

# De ladder voor duurzame verstedelijking: toe aan renovatie?

## *Onderzoek naar de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking*



**Fiona Sinoo**  
**Universiteit Utrecht**  
**Datum: 11-01-2015**



# Masterthesis

**Titel:** De ladder voor duurzame verstedelijking: toe aan renovatie?

**Ondertitel:** Onderzoek naar de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking

**Fiona Sinoo**

**Studentnummer:** 0421626

**Begeleider:** Prof. Dr. T.J.M. Spit

**Studie:** Planologie

**Faculteit Geowetenschappen**

**Universiteit Utrecht**

**11-01-2015**



*“Résistance et obéissance, voilà les deux vertus du citoyen. Par l’obéissance il assure l’ordre; par la résistance il assure la liberté.”*

Alain, 1914

# Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van mijn onderzoek naar de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking. Hier heb ik de afgelopen maanden aan gewerkt in het kader van mijn masteropleiding Planologie aan de Universiteit Utrecht. Ik heb dit gedaan naast mijn baan als RO-adviseur bij Grontmij, waar ik geïnteresseerd raakte in het onderwerp van de ladder voor duurzame verstedelijking. Ik kwam dit instrument steeds vaker tegen, en had mijn twijfels of deze nu werkelijk zo werd toegepast als hij was bedoeld. De tijd die ik aan de thesis heb besteed heb ik als erg leerzaam ervaren, terugkijkend heb ik veel lessen geleerd, waarvan misschien wel de belangrijkste is om gestructureerd te denken en werken. Het schrijven van deze thesis was voor mij vergelijkbaar met een lange afstand hardlopen. Je hebt uithoudingsvermogen nodig, moet niet te veel aan de finisch denken om gemotiveerd te blijven, en het belangrijkste: gewoon doorgaan met het ene been voor het ander te zetten. Stap voor stap vorder je en langzaam maar zeker komt de eindstreep in zicht. Die eindstreep heb ik nu gehaald en terugkijkend lijkt het erg vlot te zijn gegaan. Daarbij vergeet ik voor het gemak de worstelingen met de literatuur, de tegenslagen in het empirisch onderzoek en de zorgen of ik het ooit zou halen. Wat ik me herinner is het gevoel toen de structuur van het onderzoek in zicht kwam, de stukjes op hun plaats vielen en er logica ontstond in de chaos van mijn gedachten. Mijn dank wil ik daarvoor uiten aan Tejo Spit, mijn scriptiebegeleider aan de universiteit, die ervoor zorgde dat ik die eindstreep in zicht hield zonder af te dwalen in zijpaden en die het vertrouwen hield dat het goed zou komen (of dit in ieder geval overtuigend deed voorkomen).

Ook alle medewerkers bij gemeenten die de tijd en moeite hebben genomen om mijn enquête in te vullen wil ik hartelijk danken. Zonder deze respons was de thesis nooit van de grond gekomen.

Daarnaast wil ik Grontmij bedanken voor de mogelijkheid om deze studie naast mijn werk te kunnen doen. En uiteraard mijn collega's met wie ik inhoudelijk van gedachten kon wisselen over de thesis, maar die me ook mentaal hebben gesteund. In het bijzonder Mark Schmeink en Luuk Vranken, dank jullie voor het helpen kiezen van een onderwerp en het helpen bij het ordenen van mijn gedachten tijdens het schrijven van de thesis.

Tot slot wil ik familie en vrienden en met name mijn vriend Robin de Graaf danken voor het geduld en begrip tijdens alle weekenden en avonden die ik achter mijn laptop doorbracht.

Nu deze leerzame en interessante periode voor mij achter de rug is, hoop ik dat u deze thesis met veel interesse zult lezen.  
Veel leesplezier!

Fiona Sinoo  
Hilversum, januari 2015

# Samenvatting

Het onderwerp van deze thesis bevat twee kernelementen: ‘doorwerking’ en ‘de ladder voor duurzame verstedelijking’. Het begrip doorwerking representeert de wetenschappelijke relevantie van het onderzoek. Hierbij wordt voortgeborduurd op eerdere doorwerkingsonderzoeken die zijn verricht en worden de conclusies van die onderzoeken getoetst aan de hedendaagse situatie. De maatschappelijke relevantie wordt vertegenwoordigd door het instrument waarvan de doorwerking wordt onderzocht: de ladder voor duurzame verstedelijking. Dit rijksinstrument, geïntroduceerd door het ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013), heeft als doel “*een goede ruimtelijke ordening in de vorm van een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden*” en “*een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke en infrastructuurele besluiten*” (Ministerie van Infrastructuur en Ruimte, 2013). De ladder bestaat uit drie treden die door provincies en gemeenten moeten worden doorlopen wanneer zij een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken: 1. aantonen dat er een actuele regionale behoefte is aan de stedelijke functie, 2. nagaan in hoeverre deze behoefte binnenstedelijk kan worden gerealiseerd en 3. voor zover de behoefte niet (geheel) binnenstedelijk kan worden ingevuld, kiezen voor een locatie die multimodaal is ontsloten.

Uit eerder evaluatieonderzoek van Van Ostendorf en Musterd (1996), Boeijenga (2011) en Berghauser Pont en Haupt (2011) bleek dat soortgelijke doelstellingen als die van de ladder voor duurzame verstedelijking, niet zijn gerealiseerd. Het is daarom relevant om na te gaan in hoeverre de ladder tot uitvoering wordt gebracht door de overheden aan wie de ladder is geadresseerd: provincies en gemeenten. Doorwerkingsonderzoek is hiervoor een geschikte methode, omdat de ladder kan worden aangemerkt als strategisch beleid, dat volgens Albrechts (2006) niet moet worden beoordeeld op basis van ‘conformance’ (of beslissingen *conform* het beleid worden gemaakt), maar op basis van ‘performance’, oftewel doorwerking.

Doel van dit onderzoek is nagaan in hoeverre de ladder voor duurzame verstedelijking doorwerkt naar decentraal beleid. Hierbij richt het onderzoek zich enerzijds op de wetenschappelijke benadering: hebben er sinds de jaren '90 van de vorige eeuw veranderingen opgetreden met betrekking tot doorwerking van strategisch beleid op het gebied van ruimtelijke ordening? En anderzijds op de maatschappelijke benadering: hoe zinvol is het beleid in het licht van de twee doelstellingen van zorgvuldig ruimtegebruik en transparante besluitvorming? Op basis van deze tweeledige doelstelling is de volgende

probleemstelling geformuleerd, die ten grondslag ligt aan het onderzoek:

*In welke mate werkt de ladder voor duurzame verstedelijking door naar gemeentelijk ruimtelijke ordeningsbeleid op het gebied van nieuwe woningbouw bij groeiende- en krimpende gemeenten?*

Naast de twee kernelementen ‘doorwerking’ en ‘ladder voor duurzame verstedelijking’, is het verschil tussen groeiende en krimpende gemeenten een belangrijk aspect, zoals uit de probleemstelling kan worden afgeleid. De reden dat deze vergelijking wordt gemaakt, is dat Lensink en Spit (1994) hebben aangetoond dat, afhankelijk van hun situatie, gemeentelijke belangen van invloed kunnen zijn op de mate van doorwerking.

De Lange e.a. (1997) onderscheiden drie verschillende gradaties waarop doorwerking kan voorkomen: communicatie, conformiteit en gebruik. Bij communicatie gaat het om kennis van het beleid, of het beleid wordt geraadpleegd als er aanleiding voor bestaat en of er over het beleid wordt gecommuniceerd. Conformiteit gaat om in hoeverre doelstellingen uit het beleid worden overgenomen in plannen van provincies en gemeenten. Tot slot gaat het er bij gebruik om of het beleid wordt gebruikt bij de argumentatie van de besluitvorming. Deze drie gradaties hoeven zich niet noodzakelijkerwijs trapsgewijs te manifesteren, maar kunnen theoretisch gezien in iedere willekeurige volgorde en combinatie voorkomen. In dit onderzoek wordt hierop aangesloten en wordt de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking voor de drie gradaties onderzocht. Het onderzoek bestaat uit de volgende deelvragen:

1. In welke mate is er sprake van doorwerking op communicatieniveau bij krimpende gemeenten en bij groeiende gemeenten?
2. In welke mate is er sprake van doorwerking op conformiteitsniveau bij krimpende gemeenten en bij groeiende gemeenten?
3. In welke mate is er sprake van doorwerking op gebruiksniveau bij krimpende gemeenten en bij groeiende gemeenten?
4. Wat zijn belemmeringen en stimuli voor het toepassen van de ladder voor duurzame verstedelijking door krimpende gemeenten en door groeiende gemeenten?
5. Is er verschil in de mate van doorwerking tussen groeiende- en krimpende gemeenten?
6. Is er verschil in type doorwerking tussen groeiende- en krimpende gemeenten?
7. Zijn er voor groeiende- en krimpende gemeenten verschillende belemmeringen en

stimuli voor het toepassen van de ladder voor duurzame verstedelijking?

Doorwerking wordt in dit onderzoek op drie onderdelen onderzocht: mate van doorwerking, type doorwerking en invloeden op doorwerking. Voor ieder van de drie onderdelen wordt verondersteld dat er een verschil bestaat tussen groeiende en krimpende gemeenten. Verwacht wordt dat de mate van doorwerking bij groeiende gemeenten groter is dan bij krimpende gemeenten, dat bij krimpende gemeenten de doorwerking voornamelijk op conformiteitsniveau en bij groeiende gemeenten op communicatie- en gebruiksniveau plaatsvindt en dat de invloeden op mate van en type doorwerking verschillend is bij groeiende en krimpende gemeenten. Om dit te onderzoeken is een selectie gemaakt van in totaal 105 Nederlandse gemeenten, waaronder 72 groeiende en 33 krimpende gemeenten. Deze gemeenten zijn geënquêteerd over de ladder voor duurzame verstedelijking. Daarnaast is, voor de gradatie conformiteit, gebruik gemaakt van documentonderzoek, waarbij structuurvisies en vergelijkbare beleidsstukken van de steekproefgemeenten zijn bestudeerd. De respons op de enquête bestond uit 55 van de 105 gemeenten: 34 groeiende en 21 krimpende gemeenten.

Uit de enquête en het documentonderzoek is gebleken dat de doorwerking voor de gradaties communicatie en gebruik groter is dan voor de gradatie conformiteit. Hier zijn twee verklaringen voor. Ten eerste heeft de vaststelling van beleid een lange aanlooptijd en gold de ladder in een aantal gevallen nog niet toen het beleid werd opgesteld, maar is deze inmiddels bij de gemeente wel bekend en wordt deze ook toegepast. De doorwerking op conformiteit is daardoor lager dan voor de gradaties communicatie en gebruik. De tweede verklaring is dat gemeenten pragmatisch met de ladder omgaan: als het beleid niet aan de ladder voldoet, wordt de ladder op een afwijkende manier toegepast, en wordt een lage doorwerking op conformiteitsniveau wordt gemeten, maar een hoge op communicatie- en gebruiksniveau, omdat de gemeenten zelf van mening zijn dat de ladder wel wordt toegepast. De rol van de provincie blijkt een aandeel te hebben in de mate van doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking. Namelijk, wanneer de doorwerking via de provincie loopt, is de mate van doorwerking kleiner dan wanneer deze direct van het rijk naar gemeenten loopt, doordat de provinciale interpretatie van de ladder wordt overgenomen in plaats van de oorspronkelijke ladder van het rijk.

Opvallend is dat deze resultaten overeenkomen met de resultaten van doorwerkingsonderzoek van het Structuurschema Verkeer en Vervoer uit 1987 (VNG/SGBO, 1987), waarin ook werd geconcludeerd dat er nauwelijks sprake was van doorwerking op conformiteitsniveau bij gemeenten, en gemeenten zich eveneens baseerden op provinciale streekplannen. Geconcludeerd wordt dat de manier waarop doorwerking plaatsvindt, in de afgelopen 28 jaar niet is veranderd.

Wat betreft de vergelijking tussen groeiende en krimpende gemeenten is gebleken dat alleen verschil bestaat voor de gradatie communicatie, waarbij, zoals verondersteld, groeiende gemeenten hoger scoren dan krimpende gemeenten. Voor de andere twee gradaties is echter geen verschil gevonden. Over de invloeden op de mate van doorwerking blijken de meningen van de verschillende gemeenten uiteen te lopen. Wel is duidelijk dat het aspect natuurwetgeving de grootste invloed heeft op de mate van doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking en dat het aspect afstemming met marktpartijen een grotere invloed heeft op groeiende dan op krimpende gemeenten.

Toetsing van het theoretische model waarin alle combinaties van de doorwerkingsgradaties zijn opgenomen, aan de uitkomsten van het empirisch onderzoek, leert dat niet alle theoretische combinaties van de doorwerkingsgradaties in de praktijk voorkomen. Gebleken is dat doorwerking op iedere gradatie solitair, en dat de combinatie van doorwerking op communicatie- en gebruiksniveau voorkomt bij de ladder voor duurzame verstedelijking. Andere combinaties zijn niet aangetoond.

Wat betreft het maatschappelijke relevante deel van het onderzoek is gebleken dat met name de tweede trede van de ladder voor duurzame verstedelijking bekend is bij gemeenten. De eerste trede is minder bekend en de derde is bijna niet bekend. De inhoud van de derde trede sluit ook niet geheel aan op de doelstelling en de titel van het instrument. In het licht van de doelstelling zou worden verwacht dat een integrale afweging in het kader van duurzaamheid wordt beoogd, maar in plaats daarvan gaat de derde trede enkel over de ontsluitingswijze van nieuwe stedelijke functies. Door deze derde trede een meer integrale invulling te geven, zou beter kunnen worden aangesloten op de doelstelling van de ladder voor duurzame verstedelijking.



# Inhoudsopgave

<b>1 Inleiding</b>	10	<b>4 Methodologie</b>	38
1.1 Introductie	11	4.1 Inleiding	39
1.2 Maatschappelijke relevantie: geschiedenis ruimtelijke ordeningsbeleid	11	4.2 Globaal conceptueel model	40
1.3 Wetenschappelijke relevantie: evaluatie RO-beleid	13	4.3 Gedetailleerd model	41
1.4 Probleemstelling	13	4.4 Indicatoren van doorwerking	44
1.5 Conceptueel model	14	4.5 Vraagstelling	45
1.6 Onderzoeksopzet	15	4.6 Strategie	45
<b>2 Doorwerking</b>	16	4.7 Design en methode	46
2.1 Wat is doorwerking?	17	4.7 Criteria voor sociaal onderzoek	47
2.2 Typen beleid	17	4.9 Selectie van gemeenten	47
2.3 Theorieën over doorwerking	18	<b>5. Resultaten</b>	50
2.4 Context van doorwerking	20	5.1 Inleiding	51
2.5 Toepassing van doorwerking - empirisch onderzoek	21	5.2 Type doorwerking	51
2.6 Conclusie	23	5.2.1 Mate van doorwerking voor gradatie communicatie	51
<b>3 Ladder voor duurzame verstedelijking</b>	26	5.2.2 Mate van doorwerking voor gradatie conformiteit	53
3.1 Geschiedenis RO-beleid en ontstaan ladder voor duurzame verstedelijking	27	5.2.3 Mate van doorwerking voor gradatie gebruik	54
3.2 Doel en aard ladder voor duurzame verstedelijking	28	5.3 Totale mate van doorwerking	55
3.3 Treden van de ladder	29	5.4 Vergelijking groeiende- en krimpende gemeenten	57
3.4 Handreiking bij de ladder voor duurzame verstedelijking	31	5.4.1 Vergelijking op communicatie	57
3.5 Handreiking versus Besluit ruimtelijke ordening	33	5.4.2 Vergelijking op conformiteit	57
3.6 Betrokken actoren	34	5.4.3 Vergelijking op gebruik	58
3.7 Relatie met doorwerking	34	5.5 Rol van de provincie op doorwerking	58
3.8 Conclusie	35	5.5.1 Resultaten rol van de provincie	59
		5.5.2 Analyse rol van de provincie	59
		5.6 Invloeden op doorwerking	60
		5.6.1 Resultaten invloeden op de doorwerking	60
		5.6.2 Analyse van invloeden op de doorwerking	61
		5.7 Tot slot	62



<b>6 Conclusie</b>	64
6.1 Inleiding	65
6.2 Beantwoording deelvragen	65
6.2.1 Deelvraag 1, 2 en 3	65
6.2.2 Deelvragen 4 en 7	67
6.2.3 Deelvragen 5 en 6	68
6.3 Beantwoording hoofdvraag	69
6.4 Discussie	70
Literatuur	72
Bijlage 1	74
Bijlage 2	80
Bijlage 3	81
Bijlage 4	83
Bijlage 5	84
Bijlage 6	87

# 1 Inleiding

## 1.1 Introductie

In dit onderzoek wordt de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking onderzocht, een beleidsinstrument van de rijksoverheid om nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen te sturen. Sturing middels deze ladder vindt plaats op het gebied van het type en de grootte, de locatie en de ontsluitingswijze van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen op provinciaal en gemeentelijk niveau. De ladder voor duurzame verstedelijking is een relatief nieuw instrument in het nationaal ruimtelijk beleid. Maar, hoewel nieuw, zal in de volgende paragrafen blijken dat het idee dat aan dit instrument ten grondslag ligt, al lange tijd in het Nederlands ruimtelijk beleid aanwezig is. Het principe dat met dit instrument wordt nagestreefd, is namelijk het beperken van ruimtelijke uitbreiding van stedelijke functies. Bij de ladder voor duurzame verstedelijking wordt dit vormgegeven door middel van het doorlopen van drie treden: aantonen dat er behoefte is aan de nieuwe ontwikkeling, deze, indien mogelijk, binnenstedelijk realiseren en, indien niet mogelijk, kiezen voor een multimodaal ontsloten locatie. De invloed van de ladder voor duurzame verstedelijking op de ruimtelijke inrichting is, gezien de recente introductie ervan, nog niet meetbaar. De ladder voor duurzame verstedelijking is namelijk een rijksinstrument, dat bedoeld is door te werken naar de beleidsvoering van decentrale overheden. In hoeverre deze doorwerking plaatsvindt is het onderwerp van dit onderzoek. Naast de term ‘ladder voor duurzame verstedelijking’ staat de term ‘doorwerking’ hierin centraal. Het onderdeel ‘ladder voor duurzame verstedelijking’ vertegenwoordigt de maatschappelijke relevantie van het onderzoek en ‘doorwerking’ de wetenschappelijke relevantie. Dit wordt in de volgende twee paragrafen nader toegelicht. Vervolgens wordt in paragraaf 4 de probleemstelling van dit onderzoek gegeven en in paragraaf 5 is het conceptueel model weergegeven en toegelicht. Tot slot wordt in paragraaf 6 de onderzoeksopzet uiteengezet.

