provincie Gelderland, 2013c):

Eerst bekijkt men of een bedrijf of organisatie kan worden gefinancierd tegen marktconforme voorwaarden. Als dat niet kan, is het dan misschien mogelijk via een lening met zachtere voorwaarden? Pas als blijkt dat zoiets ook niet kan, dan komen de 'traditionele' subsidies in beeld.

Voor 2013, 2014 en 2015 wordt er 70 miljoen euro beschikbaar gesteld voor dit instrument voor kansrijke projecten op het gebied van innovatie, duurzame energie en cultuur (Provincie Gelderland, 2013c). Dit is een voortzetting van het Innovatie- en Investeringsfonds Gelderland, dat grote successen heeft weten te boeken. Niet alleen heeft dit instrument bijgedragen aan innovatieve bedrijven en het verduurzamen van Gelderse energievoorzieningen, maar is het ook geslaagd in het uitlokken van investeringen van marktpartijen en het revolverend maken van de financiële ondersteuning van de provincie. Tabel 5.3 geeft een aantal indicatoren weer voor bedrijven en projecten waarin door dit instrument wordt geïnvesteerd (Provincie Gelderland, 2013c, 81):

	Innovatie	Duurzame energievoorziening
aantal ondersteunde casussen	13 / 10 miljoen geïnvesteerd	10 / 10 miljoen geïnvesteerd
aantal bruto gecreëerde arbeidsplaatsen	110 FTE / 10 miljoen geïnvesteerd	
hernieuwbare energie of energiebesparing		300 TJ / 10 miljoen geïnvesteerd
uitgelokt investeringsvolume	30 miljoen / 10 miljoen geïnvesteerd	30 miljoen / 10 miljoen geïnvesteerd
percentage revolverendheid	100%	70%

Tabel 5.3: Beleidsprestatieindicatoren op Gelders ondernemings- of energieprojectniveau (Provincie Gelderland, 2013c, 81).

5.8.3 Subsidie: Impulsplan Wonen en Stad en Regio

Met het Impulsplan Wonen beoogt de provincie de Gelderse woningmarkt een impuls te geven. Het programma heeft een begroting van 20.000.000 euro dat vanaf 2012 tot en met 2015 kan worden uitgegeven aan projecten die zich binnenstedelijk richten op herstructureren, herbesteden en revitaliseren kernen. Aldus de provincie (Provincie Gelderland, 2012b):

De woningbouwprojecten richten zich bijvoorbeeld op het bouwen in de stad voor ouderen en starters, dicht bij voorzieningen (binnenstedelijk bouwen). Ook gaat het om projecten gericht op het veranderen van een bouwbestemming, om zo milieuhinder of leegstand te voorkomen (transformatie als kwaliteitsimpuls). Voor krimpgebieden gaat het om het opknappen van wijken waar minder nieuwe woningen terugkomen dan er oorspronkelijk waren (herstructurering als verdunningsopgave) en het aanpakken van leegstand door het opnieuw ontwikkelen van kernen.

Gemeentes kunnen voor binnenstedelijke projecten tweemaal per jaar een aanvraag indienen om in aanmerking te komen voor geld dat bijvoorbeeld ingezet kan worden voor procesondersteuning of investering in uitvoering van een project (Provincie Gelderland, 2013d).

Stad en Regio is een programma waarin de provincie, gemeentes en derden gezamenlijk investeren in Gelderse steden, dorpen en regio's. Hierdoor "komen er overal in Gelderland projecten in de versnelling, worden zaken afgemaakt en problemen aangepakt" (Provincie Gelderland, 2013e). Binnen dit programma zijn er afspraken met de zes regio's (Achterhoek, Noord-Veluwe, Rivierenland, Stadsregio Arnhem Nijmegen, FoodValley en Stedendriehoek) waarvoor er 120.000.000 euro beschikbaar is en worden acht sleutelprojecten ondersteund in regionale centra (Apeldoorn, Arnhem, Doetinchem, Ede, Harderwijk, Nijmegen, Tiel, Zutphen) met 70.000.000 euro (Provincie Gelderland, 2012c). Voorbeeld van een sleutelproject binnen dit programma is de

Veluwe Poort in Ede, waar de provincie 10.000.000 euro verstrekt vanaf 2012 tot en met 2015 (Provincie Gelderland, 2012d). Ook de gemeente Ede en derden investeren flink in het project. Het project bestaat uit het bouwen van 1.850 woningen, herontwikkelen van 50.000 m² (rijks) monumenten en de voormalige kunstzijdefabriek Enka (waaronder nog eens 1.400 woningen en bijhorende voorzieningen), een nieuw intercitystation (vervangen van huidig station Ede-Wageningen) met 60.000 m² commerciële voorzieningen en het realiseren van een nieuwe stedelijke ontsluitingsweg (de Parklaan; Provincie Gelderland, 2012d; Gemeente Ede, 2013). Met dit project wordt bedoeld op het ontwikkelen van een “hoogwaardig woon-werkklimaat ... met een bovenregionale aantrekkingskracht” (Provincie Gelderland, z.j.). In het bijzonder wordt de bereikbaarheid (per OV, auto en fiets) verbeterd, wordt er van de aangrenzende Veluwe en aanwezig militair en historisch erfgoed gebruik gemaakt en wordt er aandacht besteed aan cultureel-maatschappelijke voorzieningen.

5.8.4 Inzichten

Uit het interview met Gelderland zijn een aantal interessante inzichten naar voren gekomen. Omdat het economisch slecht gaat wordt er ook minder gebouwd. Gelderland verwacht dat wanneer de economie weer aantrekt dat gemeentes, ontwikkelaars en andere partijen de neiging zullen hebben om te beginnen met uitleglocaties. Net zoals onder Utrechtse gemeentes lijkt de voorkeur voor binnenstedelijk wonen minder sterk in verhouding met de provincie. Als mogelijke manieren om meer binnenstedelijk te ontwikkelen stelt Gelderland voor om rode contouren en bijbehorende beleid strenger te maken, extra geld te geven aan binnenstedelijke ontwikkeling zodat uitleglocaties kunnen worden afgeboekt en deskundigheid meer inzetten bij gemeentes en andere partijen (voor bijvoorbeeld juridische en grondpositievraagstukken). De provincie ziet zelf nog ruimte om meer nieuwe en innovatieve manieren te ontwikkelen en in te zetten om binnenstedelijk wonen te bevorderen in Gelderland. Ook stapt Gelderland langzaam over naar meer revolverende middelen en denkt zij na over hoe zij corporaties kan faciliteren.

5.9 Noord-Holland

Zoals in stuk 5.2 werd aangegeven is er voor Noord-Holland gekozen omdat zij actief nadenkt over nieuwe provinciale rollen en instrumenten. In 2010 telde Noord-Holland 2.669.000 inwoners en 1.258.000 huishoudens (CBS, 2013). Verwacht wordt dat er tot 2020 166.000 inwoners en 113.000 huishoudens bij komen (Primos, 2011). Hoe Noord-Holland hiermee omgaat wordt in de volgende stukken besproken. Eerste wordt haar aanpak behandeld, vervolgens komt een voorbeeld van een instrument dat niet in Utrecht wordt gebruikt en ten slotte de inzichten die uit het interview met Noord-Holland voortkwamen.

5.9.1 Rollen, ambities en instrumenten

Noord-Holland onderscheidt vijf manieren van sturing. Deze vijf rollen zijn uitvoerder, regelgever, procesleider, aanjager en expert (Provincie Noord-Holland, 2011). Als uitvoerder neemt de provincie ontwikkeling in eigen handen zoals bij het provinciaal wegenbeheer en het onteigenen van grond ten behoeve van de Ecologisch Hoofdstructuur. Als regelgever stelt de provincie

regelgeving op over normen zoals bijvoorbeeld het verbieden van hoogbouw ten behoeve van het landschap en het bepalen waar wel en niet gebouwd mag worden. In zijn rol als procesleider stelt de provincie kaders voor afstemming tussen partners en regio's die zelf inhoudelijke afspraken maken. Voorbeelden hiervan zijn regionale woonvisies en het toetsen van nieuwe detailhandelslocaties door de regio. In zijn rol als aanjager stimuleert de provincie gewenste ontwikkelingen door bijvoorbeeld het aanjaagteam wonen of het verstrekken van subsidies. Als expert draagt de provincie bij aan de dataverzameling en visieontwikkeling ten behoeve van enerzijds haar eigen beleid en anderzijds ter inspiratie voor anderen. Voorbeelden hiervan zijn de woningbouwmonitor en de kennis- en dataverzameling over toerisme.