## 1.2 Maatschappelijke relevantie: geschiedenis ruimtelijke ordeningsbeleid

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek betreft het onderdeel ‘ladder voor duurzame verstedelijking’. De vraag in hoeverre ruimtelijk beleid belangrijk is en tot wenselijke resultaten leidt, in dit geval het beleid van de ladder voor duurzame verstedelijking, is namelijk een maatschappelijk relevant onderwerp (Ostendorf en Musterd,

1996, p. 91).

Om te begrijpen hoe de ladder voor duurzame verstedelijking in het huidige ruimtelijk beleid tot stand is gekomen, is het nodig om meer te weten van de ontwikkeling van het Nederlandse ruimtelijk beleid in het verleden. Wanneer wordt nagegaan op welke manier dit beleid zich heeft ontwikkeld, is te zien dat de ladder niet op zichzelf staat, maar een gevolg is van de beleidsontwikkeling van de afgelopen 65 jaar. Hieronder wordt daarom een korte schets van het RO-beleid op dit vlak gegeven met als doel de inbedding van de ladder in het ruimtelijk beleid te duiden.

### *Eerste overheidssturing ruimtelijke ordening*

Zoals De Gier (2011) uiteenzet kan het begin van het Nederlandse ruimtelijk beleid worden aangeduid met de invoering van de Woningwet in 1901, omdat voor die tijd nog geen landelijke regels bestonden over de ruimtelijke ordening. De Woningwet had als doel de volkshuisvesting te reguleren, gericht op verbetering van de kwaliteit van huisvesting voor arbeiders en op de kwantiteit door het ‘uitbreidingsplan’ te introduceren, die de contouren van de stadsuitbreiding moest vastleggen (De Gier, 2011, pp. 4-5). Deze sturing was sectoraal, gericht op volkshuisvesting. Het integrale ruimtelijke ordeningsbeleid startte in 1958 met de eerste nationale ruimtelijke nota (De Gier, 2011, pp. 4-5).

### *Spreidingsbeleid*

Aanleiding voor het eerste nationale ruimtelijke plan, de ‘Nota Westen des Lands’ in 1958, was de verwachte bevolkingsgroei in de westelijke steden van Nederland. Doel van de nota was deze groei te spreiden over steden in het land om ongebreidelde groei van westelijke steden te voorkomen (Spit en Zoete, 2006, p. 161). Dit doel werd voortgezet in de ‘Nota inzake de ruimtelijke ordening’, oftewel de Eerste Nota Ruimtelijke Ordening uit 1960, waarin het Randstad- en Groene Hart model voor het eerst werden beschreven, en in de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening (1966) die gekenmerkt wordt door het groeikernen- en bufferzonebeleid. Deze nota’s waren gericht op het opvangen van de verwachte bevolkingsgroei door middel van spreiding van de bevolking en werkgelegenheid. ‘Gebundelde deconcentratie’ was het antwoord op de verwachte bevolkingsgroei. Aangewezen groeikernen (zoals o.a. Purmerend, Nieuwegein en Lelystad) zouden de toename van de bevolking moeten opvangen en het bufferzonebe-

leid was erop gericht de gebieden tussen de steden vrij te houden van verstedelijking. Maar hoewel dit deels slaagde, in die zin dat steden niet aan elkaar zijn gegroeid, heeft het beleid ook nadelige gevolgen gehad. Door de bundeling van woongebieden in de groeikernen is een trek van de bevolking uit de steden naar de groeikernen ontstaan, met economisch verval en sociale achteruitgang van die steden en een toename aan verkeersstromen en -congestie als gevolg (Spit en Zoete, 2006, p.163). Met de Derde Nota over de ruimtelijke ordening kwam er aandacht voor de negatieve gevolgen van het spreidingsbeleid dat tot dan toe was gevoerd. In de volgende alinea wordt het ruimtelijk beleid vanaf dat tijdstip in combinatie met het concept duurzame ontwikkeling beschreven.

#### *Duurzame ontwikkeling en RO-beleid: de compacte stad*

Duurzame ontwikkeling is in 1987 door de World Commission on Environment and Development (WCED) gedefinieerd als: “*Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*” (Verenigde Naties, 1987). Deze definitie maakt duidelijk dat milieuproblemen niet op zichzelf staan, maar een verweving vormen van economische, sociale en ecologische aspecten (Nelissen e.a., 1997, pp. 262-263). Duurzame ontwikkeling wordt daarom vaak uitgedrukt in de drie P’s: People, Planet, Profit. Een ontwikkeling is duurzaam wanneer de vooruitgang van één van deze aspecten niet ten koste gaat van één van de andere aspecten, nu of in de toekomst. Duurzame verstedelijking is een vorm van duurzame ontwikkeling, gericht op de ruimtelijke ordening. Het gaat in dat geval om zorgvuldig ruimtegebruik, waarbij het concept ‘compacte stad’ het sturingsmechanisme vormt. De compacte stad wordt onder andere als duurzaam beschouwd omdat dit tot minder energieverbruik en CO<sub>2</sub>- uitstoot leidt dan suburbane gebieden, doordat minder transport nodig is (Berghauser Pont en Haupt, 2011, pp.129-130). In de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1973-1983) werd dit concept toegepast en werd het spreidingsbeleid van de voorgaande jaren definitief losgelaten: stadsvernieuwing van bestaande steden moest de suburbanisatie naar de groeikernen afremmen (Spit en Zoete, 2006, pp.163-164). In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1988) werd het concept van de compacte stad voortgezet. Er werd ingezet op behoud en verbetering van de leefbaarheid in de steden met het speerpunt ‘Dagelijkse Leefomgeving’, waarmee de compacte stad werd versterkt. In de tweede versie van de Vierde Nota, de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra (1994), zijn locaties in de buurt van

de grote steden aangewezen waar verstedelijking mocht plaatsvinden: de Vinex-locaties. De Nota Ruimte (2004), richtte zich vervolgens echter op stedelijke netwerken in plaats van de compacte stad (Spit en Zoete, 2006, p. 168). Nu inmiddels de opvolger van de Nota Ruimte is vastgesteld in de vorm van de Structuurvisie infrastructuur en Milieu (2012) wordt het idee van de compacte stad en duurzame ontwikkeling opnieuw aan elkaar gekoppeld door middel van de introductie van de ladder voor duurzame verstedelijking. Tot nog toe is dit het meest recente beleidsinstrument waarmee wordt beoogd het concept van ‘de compacte stad’ in de praktijk te brengen.

#### *Ladder voor duurzame verstedelijking*

De ladder voor duurzame verstedelijking is opgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, die in maart 2012 is vastgesteld als opvolger van de Nota Ruimte. Het doel van de ladder is, aldus het ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M) (2013): “*een goede ruimtelijke ordening in de vorm van een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden*”. In het kort bestaat de ladder eruit dat locaties voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen eerst binnenstedelijk moeten worden gezocht, voordat tot uitbreiding kan worden overgegaan. Naast dit inhoudelijk doel is er een procesmatig doel waarbij het ministerie stelt dat de ladder moet bijdragen aan een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten. In oktober 2012 is de ladder voor duurzame verstedelijking opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), waarmee provincies en gemeenten worden verplicht om deze te doorlopen en de uitvoering ervan bij de provincies en gemeenten komt te liggen. De ladder moet dus *doorwerken* naar provincies en gemeenten. Op basis van uitgevoerd evaluatieonderzoek van eerder beleid, moet de effectiviteit van de ladder voor duurzame verstedelijking kritisch worden benaderd. Zo blijkt uit onderzoek van Van Ostendorf en Musterd (1996) naar het concept ‘de compacte stad’ dat de haalbaarheid ervan twijfelachtig is. De reden hiervan is dat er vanuit de marktsector weinig interesse is voor hoge dichtheden in steden, en dat er juist vraag is naar suburbane woon- en werkgebieden (Ostendorf en Musterd, 1996, pp. 95-100). Ook uit evaluatie van het Vinex-beleid door Boeijenga (2011) bleek dat het Vinex-beleid niet heeft geleid tot compacte steden. En uit het onderzoek van Berghauser Pont en Haupt (2011) blijkt ook dat de voordelen die een compacte stad zou hebben ten opzichte van suburbane gebieden, zoals minder verkeersbewegingen, niet opgaan voor Vinex-locaties.

Het is, in het licht van de in deze paragraaf geschetste beleidsgeschiedenis en de uitkomsten van eerder verrichtte evaluatieonderzoeken naar het concept de compacte stad, maatschappelijk relevant om te onderzoeken in hoeverre het beleid van de ladder voor duurzame verstedelijking daadwerkelijk tot uitvoering wordt gebracht. Op welke manier dit moet worden onderzocht wordt in de volgende paragraaf uiteengezet.

### 1.3 Wetenschappelijke relevantie: evaluatie R0-beleid

#### *Strategisch beleid en doorwerking*

De manier waarop beleid moet worden onderzocht, is afhankelijk van het type beleid dat wordt onderzocht. Er bestaan verschillende typen beleid, met een verschillende soort invloed (Driessen, 1997, p. 866). Deze verschillende typen beleid moeten daarom op een specifieke manier worden geëvalueerd, passend bij het type beleid. Wanneer het gaat om strategisch beleid, kan niet direct worden getoetst of het beleid effect heeft, omdat het beleid geen directe invloed heeft en er velen andere factoren van invloed kunnen zijn. In dat geval wordt nagegaan in welke mate het beleid ‘doorwerkt’ in de werkelijke situatie. Strategisch beleid wordt door Faludi en Mastop (1993) gedefinieerd als “*een vorm van langere termijn beleid, dat een niet-bindend, maar kaderstellende functie heeft voor operationele beleidsinspanningen*” (geciteerd in Coenen, 1998, p. 6). Het causaal verband tussen beleidsdoelstelling en de uitvoering ervan is door het globale en lange termijn karakter niet één op één meetbaar. Bovendien kunnen veel andere, externe factoren van invloed zijn op de uitwerking van het beleid als gevolg van de lange tijd die tussen het beleidsvoornemen en de uitwerking zit (Coenen, 1998, pp. 6-7). In plaats van de effecten van beleid in de praktijk te meten, zoals bij doelconforme evaluatie wordt gedaan, wordt de *doorwerking* van dit beleid in besluitvormingsprocessen van de in het beleid geadresseerde actoren (degene aan wie het beleid is gericht) onderzocht (Faludi en Mastop, geciteerd in Coenen, 1998, p. 7). Doorwerking kan daarbij worden gedefinieerd als “*het proces van planimplementatie waarbij het plan de actoren in een beleidsnetwerk beïnvloedt door richtlijnen voor de dagelijkse beleidsuitvoering te geven*” (Driessen, 1997, p. 860). In het geval van de ladder voor duurzame verstedelijking is sprake van strategisch beleid, omdat er geen directe gevolgen worden beoogd, het beleid geen bindend karakter, maar een kaderstellende functie heeft en het over een lange termijn gaat. Daarom is doorwerking de meeste geschikte manier van onderzoek naar de ladder voor duurzame verstedelijking.

#### *Lessen uit eerder verricht doorwerkingsonderzoek*

Er zijn verschillende onderzoeken naar de doorwerking van strategisch ruimtelijk beleid gedaan (zie Faludi en Mastop, 1993; Coenen, 1998; Needham e.a., 1997; Mastop en Faludi, 1997; Mastop en Needham, 1997; Driessen, 1997; de Lange e.a., 1997; Faludi, 2000). Een belangrijke conclusie van de Lange e.a. (1997) is dat strategisch rijksbeleid beter doorwerkt wanneer de doelstellingen en ambities van het overheidsorgaan aan wie het beleid is gericht, overeenkomen met de doelstellingen en ambities die in het betreffende beleidsdocument worden gesteld (de Lange e.a., 1997, p. 851). In hetzelfde onderzoek wordt geconcludeerd dat er drie doorwerkingsniveaus kunnen worden onderscheiden: communicatieniveau, conformiteitsniveau en gebruiksniveau (de Lange e.a., 1997, p. 848). Onderzoek van Faludi (2000) sluit hierop aan, door te stellen dat bij planevaluatie moet worden nagegaan of het plan goed doorwerkt in het communicatieproces, niet of uitkomsten overeen komen met de intenties (Faludi, 2000, p. 303). In dit kader zijn ook de bevindingen van Coenen (1998) van belang, die argumenteert dat doorwerking niet per definitie betekent dat bij de uitvoering dezelfde beslissingen worden genomen als in het strategisch beleid zelf. Ook wanneer wordt afgeweken van het beleid kan sprake zijn van doorwerking: het gaat er om of het beleid bij de besluitvorming wordt betrokken.

Zoals kan worden opgemaakt uit de voorgaande alinea ligt het zwaartepunt van verrichte doorwerkingsonderzoeken in de jaren '90 van de vorige eeuw. In dit onderzoek naar de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking wordt nagegaan of er sinds die tijd veranderingen hebben opgetreden in de manier waarop doorwerking plaatsvindt.

### 1.4 Probleemstelling

In de voorgaande twee paragrafen zijn de twee begrippen ‘ladder voor duurzame verstedelijking’ en ‘doorwerking’ toegelicht. Dit zijn de centrale begrippen in dit onderzoek, waarvan de doelstelling is om na te gaan in hoeverre de ladder voor duurzame verstedelijking doorwerkt naar decentraal beleid. Deze doelstelling is gericht op twee aspecten: ten eerste nagaan hoe zinvol het beleid is in het licht van de doelstellingen van dit beleid en ten tweede nagaan of sinds de jaren '90 veranderingen hebben plaats-

gevonden in doorwerking van beleid en er nieuwe conclusies kunnen worden getrokken.

De ladder voor duurzame verstedelijking is gericht aan provincies en gemeenten. Uit eerder uitgevoerd doorwerkingsonderzoek bleek dat de doorwerking naar gemeenten beperkt was (VNG/SGBO, 1987, pp. 177-179). Om na te gaan of dit nog steeds het geval is, richt dit onderzoek zich op de doorwerking naar gemeentelijk beleid. Daarbij wordt nagegaan of er verschillen in doorwerking bestaan tussen verschillende typen gemeenten, omdat de verwachting is dat bij gemeenten, afhankelijk van hun situatie, andere, gemeentelijke belangen van invloed zijn op de mate van doorwerking (Lensink en Spit, 1994, p. 53-54). Er is daarom voor gekozen het verschil tussen groeiende en krimpende gemeenten te onderzoeken. Daarbij gaat het om groei of krimp in de zin van het aantal huishoudens, omdat dit onderzoek zich richt op de doorwerking op het gebied van nieuwe woningbouw. In relatie tot stedelijke uitbreiding is woningbouw (zoals in paragraaf 1.2 besproken) een functie die veel aandacht krijgt in de discussie over verdichten versus uitbreiden. Daarnaast is dit na de bekende leegstand van bedrijventerreinen en kantoren, een functie die recent in de belangstelling staat met betrekking tot leegstandstoename in bepaalde gebieden (Verwest e.a., 2010, p.7). Om deze redenen richt dit onderzoek zich op ruimtelijke ontwikkelingen met betrekking tot nieuwe woningbouw. De voorgaande paragrafen in aanmerking genomen, leidt dit tot de volgende probleemstelling:

*In welke mate werkt de ladder voor duurzame verstedelijking door naar gemeentelijk ruimtelijke ordeningsbeleid op het gebied van nieuwe woningbouw bij groeiende- en krimpende gemeenten?*

Om deze probleemstelling te kunnen onderzoeken worden, nadat het theoretisch kader in hoofdstukken 2 en 3, en de onderzoeksmethode in hoofdstuk 4 is beschreven, in het vijfde hoofdstuk de volgende zeven deelvragen beantwoord:

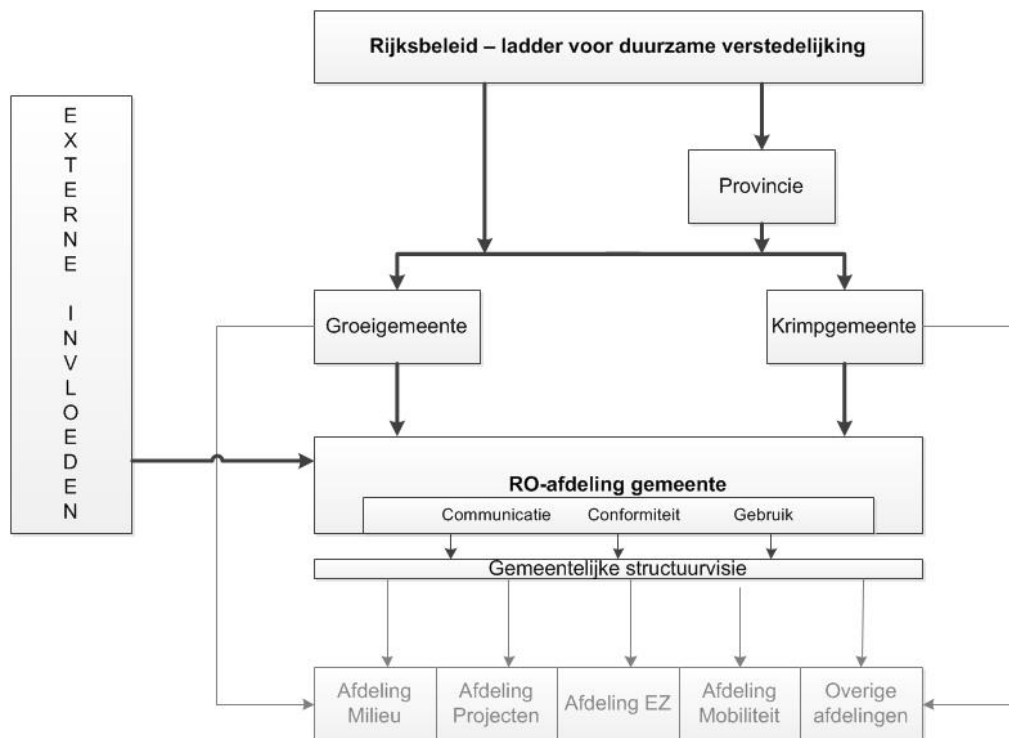
1. In welke mate is er sprake van doorwerking op communicatieniveau bij krimpende gemeenten en bij groeiende gemeenten?
2. In welke mate is er sprake van doorwerking op conformiteitsniveau bij krimpende gemeenten en bij groeiende gemeenten?
3. In welke mate is er sprake van doorwerking op gebruiksniveau bij krimpende gemeenten en bij groeiende gemeenten?
4. Wat zijn belemmeringen en stimuli voor het toepassen van de ladder voor duurzame

me verstedelijking door krimpende gemeenten en door groeiende gemeenten?