Voor wonen stelt de provincie drie ambities: afstemming vraag en aanbod, voorzieningen in de woonomgeving en duurzaamheid en transformatie (Provincie Noord-Holland, 2010). Onder afstemming vraag en aanbod denkt Noord-Holland aan de volgende (Provincie Noord-Holland, 2010, 20):

- Flexibel omgaan met de kwantitatieve opgave en de consument centraal stellen
- Ruimte bieden voor (specifieke) woonwensen
- Stimuleren wonen boven winkels
- Streven naar een gevarieerd, volwaardig en betaalbaar woningaanbod voor jongeren en starters
- Streven naar gevarieerd en volwaardig woningaanbod voor de toenemende groep senioren en zorgvragers
- Mogelijk maken dat ouderen langer in hun huidige woning blijven wonen

Bij voorzieningen in de woonomgeving streeft de provincie naar zorgvoorzieningen die bereikbaar zijn voor zorgvragers en het borgen van de leefbaarheid van kleine kernen. Met duurzaamheid en transformatie wil de provincie verschillende duurzaamheidsmaatregelen stimuleren bij nieuwbouw en herstructureringsopgaves.

De instrumenten die Noord-Holland inzet om deze ambities te bereiken komen vooral uit haar rol als expert, procesleider en aanjager (Provincie Noord-Holland, 2010). Als procesleider stelt de provincie kaders voor de regionale samenwerking om zo leegstand en financiële problemen die door concurrentie ontstaan te voorkomen. De provincie kijkt naar de woningmarkt op provinciaal niveau en bewaakt de bovenlokale belangen onder andere door regionale actieprogramma's financieel te ondersteunen en de afspraken die hieruit komen te toetsen (aan onder andere de duurzaamheidsladder). Waar de woningbouw tekortschiet treedt provincie op als aanjager door bijvoorbeeld het inzetten van "het Aanjaagteam Wonen, ... pilots te ondersteunen, subsidies te verlenen en soms het voortouw te nemen in voorbeeldprojecten met behulp van doorzettingsinstrumenten uit de nieuwe Wet ruimtelijke ordening" (Provincie Noord-Holland, 2010, 30). De provincie zet subsidie in voor onder andere het bevorderen van collectief particulier opdrachtgeverschap, kleinschalig wonen en verduurzaming van gebouwen en wijken. Ook zet de provincie ISV-subsidie in voor transformatie en herstructurering in bestaand bebouwd gebied, bevordering van flexibel en aanpasbaar bouwen en energiezuinig bouwen. Als expert treedt de provincie op als kennismakelaar door data te verzamelen en visie te ontwikkelen. Een belangrijk instrument hiervoor is monitoring waardoor de provincie kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over de woningmarkt beschikbaar maakt voor gemeentes, corporaties en andere partijen. Ook functioneert de provincie als loket door kennis te delen met gemeentes, corporaties, ontwikkelaars,

zorginstellingen en andere woonpartners; goede banden te onderhouden met de wetenschap en met onderzoekinstellingen en door partijen te verbinden en kennis te ontsluiten. Een bijzonder instrument dat Noord-Holland gebruikt om binnenstedelijk wonen te bevorderen is de Taskforce ruimtewinst dat hieronder wordt toegelicht.

In haar begroting voor 2013 stelt Noord-Holland 17,6 miljoen euro beschikbaar voor wonen en stedelijke vernieuwing stimuleren en 13,5 miljoen euro voor het uitvoeren van de structuurvisie (Provincie Noord-Holland, 2012).

5.9.2 Taskforce ruimtewinst

In Noord-Holland heeft de provincie de Taskforce ruimtewinst in 2005 opgericht om ruimte-efficiënt bouwen te bevorderen. Dit wordt bereikt door voorzetten te geven aan gemeentes bij binnenstedelijke ontwikkelingen, voornamelijk op stationsomgevingen en badplaatsen. Er worden ongeveer drie voorzetten per jaar gegeven. Bij elk voorzet wordt een extern team ingehuurd om “buiten bestaand beleid om te denken en zo buiten de gebaande paden te lopen” (Noord-Holland, 2013). Hun resultaat wordt gepresenteerd aan alle belanghebbenden (Noord-Holland, 2013):

Doordat iedereen het advies daar voor het eerst hoort, is er ruimte voor een open en levendige discussie. Daardoor krijgt het project ook voor een breder publiek een nieuwe dynamiek. Uiteindelijk wordt het proces met de uitkomst vertaald naar een publicatie die ook tot nut kan zijn voor andere gemeenten met vergelijkbare opgaven.

Sinds de oprichting heeft de Taskforce ruimtewinst al een aantal voorzetten gegeven. Hieronder wordt Noordkop Waarderpolder nader toegelicht.

De Waarderpolder is een groot bedrijventerrein in Haarlem waar de gemeente sinds 1997 aandacht heeft voor herstructurering. Voor de Noordkop van het gebied streeft de gemeente naar (Provincie Noord-Holland, 2006):

Verbetering van het werk- en leefklimaat, verbetering van de bereikbaarheid, intensivering van het ruimtegebruik, versterking van de relatie van het gebied (ten opzichte van de bestaande stad, het Spaarne en het recreatiegebied de Mooie Nel) en naar een duidelijkere profilering van het gebied.

De gemeente Haarlem heeft de provincie gevraagd om de Taskforce ruimtewinst in te zetten om te kijken naar hoe het gebied zich kan ontwikkelen met aandacht voor de mogelijkheden die de ligging heeft en welke strategie nodig is voor het houden van gewenste bedrijven en het halen van andere (Provincie Noord-Holland, 2006). Hiervoor is een stedenbouwkundig voorstel ontworpen en gepresenteerd aan de gemeente, bedrijven, ondernemers en andere belanghebbende. De uitkomsten van de Taskforce ruimtewinst hebben niet alleen nieuwe oplossingen naar voren gebracht maar ook de discussie tussen verschillende partijen gestimuleerd. Ook zijn de uitkomsten nuttig voor andere bedrijventerreinen omdat deze vraagstukken op vele andere locaties een rol spelen.

5.9.3 Inzichten

Uit het interview met Noord-Holland zijn er verder een aantal interessante inzichten naar voren gekomen. Zoals bij gemeentes in Utrecht en Gelderland, leeft het doel om binnenstedelijk te

ontwikkelen minder bij gemeentes in Noord-Holland. Ondanks het feit dat geld vaak het belangrijkste probleem is bij binnenstedelijk ontwikkelen kan de provincie niet altijd met geld komen. De provincie tracht maatwerk te leveren om zo de kop weg te kunnen nemen. Om binnenstedelijk ontwikkeling te bevorderen denkt Noord-Holland aan meer bijdragen aan kennis (voornamelijk in het begin van het proces), kansen in kaart brengen voor gemeentes en andere partners voor wonen, mogelijk een provinciale bijdrage aan infrastructuur en het herbekijken van parkeernormen voor bijvoorbeeld woningen voor ouderen of bij ov-knooppunten. Noord-Holland voert nog onderzoek uit naar de ruimte binnen het bestaand bebouwd gebied en de kosten van binnenstedelijk ontwikkelen. Ook kijkt zij nog actief naar welke instrumenten noodzakelijk zijn in de veranderende omstandigheden.

Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. In hoofdstukken 2, 3 en 4 zijn de problemen, kansen en provinciale aanpak al aan de orde gekomen. In paragraaf 6.1 en 6.2 worden deze inzichten gekoppeld aan de casussen om de eerste twee deelvragen te beantwoorden:

Welke problemen en kansen spelen in de praktijk bij binnenstedelijk wonen een rol?

Hoe speelt de provincie Utrecht in op deze problemen en kansen om het ontwikkelen van binnenstedelijk wonen te bevorderen?

Vervolgens wordt in paragraaf 6.3 de laatste vraag, de aanbevelingen voor de provincie Utrecht, beantwoord:

Welke maatregelen kan de provincie Utrecht inzetten bij het bevorderen van binnenstedelijk wonen?

Ten slotte wordt de hoofdvraag beantwoord in paragraaf 6.4:

Hoe kan de provincie Utrecht het binnenstedelijk wonen zo optimaal mogelijk bevorderen?