5. Is er verschil in de mate van doorwerking tussen groeiende- en krimpende gemeenten?
6. Is er verschil in type doorwerking tussen groeiende- en krimpende gemeenten?
7. Zijn er voor groeiende- en krimpende gemeenten verschillende belemmeringen en stimuli voor het toepassen van de ladder voor duurzame verstedelijking?

## 1.5 Conceptueel model

De probleemstelling, zoals in voorgaande paragraaf is geïntroduceerd, is gebaseerd op het theoretisch kader dat in de voorgaande paragrafen kort aan de orde is gekomen en in de volgende twee hoofdstukken verder wordt uitgediept. Aan de hand van het theoretisch kader is het conceptueel model van de probleemstelling tot stand gekomen en weergegeven in figuur 1.1.



Figuur 1.1 Conceptueel model van de probleemstelling

In het conceptueel model is de doorwerking van de ladder van rijk, via provincie naar gemeenten weergegeven. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen groeiende en krimpende gemeenten, omdat wordt verwacht dat doorwerking per type gemeente verschillend is. De rol van de provincie is, hoewel geen onderdeel van het onderzoek in die zin dat de doorwerking van de ladder bij provincies wordt onderzocht, van belang omdat het beleid via provinciaal beleid naar gemeenten kan doorwerken. In dit onderzoek wordt de afdeling ruimtelijke ordening (RO-afdeling) bij gemeenten centraal gesteld, omdat de ladder aan deze afdeling gericht is. En omdat gemeenten hun ruimtelijk beleid vastleggen in structuurvisies, is dit het object wat wordt onderzocht. Verwacht wordt dat, behalve het rijks- en provinciale beleid, ook andere aspecten van invloed zijn op de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking. Deze zijn links in het model aangegeven. In hoeverre de ladder voor duurzame verstedelijking doorwerkt naar de sectorale afdelingen binnen een gemeente valt buiten de scope van het onderzoek en is daarom in figuur 1.1 met een lichtgrijze kleur weergegeven.

In hoofdstuk 4 wordt dit conceptueel model verder uitgewerkt en toegelicht.

## 1.6 Onderzoeksopzet

De hoofdstukken 2 en 3 bevatten het theoretisch kader waar dit onderzoek op is gebaseerd, waarbij respectievelijk op de begrippen 'doorwerking' en 'de ladder voor duurzame verstedelijking' wordt ingegaan. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens de gehanteerde onderzoeksmethode toegelicht en verantwoord. In hoofdstuk 5 worden de resultaten van het empirisch onderzoek, bestaande uit enquêtes en documentonderzoek, gepresenteerd. Tot slot worden in hoofdstuk 6 de empirische resultaten vergeleken met het theoretisch kader, en worden aan de hand daarvan conclusies getrokken over de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking.



# 2 Doorwerking

In dit hoofdstuk wordt het begrip ‘doorwerking’ nader gespecificeerd. In het eerste deel wordt de betekenis van doorwerking geanalyseerd en worden de mogelijke interpretaties en toepassingen van het begrip blootgelegd. Op deze manier wordt het begrip in zijn volle omvang en vanuit alle invalshoeken beschreven, waarna keuzes kunnen worden gemaakt over welke interpretatie en toepassing van doorwerking in deze thesis wordt gehanteerd. Dit laatste is het doel van dit hoofdstuk. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is daarom: *Op welke manier kan de methode doorwerking worden toegepast in evaluatie van beleid?*

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt inhoudelijk toegelicht wat doorwerking is. In paragraaf 2 wordt ingegaan op verschillende typen beleid en op welke manier doorwerking hierop van toepassing kan zijn. Vervolgens wordt in paragraaf 3 theoretisch onderzoek over doorwerking geanalyseerd. In de 4<sup>e</sup> paragraaf wordt, voortbordurend op de bevindingen uit de voorgaande paragrafen, beschreven welke uitgangspunten mogelijk zijn bij doorwerkingsonderzoek. In paragraaf 5 wordt bestaand evaluatieonderzoek in het kader van doorwerking beschreven, waarbij wordt nagegaan hoe wordt omgegaan met de in paragraaf 4 beschreven mogelijke uitgangspunten. Tot slot wordt in paragraaf 6 een conclusie gegeven, waarin is aangegeven welke uitgangspunten voor deze thesis worden gehanteerd en waarom. Deze conclusie wordt in het volgende hoofdstuk gebruikt om na te gaan op welke manier de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking kan worden gemeten.

## 2.1 Wat is doorwerking?

In een evaluatie van het ABC-lokatiebeleid hanteren Lensink en Spit de volgende definitie voor het begrip doorwerking: *“een proces van planimplementatie, waarbij wordt beoogd vanuit een plan [...] en meer specifiek bepaalde beleidsaspecten [...] invloed uit te oefenen op verschillende actoren in een beleidsnetwerk, rekening houdend met de eigen verantwoordelijkheden van de actoren zodanig dat het plan richtinggevend wordt voor de dagelijkse beleidsvoering van deze actoren”* (Lensink en Spit, 1994, p.12). De reden dat deze definitie is gekozen in het betreffende evaluatieonderzoek is de brede omvang ervan. Driessen definieert doorwerking op een vergelijkbare manier, namelijk als volgt: *“The process of plan implementation in which the plan influences the actors in a policy network by providing guidelines for their daily execution of pol-*

*icy.”* (Driessen, 1997, p. 860).

Deze definities geven aan dat doorwerking ten eerste een proces is waarbij actoren worden beïnvloed door een plan dat richtlijnen geeft. Het aspect ‘**proces**’ in deze definitie betekent dat doorwerking een doorlopende ontwikkeling is, die niet op één moment, maar door de tijd heen plaatsvindt. Het deel van de definitie dat stelt dat actoren in een beleidsnetwerk worden beïnvloed door middel van het **geven van richtlijnen**, geeft aan dat doorwerking een indirect proces is. Doordat richtlijnen worden gegeven, in plaats van ‘harde’ regels is er geen directe, eenduidige, vertaling van het plan mogelijk en is het doel van doorwerking om betrokken actoren te beïnvloeden, in plaats van dat hen regels worden voorgeschreven. Tot slot is ‘**actoren in een beleidsnetwerk**’ een begrip dat op twee manieren kan worden opgevat. Ten eerste in brede zin, als: alle actoren die bij het plan betrokken zijn of daardoor (al dan niet direct) beïnvloed worden. Ten tweede in enge zin, als: de opsteller van het plan en de geadresseerde van dat plan. Van welke opvatting moet worden uitgegaan zal per plan en per doorwerkingsonderzoek verschillen.

Herweijer et al (geciteerd in Driessen 1997, p.860) definiëren doorwerking als volgt: *“the process of serially connected decision making”*. Deze definitie maakt duidelijk dat doorwerking gaat om een opeenvolgend besluitvormingsproces, waarbij verschillende besluiten, verspreid over de tijd, met elkaar verbonden zijn (Driessen, 1997, p.860).

Uit de verschillen kan worden afgeleid dat doorwerking kan worden gebruikt voor het meten van het effect van een bepaald type plan of beleid, dat geen direct, maar enkel een indirect effect beoogt te hebben. In de volgende paragraaf worden verschillende typen beleid nader bekeken, en wordt een relatie gelegd met de ladder voor duurzame verstedelijking.

## 2.2 Typen beleid

In de voorgaande paragraaf is geconcludeerd dat doorwerking als instrument kan worden gebruikt om na te gaan in hoeverre beleid effect heeft. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag voor welk type beleid het geschikt is om de doorwerking te onderzoeken.

Driessen (1997) onderscheidt de volgende drie typen beleid:

- beleid waar directe plichten of verboden voor de uitvoerende overheid uit voortkomen (direct beleid);
- beleid dat een kader stelt voor nadere afweging van de uitvoerende overheid, zoals ‘nee, tenzij...’ of ‘ja, mits...’ beleid (kaderstellend beleid);
- beleid waarbij globalere doelen zijn genoemd die op een eigen manier kunnen worden ingevuld door het uitvoerend overheidsorgaan (intentiebeleid).

Van ieder type beleid kan een ander effect worden verwacht. Het eerste type is het meest direct en transparant: het beleid kan direct worden vertaald in maatregelen. Het tweede type is iets complexer: hierbij is ruimte voor het besluitvormende overheidsorgaan om het beleid op een bepaalde manier te interpreteren, binnen de gestelde kaders. Het laatst genoemde type is het minst concreet. In dit type beleid wordt een richting gegeven, zonder dat hier maatregelen aan zijn gekoppeld. Dit type beleid laat maximale ruimte aan het uitvoerende overheidsorgaan om het beleid verder te specificeren, waardoor het achteraf moeilijk is om vast te stellen of het beleid effectief was (Driessen, 1997, p. 866).

Gezien de kenmerken van direct beleid en de in de vorige paragraaf toegelichte definitie van doorwerking, is doorwerking niet het meest geschikte instrument om de effecten van dit beleid te meten. Het gaat bij dit beleid namelijk niet om het beïnvloeden van actoren door het geven van richtlijnen. In plaats daarvan worden er bij direct beleid, direct te nemen maatregelen voorgeschreven. Doorwerking is met name een bruikbare methode voor het meten van effecten van het tweede en derde type beleid dat, gezien het globale karakter van dit type beleid, ‘strategisch beleid’ wordt genoemd.

Kenmerkend voor strategisch beleid is dat het “*een houvast geeft aan uitvoerende partijen om de planningcontext van de situatie te begrijpen en om projecten aan een beleidskader te relateren*” (Mastop en Needham, 1997, p.883). Strategisch beleid wordt door Faludi en Mastop (1993) gedefinieerd als “*een vorm van langere termijn beleid, dat een niet-bindende, maar kaderstellende functie heeft voor operationele beleidsinspanningen*” (geciteerd in Coenen, 1998, p.6). Onder andere door de invloed van de uitvoerende partijen en andere betrokken actoren op de uitvoering van het beleid, kan dit beleid niet direct vertaald worden in projecten (Mastop en Needham, 1997, p.883). Een andere reden dat strategisch beleid niet direct kan worden doorvertaald in projec-

ten, is het globale en lange termijn karakter van strategisch beleid. Als gevolg hiervan is het causale verband tussen beleidsdoelstelling en de uitvoering van die doelstelling niet één op één meetbaar. Bovendien kunnen veel andere, externe factoren van invloed zijn op de uitwerking van het beleid als gevolg van de lange tijd die tussen het beleidsvoornemen en de uitwerking zit (Coenen, 1998, pp. 6-7).

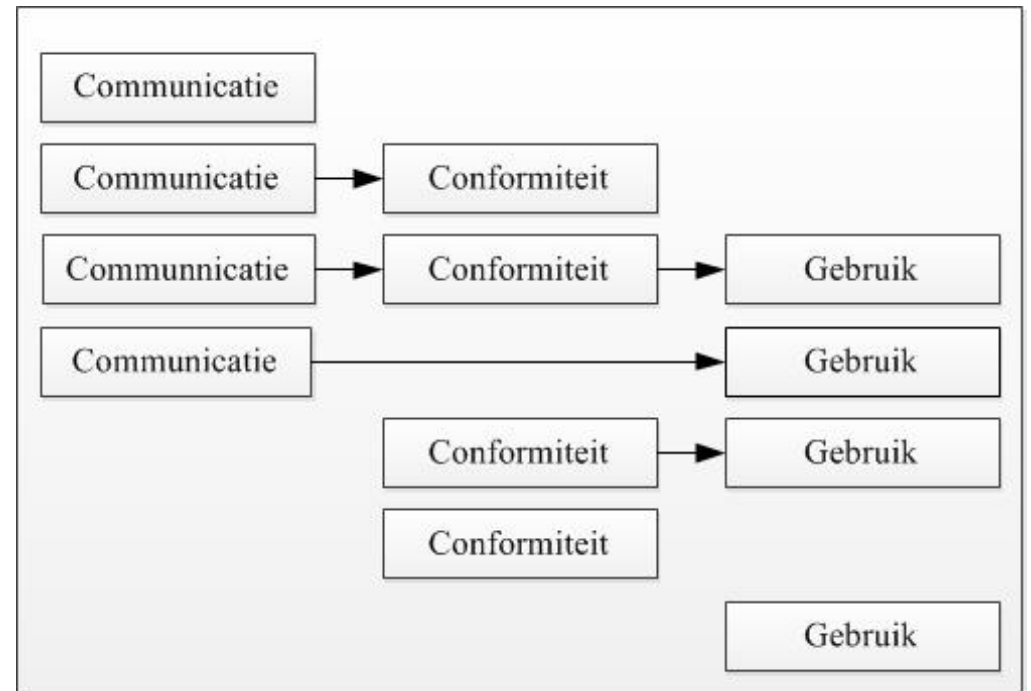
Omdat een strategisch plan een indicatief en richtinggevend document is, waarin geen concrete acties worden benoemd en waarin vaak niet duidelijk is op wie het beleid betrekking heeft (de Lange e.a., 1997, p. 847), moet dit beleid niet worden beoordeeld op basis van ‘conformance’, oftewel of beslissingen *conform* het beleid worden gemaakt, zoals traditionele evaluatie, maar op basis van ‘performance’ (Albrechts, 2006, p. 1165), oftewel doorwerking. Zoals Mastop en Faludi concluderen over evaluatie van strategische plannen: “*conformance is just the beginning, but never the end of the story*” (Mastop en Faludi, 1997, p. 829).

Wanneer strategisch beleid wordt geëvalueerd, is het, in navolging van de in deze paragraaf beschreven argumenten, nuttig om doorwerking als graadmeter te gebruiken. Doorwerking wordt daarbij als methodologie ingezet om strategisch beleid te evalueren. In het volgende hoofdstuk wordt duidelijk dat bij de ladder voor duurzame verstedelijking sprake is van strategisch beleid, zoals dat in deze paragraaf is beschreven. Op welke manier doorwerking kan worden gebruikt, in relatie tot strategisch beleid, wordt in de volgende paragrafen uiteen gezet.

## 2.3 Theorieën over doorwerking

De Lange e.a. (1997) onderscheiden drie gradaties van doorwerking: communicatie, conformiteit en gebruik. Hierbij kan trapsgewijs worden onderzocht in welke mate er sprake is van doorwerking. Als eerste stap, communicatie, wordt nagegaan in hoeverre de geadresseerden kennis hebben van het betreffende beleid. Wanneer de geadresseerde geen kennis heeft van het beleid of het plan niet raadpleegt wanneer hier wel aanleiding voor bestaat, is er geen sprake van doorwerking (geen effect patroon). Wanneer er wel kennis van het beleid is, maar aan de volgende stappen niet wordt voldaan, is dit doorwerking in de meest beperkte vorm. De tweede stap is het bepalen in welke mate er sprake is van conformiteit. Hierbij wordt nagegaan in hoeverre doelstellingen uit het

strategisch beleid worden overgenomen in plannen van de geadresseerden. Conformiteit zonder referenties wil zeggen dat plannen conform het beleid worden opgesteld of dat besluiten worden genomen conform het beleid, maar dat het beleid niet als argumentatie voor die beslissing wordt gebruikt en niet in de plannen wordt genoemd. Wanneer wel wordt verwezen naar het beleid is sprake van conformiteit onder verwijzing naar het beleid. In beide gevallen wordt gesproken van een conformiteitseffectpatroon (Coenen, 1998, p. 14). De derde en laatste stap die wordt genomen bij het meten van doorwerking is het onderzoeken of de geadresseerden in hun dagelijkse besluitvorming op een overwogen manier gebruik maken van het strategisch beleid. Wanneer het beleid wordt gebruikt bij de besluitvorming, of expliciet wordt genoemd in de plannen van de geadresseerden en dit wordt gebruikt ter argumentatie van de besluitvorming, is er sprake van doorwerking, ongeacht of er conform of afwijkend van het strategisch beleid wordt besloten (Coenen, 1998, p. 7). Dit is dan de hoogste vorm van doorwerking. Deze beschreven volgorde: een getrapte situatie van doorwerkingsgradaties, is een theoretische situatie. Er kunnen echter ook andere mogelijkheden worden bedacht. Zo is het denkbaar dat de geadresseerde geen kennis heeft van het beleid (communicatieniveau), maar de doelen van een plan wel overeenkomen met die het van het beleid (conformiteitsniveau). Er is dan geen sprake van communicatie, maar wel van conformiteit. Dit kan worden veroorzaakt doordat de doorwerking via een ander spoor loopt dan van de beleidsopsteller, via het beleid naar de geadresseerde. De verschillende mogelijkheden waarop doorwerking kan plaatsvinden, conform de drie onderscheiden doorwerkingsgradaties, zijn in figuur 2.1 schematisch weergegeven. Ook dit is een theoretische benadering, waarbij rekening is gehouden met alle mogelijke situaties: ten eerste de getrapte doorwerking zoals die door de Lange e.a. (1997) wordt beschreven. Daarbij kan sprake zijn van de situaties doorwerking op communicatieniveau, doorwerking op communicatie- en conformiteitsniveau of doorwerking op zowel communicatie-, conformiteits- als gebruiksniveau. Dit zijn de eerste drie horizontale balken in de figuur. Daarnaast kan modelmatig worden geredeneerd dat de situaties zich voor kunnen doen dat sprake is van communicatie en gebruik, maar niet van conformiteit, of dat conformiteit zich voordoet, zonder dat doorwerking op het communicatieniveau wordt gemeten, of dat doorwerking op het niveau van gebruik wordt gevonden, maar de niveaus communicatie en conformiteit worden overgeslagen. Tot slot is uiteraard de situatie mogelijk dat wordt geconstateerd dat er geen doorwerking plaats heeft gevonden.



*Figuur 2.1 Theoretische mogelijkheden van doorwerking*

Niet alle situaties die in figuur 2.1 staan beschreven zijn even voor de hand liggend. Het is bijvoorbeeld minder waarschijnlijk dat er geen sprake is van het communicatieniveau, maar wel van gebruik, aangezien gebruik betekent dat de beleidsdoelstellingen worden gebruikt voor de keuzes die in het plan van de betreffende overheid worden gemaakt, en kennis van die beleidsdoelstellingen dus nodig is. Hoewel minder waarschijnlijk, is het echter niet onmogelijk, omdat doorwerking ook via een andere weg, op een indirecte manier bij de geadresseerde terecht kan komen. Wanneer bij onderzoek naar doorwerking er van wordt uitgegaan dat een trapsgewijze volgorde plaatsvindt (communicatie → conformiteit → gebruik), wordt doorwerking die mogelijk wel bestaat, niet aangetoond omdat deze is uitgesloten van het onderzoek. Wanneer er bijvoorbeeld geen sprake is van conformiteit, wordt volgens de trapsgewijze benadering, doorwerking op gebruiksniveau niet meer getoetst. Om te voorkomen dat mogelijke doorwerkingsvarianten over het hoofd worden gezien, moeten de drie verschillende

doorwerkingsgradaties onafhankelijk van elkaar worden onderzocht, zodat rekening wordt gehouden met alle in figuur 2.1 genoemde situaties.

In welke mate beleid doorwerkt op iedere gradatie is onder andere afhankelijk van het type beleid. Wanneer wordt gekeken naar de in paragraaf 2.2 genoemde drie typen van beleid (direct beleid, kaderstellend beleid en intentiebeleid) is het bijvoorbeeld waarschijnlijker dat direct beleid doorwerkt tot aan het gebruiksniveau dan dat bij intentiebeleid gebeurt, waar het, gezien het hoge abstractieniveau, waarschijnlijker is dat doorwerking niet verder gaat dan communicatie, of zelfs geen effect heeft.

## 2.4 Context van doorwerking

Er zijn verschillende manieren bekend om de mate van doorwerking te bepalen. Zo hanteren Mastop en Faludi (1997) in hun onderzoek als criterium voor doorwerking, de bruikbaarheid van het beleid voor degene aan wie het beleid is geadresseerd, ofwel de ontvangers. Needham et al (1997) bekijken doorwerking juist vanuit het standpunt van de beleidsmakers en constateren dat beleidsmakers vinden dat er sprake is van een goede doorwerking wanneer het beleid is geïmplementeerd. Een derde mogelijkheid, gehanteerd door Driessen (1997) combineert deze twee standpunten en beoordeelt de doorwerking aan de hand van het optimaliteitscriterium: er is sprake van een goede doorwerking wanneer, gegeven de situatie, de genomen besluiten optimaal zijn. Dit laatste criterium houdt rekening met het lange termijn karakter, en de veranderde context die kan zijn ontstaan tussen het formuleren van beleid en de implementatie ervan. In dit criterium worden eventuele veranderingen in de situatie betrokken, die invloed kunnen hebben op de bruikbaarheid van het oorspronkelijk geformuleerde beleid. Dit betekent dat afwijken van het geformuleerde beleid niet per definitie betekent dat er een minder sterke doorwerking bestaat: wanneer bij de motivering van de afwijking wordt gerefereerd aan de gewijzigde omstandigheden is er evenzeer sprake van doorwerking.

Welke van de drie strategieën wordt gebruikt voor het meten van de doorwerking, heeft invloed op de conclusie van het onderzoek: wat voor een bepaalde partij een goede doorwerking is, is dat niet automatisch ook voor een andere partij. Het is dus belangrijk om vooraf te bepalen welke strategie wordt gehanteerd: vanuit welk standpunt wordt de doorwerking gemeten oftewel: in welke mate werkt het beleid *voor wie* door?

In paragraaf 2.1 is beschreven dat het in de definitie gehanteerde begrip ‘actoren’ in brede of in enge zin kan worden opgevat. Wanneer wordt onderzocht wat de mate van doorwerking is, waarbij ‘actoren’ in enge zin wordt opgevat, wordt doorwerking op publiek niveau onderzocht: vanuit het standpunt van de beleidsopsteller of de geadresseerde. Aan de andere kant kan ‘actoren’ in brede zin worden opgevat, waarbij doorwerking vanuit andere betrokken actoren, bijvoorbeeld private partijen, wordt onderzocht. Bij de vraag vanuit welk standpunt doorwerking wordt gemeten ligt het voor de hand om na te gaan wat het doel van het beleid is, en aan de hand daarvan het standpunt vanwaar doorwerking wordt gemeten te bepalen.

Het aspect ‘proces’ in de definitie van doorwerking, zoals gegeven in paragraaf 2.1, vereist dat doorwerking ook in de context van de tijd moet worden geplaatst, omdat met dat aspect wordt aangegeven dat er sprake is van een doorlopende ontwikkeling die door de tijd heen plaatsvindt. Door het lange termijn karakter van strategisch beleid, is het daarom nodig om in doorwerkingsonderzoek rekening te houden met de context van de tijd waarin het beleid tot stand is gekomen in relatie tot de tijd waarin de doorwerking wordt onderzocht. De doelen die ten tijde van het opstellen van beleid golden, hoeven ten tijde van het onderzoek niet per definitie nog steeds actueel te zijn. Zo blijkt uit onderzoek van De Lange e.a. dat, wanneer de beleidsopsteller geen direct belang meer heeft bij de beleidsdoelen, dat beleid een slechtere doorwerking kende (De Lange e.a., 1997, p. 851). Bij dat onderzoek is uitgegaan van de context van de tijd waarin het beleid is opgesteld, toen de gestelde doelen actueel en relevant waren voor de opsteller, het rijk. Wanneer de context van de tijd van het doorwerkingsonderzoek wordt gehanteerd, zou mogelijk een andere conclusie kunnen worden getrokken, omdat, hoewel wordt afgeweken van de beleidsdoelstellingen, dit in de hedendaagse context een verklaarbare reden heeft. Deze benadering van doorwerking is in lijn met hetgeen in paragraaf 2.3 is geconstateerd, namelijk dat de doelstellingen van beleid niet verwezenlijkt hoeven te zijn om te kunnen spreken van doorwerking. Ook wanneer gemotiveerd van beleid wordt afgeweken, is er sprake van doorwerking.

Bij doorwerkingsonderzoek is het dus van belang om te bepalen in welke tijdcontext en vanuit welk standpunt doorwerking van beleid wordt gemeten.



## 2.5 Toepassing van doorwerking - empirisch onderzoek

Om te bepalen op welke manier doorwerking in deze thesis wordt toegepast, is naast theoretisch onderzoek naar doorwerking, ook empirisch doorwerkingsonderzoek bestudeerd. Door na te gaan op welke manier de methode doorwerking in evaluatieonderzoek wordt gehanteerd, en met name waarom voor deze manier is gekozen, kan een gefundeerde keuze worden gemaakt voor de manier waarop doorwerking in dit onderzoek wordt onderzocht. Daarom worden in deze paragraaf enkele beleidsevaluaties geanalyseerd, met betrekking tot doorwerking. Gekozen is voor de analyse van evaluatie van rijksnota's, omdat die nota's, net als de ladder voor duurzame verstedelijking, zijn opgesteld door het rijk en de doorwerking daardoor naar verwachting beter overeen zal komen dan bij provinciaal beleid.

### *Evaluatie Verstedelijking VINEX 1995-2005*

Allereerst is de 'Evaluatie Verstedelijking VINEX 1995-2005' (Ministerie van VROM, 2007) bestudeerd. In deze evaluatie zijn de verstedelijkingsdoelstelling en instrumenten van de Vierde Nota Extra geëvalueerd. Hierbij wordt voornamelijk de doelconformiteit gemeten: er wordt nagegaan in hoeverre de in het beleid gestelde doelen werkelijk zijn verwezenlijkt. Na wordt gegaan of de doelstellingen bij de uitvoering zijn gehaald. Het gaat hierbij niet om doorwerking van het beleid naar ander beleid, maar om het werkelijke effect van beleid. Er zijn echter toch enkele aspecten onderzocht waarbij doorwerking wel een rol speelt. Ten eerste wordt, wat betreft kwantiteit van de woningbouwdoelstellingen, in de evaluatie aangegeven dat het VINEX-bundelingsbeleid ook zijn neerslag heeft gevonden in provinciale streekplannen, bijvoorbeeld door het vastleggen van de rode contour. In de evaluatie is aangegeven dat de streekplannen als toetsingskader gelden voor nieuwe woningbouwplannen en de streekplannen een langere planningshorizon hebben dan de al afgesloten VINEX-periode (Ministerie van VROM, 2007, pp.20-21). Hoewel dit in de evaluatie niet verder wordt uitgewerkt, lijkt het erop dat wordt bedoeld dat het VINEX-beleid doorwerkt via de streekplannen naar woningbouwplannen. Er wordt ook niet nader ingegaan op de eventuele verdere doorwerking van het provinciale niveau naar gemeentelijk beleid of van directe doorwerking van het VINEX-beleid naar het gemeentelijk beleidsniveau. De doorwerking van de in het VINEX-beleid gestelde kwantitatieve beleidsdoelstellingen wordt niet onderzocht.

Naast de kwantitatieve doelstellingen is in de evaluatie ook gekeken naar de kwalitatieve doelstellingen die het VINEX-beleid stelt. Voor deze doelstellingen zijn in het VINEX-beleid criteria gesteld en er zijn communicatieve instrumenten ingezet om deze te behalen. Over de kwalitatieve eisen is in de evaluatie geconcludeerd dat "*het erop lijkt dat er via het stellen van kwaliteitscriteria en communicatie een doorwerking heeft plaatsgevonden*" (Ministerie van VROM, 2007, p. 86), maar dat niet met zekerheid kan worden gesteld dat dit het gevolg is van het VINEX-beleid, omdat ook andere factoren hierop van invloed kunnen zijn geweest. Gesteld wordt: "*Waar het om gaat is dat vele van de thema's die in VINEX zijn geformuleerd terug worden gevonden in de gerealiseerde wijken*" (Ministerie van VROM, 2007, p. 86). Van de in paragraaf 2.3 onderscheiden gradaties van doorwerking is hier dus sprake van conformiteit, zonder referentie: de doelstellingen hebben doorgewerkt, maar er is geen directe link tussen het beleid waar de doelstellingen in zijn geformuleerd en de toepassing van het beleid.

Verder is in paragraaf 2.4 geconstateerd dat de tijdscontext een belangrijk aspect is bij evaluatie: wordt geëvalueerd tegen de achtergrond van de context ten tijde van het opstellen van het beleid of ten tijde van de evaluatie van het beleid? Bij de evaluatie van het VINEX-beleid is het effect van de doelstellingen van het beleid geanalyseerd, en is daardoor de context ten tijde van het opstellen van het beleid gehanteerd. Echter, bij één aspect wordt de context ten tijde van de evaluatie gehanteerd. Dat is wanneer wordt gekeken naar ketenmobiliteit. Hierbij wordt, ten opzichte van de beleidsdoelstellingen, gesteld dat er inmiddels nieuwe inzichten zijn, waardoor de woonwijk niet direct hoeft te worden verbonden met de werklocaties, wat ten tijde van de VINEX-periode wel nog de gedachte was (Ministerie van VROM, 2007, p. 58). In de rest van de evaluatie wordt expliciet aangegeven dat de evaluatie in het licht van de tijd van de opstelling van het beleid moet worden bekeken.

### *Ex ante toets Nota Ruimte*

Naast de evaluatie van het VINEX-beleid, is de ex ante toets Nota Ruimte (Centraal Planbureau [CPB] e.a., 2004) bestudeerd. Bij een ex ante evaluatie speelt doorwerking naar verwachting een grotere rol, omdat met ex ante evaluatie een ander uitgangspunt wordt gekozen, namelijk evaluatie vóór uitvoering van het beleid, en doorwerking hier een andere rol in kan hebben. In deze evaluatie wordt genoemd dat doorwerking, hoewel niet expliciet in de Nota Ruimte genoemd, een bestuurlijk sleutelbegrip is in de

Nota. In de evaluatie wordt gesteld dat “*Doorwerking impliceert dat de provincies en gemeenten de beleidsrichting die in de Nota Ruimte is verwoord, overnemen en accepteren*” (CPB e.a., 2004, pp. 50-51). Hieruit blijkt dat er van uit wordt gegaan dat doorwerking vanuit het standpunt van de beleidsopsteller, in dit geval het ministerie van VROM, moet worden bekeken. Daaraan wordt in de evaluatie toegevoegd dat wat betreft het inhoudelijke aspect van doorwerking, het gaat om “*conformiteit: in hoeverre zijn provincies en gemeenten het eens met de voornemens en plannen van het rijk en in welke mate conformeren zij zich daaraan?*” (CPB e.a., 2004, pp. 50-51). Uit de manier waarop wordt beschreven wanneer er sprake is van doorwerking, namelijk wanneer de provincies en gemeenten zich conformeren aan het rijksbeleid en dit overnemen, kan worden opgemaakt dat de mate van doorwerking in dit geval van het standpunt van de beleidsmaker wordt beoordeeld. Daarbij wordt in de evaluatie nog opgemerkt dat het de vraag is wat er in de praktijk terecht zal komen van het beleid waar geen juridisch instrument voor in het leven is geroepen, en worden vraagtekens gezet bij de effectiviteit van het beleid als provincies en gemeenten een van het rijk afwijkend beleid gaan voeren (CPB e.a., 2004, pp. 50-51). Er wordt hier geen analyse gemaakt van de mogelijkheid dat ook bij gemotiveerd afwijken van het beleid er sprake kan zijn van doorwerking, zoals bij het theoretisch onderzoek in paragraaf 2.3 is geconstateerd. Ook in deze evaluatie staat doorwerking echter niet centraal als evaluatiemethode, en wordt daarom niet verder ingegaan op de wijze en mate van doorwerking. In dit kader is het in lijn met het type onderzoek, dat de vraag wordt gesteld in hoeverre de rijksdoelen worden gehaald, zonder de nuancering vanuit welk perspectief dit moet worden bekeken.

#### *Evaluatie ABC-locatiebeleid*

Hoewel doorwerking wel aan bod komt, en hier conclusies over worden getrokken, zijn de bovenstaande twee evaluaties geen zuivere doorwerkingsonderzoeken. Daarom is ook een evaluatie bestudeerd waarin doorwerking wel centraal staat: “*Evaluatie ABC-locatiebeleid, Beoordeling van de formele en materiële doorwerking in stadsgewesten*” (Lensink en Spit, 1994). In deze evaluatie wordt nagegaan in welke mate in de planvorming en plantoetsing op regionaal niveau rekening wordt gehouden met het door de rijksoverheid geformuleerde ABC-locatiebeleid. Het gaat dus om de doorwerking van rijksbeleid naar het beleid van lagere overheden, meer specifiek: beleid op regionaal niveau. In dit evaluatieonderzoek wordt allereerst gekozen om niet alleen top-down ontwikkelingen te analyseren, maar ook bottom-up ontwikkelingen mee te

nemen, omdat het gaat om doorwerking naar het ‘tussenniveau’ van regio’s, tussen het nationale en lokale niveau in. Lokale ontwikkelingen kunnen hier, van onderaf, invloed op hebben. Verder is in deze evaluatie een onderscheid gemaakt tussen formele en materiële doorwerking, met als criteria communicatie, respectievelijk draagvlak. De formele doorwerking wordt verder uitgesplitst in inhoudelijke en procedurele formele doorwerking. Inhoudelijke formele doorwerking gaat om de inhoud van de beleidsdocumenten en de procedurele formele doorwerking om de manier waarop dit tot stand is gekomen. Materiële doorwerking sluit aan op de procedurele formele doorwerking, omdat bij materiële doorwerking de manier waarop actoren tegen het beleid aankijken centraal staat. Dit laatste is enerzijds van belang, omdat het informatie geeft over de mate van doorwerking, en anderzijds omdat de beleidsdocumenten in een breder perspectief worden geplaatst, waarbij naast de onderzochte beleidsdocumenten, ook andere relevante aspecten worden betrokken, die van invloed kunnen zijn op de mate van doorwerking (Lensink en Spit, 1994, pp. 14-16).