6.1 Problemen en kansen in de praktijk

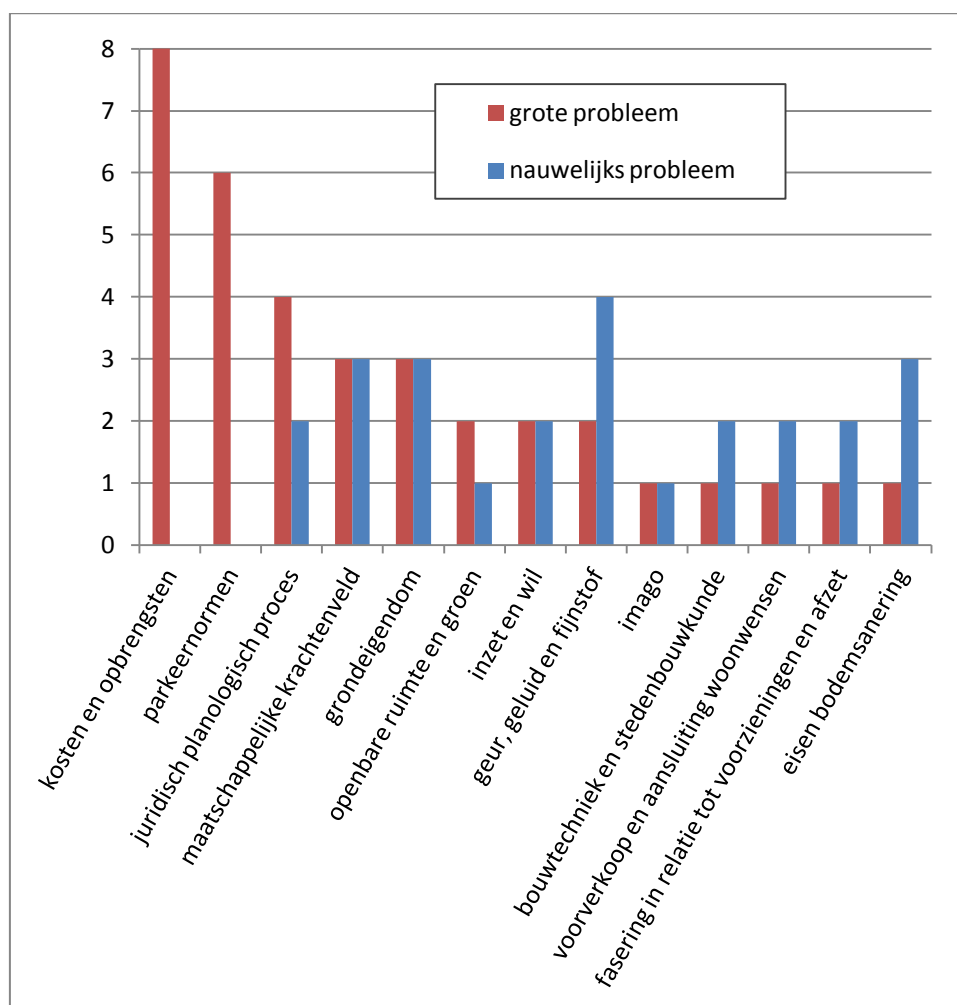
In hoofdstuk 2 zijn de problemen en kansen bij binnenstedelijk ontwikkeling behandeld. In paragraaf 2.6 zijn ze opgevat in dertien vraagstukken die als probleem kunnen optreden. Dit zijn bouwtechniek en stedenbouwkunde, openbare ruimte en groen, eisen bodemsanering, parkeernormen, geur, geluid en fijnstof, fasering in relatie tot voorzieningen en afzet, juridisch planologisch proces, grondeigendom, maatschappelijk krachtenveld, inzet en wil, imago, voorverkoop en aansluiting woonwensen en kosten en opbrengsten. Het meest genoemd werd kosten en opbrengsten gevolgd door parkeernormen. Figuur 6.1 geeft de frequentie aan waarmee de dertien vraagstukken aangegeven werden als een groot probleem (rood) of nauwelijks een probleem (blauw). Kosten en opbrengsten waren vaak ook het doorslaggevende knelpunt bij projecten (genoemde bij Clinckhoeff, 't Hof en Stationskwartier). Ook waren juridisch planologisch proces (Stationskwartier), grondeigendom, maatschappelijk krachtenveld, inzet en wil (alle drie Clinckhoeff) en voorverkoop en aansluiting woonwensen ('t Hof) genoemd als doorslaggevend knelpunt.

Uit de interviews blijkt dat deze vraagstukken niet perfect overeenkomen met de vraagstukken waarmee de geïnterviewde daadwerkelijk te maken krijgen. Zes vraagstukken (openbare ruimte en groen, eisen bodemsanering, parkeernormen, geluid, geur, fijnstof e.d., fasering in relatie tot voorzieningen en afzet, bouwtechniek en stedenbouwkunde) kunnen gezien worden als onderdelen van de bouw. Inzet en wil van betrokkene actoren en imago kunnen worden gezien als onderdelen van het maatschappelijk krachtenveld.

Kennis lijkt een vraagstuk te zijn dat niet van te voren geïdentificeerd werd, maar toch van groot belang is (genoemd bij de gemeente IJsselstein en de procesmanager (Clinckhoeff), Seyster Veste ('t Hof) en gemeente Veenendaal en Pas bv (Stationskwartier)). Dit vraagstuk lijkt van grotere betekenis te zijn met de veranderingen die plaatsvinden in de economie, woningmarkt en de rol van

de overheden. Ook is dit vraagstuk vaak belangrijk bij kleine gemeentes waar niet altijd alle kennis in huis kan zijn.

Onder de geïnterviewden was er veel begrip voor en verstand van de vele maatschappelijke voordelen die verbonden zijn aan binnenstedelijk ontwikkelen. Desondanks blijft binnenstedelijk ontwikkelen moeilijk. Dit is zeker voor een groot deel te wijten aan de grote problemen zoals de kosten en baten en het juridisch planologisch proces. Toch verklaart dit niet alles. Sommige geïnterviewden gaven ook aan dat er een omslag in denken over woningbouw nodig is. De geïnterviewden stelde twee dingen als noodzakelijk om deze omslag te maken: het goed ontsluiten van kennis over dit onderwerp en tijd om deze verandering in gedachte teweeg te brengen. Zo lijkt ook de denkwijze van de betrokkene actoren een vraagstuk te zijn dat niet van tevoren geïdentificeerd werd, maar toch van groot belang is bij het binnenstedelijk ontwikkelen.



Figuur 6.1: Frequentie waarmee een vraagstuk werd genoemd als groot probleem en nauwelijks een probleem.

De kansen die voor elk casus doorslaggevend zijn, zijn sterk contextgebonden. Bij de ene gaat het over het toegankelijk maken van woningen en bij de ander over het aanpakken van leegstand. Vaak was het verbeteren van de leefbaarheid of de kwaliteit van het projectgebied en omgeving een belangrijke aanleiding tot actie. Bij alle casussen hebben de lokale partijen (gemeentes, woningcorporaties, enz.) goed op de kansen kunnen inspringen.

6.2 Inspeling op problemen en kansen in Utrecht

Hoe de provincie Utrecht inspeelt op deze problemen en kansen kan het beste worden omschreven met een citaat uit de Kadernota wonen: er “wordt vraaggericht maatwerk geleverd” (Provincie Utrecht, 2012b, 45). Elk project en proces is uniek, en vraagt om een unieke inspanning van de actoren, waaronder de provincie. Voor de bouwvraagstukken (openbare ruimte en groen, eisen bodemsanering, parkeernormen, geluid, geur, fijnstof e.d., fasering in relatie tot voorzieningen en afzet, bouwtechniek en stedenbouwkunde) speelt de provincie nauwelijks een rol. Deze vraagstukken worden grotendeels overgelaten aan de gemeentes, ontwikkelaars en andere lokale partijen. In alle projecten werd parkeernormen genoemd als een knelpunt, maar werd inspanning of bemoeienis van de provincie afgeraden. Bij het vraagstuk maatschappelijk krachtenveld treedt de provincie goed op door aan te jagen en te verbinden. Bijvoorbeeld door een procesmanager in te zetten voor Clinckhoeff of de drie adviesbureaus in te schakelen voor Stationskwartier. Ook gebeurt dit achter de schermen door goed contact te onderhouden met lokale partijen, in het bijzonder gemeentes, en door vroeg betrokken te zijn bij projecten. Bij kennis handelt de provincie op een vergelijkbare wijze: altijd kennis beschikbaar stellen en waar mogelijk en nodig kennis verbinden. Bij kosten en opbrengsten heeft de provincie een aantal financiële instrumenten ter beschikking, zoals het verlenen van rentekorting en subsidie. Dit laatste is ingezet voor Clinckhoeff en Lange Dreef omdat deze projecten niet meer financieel haalbaar waren. Een ander financieel instrument is de garantstelling. Dit is specifiek bedoelt voor projecten waarbij 70% van de woningen niet verkocht wordt in de voorverkoop maar die wel een positieve bijdrage leveren aan de woningmarkt (als het bijvoorbeeld een kwalitatief of kwantitatief woningtekort verkleint). In 't Hof heeft de provincie dit instrument ingezet om de bouw van 73 woningen dicht bij het centrum van Zeist te kunnen laten starten.

6.3 Aanbevelingen

Uit de literatuur en interviews bij corporaties, gemeentes, provincies en overige partijen blijken er drie hoofdzaken te zijn waarvoor de provincie zich moet inzetten om het realiseren van binnenstedelijk wonen te bevorderen. Dit zijn het uitbreiden van de aanjagende, verbindende en kennisdelende rollen; het uitbreiden van financiële ondersteuning en het strenger handhaven van de rode contouren. Deze aanbevelingen worden in de volgende deelparagrafen besproken waarin aandacht wordt besteed aan wat de aanbeveling inhoudt, waarom het wordt aanbevolen en hoe dit bijdraagt aan het bevorderen van binnenstedelijk wonen.

6.3.1 Aanjagen, verbinden en kennisdelen

Aanjagen en verbinden heeft als doel “het aanjagen van projecten met een positieve bijdrage aan de woningbouw en -markt en het stimuleren van een integrale aanpak van wonen, duurzaamheid, leefbaarheid en levensloopbestendigheid” (Provincie Utrecht, 2012b, 23). Ook de kennisdelende functie is “essentieel voor het behalen van de provinciale ambities” (Provincie Utrecht, 2012b, 23). Aanjagen en verbinden kan uitgebreid worden door bijvoorbeeld meer geld beschikbaar te stellen voor het inzetten van externe deskundigheid of door de provinciale expertise vaker in te schakelen. Ook kan er bijgedragen worden aan het ontwikkelen van deskundigheid bij gemeentes (bijvoorbeeld over provinciaal beleid of organisch ontwikkelen) en het beter ontsluiten

van kennis uit voorbeeldprojecten. Onder de geïnterviewde is er zeer brede steun voor deze provinciale rollen. De procesmanager bij Clinckhoeff omschrijft deze drie rollen (samen met afstemmen en afspraken maken) zelfs als de kern van de provinciale rol. Bij Stationskwartier worden er door de gemeente en provincie drie adviesbureaus ingezet die de mogelijkheden voor de toekomst van het gebied verkennen. Bij Clinckhoeff heeft bijvoorbeeld het inzetten van de procesmanager geholpen met verkennen van de mogelijkheden voor het winkelcentrum en het verbinden van de verschillende partijen om zo tot een afspraak te komen om te herstructureren met het toevoegen van woningen. Ook blijken deze provinciale rollen doelmatige manieren om binnenstedelijk wonen te bevorderen (zie paragrafen 4.4 en 4.5). Deze rollen hebben in het bijzonder effect bij kleine gemeentes die bijvoorbeeld vaak niet alle deskundigheid zelf in huis hebben. Dit speelt goed in op het feit dat er in de Bestuur Regio Utrecht relatief weinig binnenstedelijke plannen zijn in kleine gemeentes (Rigo, 2008). Ook zijn deze rollen van belang in het begin van een traject.

6.3.2 Financiële ondersteuning

De provincie kan ook haar financiële instrumenten verder uitbreiden. Mogelijkheden zijn het verruimen van budgetten voor garantstelling, rentekorting en het Fonds Uitplaatsing hinderlijke bedrijven, bepaalde knelpunten bij binnenstedelijk ontwikkelen financieel ondersteunen, leningen geven aan ontwikkelaars en subsidie verlenen.

Uit onderzoek van Rigo (2012) naar de doelmatigheid van bepaalde financiële instrumenten blijkt al dat garantstelling (rendement op de investering: 2.757 euro per 1.000 euro voor twee jaar versnelling), rentekorting (1.442 euro per 1.000 euro voor twee jaar versnelling) en het Fonds Uitplaatsing hinderlijke bedrijven (2.647 euro per 1.000 euro) vrij efficiënte manieren zijn om binnenstedelijk nieuwbouw te stimuleren. In het project 't Hof zien we dat door de garantstelling, met een inzet van hooguit 260.000 euro, het project van 73 woningen kan starten met de bouw. Deze maatregelen brengen dus een groot effect teweeg met een beperkte financiële inzet. Door hiervoor meer geld beschikbaar te maken kunnen deze instrumenten bij meer projecten worden ingezet en zo op een doelmatige manier binnenstedelijk wonen verder bevorderen. Uit de literatuur blijken startersleningen en participatie twee instrumenten die niet doelmatig zijn in het bevorderen van binnenstedelijk wonen. Ook de geïnterviewden raadde deze twee instrumenten af.

Een mogelijke uitbreiding van het provinciaal financieel instrumentarium dat vaak naar voren kwam in de interviews is het financieel ondersteunen van bepaalde knelpunten bij binnenstedelijke ontwikkelingen. Genoemde voorbeelden waren onder andere bodemsanering, grondverwerving en infrastructuur. De thema's duurzame leefomgeving en landelijk gebied met kwaliteit, maar voornamelijk het thema vitale dorpen en steden (met de bijbehorende drie ambities: betere afstemming van vraag en aanbod woning en woonomgeving, efficiënt ruimtegebruik en toekomstbestendige binnenstedelijke kwaliteit) geven goede aanleiding om hiervoor een bijdrage te leveren als het project de leefbaarheid van het dorp of de stad verhoogt door het toevoegen van binnenstedelijke woningen. Door te helpen bij bepaalde knelpunten worden exploitaties van binnenstedelijke en uitleglocaties naar elkaar toe getrokken en vormen ze een beter weergave van de maatschappelijke kosten en baten.

Ook kan de provincie zijn revolverende instrumenten uitbreiden met het verstrekken van leningen aan ontwikkelaars die binnenstedelijk willen ontwikkelen. Hierbij geeft de provincie een lening aan een ontwikkelaar van een binnenstedelijk project die bij de bank of andere instelling een lening niet heeft kunnen krijgen. Het succes van dit instrument op het gebied van innovatie en duurzame energievoorziening is in paragraaf 5.8.2 besproken. Met dit financieel instrument kan de provincie goed doelgericht binnenstedelijke ontwikkelingen bevorderen, maar er is ook een groot risico aanwezig. Hiervoor moet nog wel gekeken worden naar hoe dit aangepast kan worden voor het bevorderen van binnenstedelijk wonen. Maar het succes dat in Gelderland is geboekt en de revolverende aard maken het wel een aantrekkelijk instrument.

Ten slotte kan er ook subsidie worden verleend aan binnenstedelijke projecten die door de provincie als belangrijk worden beschouwd. Hierbij gaat het niet om het helpen bij specifieke problemen (zoals een garantstelling voor wanneer er niet voldoende woningen worden verkocht in de voorverkoop) of projectonderdeel (zoals een bijdrage aan infrastructurele kosten) maar het deelnemen in een project met een bepaald financieel bedrag. Gelderland heeft twee programma's die als opvolgers van de ISV-subsidies van het Rijk kunnen worden beschouwd waarin zij zo optreedt: het Impulsplan Wonen en Stad en Regio. Het succes van deze twee programma's is in paragraaf 5.9.3 besproken. Met dit financieel instrument kan de provincie goed invulling geven aan het bereiken van provinciale doelen, maar gaan er ook grote bedragen mee.

6.3.3 Rode contouren

Rode contouren scheiden het stedelijk gebied en het landelijk gebied. Dit instrument, met de bijbehorende regelgeving (bijvoorbeeld er mag in beginsel niet gebouwd worden buiten de rode contouren), is bij uitstek dé manier om sturing te geven aan het locatieaspect van de woningbouwproductie. De provincie Utrecht maakt al sinds de jaren 90 gebruik van dit instrument. Slechts een klein aantal andere provincies gebruiken rode contouren om de bouw buiten bestaand bebouwd gebied te beperken. De doelstelling om twee derde binnenstedelijk te bouwen en het programma dat is opgenomen in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie, waar zelfs 81,2% van de woningbouw binnenstedelijk plaatsvindt, zijn landelijk gezien ambitieus. De huidige inspanning van de provincie is lofwaardig en moet de provincie voortzetten. Uit de literatuur blijkt dat het strenger handhaven van de rode contouren het doel om binnenstedelijk wonen te bevorderen beter treft. Ook dat wanneer het economisch beter gaat er vooral in uitleglocaties wordt gebouwd geeft aanleiding om dit instrument strenger te handhaven om de provinciale doelstelling te halen en binnenstedelijk wonen sterker te bevorderen. De Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie brengt bijvoorbeeld al 16 buitenstedelijke projecten in kaart. Dit bevat projecten die zich op kwetsbare locaties bevinden (zoals de bodemdaling in Eemdijk en overstromingsrisico in het Eiland van Schalkwijk) of die moeilijk te ontsluiten zijn (zoals de uitleg in Wijk bij Duurstede waar de N229 al zwaar wordt belast; Provincie Utrecht, 2012a). Rijnenburg in de gemeente Utrecht is ook een goed voorbeeld hiervan is Rijnenburg. Hier worden 7.000 woningen gerealiseerd in een gebied dat last heeft van overstroming en door zowel de A2 als A12 wordt gescheiden van Utrecht (Provincie Utrecht, 2012a). Door de rode contouren strenger te handhaven als instrument komt een groter deel van de woningbouwproductie binnenstedelijk terecht. Aangenomen kan worden dat dit ook leidt tot een daling van de woningbouwproductie omdat sommige plannen niet meer de nut en noodzaak kunnen aantonen. Deels wordt dit gecompenseerd door de ontstane schaarste van

bouwlocaties, wat leidt tot hogere prijzen en dus meer bouw. Maar de spanning tussen het aandeel binnenstedelijke woningen en het aantal te bouwen woningen betekent niet dat het aandeel binnenstedelijke woningen omlaag gaat maar dat er anders moet worden omgegaan om beiden doelstellingen te kunnen realiseren.