Wat in dit evaluatieonderzoek onder inhoudelijke en procedurele formele doorwerking wordt verstaan, kan, op basis van de theorie zoals in paragraaf 2.3 is beschreven, worden onderverdeeld in de drie gradaties: communicatie, conformiteit en gebruik, waarbij procedurele formele doorwerking overeenkomt met het communicatie- en gebruiksniveau en inhoudelijke formele doorwerking met het conformiteitsniveau. Los hiervan kan, als tweede spoor, de materiële doorwerking (hoe gaan de betrokken actoren met het beleid om?) worden onderzocht. Dit laatste kan het beste worden gemeten wanneer voldoende tijd is verstreken voor de actoren om een mening over het beleid te hebben kunnen gevormd. Echter, zijn er ook redenen om in een vroeg stadium al de materiële doorwerking te meten. Een belangrijke reden hiervoor is dat het beleid, of de manier waarop daaraan uitvoering wordt gegeven, vroegtijdig kan worden bijgesteld (Lensink en Spit, 1994, p. 50). Met het volgen van beide sporen worden de onderscheiden doorwerkingsgradaties onafhankelijk van elkaar onderzocht, zodat alle mogelijkheden die in figuur 2.1 zijn benoemd, open worden gehouden. Door de materiële doorwerking te onderzoeken, kan namelijk worden bepaald of er andere invloeden dan het onderzochte beleid bestaan, die doorwerking tot gevolg hebben.

Uit het evaluatieonderzoek van het ABC-locatiebeleid blijkt dat de economische situatie, en daarmee samenhangend, de vraag- en aanbodverhouding, invloed heeft op de mate van doorwerking van het beleid. Toen de economische vooruitzichten goed waren



en de mobiliteit in Nederland daardoor een aandachtspunt was, was de reden om afspraken te maken over uitgifte van bedrijventerrein en kantorenlocaties urgent. Echter, toen de economische omstandigheden minder gunstig werden, werd die urgentie ook minder. Op een lager niveau wordt dit teruggezien bij de vraag- en aanbodverhouding binnen regio's. Hier worden vier scenario's onderscheiden: 1. Zeer ruime markt. In dit geval is het economische argument het belangrijkste: het creëren van werkgelegenheid voor de regio. De afweging op welke manier en hoe deze wordt verdeeld komt op de tweede plaats. 2. Ruime markt. Hier bestaat bij sommige regio's wel het besef dat afspraken moeten worden gemaakt, zodat de concurrentie tussen de regio's niet zo hevig wordt dat 'zij elkaar dood concurreren'. 3. Evenwichtige markt. In dit scenario moeten alle potentiële werklocaties benut worden om aan de vraag naar deze locaties te kunnen voldoen. Geconstateerd wordt dat in zulke situaties het maken van afspraken tussen regio's wordt vergemakkelijkt, met de aantekening dat dit in de praktijk niet altijd zo zal zijn. 4. Krappe markt. In de evaluatie wordt verondersteld dat het bij dit scenario makkelijk zou moeten zijn om afspraken met elkaar te maken, maar dat het scenario zich in de praktijk in de onderzochte regio's nergens voor lijkt te doen (Lensink en Spit, 1994, p. 53-54).

Het ABC-locatiebeleid heeft een belangrijke overeenkomst met de ladder voor duurzame verstedelijking, namelijk het doel om de locatiekeuze voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling (in het geval van het ABC-locatiebeleid bedrijven- en kantorenlocaties) te beïnvloeden. Verwacht wordt dat de conclusie uit de evaluatie van het ABC-locatiebeleid, dat een gunstiger economisch klimaat in het algemeen en een krappere vraag-aanbodverhouding binnen regio's leidt tot een betere doorwerking van het ABC-locatiebeleid, ook voor de ladder voor duurzame verstedelijking geldt.

#### *Beleidsvaluatie Structuurschema verkeer en vervoer*

Een andere beleidsvaluatie waarin doorwerking centraal staat, is de Beleidsvaluatie Structuurschema Verkeer en Vervoer (VNG/SGBO, 1987). Doel van dit onderzoek was de evaluatie van het instrument Structuurschema, en specifiek de evaluatie van het Structuurschema verkeer en vervoer. Hierbij is voor ieder van de drie gradaties zoals in paragraaf 2.3 beschreven, communicatie, conformiteit en gebruik, gemeten in hoeverre er sprake is van doorwerking van het structuurschema bij provincies en gemeenten. Uit dit onderzoek bleek dat de doorwerking voor de gradatie conformiteit bij gemeenten nauwelijks plaatsvindt. De reden die werd gegeven voor de lage doorwerking op con-

formiteitsniveau was het weinig concrete karakter van het Structuurschema: gemeenten vonden het Structuurschema te abstract en te weinig duidelijk om over te nemen in gemeentelijk beleid. De doorwerking voor communicatie en gebruik bleek hoger te zijn dan van conformiteit: de meeste gemeenten waren wel op de hoogte van het Structuurschema en er was aandacht voor het beleid in de ruimtelijke besluitvorming. De doorwerking voor gebruik bleek echter vaak niet via het directe spoor te lopen, maar indirect via de provinciale streekplannen: gemeenten gingen er van uit dat het SVV voldoende in het provinciale beleid was overgenomen om zich volledig op dat beleid te kunnen baseren (VNG/SGBO, 1987, pp. 178-179).

De beleidsevaluatie heeft in 1987, 28 jaar geleden, plaatsgevonden. In dit onderzoek naar de evaluatie van de ladder voor duurzame verstedelijking wordt nagegaan of er in die 28 jaar veranderingen hebben plaatsgevonden in de manier waarop doorwerking werkt.

## **2.6 Conclusie**

In dit hoofdstuk is de inhoudelijke betekenis van doorwerking onderzocht en is nagegaan op welke manier doorwerking kan worden toegepast bij evaluatieonderzoek. Hieruit is gebleken dat er drie doorwerkingsgradaties kunnen worden onderscheiden: communicatie, conformiteit en gebruik. Aan de hand van deze gradaties kan de mate van doorwerking worden onderzocht. Theoretisch gezien is een trapsgewijze volgorde van communicatieniveau, naar conformiteitsniveau tot gebruiksniveau een logische situatie. Echter is gebleken dat met deze benadering mogelijke andere situaties buiten beschouwing worden gelaten en daardoor mogelijk bestaande doorwerking niet wordt gemeten. Daarom wordt in deze thesis niet uitgegaan van de trapsgewijze volgorde, maar worden de verschillende doorwerkingsgradaties onafhankelijk van elkaar onderzocht. Daarbij wordt de zogenaamde materiële doorwerking ingezet, waarbij wordt nagegaan op welke manier betrokken actoren omgaan met het beleid. Door dit spoor te onderzoeken, wordt de doorwerking in een breder perspectief geplaatst, zodat ook andere aspecten die van invloed kunnen zijn op de doorwerking, in het onderzoek worden betrokken.

Gebleken is dat voor de evaluatie van strategisch beleid, doorwerking een geschikte

onderzoeksmethode is. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op het type beleid waar de ladder voor duurzame verstedelijking onder kan worden geschaard.

Doorwerking kan vanuit verschillende perspectieven worden bekeken, waarbij de tijdcontext een belangrijk aspect is. Onderscheid kan worden gemaakt tussen het meten van de doorwerking ten tijde van het *opstellen* van het beleid en ten tijde van het *onderzoek* naar de doorwerking van dat beleid. Gezien het lange termijn karakter van strategisch beleid, bestaat de mogelijkheid dat doelstellingen van beleid niet meer relevant zijn wanneer de doorwerking ervan wordt onderzocht. Daarom is het nuttiger om de tijdcontext van het onderzoek te hanteren. Dit sluit aan bij de gehanteerde definitie van doorwerking, waarin wordt gesproken van een proces en geschakelde besluitvorming, waarmee wordt gesteld dat het gaat om een doorlopende ontwikkeling die door de tijd heen plaatsvindt.

Er bestaan verschillende uitgangspunten voor de beoordeling van de mate van doorwerking. Zo bestaat het oordeel dat, wanneer uit toetsing van de doelstellingen blijkt dat deze niet zijn overgenomen, er geen sprake is van doorwerking. Een andere benadering is echter, om niet alleen na te gaan of de doelstellingen zijn overgenomen, maar om na te gaan op wat voor manier aan de beleidsdoelstellingen wordt gerefereerd. Wanneer gemotiveerd wordt afgeweken van de doelstellingen, wordt in die benadering geoordeeld dat wel sprake is van doorwerking. Deze laatste benadering ligt bij strategisch, ruimtelijk beleid voor de hand, omdat lokale overheidsinstanties een belangrijke rol hebben bij ruimtelijke ordening. Tevens past deze benadering in het licht van de tijdcontext, omdat als gevolg van het tijdsverloop, de gestelde doelen achterhaald kunnen zijn, waardoor ervan afwijken de beste keuze is. Wanneer dit gemotiveerd gebeurt, kan worden geconstateerd dat rekening is gehouden met het beleid en er dus een vorm van doorwerking heeft plaatsgevonden.

Het volgende uitgangspunt dat van belang is bij doorwerkingsonderzoek is het standpunt van waar de doorwerking wordt gemeten, oftewel: voor wie bestaat er wel of geen doorwerking? Er zijn in dit hoofdstuk drie standpunten onderscheiden vanwaar naar de mate van doorwerking kan worden gekeken: vanaf de opsteller van het beleid, vanaf de geadresseerde of door middel van het optimaliteitscriterium: waarbij er sprake is van een goede doorwerking wanneer, gegeven de situatie, de genomen besluiten optimaal

zijn, onafhankelijk van de uitkomst. Dit laatste criterium sluit aan bij de beoordeling van doorwerking: ook wanneer de gestelde doelen niet worden gehaald is er sprake van doorwerking, zolang het beleid wordt gebruikt om de afwijking te motiveren. Ook sluit het aan bij de keuze voor de context ten tijde van het doorwerkingsonderzoek, in verband met het lange termijn karakter van het beleid zoals beschreven. Het optimaliteitscriterium is echter niet altijd bruikbaar. Bijvoorbeeld wanneer het te onderzoeken beleid nog maar kort geldt, is het moeilijk om het standpunt van de beleidsopsteller over de mate van doorwerking te meten, omdat het beleid op dat moment nog door de geadresseerde overheden wordt geïmplementeerd. De opsteller kan daar dan nog geen standpunt over innemen. In hoofdstuk 3 zal blijken dat hier in dit onderzoek sprake van is.

Met de keuze welk standpunt wordt gehanteerd, is echter nog geen antwoord gegeven op de vraag voor wie in welke mate doorwerking plaatsvindt. Ten eerste kan onderscheid worden gemaakt tussen betrokken actoren in enge zin: beleidopstellers en geadresseerden en betrokken actoren in brede zin: alle betrokkenen. Ten tweede kan een onderscheid worden gemaakt tussen publieke en private actoren. De in dit hoofdstuk bestudeerde doorwerkingsonderzoeken hebben overwegend betrekking op de publieke actoren, in enge zin. Tevens wordt geconstateerd dat het zwaartepunt van doorwerkingsonderzoek in de jaren '90 ligt. Daarom is het interessant om na te gaan of er sinds die jaren veranderingen bij die actoren hebben opgetreden in de manier en mate van doorwerking en op basis daarvan de in dit hoofdstuk uiteengezette theorie te toetsen aan de huidige wijze van doorwerking. In hoofdstuk 3 worden de betrokken actoren voor de ladder voor duurzame verstedelijking in kaart gebracht en wordt op basis van het voorgaande de keuze toegelicht om doorwerking vanuit het standpunt van de geadresseerde overheid te onderzoeken.

Verder is in dit hoofdstuk aan het licht gekomen dat, hoewel doorwerking klinkt als een top-down proces, waarbij het beleid van een hogere overheidsinstantie doorsijpelt naar het beleid op lagere overheidsniveaus, het ook mogelijk is dat bottom-up ontwikkelingen de doorwerking beïnvloeden. Dit is met name bij een 'tussenniveau' als regionaal beleid het geval. In dit onderzoek wordt de bottom-up invloed niet meegenomen, omdat in dit onderzoek de doorwerking op gemeentelijk niveau, en dus niet op een tussen-niveau, wordt onderzocht. De mate van beïnvloeding van de gemeente op het regionaal

of provinciaal niveau wordt daardoor niet gemeten.

Een voor dit onderzoek belangrijk gegeven welk uit het ABC-lokatiebeleid blijkt, is dat de economische situatie van belang is voor de mate van doorwerking. Wanneer een krappe markt bestaat, wordt een grotere doorwerking verwacht dan bij een (zeer) ruime markt. In dit onderzoek wordt nagegaan of voor de mate van doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking dit onderscheid in economische omstandigheden ook geldt, door enerzijds groeiende gemeenten en anderzijds krimpende gemeenten met elkaar te vergelijken.

# **3 Ladder voor duurzame verstedelijking**

In dit hoofdstuk wordt de ladder voor duurzame verstedelijking uitgelicht. Doel van dit hoofdstuk is te bepalen op welke manier doorwerkingsonderzoek, de conclusies van het vorige hoofdstuk in aanmerking genomen, bij dit instrument kan worden ingezet. Belangrijke voorwaarde om dit te kunnen bepalen, zo bleek uit hoofdstuk 2, is om onder andere te weten onder wat voor type beleid de ladder kan worden gespecificeerd en wat de doelstellingen zijn. In dit hoofdstuk wordt daarom, nadat in 3.1 de totstandkoming van de ladder, tegen de achtergrond van de ontwikkeling van het ruimtelijke ordeningsbeleid wordt beschreven, de ladder zelf onder de loep genomen in de paragrafen 3.2 tot en met 3.5, waarbij de doelstellingen en kenmerken van de ladder uiteen worden gezet. In paragraaf 3.6 wordt beschreven welke actoren op wat voor manier bij de ladder betrokken zijn. Vervolgens wordt in 3.7 een relatie gelegd met hoofdstuk 2, dat over doorwerking gaat, en wordt afgesloten met een conclusie waarbij, op basis van het voorgaande, wordt aangegeven waarom doorwerkingsonderzoek naar dit instrument interessant is en op welke manier doorwerkingsonderzoek kan worden toegepast op de ladder voor duurzame verstedelijking.

### **3.1 Geschiedenis R0-beleid en ontstaan ladder voor duurzame verstedelijking**

De ladder voor duurzame verstedelijking kent een voorganger: de SER-ladder. Deze ladder was, zoals de naam al zegt, ontwikkeld en geïntroduceerd door de Sociaal-Economische Raad (SER), in 1999 in het advies over de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid. In deze nota en in het advies gaat het om ruimtegebruik voor economische functies in Nederland. In het advies wordt betoogd dat zorgvuldig ruimtegebruik en een goede bereikbaarheid moeten worden gestimuleerd, waarbij de ladder wordt geïntroduceerd voor de functies wonen, bedrijvigheid en infrastructuur (Sociaal Economische Raad [SER], 1999, p. 30). Deze ladder heeft een vergelijkbaar inhoudelijk doel als de ladder voor duurzame verstedelijking, namelijk: een optimale benutting van de ruimte.

De introductie van de SER-ladder en vervolgens de ladder voor duurzame verstedelijking staat niet op zichzelf. Zoals in de inleiding in hoofdstuk 1, al is beschreven, gaat er een geschiedenis van ruimtelijk beleid aan de ladder vooraf. In deze paragraaf wordt de totstandkoming van de ladder voor duurzame verstedelijking beschreven in het licht van de ontwikkelingsgeschiedenis van het ruimtelijke ordeningsbeleid.

De Nota Westen des Lands, de eerste nationale ruimtelijke nota uit 1958, had als doel de verwachte groei te spreiden over steden in het gehele land om ongebreidelde groei in het westen te voorkomen (Spit en Zoete, 2006, p. 161). Aanleiding voor dit plan was de verwachte bevolkingsgroei in de westelijke steden van Nederland, als gevolg van de geboortetoeename in combinatie met de werkgelegenheidstoeename in de grote steden (Spit en Zoete, 2006, p. 161). De nota had als doel deze groei te spreiden over steden in het land door de economie in het noorden en oosten te stimuleren. Dit doel werd voortgezet in de ‘Nota inzake de ruimtelijke ordening’, oftewel de Eerste Nota Ruimtelijke Ordening uit 1960, waarin het Randstad- en Groene Hart model voor het eerst werden beschreven, en in de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening (1966) die gekenmerkt wordt door het groeikernen- en bufferzonebeleid. Deze nota’s waren gericht op het opvangen van de verwachte bevolkingsgroei (bij de tweede nota werd voorspeld dat de Nederlandse bevolking in het jaar 2000 tot 20 miljoen mensen zou zijn gegroeid) door middel van spreiding van de bevolking en werkgelegenheid (Spit en Zoete, 2006, p. 161). ‘Gebundelde deconcentratie’ was het antwoord op deze verwachte bevolkingsgroei. De aangewezen groeikernen (zoals o.a. Purmerend, Nieuwegein en Lelystad) zouden de toename van de bevolking moeten opvangen. Het bufferzonebeleid was erop gericht de gebieden tussen de steden vrij te houden van verstedelijking, zodat de steden niet aan elkaar zouden groeien (Spit en Zoete, 2006, p. 161). Dit beleid heeft echter ook nadelige gevolgen gehad. Door de bundeling van woongebieden in de groeikernen is een trek van de bevolking uit de steden naar de groeikernen ontstaan, met economisch verval en sociale achteruitgang van die steden als gevolg (Spit en Zoete, 2006, p. 163). Door de toename van het autobezit was het niet meer noodzakelijk dat wonen en werken plaatsvond in dezelfde plaats. De verkeersstromen namen daardoor toe, met grote verkeersstromen en –congestie als gevolg (Spit en Zoete, 2006, p. 163).