6.4 Terugkoppeling aan provinciale doelstelling

In paragraaf 6.3 zijn drie manieren behandeld waarmee de provincie het realiseren van binnenstedelijk wonen kan bevorderen. Dit zijn het uitbreiden van de aanjagende, verbindende en kennisdelende rollen; het uitbreiden van financiële ondersteuning en het strenger handhaven van de rode contouren. In dit stuk wordt gereflecteerd op hoe de provincie zich inzet om haar doelstelling bij binnenstedelijk wonen te realiseren. Impliciet in de bovenstaande stukken is dat de provincie Utrecht haar rol ten aanzien van het doel om 68.000 woningen te realiseren, waarvan twee derde binnenstedelijk, al redelijk goed invult.

Als de provincie een wat minder actieve rol inneemt of minder betrokken is bij specifieke projecten of processen is het niet verwijtbaar, aldus de procesmanager bij Clinckhoeff. De inspanning die de provincie heeft geleverd voor Clinckhoeff was aanvullend, dat wil zeggen dat de provincie niet noodzakelijkerwijs een rol hoefde te spelen. Utrecht zou ook niet haar rol zo breed moeten interpreteren waardoor de handelingsruimte van gemeentes en andere partijen wordt ingekrompen. Ook blijkt Utrecht relatief voorop te staan met haar nieuwe instrumentarium aangepast voor de economisch slechte tijden met een stroeve woningmarkt. In Noord-Holland wordt er nog onderzoek gedaan naar de ruimte binnen rode contouren en de kosten van ontwikkelen binnen de rode contouren. Ook wordt er nog nagedacht over oplossingen voor wonen in de context van deze grote maatschappelijke problemen.

Wat betreft de woningbouwproductie blijven gemeentes, woningcorporaties, ontwikkelaars en in toenemende mate de woonconsumenten de belangrijkste partijen. Samenwerking is dus noodzakelijk om het realiseren van binnenstedelijk wonen te bevorderen. Bij veel gemeentes (zowel in Utrecht als Gelderland en Noord-Holland) is de voorkeur voor binnenstedelijk ontwikkeling minder sterk ten opzichte van uitleg in vergelijking met de provincie. Ook zetten gemeentes soms kanttekeningen bij de grootte en urgentie van het woningtekort. Onderzoek naar de kosten en baten van binnenstedelijk ontwikkelen (zoals wordt gedaan voor Noord-Holland) en de woningbehoefte kunnen meer duidelijkheid geven over deze ingewikkelde onderwerpen. Sommige gemeentes hebben de neiging om zich sterk terug te trekken van de woningmarkt en alles over te laten aan de markt. Dit terwijl de gemeente nog wel een belang heeft bij de woningmarkt en binnenstedelijk ontwikkeling. Ook hanteren sommige gemeentes hoge parkeernormen, wat de kosten die gewijd moeten worden aan parkeeroplossingen verhoogd. De provincie kan gemeentes verzoeken deze normen te verlagen, in het bijzonder in gebieden waar autovervoer minder belangrijk is (bijvoorbeeld centrum-stedelijk of bij ov-knooppunten) en voor doelgroepen die minder gebruik maken van de auto (bijvoorbeeld ouderen of studenten). Eventueel kan dit gekoppeld worden aan het al dan niet verlenen van bijvoorbeeld financiële ondersteuning.

In de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie stelt de provincie als doel om 68.000 woningen te realiseren 2013 tot en met 2028, waarvan twee derde binnenstedelijk. Ondanks de economische slechte tijden en stroeve woningmarkt worden er nog projecten in de provincie Utrecht uitgevoerd

om deze doelstelling te bereiken. Dit kan deels worden verklaard door de faciliterende en actieve inzet van de provincie dat onder de Nederlandse provincies al vrij ver is uitgewerkt en goed wordt ingezet. Echter kan de provincie nog wel zijn rol beter invullen door het uitbreiden van de aanjagende, verbindende en kennisdelende rollen; het uitbreiden van financiële ondersteuning en het strenger handhaven van de rode contouren.

Nawoord

In dit onderzoek zijn de problemen en kansen die in de praktijk doorslaggevend zijn voor gemeentes, ontwikkelaars en overige partijen voor binnenstedelijke projecten in kaart gebracht. Ook werd gekeken naar hoe de provincie Utrecht, en ook Gelderland en Noord-Holland, momenteel binnenstedelijk wonen trachten te bevorderen. Ten slotte werden inzichten geboden naar hoe de provincie zijn rol beter kan benutten (uitbreiden van de aanjagende, verbindende en kennisdelende rollen; uitbreiden van financiële ondersteuning en strenger handhaven van de rode contouren) om het ontwikkelen van binnenstedelijk woningen te bevorderen. Hiermee doelt dit onderzoek op een kleine bijdrage aan de duurzaamheid van wonen en het goed kunnen voldoen aan de vraag te leveren.

Er wordt hier nog verder wat opmerkingen geboden over de opgave waar de provincie Utrecht voorstaat. Ten slotte worden wat mogelijkheden tot verder onderzoek besproken.

Bij mogelijke nieuwe financiële instrumenten is de regelgeving omtrent staatssteun van belang. Volgens Europees regelgeving is concurrentievervalsende maatregelen in beginsel verboden. Wel zijn er vele uitzonderingen bijvoorbeeld op het gebied van gebiedsontwikkeling (Europa decentraal, 2013). Bij nieuwe manieren om financiële ondersteuning te verlenen voor het bevorderen van binnenstedelijk wonen, zoals leningen aan ontwikkelaars of steun geven aan corporaties, moet dus goed rekening gehouden worden met dit onderwerp.

Zoals eerder is gemeld is wonen een onderwerp waarin vele actoren een rol spelen. Dit zijn voornamelijk gemeentes, ontwikkelaars en corporaties. Ook de rol van de woonconsument krijgt de afgelopen jaren een grotere betekenis. De rol van andere partijen, zoals het rijk, maar ook de provincie, is minder direct of tastbaar. De provincie kan dan wel haar rol goed benutten, maar toch zullen andere partijen een grotere betekenis hebben. Ook kan men niet de situatie (bijvoorbeeld de economie en woningmarkt) ontkomen.

Dit onderzoek geeft ook aanleiding naar vervolgonderzoek. Het in kaart brengen van de ruimte binnen de rode contouren (niet alleen specifieke locaties maar met welke eigenschappen en onder welke voorwaarden) kan voor gemeentes, ontwikkelaars en andere partijen ondersteuning geven om meer aan binnenstedelijk wonen te werken. Er is enige onenigheid over de woningbehoefte binnen de provincie en de effecten van bepaalde beleidsrichtingen (bijvoorbeeld geen inspanning, matige inspanning of grote inspanning en de verschillende invullingen van het beleid). Ook kan de doelmatigheid van bepaalde instrumenten kwantitatief worden onderzocht zoals dat heeft plaatsgevonden voor bepaalde financiële instrumenten van de provincie Utrecht. Ten slotte kan er een brede vergelijkende onderzoek worden verricht naar de verschillende wijzes waarop de provincies belangrijke woningvraagstukken aanpakken.

Bronvermelding

- ABF Research (2011). Hans den Otter, Gerard van Leeuwen en Wil de Jong. *Primos Prognose 2011: De toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*. Delft.
- ABF Research (2012). Berry Blijie, Co Poulus en Jan Brouwer. *Opgave stedelijke vernieuwing en woningbouw*. Delft.
- B&A Consulting (2010). *Bestuurskrachtmeter Randstadprovincies*. Den Haag.
- Baylor, Maximilian en Louis Beauséjour (2004). *Taxation and Economic Efficiency: Results from a Canadian CGE Model*.
- Bestuur Regio Utrecht (BRU; 2009). *Regionale Woonvisie 2030*.
- Bibbee, Alexandra (2008). *Tax Reform for Efficiency and Fairness in Canada*. OECD Publishing.
- BMC (2013). "Vernieuwing juridisch-planologisch instrumentarium De Binckhorst, gemeente Den Haag". <<http://www.bmc.nl/expertisegebieden/ruimtelijke-investering/praktijk/vernieuwing-juridisch-planologisch-instrumentarium-de-binckhorst-gemeente-den-haag/>>. Geraadpleegd 25 juni 2013.
- Born, Gary (1994). *Process Management to Quality Improvement: The Way to Design, Document and Re-engineer Business Systems*. Chichester, Verenigde Koninkrijk: John Wiley and Sons.
- Bouwfonds Ontwikkeling (2013). *In dialoog met provincies*.
- Bryman, Alan (2012). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Bureau Kicker (2013). "Interne en externe communicatie". <<http://www.bureaukicker.nl/interne-en-externe-communicatie/>>. Geraadpleegd 21 juni 2013.
- Buro Beeld (2013). "Procesmanagement en projectmanagement". <<http://www.beeld.nl/sitemap/procesmanagement-en-projectmanagement>>. Geraadpleegd 20 juni 2013.
- Buuren, Peter J.J. van, A.A.J. de Gier, Jan Robbe en A.G.A. Nijmeijer (2010). *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*. Deventer: Kluwer.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS; 2013). *Statline: Regionale Kerncijfers Nederland*. Den Haag/Heerlen.
- Centraal Planbureau (CPB; 2004). *Second opinion KKBA's 'Verstedelijkingsalternatieven Randstad' en 'Corridor'*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Centraal Planbureau (CPB; 2010). *Henri de Groot, Gerard Marlet, Coen Teulings en Wouter Vermeulen. Stad en land*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Coates, Hamish (2009). *What's the difference? A model for measuring the value added by higher education in Australia. Higher Education Management and Policy, 21.1.*
- Companen (2012). *Onderzoek vraaggestuurd bouwen*. Arnhem.