In de Derde Nota inzake de Ruimtelijke Ordening (1973-1983) werd aandacht aan deze negatieve gevolgen gegeven en werd het spreidingsbeleid van de voorgaande jaren definitief losgelaten. In deze derde nota werd veel aandacht besteed aan stadsvernieuwing van bestaande steden, om de suburbanisatie naar de groeikernen af te remmen en de bestaande steden nieuw leven in te blazen (Spit en Zoete, 2006, pp. 163-164), waarmee een verschuiving plaatsvond van uitdijning van het stedelijk gebied naar conservering van bestaand stedelijk gebied. In de daaropvolgende Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1988) werd zwaar ingezet op de internationale concurrentiepositie. Er was

aandacht voor de groei van de haven van Rotterdam en luchthaven Schiphol, inclusief de achterlandverbindingen. De Randstad en het Groene Hart vormden een belangrijk concept bij de internationale positionering van de vierde nota. Hiernaast werd ingezet op behoud en verbetering van de leefbaarheid in de steden met als speerpunt ‘Dagelijkse Leefomgeving’. In de tweede versie van de Vierde Nota, de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra (1994), zijn locaties in de buurt van de grote steden aangewezen waar verstedelijking mocht plaatsvinden: de Vinex-locaties. Hoewel het niet vaststaat dat dit beleid heeft geleid tot compacte steden (Boeijenga, 2011), was dat wel het idee van de Vinex-locaties (‘woningen, werkgelegenheid en voorzieningen op zodanige afstand van elkaar te situeren dat de bereikbaarheid met fiets en openbaar vervoer optimaal is’ (Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra, 1994). De Nota Ruimte (2004), die formeel de Vierde Nota Extra opvolgde doordat de Vijfde Nota nooit is vastgesteld, richtte zich op stedelijke netwerken, met als doel om de economische kerngebieden te versterken (Spit en Zoete, 2006, p. 168). Bij de Nota Ruimte is de eerder genoemde SER-ladder verplicht gesteld door deze op te nemen in de Algemene Maatregel van Bestuur Ruimte (AMvB Ruimte), behorend bij de Nota Ruimte. Echter, deze SER-ladder is in de AMvB Ruimte enkel verplicht gesteld voor nieuwe kantoren- en bedrijventerreinlocaties, en niet voor nieuwe woningbouwlocaties, zoals in het advies van de SER wel was beoogd. In het kort bestond de SER-ladder uit de volgende treden:

1. gebruik de ruimte die reeds beschikbaar is gesteld of die door middel van herstructurering beschikbaar gemaakt kan worden;
2. maak optimaal gebruik van de mogelijkheden om door meervoudig ruimtegebruik de ruimteproductiviteit te verhogen;
3. indien de voorgaande treden onvoldoende soelaas bieden, en gekozen wordt voor uitbreiding: weeg de relevante waarden en belangen goed af in een gebiedsgerichte aanpak (respecteren en versterken van de kwaliteit van natuur en landschap).

De SER adviseert daarbij om met name de eerste twee treden aandacht te geven (SER, 1999, p. 31).

Nu in 2012 de vervanger van de Nota Ruimte is vastgesteld in de vorm van de huidige geldende Structuurvisie infrastructuur en Ruimte (2012) wordt de SER-ladder opgevolgd door de *ladder voor duurzame verstedelijking*.

## 3.2 Doel en aard ladder voor duurzame verstedelijking

### *Doelstelling*

Het doel van de ladder is, aldus het ministerie van I&M: “*een goede ruimtelijke ordening in de vorm van een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. Met de ladder voor duurzame verstedelijking wordt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten nagestreefd*” (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013).

Deze doelstelling heeft twee componenten in zich: ‘*optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden*’ en ‘*een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke en infrastructurele besluiten*’. Het eerste deel van de doelstelling geeft het streven naar ruimtelijke ingrepen weer: verdichting in plaats van uitdijning. Omdat het bij deze component van de doelstelling gaat om de daadwerkelijke ruimtelijke verandering, wordt deze hier gespecificeerd als de ‘inhoudelijke doelstelling’.

Het tweede component gaat om het proces van de totstandkoming van een ruimtelijk of infrastructureel besluit. Deze doelstelling gaat over de wijze van totstandkoming van de besluitvorming, waarbij de uitkomst (verdichten of uitbreiden) een logisch gevolg moet zijn van de keuzes die zijn gemaakt in dit proces en dit proces transparant moet zijn. Omdat het bij deze doelstelling niet gaat om de uitkomst, maar om de wijze waarop die uitkomst tot stand is gekomen, wordt deze doelstelling hier gespecificeerd als ‘procesmatige doelstelling’.

De twee doelstellingen kunnen apart van elkaar worden bestudeerd en geëvalueerd: er kan worden nagegaan in hoeverre er vaker voor verdichting wordt gekozen als gevolg van het doorlopen van de ladder (inhoudelijke doelstelling), en er kan worden nagegaan of de ladder leidt tot een meer zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming (procesmatige doelstelling). Het apart onderzoeken van de doelstellingen heeft echter als nadeel dat geen rekening wordt gehouden met mogelijke relaties tussen de twee: wanneer op basis van de ladder een meer zorgvuldige en transparante besluitvorming plaatsvindt, leidt dit wellicht ook vaker tot de keuze om te verdichten in plaats van uit te breiden. Ook wanneer wordt geconstateerd dat deze relatie er juist niet is (de ladder wordt niet openlijk doorlopen bij de besluitvorming, maar er wordt wel gekozen voor verdichting in plaats van uitbreiding), is dit interessant om te weten, want: is er in dat geval sprake van doorwerking of



zouden zonder de ladder dezelfde keuzes zijn gemaakt? Om niet aan deze mogelijke relaties voorbij te gaan, worden in dit onderzoek beide componenten onderzocht.

#### *Aard*

Aan de doelstelling wordt invulling gegeven door middel van drie treden die gezamenlijk de ladder vormen. Iedere trede is een stap die bij ruimtelijke en infrastructurele besluiten moet worden doorlopen. De volgende drie treden vormen gezamenlijk de ladder voor duurzame verstedelijking (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013):

1. Bepalen van de actuele regionale behoefte van een functie.
2. Bepalen welk deel van de, bij de eerste trede aangetoonde, behoefte binnen bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden opgevangen, door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins.
3. Wanneer uit de tweede trede blijkt dat een deel van de regionale behoefte uit trede één, niet binnen bestaand stedelijk gebied van de regio kan plaatsvinden, nagaan in hoeverre kan worden voorzien in die behoefte op locaties die gebruik makend van verschillende middelen van vervoer passend ontsloten zijn of als zodanig kunnen worden ontwikkeld.

Deze stappen worden na elkaar doorlopen, waarbij de volgende stap afhankelijk is van de uitkomst van de voorgaande stap. De drie treden van de ladder zijn in juridisch verankerd (artikel 3.1.6, lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening), waarmee de ladder onderdeel is geworden van formele wetgeving.

De doelstelling van de ladder heeft een veelomvattend karakter. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is namelijk bepaald dat een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij *alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten* wordt nastreefd. “*Alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten*“, is in het Besluit ruimtelijke ordening vertaald als “*een nieuwe stedelijke ontwikkeling*”, en wordt hierin als volgt gedefinieerd: “*ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen*” (artikel 1.1.1, lid 1i van het Besluit ruimtelijke ordening). Uit deze definitie kan worden opgemaakt dat het niet gaat om één object van een bepaalde functie, dus niet één woning of één kantoor, maar een woningbouwlocatie of meerdere kantoren, etc. Dit betekent dat bij onderzoek naar de doorwerking van het instrument hier rekening mee

moet worden gehouden.-

### **3.3 Treden van de ladder**

Om te begrijpen wat de ladder inhoudt, is het nodig om de verschillende treden waar de ladder uit bestaat, te bestuderen. In deze paragraaf worden de verschillende treden van de ladder toegelicht.

#### *Trede 1 Actuele regionale behoefte*

Bij de eerste trede moet de beoogde ontwikkeling worden getoetst aan de actuele regionale behoefte. Hierbij zijn twee begrippen belangrijk: ‘regionaal’ en ‘actuele behoefte’. Wat precies onder ‘regionaal’ wordt verstaan, wordt in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en in het Besluit ruimtelijke ordening niet verklaard. Er is daardoor niet vooraf vastgelegd hoe ver een provincie of gemeente de vraag en het aanbod binnen andere provincies en/of gemeenten moet betrekken bij de afweging van de regionale behoefte.

Ook de actuele behoefte is niet vooraf door het ministerie bepaald, maar moet door het overheidsorgaan dat de ladder doorloopt worden gekwantificeerd. Zowel de keuze voor de regio als de specificatie van de actuele behoefte wordt door het bevoegd gezag dat de ladder voor duurzame verstedelijking toepast, gemaakt.

#### *Trede 2 Binnenstedelijk*

De tweede trede van de ladder volgt wanneer bij de eerste trede is gebleken dat er inderdaad een actuele regionale behoefte aan de functie bestaat. Doel van deze tweede trede is om na te gaan of er binnenstedelijk ruimte is om deze functie te realiseren en zo aan de behoefte te voldoen, bijvoorbeeld door transformeren, herstructureren of herbesteden.

In het Besluit ruimtelijke ordening is de volgende algemene definitie van bestaand stedelijk gebied gegeven: “*het bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur*” (artikel 1.1.1, lid 1h van het Besluit ruimtelijke ordening).

Uitkomst van de tweede trede is een selectie van binnenstedelijke locaties die beschikbaar zijn voor (her)ontwikkeling. Vervolgens kan worden bepaald of de behoefte zoals



die in de eerste trede is bepaald, binnen deze gevonden binnenstedelijke gebieden kan worden vervuld. Zo niet, dan is de derde trede van toepassing.

### *Trede 3 Multimodale ontsluiting*

Wanneer uit de eerste en tweede trede is gebleken dat de actuele regionale behoefte groter is dan de binnenstedelijke mogelijkheden om in die behoefte te voorzien, wordt volgens de ladder naar buitenstedelijke locaties gezocht. Bij de keuze voor een buitenstedelijke locatie moet worden nagegaan in hoeverre kan worden voorzien in de behoefte op een locatie die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten is of als zodanig wordt ontwikkeld. De term ‘passend’ is niet afgebakend of toegelicht in het Besluit ruimtelijke ordening of de Handreiking. Wat er precies mee wordt bedoeld is daardoor niet vastgelegd, met het gevolg dat het bepalen van wat passend is, aan de geadresseerde overheid wordt overgelaten.

In aanvulling op de doelstelling van de ladder kan bij iedere trede van de ladder een eigen doelstelling worden onderscheiden. Iedere trede heeft namelijk een eigen thema: de eerste trede gaat over regionale behoefte, de tweede trede over binnen- versus buitenstedelijk en de derde over ontsluitingswijze. Als gevolg hiervan kunnen drie doelstellingen – voor iedere trede één – worden bepaald:

- Bij de eerste trede is het doel om het aanbod, oftewel de ontwikkeling, te laten aansluiten op de behoefte, zodat eventuele overproductie van de functie, zoals dat momenteel bij bedrijventerreinen en kantorenlocaties aan de hand is (zie Olden, 2010 en Janssen-Jansen, 2010) wordt beperkt of voorkomen. Doordat als gevolg van de eerste trede van de ladder, vooraf de behoefte aan de functie, niet alleen binnen de gemeente, maar binnen de regio, inzichtelijk moet worden gemaakt, en de ontwikkeling op deze behoefte aan moet sluiten, wordt vraag en aanbod beter op elkaar afgestemd.
- De doelstelling van de tweede trede is gericht op het zoveel mogelijk binnenstedelijk realiseren van de functie, om verdichting te stimuleren en uitdijning te beperken. Binnenstedelijke ontwikkelingen zijn vaak duurder dan buitenstedelijke (Hoek e.a., 2011, p. 24), waardoor ontwikkelingen als gevolg van economische afwegingen eerder buitenstedelijk dan binnenstedelijk plaatsvinden. De tweede trede van de ladder heeft als doel dat eerst de binnenstedelijke opties worden benut voordat uitbreiding plaatsvindt.

- Het doel van de derde trede is erop gericht de nieuwe functie voor verschillende vervoersmiddelen bereikbaar te maken, die passend zijn bij deze functie. De bedoeling hiervan is dat een nieuwe functie op een buitenstedelijke locatie niet enkel door middel van bijvoorbeeld autoverkeer wordt ontsloten, maar ook door openbaar vervoer. Dat erbij is voorgeschreven dat de ontsluiting ‘passend’ moet zijn, geeft daarbij aan dat het type ontsluiting moet worden afgestemd op het type ontwikkeling, zonder dat duidelijk wordt wat wordt verstaan onder een passende ontsluiting.

De doelstelling van de derde trede is vager dan de doelstellingen van de eerste twee treden, wat wordt veroorzaakt door het subjectieve begrip ‘passend’. Er is niet gespecificeerd wanneer een ontsluitingswijze passend is bij een ontwikkeling. Dit wordt aan de geadresseerde overheid overgelaten. Door dit aspect zo globaal te houden, bestaat de kans dat de geadresseerde overheden bij deze trede niet weten wat er wordt bedoeld of een interpretatie vinden die voor hen zelf wenselijk is, maar niet bijdraagt aan de doelstelling van ‘een duurzame verstedelijking’. Het op deze wijze formuleren van de derde trede roept de vraag op of de opsteller van de ladder, het ministerie, hier een vooraf bepaald inhoudelijk doel voor ogen heeft of dat het enkel gaat om het procesmatige doel van de transparante besluitvorming, en de motivering belangrijker is dan de keuze zelf.

Verder is de keuze van de inhoud van de derde trede van de ladder, waarbij uitsluitend de ontsluitingswijze centraal wordt gesteld, opmerkelijk. De doelstelling van de ladder in aanmerking genomen, zou een meer integrale afweging bij buitenstedelijke locaties, waarbij bijvoorbeeld ook de landschappelijke kwaliteiten van een gebied in aanmerking worden genomen, beter aansluiten. De SER-ladder bevatte wel een dergelijke integrale afweging, wat het nog opvallender maakt dat hier bij de ladder voor duurzame verstedelijking niet voor is gekozen. Deze keuze wordt niet toegelicht in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. In de Handreiking bij de ladder voor duurzame verstedelijking (zie paragraaf 3.4) wordt bij de ‘veelgestelde vragen’ bij de derde trede wel kort aandacht aan de keuze besteed. Een veelgestelde vraag luidt: “*Waarom bevat de ladder geen afzonderlijke trede over toetsing voor landschappelijke en ecologische kwaliteit?*” (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013), waarop als antwoord wordt gegeven dat “*de ladder voor duurzame verstedelijking wordt ingevoerd met het doel bij te dragen aan een zorgvuldige afweging van alle ruimtevrage functies waartoe be-*

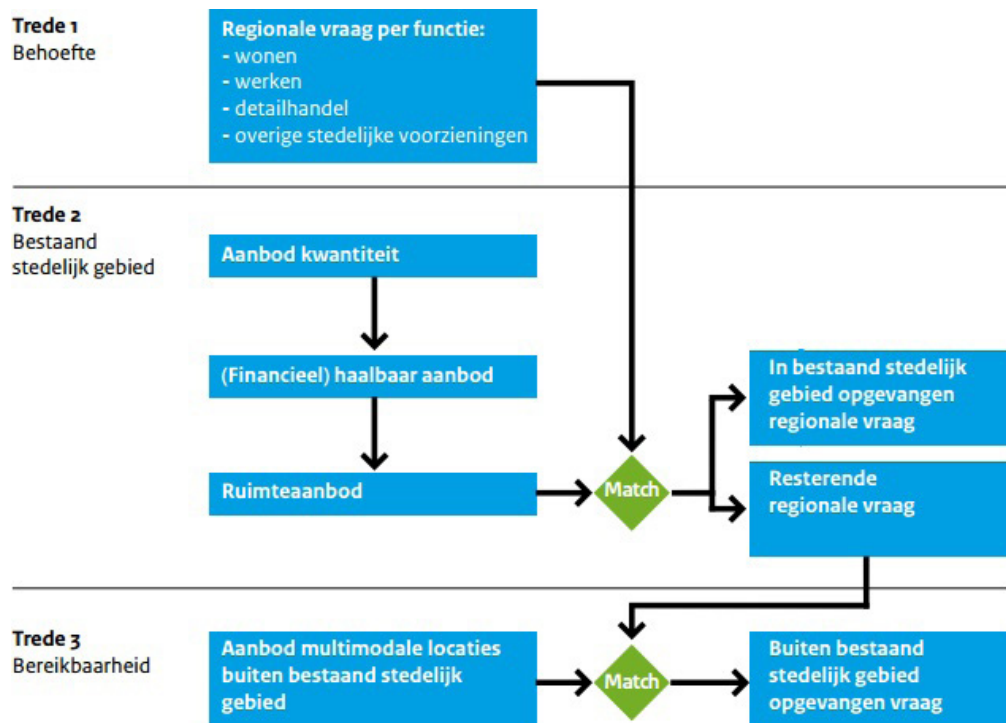
*houd van landschappelijke en ecologische kwaliteit gerekend kan worden*” (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). Met de treden waaruit de ladder bestaat vindt een toets aan de ruimtelijke kwaliteit van locaties echter niet plaats en het hier geciteerde antwoord van de Handreiking verklaart niet waarom deze toets niet voorkomt. Een mogelijke verklaring is dat bij een bredere aanpak te veel overlap zou ontstaan met andere instrumenten, zoals de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) en milieueffectrapportage (m.e.r.). Echter, de ladder voor duurzame verstedelijking zou ook juist een geschikt instrument kunnen zijn om deze instrumenten te integreren. Waar de m.e.r. milieueffecten in kaart moet brengen, en de MKBA gericht is op de maatschappelijke effecten, zou de ladder voor duurzame verstedelijking een duurzaamheidsdoelstelling kunnen hebben, waarbij, zoals in hoofdstuk 1 is toegelicht, drie onderwerpen: people, planet, profit, centraal staan. Waar nu nog aparte instrumenten bestaan voor de verschillende onderwerpen, zou de ladder voor duurzame verstedelijking deze instrumenten kunnen samenbrengen in één instrument, waar het gaat om zowel milieueffecten (planet), maatschappelijke effecten (people), als economische effecten (profit). Op deze manier zouden al deze effecten in samenhang kunnen worden afgewogen, waar de huidige m.e.r. en MKBA in worden geïntegreerd. Met de huidige formulering van de drie treden is echter gekozen voor een aparte afweging, dat naast de bestaande instrumenten bestaat.

Tussen de formulering en doelstelling van de verschillende treden, wordt een onderscheid geconstateerd tussen de eerste trede en de twee laatste treden. De eerste trede heeft meer een voorschrijvend karakter dan de volgende twee: voordat de ontwikkeling verder mag worden gebracht, moet zijn aangetoond dat er sprake is van een actuele regionale behoefte. De volgende twee treden hebben een ‘zachtere’ aard, waarbij de geadresseerde overheid zelf een afweging maakt of de volgens de ladder optimale verstedelijking in dat specifieke geval mogelijk en optimaal is. Bij de tweede trede moet namelijk worden beschreven in hoeverre de functie binnenstedelijk kan worden gerealiseerd, in plaats van dat wordt voorgeschreven dat deze, waar mogelijk, binnenstedelijk plaatsvindt en bij de derde trede moet worden beschreven in hoeverre wordt voorzien in een multimodale ontsluiting, in plaats van dat er móet worden voorzien in een multimodale ontsluiting. Dit lijkt wellicht slechts een nuanceverschil, maar gelet op de verschillende te onderscheiden typen beleid, zoals in hoofdstuk 2 beschreven, kan dit verschil invloed hebben op het type doorwerking. De treden kunnen namelijk

onder verschillende typen beleid worden geschaard. Zo heeft de eerste trede voornamelijk raakvlakken met het zogenaamde ‘kaderstellend beleid’, terwijl de tweede en derde trede meer passen in het ‘intentiebeleid’. In paragraaf 3.7 wordt hier verder op ingegaan, waarbij ook uiteen wordt gezet of voor de verschillende treden een andere doorwerkingsgradatie kan worden verwacht.

### **3.4 Handreiking bij de ladder voor duurzame verstedelijking**

Voor de toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking is door het ministerie van Infrastructuur en Milieu een Handreiking opgesteld: de ‘Handreiking bij de ladder voor duurzame verstedelijking’ (verder: de Handreiking). Bedoeling van deze Handreiking is om “*decentrale overheden te ondersteunen bij de toepassing van de ladder*” (Ministerie Infrastructuur en Milieu, 2013). In de Handreiking wordt een schema gegeven dat de verschillende treden behandelt. Per trede is een uitleg en specificatie gegeven van de manier waarop deze moet worden toegepast. Dit schema is in figuur 3.1 weergegeven.



Figuur 3.1 Ladder voor duurzame verstedelijking, Bron: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013

Bij trede 1 wordt in de Handreiking onderscheid gemaakt tussen de functies ‘wonen’, ‘werken’, ‘detailhandel’ en ‘overige stedelijke voorzieningen’. Opvallend is dat infrastructuur hier niet apart wordt genoemd, terwijl deze wel in de doelstelling (zie paragraaf 3.2) wordt geformuleerd. In de Handreiking wordt bij de eerste trede aangegeven op welke manier de regionale behoefte van een functie kan worden bepaald, door de regio en de toekomstige regionale vraag inzichtelijk te maken.

De Handreiking geeft bij deze eerste trede aan op welke manier de actuele regionale behoefte kan worden bepaald. Over het begrip ‘regionaal’ wordt gesteld dat, hoewel er “niet een kant-en-klaar recept kan worden gegeven, het het meest praktisch is om aan te sluiten bij bestaande regio-indelingen” (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). Wat betreft *actuele behoefte* geeft de handreiking uitleg over verschillende functies, waarbij wordt uiteengezet dat de behoefte bestaat uit de vraag naar een functie minus het aanbod, en dat leegstand ook moet worden meegerekend. Verder wordt aangegeven dat het zowel gaat om de kwantitatieve als de kwalitatieve behoefte. Met kwalitatief wordt bedoeld dat de kwaliteiten van de woonomgeving centraal staan en deze kunnen worden vertaald naar woonmilieus van verschillende detailniveaus. In het voorbeeld van verschillende woonmilieus worden verschillende maten van stedelijkheid (centrum stedelijk tot landelijk wonen en werkgebied) onderscheiden. Onder kwantitatieve vraag wordt aantallen woningen verstaan, waarbij indelingen in woningtypen worden gemaakt zoals bijvoorbeeld grondgebonden/niet grondgebonden, huur/koop, prijsklasse etc. (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). Er wordt echter niet voorgeschreven welke classificatie gehanteerd moet worden, dit is aan de bevoegde overheid zelf om te bepalen wat de meest geschikte indeling is. Door deze benadering, waarbij het rijk beleid formuleert, maar de invulling ervan (grotendeels) bij de uitvoerende overheid ligt, kan deze trede worden gespecificeerd als kaderstellend of strategisch beleid, in plaats van als direct beleid, zoals in paragraaf 2.2 is toegelicht. En hoewel de trede niet is geformuleerd in de vorm van ‘ja, mits...’ of ‘nee, tenzij...’, komt deze eerste trede het meest overeen met kaderstellend beleid, aangezien het rijk vooraf een kader heeft neergezet, waarbinnen de geadresseerde overheid een afweging kan maken.

Bij de tweede trede geeft de Handreiking aan dat bij de beoordeling of er binnenstedelijk ruimte beschikbaar is voor de te ontwikkelen functie, met twee aspecten rekening moet worden gehouden: a) de beschikbare ruimte en b) de (financiële) haalbaarheid van de intensivering (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). Hieruit kan worden opgemaakt dat, wanneer er wel binnenstedelijk ruimte beschikbaar is, maar de ontwikkeling op deze plaats financieel niet haalbaar is, deze locatie niet wordt meegenomen in de selectie van beschikbare binnenstedelijke gebieden. Verder is, aanvullend op de definitie van ‘bestaand stedelijk gebied’ zoals opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (zie paragraaf 3.3), aangemerkt dat op basis van de gebiedsspecifieke situatie moet worden bepaald wat onder stedelijk gebied valt. Ook dit is dus een overweging

van de overheid die het besluit neemt (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013).

In de handreiking zijn aanknopingspunten beschreven voor het bepalen van de beschikbare ruimte. Hiertoe is een checklist 'Ruimtwinst' opgenomen, waarin veelvoorkomende problemen zijn benoemd die kans bieden voor ruimtwinst, zoals onzorgvuldig ruimtegebruik, negatieve belevingswaarde, veroudering etc. Wanneer op basis van deze hulpmiddelen de beschikbare binnenstedelijke ruimte in kaart is gebracht, kan worden bepaald of de gevonden locaties haalbaar zijn voor de beoogde ruimtelijke ontwikkeling. Hierin worden drie onderdelen onderscheiden: a) wenselijkheid (draagvlak) b) wet- en regelgeving en c) financiën. Bij het onderdeel financiën wordt aangegeven dat wanneer de kosten van een inbreidingslocatie worden vergeleken met een uitleglocatie, bij deze laatste ook de kosten voor (een nieuwe) ontsluiting moeten worden meegerekend (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). Dit laatste is bedoeld om het verschil in kosten tussen ontwikkelingen op binnen- en buitenstedelijke locaties te verminderen en betekent dus dat bij de tweede trede ook een (financiële) vergelijking moet worden gemaakt met uitleglocaties, waar eventuele nieuw aan te leggen infrastructuur mee moet worden gerekend in de kosten. Dit betekent dat in deze tweede trede al een voorzet wordt gedaan voor de derde trede wanneer deze aan de orde komt, doordat de kosten van mogelijke buitenstedelijke locaties worden vergeleken met binnenstedelijke locaties.

In de Handreiking voor de derde trede is toegelicht dat met deze trede wordt bedoeld dat een locatie op meerdere vervoerswijzen moet worden ontsloten, '*passend bij de schaal en de functie van de ontwikkeling*' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). Wat passend is moet, zo is in de Handreiking aangegeven, per ontwikkeling worden bepaald. Aangegeven wordt dat het gebied niet persé met het openbaar vervoer hoeft te worden ontsloten, maar het ook een combinatie van autowegen en fietspaden kan zijn (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). Het is aan de beslissende overheid om te bepalen welk type ontsluiting past bij een ontwikkeling van een bepaalde schaal en functie.

### 3.5 Handreiking versus Besluit ruimtelijke ordening

De in de vorige paragraaf beschreven Handreiking bij de ladder voor duurzame verstedelijking bevat veel extra informatie over de toepassing van de ladder ten opzichte van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en het Besluit ruimtelijke ordening (verder: Bro) en speelt daarom een rol bij onderzoek naar doorwerking van de ladder. Bij het doorwerkingsonderzoek kan door deze extra toelichting specifieker worden nagegaan in hoeverre het instrument doorwerkt. In plaats van enkel de doorwerking van de formele inhoud van de treden na te gaan, kan worden onderzocht in hoeverre de ladder wordt toegepast zoals in de Handreiking is beschreven. In dit kader is het van belang om te constateren dat er een aantal verschillen tussen de Handreiking en de regels van het Bro kan worden onderscheiden. Op basis van de formulering van de verschillende treden kan worden geconstateerd dat de Handreiking een striktere uitleg van de ladder geeft dan op basis van het Bro kan worden opgevat. Dit geldt voor de tweede en derde trede. Zo staat in de Handreiking bij de tweede trede in het schema de vraag 'is de regionale behoefte op te vangen binnen het bestaand stedelijk gebied?'. Wanneer het antwoord ja is, geeft het schema aan dat de motivering klaar is. Dit impliceert dat, wanneer er binnenstedelijk ruimte is voor de behoefte, dit ook binnenstedelijk moet worden opgelost, terwijl dit niet uit de formulering in het Bro blijkt, die meer indicatief van aard is. Wat betreft de derde trede staat in de Handreiking 'zoek een locatie die multimodaal ontsloten is of kan worden voor de resterende regionale behoefte'. Hiermee wordt dus aangegeven dat de ontwikkeling, voor zover deze buitenstedelijk wordt gerealiseerd, multimodaal moet worden ontsloten. Dit in tegenstelling tot de tekst in het Bro, die ook voor deze derde trede een indicatief karakter heeft. In de verdere toelichting van de Handreiking wordt dit echter genuanceerd, doordat bij de tweede trede wordt aangegeven dat bij het zoeken naar binnenstedelijke locaties ook de wenselijkheid en het financiële aspect mee moet worden genomen. Het is dan dus mogelijk dat er binnenstedelijke locaties beschikbaar zijn, maar dat de kosten van ontwikkeling van de behoefte op deze locaties te hoog zijn, waardoor de vraag of de behoefte binnenstedelijk op te vangen is, met nee kan worden beantwoord. Deze verschillen in formulering zijn voor dit onderzoek relevant omdat deze het verschil tussen de twee doelstellingen, zoals beschreven in 3.2 onderstrepen. De regels zoals deze in het Bro zijn geformuleerd, benadrukken de procesmatige doelstelling, omdat deze bepalen dat wel een beschrijving van de treden aan het besluit ten grondslag moet liggen, maar niet



voorschrijven welke keuzes gemaakt moeten worden. De formulering van de Handreiking benadrukt in eerste instantie de inhoudelijke doelstelling, omdat dit met name gericht is op het binnenstedelijk oplossen van ruimtevrage functies en, indien dit niet mogelijk blijkt, het multimodaal ontsluiten van nieuwe functies. De uitwerking van de Handreiking geeft echter ook ruimte aan de procesmatige doelstelling, aangezien ook hier wordt aangegeven dat het doorlopen van de treden van de ladder verplicht is, maar dat het maken van keuzes per trede een verantwoordelijkheid is van de geadresseerde overheid (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). Beide doelstellingen zijn daardoor met elkaar verweven en dienen, zoals in paragraaf 3.2 al werd geconstateerd, beiden te worden onderzocht.

### 3.6 Betrokken actoren

Door de wijze van formulering in het Besluit ruimtelijke ordening is de ladder specifiek gericht aan provincies en gemeenten. De ladder is namelijk als volgt in het Besluit opgenomen: “*De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden: [...]*” en “*het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op een provinciale verordening die een locatie voor stedelijke ontwikkeling aanwijst*” (artikel 3.1.6, lid 2 en 3 van het Besluit ruimtelijke ordening). Het is dus een instrument van het rijk, geadresseerd aan provincies en gemeenten. Meer specifiek: aan de afdeling bij de provincie die verordeningen opstelt en bij de gemeente aan de afdeling die bestemmingsplannen opstelt. Dit laatste, wie binnen de gemeente of provincie de ladder moet doorlopen is van belang voor het doorwerkingsonderzoek, omdat het de vraag is of dit de plek binnen een gemeente of provincie is die de ladder het meest effectief kan toepassen. De afdeling die een bestemmingsplan of verordening opstelt, hoeft niet dezelfde te zijn als de afdeling waar plannen worden gemaakt en ontwikkellocaties worden aangewezen. Het is mogelijk dat een bestemmingsplan pas wordt gemaakt nadat een ontwikkellocatie is aangewezen, waarbij het doel van het bestemmingsplan is om die locatie een juridische titel voor ontwikkeling te geven. Wanneer in dat geval pas bij het opstellen van het bestemmingsplan de ladder wordt doorlopen, heeft de ladder dus geen invloed gehad op de locatiekeuze, die al eerder plaats heeft gevonden. In dit onderzoek wordt nagegaan in hoeverre de ladder een rol heeft in de fase voorafgaand aan de vaststelling van een bestemmingsplan.

Daarnaast is de ladder enkel gericht aan gemeenten en provincies; niet aan private partijen, woningbouwcorporaties, projectontwikkelaars, andere grondeigenaren et cetera. Er wordt daarmee aangenomen dat het overheidsorgaan, provincie of gemeente, een belangrijk aandeel heeft bij de aanwijzing van een ontwikkellocatie en deze objectief kan bepalen. Door de verantwoordelijkheid bij de gemeente en provincie te leggen, wordt er van uitgegaan dat deze geen eigen belangen hebben en dus een transparante, objectieve afweging maken. Echter, gemeenten hebben vaak eigen grondposities, waardoor het de vraag is of het wel juist is om er van uit te gaan dat een objectieve en transparante afweging bij gemeenten plaatsvindt (Janssen-Jansen, 2010, p.27). In deze thesis wordt nagegaan in hoeverre eigen, gemeentelijke, belangen meespelen bij het al dan niet doorwerken van de ladder.

In het vorige hoofdstuk kwam aan de orde dat het begrip ‘actoren’ in brede en in enge zin kan worden opgevat, waarbij met actoren in enge zin de publieke actoren wordt bedoeld: de beleidsopsteller en geadresseerden. In dit geval zijn dat het rijk, als beleidsopsteller, en provincies en gemeenten als geadresseerden. Met actoren in brede zin wordt bedoeld: alle betrokken actoren, dus ook private partijen zoals, in dit geval, woningbouwcorporaties, projectontwikkelaars, particuliere grondeigenaren, etc. In het geval van de ladder voor duurzame verstedelijking is het beleid uitsluitend direct gericht aan publieke partijen: provincies en gemeenten. Meer specifiek is de ladder in het Bro gericht aan provinciale verordeningen en gemeentelijke bestemmingsplannen, en dus aan de afdelingen Ruimtelijke ordening bij de provincies en gemeenten. In dit onderzoek wordt daarom nagegaan of de boodschap bij deze partijen ook daadwerkelijk is overgekomen (communicatieniveau), of deze wordt overgenomen (conformiteitsniveau) en of deze door die partijen wordt toegepast (gebruiksniveau).

### 3.7 Relatie met doorwerking

In deze paragraaf wordt een relatie gelegd tussen de methodologie doorwerking en de ladder voor duurzame verstedelijking: er wordt toegelicht waarom de doorwerking van dit instrument wordt onderzocht en welk type doorwerking, zoals in hoofdstuk 2 onderscheiden, voor de ladder kan worden verwacht.

Uit het voorgaande hoofdstuk is gebleken dat doorwerking voornamelijk bruikbaar is

om de effecten van strategisch beleid te meten. In paragraaf 2.2 is in beeld gebracht wat de kenmerken zijn van strategisch beleid en wat hieronder wordt verstaan. Samenvattend heeft strategisch beleid de volgende kenmerken: lange termijn, niet bindend, indicatief, veel invloed uitvoerende overheid en andere actoren.

#### *Lange termijn*

Zoals eerder is beschreven, is de ladder opgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Deze visie richt zich op 2040: achtentwintig jaar na vaststelling van de visie. Hoewel er geen uitspraken zijn over wat lange termijn precies is, kan hiervan worden geconcludeerd dat er sprake is van lange termijn beleid. Omdat de ladder deel uitmaakt van de Structuurvisie en het doel van de ladder (een zorgvuldig ruimtegebruik en transparante besluitvorming) is gericht op het jaar 2040, voldoet de ladder aan het criterium van lange termijn beleid.

#### *Niet bindend*

In de voorgaande paragrafen is beschreven hoe de ladder werkt, en welke eisen er aan de geadresseerden worden gesteld. Hoewel het doorlopen van de ladder wettelijk verplicht is, en dus als ‘bindend’ kan worden gekwalificeerd, is de manier waarop de ladder wordt doorlopen, niet bindend vastgelegd. Dit geldt althans voor de tweede en derde trede, waar de wettekst alleen een beschrijving eist, niet een verplichting van invulling in bestaand stedelijk gebied. De laatste twee treden kunnen daarmee inderdaad als ‘niet-bindend’ worden beschouwd omdat, hoewel het de bedoeling is om zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren, en daarmee ontwikkelingen zoveel mogelijk binnenstedelijk plaats te laten vinden, het aan het uitvoerende overheidsorgaan zelf is om te bepalen of hieraan wordt voldaan. De eerste trede echter, kan wel als bindend worden beschouwd. Hier is ook in de wettekst voorgeschreven dat, voordat tot ontwikkeling wordt overgegaan, moet worden voldaan aan een regionale behoefte.