- Draaijer en partners (2013). "Procesmanagement".
<<http://www.draaijerpartners.nl/procesmanagement>>. Geraadpleegd 20 juni 2013.
- Economou, Charalampos, en Claude Giorno (2009). Improving the Performance of the Public Health Care System in Greece. OECD Publishing.
- Ecorys (2005). Maatschappelijke kosten en baten IBO Verstedelijking. Rotterdam.
- Europa decentraal (2013). "Staatssteun".
<<http://www.europadecentraal.nl/onderwerpen/staatssteun/>>. Geraadpleegd 4 juli 2013.
- Florida, Richard (2002). The Rise Of The Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community And Everyday Life. New York: Basic Books.
- Gemeente Ede (2013). "Veluwse Poort is het nieuwe stadsdeel in het oosten van Ede".
<<http://www.veluwsepoort.nu/veluwse-poort/>>. Geraadpleegd 2 juli 2013.
- Gemeente Veenendaal (2013). "Stationskwartier". <http://www.veenendaal.nl/actueel/bijlagen-projecten_3947/item/stationskwartier_2975.html>. Geraadpleegd 25 juni 2013.
- Gennaio, Maria-Pia, Anna M. Hersperger en Matthias Bürgi (2008). Containing urban sprawl—Evaluating effectiveness of urban growth boundaries set by the Swiss Land Use Plan. *Land Use Policy*, 26, 224-232.
- Geshkov, Marin en Joseph DeSalvo (2012). The Effect of Land-Use Controls on the Spatial Size of U.S. Urbanized Areas. *Journal of Regional Science*, 52.4, 648-675.
- Heuvelrug Wonen (2013). "Appartementen aan de Lange Dreef in Driebergen".
<<http://www.heuvelrugwonen.nl/projecten/nieuwbouw/365-appartementen-aan-de-lange-dreef-in-driebergen.html>>. Geraadpleegd 25 juni 2013.
- Hoek, Taco H. Van, Martin A. Koning en Machiel Mulder (2011). Succesvol binnenstedelijk bouwen: maatschappelijke kosten en baten; opties tot optimalisering. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.
- Programme on Institutional Management in Higher Education (IMHE; 2006). Higher Education: Quality, Equity and Efficiency.
- Interprovinciaal Overleg (2002). Nieuwe perspectieven voor provinciaal sociaal beleid.
- Jones, Randall, en Tadashi Yokoyama (2006). Upgrading Japan's Innovation System to Sustain economic Growth. OECD Publishing.
- Koppenjan, Joop en Erik-Hans Klijn (2004). Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making. London: Routledge.
- Labrie, Nelly (2011). "Ruimte of kloof? Over afstemming tussen managers en professionals". *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 20.1, 100–117.

- Lange Dreef CV. "Lange Dreef Gebiedsontwikkeling". <<http://www.langedreef.nl/>>. Geraadpleegd 6 juni 2013.
- Managementkennisbank (z.j.). Procesmanagement in zorgsector: kwaliteit van zorg klantgericht integreren in bedrijfsprocessen.
- Miller, Donald. "Local Innovations in Controlling Sprawl: Experiences with Several Approaches in the Seattle Urban Region". Geciteerd in Bae, Chang-Hee Christine en Harry Ward Richardson (editors; 2004). *Urban Sprawl in Western Europe and the United States*. Aldershot, Verenigd Koninkrijk: Ashgate. 255-275.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012a). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte: Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012b). *Handreiking bij de ladder voor duurzame verstedelijking: Samenvatting*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012c). *Resultaten Actieprogramma leegstand kantoren*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid (1960). *Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland*. 's Gravenhage: Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid (1962). *Samenvatting van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de nieuwe Woningwet*. 's Gravenhage: Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1988). *Vierde nota over de ruimtelijke ordening*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004). *Nota Ruimte: Uitvoeringsagenda Ruimte 2006*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Nelson, Arthur. "Urban Containment American Style: A Preliminary Assessment". Geciteerd in Bae, Chang-Hee Christine, Harry Ward Richardson (editors; 2004). *Urban Sprawl in Western Europe and the United States*. Aldershot, Verenigd Koninkrijk: Ashgate.
- Neprom (2013). " 'Gemeenten en markt nu ook aan zet' ". <<http://www.neprom.nl/Lists/Nieuws/artikel.aspx?ID=258>>. Geraadpleegd 20 juni 2013.
- Nirov (2012). *Prachtig Compact NL*.
- Noordelijke Rekenkamer (2010). *Eindrapport Blauwestad*.
- O'Toole, Randal (2004). *A Portlander's View of Smart Growth*. *The Review of Austrian Economics*, 17.2/3, 203–212.

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL; 2008a). Femke Verwest, Niels Sorel en Edwin Buitelaar. Regionale krimp en woningbouw: omgaan met een transformatieopgave. Rotterdam: NAI Uitgevers.

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL; 2008b). Paul van de Coevering, Lotte Zaaijer, Kersten Nabielek en Daniëlle Snellen. parkeerproblemen in woongebieden oplossingen voor de toekomst. Rotterdam: NAI Uitgevers.

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL; 2012). Kersten Nabielek, Sanne Boschman, Arjan Harbers, Maarten Piek en Auke Vlonk. Stedelijke verdichting: een ruimtelijke verkenning van binnenstedelijk wonen en werken. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Provincie Friesland (2011). Verordening Romte Fryslân.

Provincie Gelderland (z.j.). "Ede Programma: Sleutelproject Veluwe Poort".

Provincie Gelderland (2011). Statennotitie: Wonen in Gelderland 2011.

Provincie Gelderland (2012a). Statennotitie: Impuls voor de Gelderse woningmarkt.

Provincie Gelderland (2012b). "Geld naar twaalf projecten om woningbouw impuls te geven". <<http://www.gelderland.nl/eCache/DEF/22/075.html>>. Geraadpleegd 11 juni 2013.

Provincie Gelderland (2012c). Statenvoorstel Programma Stad en Regio 2012-2015/2017.

Provincie Gelderland (2012d). Statennotitie: Programma Stad en Regio: op weg naar nieuwe stads- en regiocontracten voor de periode 2012-2015/2017.

Provincie Gelderland (2013a). "Begroting 2013". <<http://www.gelderland.nl/smartsite.dws?id=19160>>. Geraadpleegd 4 juli 2013.

Provincie Gelderland (2013b). "Revolverende middelen: Meer lenen, minder schenken". <<http://www.gelderland.nl/smartsite.dws?id=22571>>. Geraadpleegd 10 juni 2013.

Provincie Gelderland (2013c). Vervolgvoorstel Verdeling en inzet revolverende middelen.

Provincie Gelderland (2013d). "Impulsplan Gelderse woningmarkt". <<http://www.gelderland.nl/eCache/DEF/3/048.html>>. Geraadpleegd 11 juni 2013.

Provincie Gelderland (2013e). "Stad en Regio". <<http://www.gelderland.nl/?id=11263>>. Geraadpleegd 11 juni 2013.

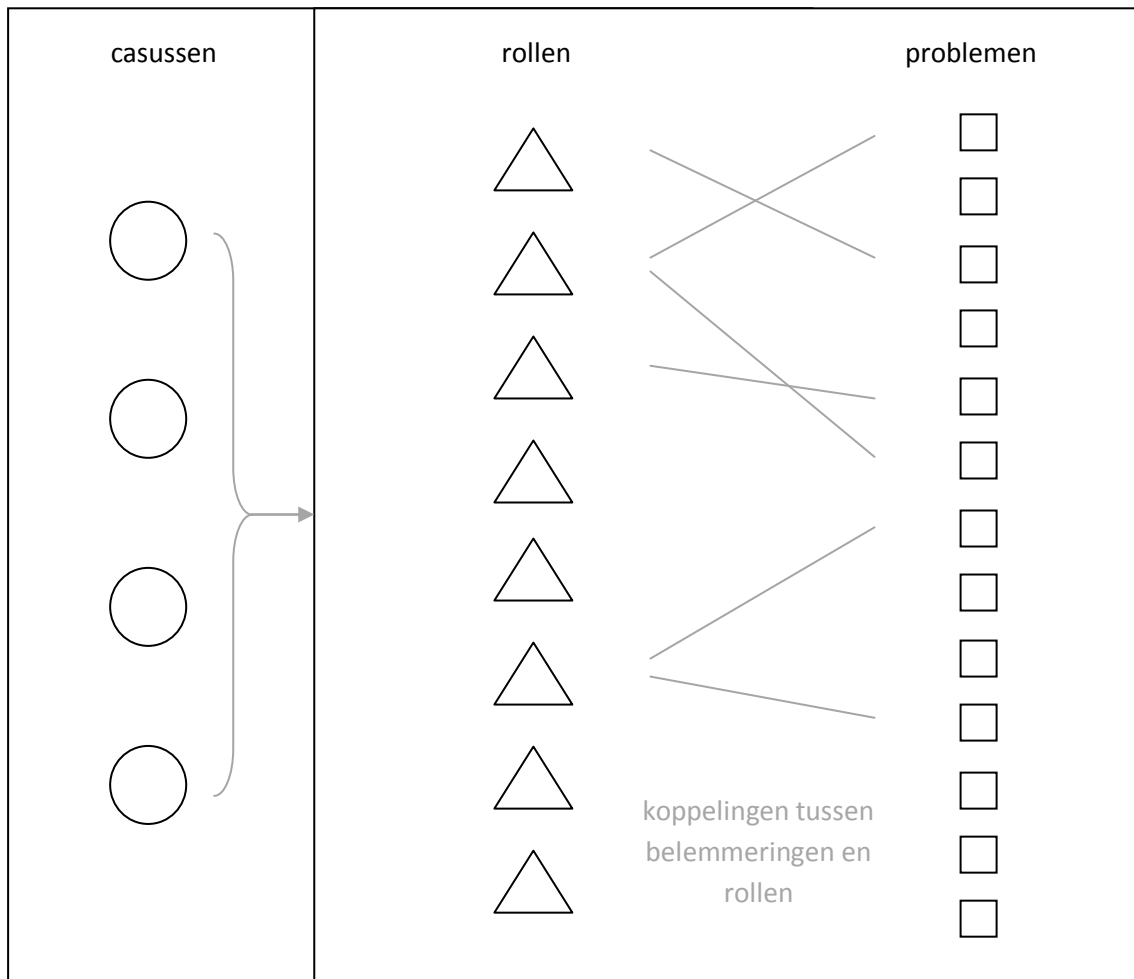
Provincie Limburg (2012). "Trainingsmodule: Project- en procesmanagement in gebiedsontwikkeling". <http://www.limburg.nl/Beleid/Ruimtelijke_Ontwikkeling_en_Volkshuisvesting/Ontwikkelingsplanologie/Praktijkschool_voor_ontwikkelingsplanologie_Limburg/Actueel_Trainingsmodule_Project_en_procesmanagement_in_gebiedsontwikkeling/Trainingsmodule_Project_en_procesmanagement_in_gebiedsontwikkeling>. Laatst gewijzigd 12 april 2011. Geraadpleegd 20 juni 2013.

- Provincie Noord-Holland (2006). Taskforce ruimtewinst update 2.
- Provincie Noord-Holland (2010). Goed Wonen in Noord-Holland.
- Provincie Noord-Holland (2011). Structuurvisie Noord-Holland 2040: Kwaliteit door veelzijdigheid.
- Provincie Noord-Holland (2012). Ontwerp Begroting 2013.
- Provincie Noord-Holland (2013). "Taskforce Ruimtewinst". <<http://www.noord-holland.nl/web/Themas/Ruimtelijke-ordening-en-Wonen/Taskforce-Ruimtewinst.htm>>. Geraadpleegd 22 juni 2013.
- Provincie Utrecht (2012a). Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013 – 2028.
- Provincie Utrecht (2012b). Kadernota: Wonen en binnenstedelijke ontwikkeling.
- Provincie Utrecht (2012c). Provincie Utrecht Programmabegroting 2013.
- Provincie Utrecht (2012d). "Binnenstedelijk in Beweging".
- Provincie Utrecht (2012e). "Tijdelijke uitvoeringsverordening subsidie Startersfonds provincie Utrecht". <http://www.provincie-utrecht.nl/loket/regelgeving-0/?IPDR_methode=regeling.regeling&IPDR_id=735>. Laatst bijgewerkt 16 oktober 2012. Geraadpleegd 19 juni 2013.
- Provincie Utrecht (2012f). "Voorstel aan Gedeputeerde Staten van Utrecht B-stuk".
- Provincie Utrecht (2013). "Groen licht voor revitalisering winkelcentrum Clinckhoeff IJsselstein". Nieuwsbrief Binnenstedelijke ontwikkeling. 14 maart 2013.
- Public Vision (z.j.). Nieuwe provinciale regierol.
- Rigo (2003). Amanda Hogenes, Anke Kilian, Antoinette Bolscher, Henk van den Heuvel, Ineke Hooijschuur en Annemiek Janzen. Stagnatie bij bouwinitiatieven: Vernieuwing in de bouwpraktijk rond verpleging en verzorging in de provincie Zuid-Holland. Amsterdam.
- Rigo (2008). De ruimte voor woningbouw binnen het bestaand bebouwd gebied: Een onderzoek naar de regionale ruimte voor binnenstedelijk bouwen.
- Rigo (2012). Provinciale regelingen binnenstedelijke ontwikkeling: Maatschappelijke kosten en baten belicht.
- Roelofs, Elsbeth (2012). Nieuwe werkwijze Provincie in netwerksamenleving.
- Schwellnus, Cyrille (2009). Achieving Higher Performance: Enhancing Spending Efficiency in Health and Education in Mexico. OECD Publishing.
- Scott, John (1990). A Matter of Record: Documentary Sources in Social Research. Cambridge, Verenigd Koninkrijk: Polity Press.
- Seyster Veste (2013). <<http://www.hofvanzeist.nl/>>. Geraadpleegd 10 mei 2013.

- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP; 2003a). Monique Turkenburg. Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid halverwege de eerste planperiode (1998-2002). Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP; 2003b). Rob Gilsing, Herma Koops en Elke Zeijl. Beleid in de groei. Den Haag.
- Stichting Natuur en Milieu (2009). Meer bouwen in de stad: kan dat? Utrecht: Stichting Natuur en Milieu.
- Strauss, Eric en Bogdana Neamțu (2006). Policy Tools for Addressing Urban Sprawl: Urban Growth Boundaries. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 16, 136-153.
- Sutherland, Douglas, Robert Price, Isabelle Joumard en Chantal Nicq (2007). Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education. OECD Publishing.
- Teisman, Geert, Arwin van Buuren en Lasse Gerrits (2009). Managing Complex Governance Systems. New York: Routledge.
- Telos (2010). John Dagevos en Ruben Smeets. Staat van Utrecht: Duurzaamheidsmeting 2010.
- USP Marketing Consultancy bv (2013). "Ontwikkeling in (onderzoek van) woonwensen van aanbieders- naar vragersmarkt". <<http://usupdate.usp-mc.nl/usupdate.php?maand=mrt&jaar=2011&page=Ontwikkeling-woonwensen-van-aanbiedersmarkt-naar-vragersmarkt>>. Geraadpleegd 24 juni 2013.
- Vewin, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2010). Doelmatig beheer waterketen.
- Watertorenberaad (2012). Experiment Woningbouwprojecten Noord-Holland: Pilot Watertorenberaad. Rotterdam.
- Woo, Myungje en Jean-Michel Guldmann. Impacts of Urban Containment Policies on the Spatial Structure of US Metropolitan Areas. *Urban Studies*, 48.16, 3511–3536.
- Woude, Henk van der, Machiel van Dorst, Babet Galis, Wouter Vanstiphout en Wilfried van Winden (2012). Community Architecture in Nederland. Thoth.

Bijlages

Bijlage 1: Het conceptueel model met de relatie tussen de casussen, rollen en problemen



Bijlage 2: Vragen voor de casussen Clinckhoeff, 't Hof en Lange Dreef

Problemen en kansen

Met het project, waar waren er grote problemen?

Waar waren er nauwelijks problemen?

Waar liggen de kansen voor dit project?

Locatie

Hoe kijkt u aan tegen het locatieaspect van wonen? Dat wil zeggen zijn er voorkeuren naar bepaalde locaties of soorten locaties?

Vragen per vraagstuk

Hoe is dit vraagstuk een probleem geweest?

Wanneer werd dit probleem gesignaleerd?

Was het probleem verwacht of onverwacht?

Wat had de provincie kunnen doen?

Hoe heeft de provincie hierop gereageerd? Heeft het geholpen?

Hoe is er tot een oplossing gekomen?

En tot slot, wat vindt u dat er gedaan kan/moet worden om deze problemen te kunnen vermijden/oplossen in de toekomst?

Wat ging er juist goed met dit vraagstuk?

Waarom verliep dit vraagstuk zo goed?

Wat heeft de provincie gedaan?

Hoe doorslaggevend is dit vraagstuk geweest voor het project?

Hoe speelt dit vraagstuk in andere projecten?

Slotvragen

Zijn er andere belemmeringen aanwezig geweest in dit project?

Los van het probleem zelf, speelt het opstapelen van problemen een rol in het realiseren van binnenstedelijk wonen? Is de aanwezigheid van vele problemen doorslaggevend voor het succes van het project?

Hoe vindt u dat er meer van zulke projecten tot stand kunnen komen?

Hoe kunnen er meer woningen in het bebouwd gebied gerealiseerd worden?

Heeft u zelf nog iets dat u wilt zeggen over het project of binnenstedelijk wonen?

Bijlage 3: Vragen voor de casus Stationskwartier

Achtergrond organisch ontwikkeling en Stationskwartier

Wat verstaat u onder organisch ontwikkelen?

Wat zijn de grootste knelpunten voor ontwikkeling in Stationskwartier?

Wat wordt er gedaan om dit aan te pakken?

Wat kan de provincie doen om dit aan te pakken?

Wat kan de provincie doen om anderen hierin te helpen?

Houding overheid

Hoe is de gemeente tot nu toe betrokken geweest bij Stationskwartier?

Hoe kan de gemeente een bijdrage leveren aan mogelijke ontwikkelingen in Stationskwartier?

Wat is de beste rol van een gemeente bij organisch ontwikkelen?

Hoe is de provincie tot nu toe betrokken geweest bij Stationskwartier?

Hoe kan de provincie een bijdrage leveren aan mogelijke ontwikkelingen in Stationskwartier?

Wat is de beste rol van een provincie bij organisch ontwikkelen?

Algemene vragen

Wat vindt u van de positie van organisch ontwikkeling in de toekomst (voor ontwikkeling)?

Hoe kijkt u aan tegen de rol van overheid in de toekomst (voor ontwikkeling)?

Hoe vindt u dat er meer van zulke projecten tot stand kunnen komen? Hoe kunnen er meer woningen in het bebouwd gebied gerealiseerd worden?

Waar liggen de kansen voor dit project?

Hoe spelen deze dertien vraagstukken in dit project?

Zijn er ook andere vraagstukken die hoog op de agenda staan?

Mogelijke ondersteuning

Is er een gebrek aan kennis of ervaring voor bepaalde elementen voor een organisch aanpak?

Hoe verwacht men dat hiermee wordt omgegaan?

Zijn er mogelijk partijen die deze kennis of ervaring wel hebben?

Is er behoefte aan andere wetgeving, kaders, enz.?

Is er behoefte aan geld?

Hoe zou geld helpen bij Stationskwartier?

Welke financiële instrumenten zouden het meest bijdragen aan positieve ontwikkelingen?

Bijlage 4: Vragen voor de provincie Gelderland

Locatie en problemen

Hoe kijkt men aan tegen het locatieaspect van wonen in Gelderland? Dat wil zeggen zijn er voorkeuren naar bepaalde locaties of soorten locaties?

Wordt deze kijk ook gedeeld door gemeentes en andere partners voor wonen?

Door welke problemen of knelpunten wordt de provincie het meest aangesproken door de verschillende woonpartners (gemeentes, corporaties, ontwikkelaars, enz.)

Welke worden meestal niet met de provincie opgenomen?

Zou de provincie wel met deze problemen en knelpunten en betekenis kunnen hebben?

Vragen over de rollen en instrument van Gelderland

Welke rollen vult Gelderland in op het gebied van wonen?

Welke instrumenten zet Gelderland in op het gebied van wonen?

Referentiekaders

In onder andere de Woonvisie Gelderland staat dat er een referentiekaders gelden voor de zes regio's (bevat de bouwopgave).

Worden deze referentiekaders meestal gehaald? Of liggen ze nu op schema?

Waardoor (wel meestal gehaald / niet meestal gehaald)?

Hoe werkt de provincie mee om deze kaders te halen?

Zijn er andere maatregelen die genomen kunnen worden om deze kaders te halen?

Welke maatregelen zijn er genomen wanneer het niet werd gehaald?

Zijn er andere maatregelen die genomen kunnen worden als dit niet wordt gehaald?

Nieuwe en innovatieve manieren van projectontwikkeling

In onder andere de Statennotitie Wonen in Gelderland 2011 staat dat Gelderland nieuwe en innovatieve manieren van projectontwikkeling wilt bevorderen.

Welke manieren zijn hierdoor tot stand gekomen (in de afgelopen paar jaar)?

Welke manieren heb het meest succes gehad met binnenstedelijk projecten?

Nieuwe en innovatieve financieringsmodellen

Tevens staat dat Gelderland nieuwe en innovatieve financieringsmodellen wilt bevorderen.

Welke financieringsmodellen zijn hierdoor tot stand gekomen (in de afgelopen paar jaar)?

Welke financieringsmodellen heb het meest succes gehad met binnenstedelijk projecten?

Slotvragen

Met het oog op deze rollen en instrumenten, hoe zorgt de provincie dat buitenstedelijk ontwikkeling vermeden wordt / binnenstedelijk ontwikkeling bevorderd wordt?

Zijn er instrumenten of maatregelen die buitenstedelijk ontwikkelen tegen houden?

Zijn er instrumenten of maatregelen die binnenstedelijk ontwikkelen bevorderen?

Hoe vindt u dat Gelderland meer woningen binnenstedelijk kan realiseren?

Bijlage 5: Vragen voor de provincie Noord-Holland

Locatie en problemen

Hoe kijkt men aan tegen het locatieaspect van wonen in Noord-Holland? Dat wil zeggen zijn er voorkeuren naar bepaalde locaties of soorten locaties?

Wordt deze kijk ook gedeeld door gemeentes en andere partners voor wonen?

Door welke problemen of knelpunten wordt de provincie het meest aangesproken door de verschillende woonpartners (gemeentes, corporaties, ontwikkelaars, enz.)

Welke worden meestal niet met de provincie opgenomen?

Zou de provincie wel met deze problemen en knelpunten en betekenis kunnen hebben?

Vragen over de rollen en instrument van Noord-Holland

Welke rollen vult Noord-Holland in op het gebied van wonen?

Welke instrumenten zet Noord-Holland in op het gebied van wonen?

Omslag in denken

In Onderzoek vraaggestuurd bouwen staat dat de vraag van consumenten naar woningen en de reeds geplande woningbouw ver uiteen liggen. "Een omslag in denken over woningbouw is daarom nodig" aldus de provincie.

Hoe moeten gemeentes anders omgaan met wonen?

Hoe moet de provincie anders omgaan met wonen?

Deze mismatch tussen vraag en aanbod wordt met gemeentes en andere relevante partijen besproken om tot vervolgacties te komen. Zijn er al resultaten uit deze gesprekken gekomen?

Woningtekort

Ook in Onderzoek vraaggestuurd bouwen staat dat de grootste woningtekorten centrum-stedelijk en centrum-dorps zijn.

Hoe wordt er hierop ingespeeld?

Financiële haalbaarheid

In het nieuwsartikel "Woningbouwmonitor 2012" staat dat de financiële haalbaarheid vaak wordt genoemd door gemeentes als een belangrijke factor voor het niet kunnen realiseren van bouwplannen.

Onderneemt Noord-Holland acties om dit knelpunt aan te pakken?

Zijn hiervoor nieuwe manieren van handelen ontwikkeld door de provincie?

Heeft het succes gehad? Zijn er voorbeelden?

Rollen

In Goed Wonen in Noord-Holland zijn er vijf rollen beschreven voor de provincie: regelgever, expert, procesleider, aanjager en uitvoerder.

Regelgever: In Noord-Holland mag er in beginsel niet gebouwd worden buiten het bestaand bebouwd gebied. Zijn er uitzondering hiervoor geweest? Hoe komen uitzondering tot stand?

Aanjagen: Onder aanjagen staat dat Noord-Holland de mogelijkheid voor aanvullende instrumenten wil onderzoeken.

Welke instrumenten zijn hierdoor tot stand gekomen (in de afgelopen paar jaar)?

Welke instrumenten heb het meest succes gehad met binnenstedelijk projecten?

Wordt de rol van uitvoerder vaak gebruikt? Wanneer wordt deze rol opgenomen? Is er een voorbeeld hiervan?

Slotvragen

Met het oog op deze rollen en instrumenten, hoe zorgt de provincie dat buitenstedelijk ontwikkeling vermeden wordt / binnenstedelijk ontwikkeling bevorderd wordt?

Zijn er instrumenten of maatregelen die buitenstedelijk ontwikkelen tegen houden?

Zijn er instrumenten of maatregelen die binnenstedelijk ontwikkelen bevorderen?

Hoe vindt u dat Noord-Holland meer woningen binnenstedelijk kan realiseren?