#### *Indicatief*

Strategisch beleid is richtinggevend en schrijft geen afgebakende maatregelen voor die moeten worden overgenomen of uitgevoerd. Bij de ladder voor duurzame verstedelijking is er wel sprake van voorgeschreven maatregelen, namelijk het doorlopen van de ladder. Het kenmerk ‘indicatief’ is dus niet geheel van toepassing op de ladder. Echter, met name voor de tweede en derde trede, is het doorlopen ervan wel voorgeschreven,

maar de keuzes die de uitvoerende overheidsorganen maken, zijn niet voorgeschreven. Het is de bedoeling dat het doorlopen van de ladder de keuze beïnvloedt. In dat opzicht is er wel sprake van indicatief beleid.

#### *Veel invloed uitvoerende overheid en andere actoren*

De effecten van strategisch beleid kunnen niet één op één worden gemeten, onder andere doordat de uitvoerende overheidsorganen en andere betrokken actoren invloed op het beleid kunnen uitoefenen. Bij de ladder is dit, zoals ook uit het voorgaande al blijkt, ook het geval. De provincies en gemeenten moeten de ladder doorlopen, maar hebben invloed in de manier waarop ze dit doen, welke keuzes zij maken en welke argumenten zij gebruiken (zie paragraaf 3.4).

## **3.8 Conclusie**

In deze concluderende paragraaf wordt op basis van de voorgaande paragrafen antwoord gegeven op de vraag welk soort doorwerkingsonderzoek het meest geschikt is voor het meten van de mate van doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking. Hieronder wordt eerst beschreven waarom doorwerkingsonderzoek naar de ladder relevant is, vervolgens wordt beschreven waarom de ladder een geschikt instrument is om de doorwerking van te onderzoeken. Hierin wordt een focus aangebracht op het onderzoek: op basis van de voorgaande paragrafen worden keuzes voor de verdere afbakening van het onderzoeksonderwerp toegelicht en gemotiveerd. Tot slot wordt een conclusie gegeven over de factoren die van invloed (kunnen) zijn op de doorwerking van de ladder.

#### *Waarom doorwerkingsonderzoek naar de ladder?*

Zoals in hoofdstuk 1 al is besproken en in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk verder is toegelicht, sluit het instrument van de ladder voor duurzame verstedelijking aan op een discussieonderwerp dat de laatste jaren sterk in de belangstelling staat bij wetenschappelijk onderzoek: uitbreiding (sprawl) versus verdichting. Vaak wordt gepleit voor verdichting in plaats van uitbreiding als het gaat om duurzaamheid. Dit is ook het uitgangspunt waar de ladder voor duurzame verstedelijking op is gebaseerd. De ladder is het meest actuele Nederlandse instrument die de doelstelling heeft uitbreiding tegen te gaan en verdichting te stimuleren. Dit actuele, en sinds 1935 (zie Breheny, 1996,



pp.15-18) wetenschappelijk relevante karakter van het onderwerp is de eerste reden dat er voor is gekozen de doorwerking van dit instrument te onderzoeken.

De tweede reden dat het interessant is om de mate van doorwerking van dit instrument te onderzoeken is de dubbele doelstelling ervan. Zoals in paragraaf 3.2 van dit hoofdstuk is toegelicht, heeft de ladder zowel een procesmatige als een inhoudelijke doelstelling. Deze twee doelstellingen kunnen afzonderlijk worden onderzocht en vergeleken, maar juist ook gezamenlijk worden geanalyseerd.

Ten derde is de aard van dit beleid een belangrijke reden om doorwerking ervan te onderzoeken. Hoewel dit beleid instrumentaal van aard is, heeft het wel een indicatief karakter. Dit type beleid is interessant voor doorwerkingsonderzoek, zoals uit hoofdstuk 2 is gebleken. Dit wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht.

#### *Strategisch beleid en mate van doorwerking in relatie tot de ladder voor duurzame verstedelijking*

Op basis van de analyse in paragraaf 3.7 kan worden geconcludeerd dat de ladder voor duurzame verstedelijking niet in z'n geheel voldoet aan de kenmerken van strategisch beleid: in plaats van dat alleen de doelstelling wordt genoemd, zoals bij intentiebeleid, wordt hier ook aangegeven op welke manier de provincies en gemeenten dit doel kunnen bereiken. Toch zijn er ook veel overeenkomsten met strategisch beleid. Hoewel de stappen om tot een locatiekeuze voor nieuwe ontwikkelingen te komen zijn voorgeschreven, is daarbinnen veel vrijheid voor initiatief en invloed van die provincies en gemeenten mogelijk. Gelet op de verschillende typen beleid zoals die in paragraaf 2.2 zijn gespecificeerd, kan de ladder worden geplaatst tussen kaderstellend- en intentiebeleid. Uit hoofdstuk 2 is gebleken dat doorwerking goed kan worden toegepast bij strategisch beleid. Omdat de ladder voldoet aan veel van de kenmerken van strategisch beleid, is doorwerking een geschikte methodologie om op de ladder voor duurzame verstedelijking toe te passen. Hierbij moet worden aangemerkt dat dit met name voor de tweede en derde trede geldt. De eerste trede heeft meer een kaderstellend karakter. De tweede trede van de ladder kan als belangrijkste trede van de ladder worden beschouwd, omdat hier aan de ene kant wordt voortgeborduurd op de uitkomsten van de eerste trede, en aan de andere kant wordt voorgesorteerd op de derde trede, zo bleek uit paragraaf 3.4. De tweede trede komt namelijk pas aan de orde wanneer de eerste trede

is toegepast en er dus is gebleken dat er sprake is van een actuele regionale behoefte. Bij deze tweede trede moeten binnenstedelijke ontwikkelingslocaties worden gezocht, maar deze moeten in deze fase ook al financieel worden vergeleken met mogelijke buitenstedelijke locaties. Echter, gebleken is ook dat de drie treden zo verschillend van aard zijn, dat kan worden verwacht dat de doorwerking van één van de treden niet automatisch betekent dat de andere treden in dezelfde mate doorwerken. Om deze reden wordt de doorwerking van alle drie de treden onderzocht.

#### *Focus onderzoek en onderzoeksobject*

De ladder voor duurzame verstedelijking is gericht op alle nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Dit doorwerkingsonderzoek wordt beperkt tot nieuwe woningbouwlocaties omdat 'alle nieuwe stedelijke ontwikkelingen' een erg breed scala aan type ontwikkelingen en daarmee samenhangende type actoren en aspecten is en het voor dit onderzoek te ver strekt om deze allemaal te onderzoeken. De reden dat voor nieuwe woningbouwlocaties is gekozen, is dat deze niet in de vertaling van de SER-ladder naar de Nota Ruimte is opgenomen, en het voor dit type ontwikkeling dus een nieuw instrument is, waarvan de doorwerking nog niet is onderzocht. Ten tweede is in relatie tot suburbanisatie, zoals in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk besproken, woningbouw na de bekende leegstand van bedrijventerreinen en kantoren, een functie die recent in de belangstelling staat met betrekking tot leegstandstoename in bepaalde gebieden (Verwest en van Dam, 2010, p. 7).

Uit hoofdstuk 2 volgde dat het belangrijk is vanuit welk standpunt doorwerkingsonderzoek wordt verricht, omdat dit invloed kan hebben op de uitkomsten van het onderzoek. De ladder voor duurzame verstedelijking is gericht aan publieke actoren, namelijk provincies en gemeenten. Daarom wordt in dit geval de doorwerking van de ladder vanuit het publieke standpunt onderzocht. Er is voor gekozen om de doorwerking bij gemeenten te onderzoeken, omdat verwacht wordt dat deze eigen belangen hebben die meespelen bij het al dan niet doorwerken van de ladder voor duurzame verstedelijking. In dit onderzoek wordt nagegaan of dat inderdaad het geval is. Daarbij richt het onderzoek zich op de afdeling Ruimtelijke ordening bij gemeenten, omdat de ladder voor duurzame verstedelijking is gericht aan deze afdeling. De doorwerking wordt onderzocht vanuit het standpunt van deze afdelingen van de gemeenten, omdat de ladder voor duurzame verstedelijking nog te kort bestaat, sinds 2012, om het standpunt

van de beleidsopsteller, het ministerie, in kaart te kunnen brengen. Er kan wel worden nagegaan hoe de geadresseerden omgaan met het beleid, maar het standpunt van de beleidsopsteller daarover wordt pas na implementatie van het beleid gevormd, waardoor het nu te vroeg is om dit te onderzoeken.

Verder wordt in dit onderzoek naast de, zoals in hoofdstuk 2 beschreven, formele doorwerking, ook de materiële doorwerking gemeten, oftewel het draagvlak voor het beleidsinstrument. Hoewel de ladder nog maar kort bestaat wordt toch nagegaan hoe de afdelingen Ruimtelijke ordening bij de gemeente tegen het instrument aankijken, omdat dit iets zegt over het waarom van de formele doorwerking. Ook voor de materiële doorwerking wordt het onderzoeksobject de afdelingen Ruimtelijke ordening van gemeenten, onderzocht en niet de opsteller van het beleid, het ministerie.

Uit de voorgaande paragrafen is gebleken dat de Handreiking bij de ladder voor duurzame verstedelijking een belangrijke rol heeft bij de toepassing van de ladder. In de handreiking wordt namelijk veel extra informatie gegeven over de manier waarop de ladder moet worden toegepast ten opzichte van het Besluit ruimtelijke ordening. De handreiking lijkt door de formulering van de treden, in eerste instantie met name gericht op de inhoudelijke doelstelling van de ladder. Echter, wanneer de gehele handreiking in aanmerking wordt genomen, wordt geconstateerd dat de handreiking ook de procesmatige doelstelling nastreeft en dat beide doelstellingen met elkaar zijn verweven. Om deze reden worden in dit onderzoek beide doelstellingen onderzocht.

#### *Externe invloedsaspecten*

Uit de voorgaande paragrafen kunnen verschillende aspecten worden onderscheiden die van invloed zijn op de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking. Hieronder worden de verschillende (mogelijke) invloeden op doorwerking van de ladder besproken.

Geconstateerd wordt dat gemeentelijke belangen invloed kunnen hebben op de doorwerking van de ladder. Daarmee samenhangend krijgt de afdeling Ruimtelijke ordening van een gemeente input van andere afdelingen, die deze andere belangen vertegenwoordigen. Deze afdelingen binnen de gemeente staan relatief dichtbij de afdeling Ruimtelijke ordening, vergeleken met actoren buiten de gemeente, en zullen daardoor

een grotere invloed hebben dan externe actoren zoals omwonenden. Behalve andere afdelingen binnen de gemeente zullen ook andere overheden, zoals rijk, provincie en waterschap, met hun eigen belangen, invloed hebben op de doorwerking van de ladder. Zij zullen daarbij naar verwachting aansluiten op hun beleidsdoelstellingen. Dit beleid van andere overheden, maar ook dat van de gemeente zelf, kan van invloed zijn op de doorwerking. Daarnaast zal de politiek binnen de verschillende overheidslagen, zowel van de gemeente zelf als van andere overheden, ook met eigen belangen invloed hebben op de doorwerking.

Harder dan beleidsdoelstellingen is wet- en regelgeving, waar het bijvoorbeeld gebiedsbescherming betreft, zal dit voor een gedeelte overlap vertonen met de ladder en heeft daardoor naar verwachting een positieve invloed op de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking.

Hiernaast is aan de orde gekomen dat andere instrumenten van invloed kunnen zijn op de doorwerking van de ladder. Hoewel deze instrumenten, zoals de MKBA en m.e.r., naast elkaar bestaan, kan worden verwacht dat deze ook gelijkenissen kennen en enige overlap vertonen en daardoor het toepassen van een ander instrument een positieve invloed heeft op de doorwerking van de ladder.

Tot slot neemt de provincie een aparte plaats in bij de invloedsaspecten. Dit betreft niet alleen een externe invloed, maar vormt een tweede bron van doorwerking. De ladder is namelijk niet alleen op gemeenten, maar ook op provincies gericht. Het provinciaal beleid is op zijn beurt weer gericht op gemeenten. Bij onderzoek naar de doorwerking van de ladder is dit een belangrijk gegeven om rekening mee te houden, omdat wanneer blijkt dat geen direct doorwerking plaatsvindt, wel indirecte doorwerking, via de provincie kan bestaan.

# 4 Methodologie

## 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk licht toe op welke manier de probleemstelling zoals deze in hoofdstuk 1 is geformuleerd, wordt onderzocht. In deze inleiding wordt eerst een korte samenvatting gegeven van de in eerdere hoofdstukken gemaakte keuzes.

In het eerste hoofdstuk van deze thesis is het onderwerp geïntroduceerd, waarbij de achtergrond en context van het onderwerp zijn toegelicht en de probleemstelling is geformuleerd. Geconstateerd is dat er een lange beleidsgeschiedenis aan de ladder voor duurzame verstedelijking is voorafgegaan, waarin verschillende ideeën over het ordenen van de ruimte aan de orde zijn geweest. Eén van deze ideeën was het concept ‘de compacte stad’ (Spit en Zoete, 2006, pp.163-164), een concept dat ook ten grondslag ligt aan de ladder voor duurzame verstedelijking. Ook is in de voorgaande hoofdstukken gebleken dat er een gelijksoortig instrument met eenzelfde doelstelling bestond voordat de ladder voor duurzame verstedelijking bestond: de SER-ladder. Deze SER-ladder was gericht op bedrijventerreinen, waarvan is geconcludeerd dat, ondanks dit instrument, toch overproductie heeft plaatsgevonden (Olden, 2010; Janssen-Jansen, 2010). Hoewel de ladder voor duurzame verstedelijking een verplichting is en de SER-ladder dat niet was, blijft het de vraag of dit instrument bijdraagt aan de eigen doelstellingen. Het is echter nog te vroeg om na te kunnen gaan in hoeverre de doelstellingen worden bereikt, omdat de ladder voor duurzame verstedelijking pas recent, in 2012, is geïntroduceerd. Wel is het mogelijk om na te gaan in hoeverre de decentrale overheden de ladder toepassen in hun beleid. Oftewel: of, en in welke mate, de ladder voor duurzame verstedelijking doorwerkt in het ruimtelijke ordeningsbeleid van decentrale overheden. Daarbij richt dit onderzoek zich op nieuwe woningbouw, omdat deze functie, na leegstand van bedrijventerreinen en kantoren, recent in de belangstelling staat met betrekking tot leegstandstoename (Verwest en van Dam, 2010, p. 7).

Uit deze introductie is de volgende probleemstelling geformuleerd:

*In welke mate werkt de ladder voor duurzame verstedelijking door naar gemeentelijk ruimtelijke ordeningsbeleid op het gebied van nieuwe woningbouw bij groeiende- en krimpgemeenten?*

In hoofdstuk 3 is toegelicht dat wordt gekozen voor gemeenten als onderzoeksobject omdat verwacht wordt dat hier ook andere, gemeentelijke belangen een rol spelen bij de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking. De reden dat in de probleemstelling onderscheid wordt gemaakt tussen groeiende- en krimpende gemeenten is in hoofdstuk 2 toegelicht. In het kort wordt met deze keuze een onderscheid tussen een krappe en een ruime woningmarkt gemaakt. Verondersteld wordt dat het verschil in doorwerking zich op drie onderdelen manifesteert:

- A. de mate van doorwerking,
- B. het type doorwerking en
- C. de invloeden op de doorwerking.

A. Op basis van de theorie over doorwerking, zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht, wordt verwacht dat de verhouding tussen vraag en aanbod invloed heeft op de mate van doorwerking van het beleid. Bij krimpende gemeenten is de vraag naar nieuwe woningen klein, waardoor concurrentie tussen omliggende gemeenten in het aanbod van woningen zal ontstaan. Zoals in hoofdstuk 2 is gebleken, leidt een dergelijke ruime markt tot minder afstemming binnen de regio. Een evenwichtige of krappe markt leidt tot meer afstemming binnen de regio (Lensink en Spit, 1994, pp. 53-54). Verwacht wordt dat hetzelfde geldt voor de toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking. Daarom wordt, ten eerste, verondersteld dat de mate van doorwerking van de ladder klein zal zijn bij krimpende gemeenten, en groot bij groeiende gemeenten.

B. Ten tweede worden verschillen in type doorwerking tussen groeiende- en krimpende gemeenten verondersteld. Verwacht wordt dat bij krimpende gemeenten doorwerking voornamelijk op het niveau van conformiteit plaatsvindt en veel minder op communicatie- en gebruiksniveau, omdat er bij krimpende gemeenten sprake zal zijn van een ruimte markt, doordat hier veel concurrentie zal bestaan in het woningaanbod met omliggende gemeenten. Bij groeiende gemeenten, waar een meer evenwichtige of zelfs krappe markt bestaat, wordt verondersteld dat doorwerking voornamelijk op communicatie- en gebruiksniveau plaatsvindt.

C. Tot slot wordt verondersteld dat de invloeden (belemmeringen en stimuli) op de mate van en het type doorwerking bij groeiende gemeenten verschillen van die bij krimpende gemeenten. Deze derde veronderstelling kent drie redenen. Ten eerste wordt verwacht dat krimpende gemeenten andere prioriteiten in het ruimtelijke ordeningsbe-

leid hebben dan groeiende gemeenten, ten tweede wordt verwacht dat de twee typen gemeenten verschillende redenen hebben om de ladder wel of niet toe te passen, en ten derde is de verwachting dat de organisatie van de twee typen gemeenten en de plaats van het ruimtelijke ordeningsbeleid daarin, van elkaar verschillen.

De drie genoemde basisveronderstellingen vormen de drie onderdelen waar het onderzoek uit bestaat: mate van doorwerking, type doorwerking en invloeden op de doorwerking. In paragraaf 4.5 worden deze onderdelen nader gespecificeerd.

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet op welke manier de probleemstelling wordt onderzocht. Op basis van het theoretisch kader in hoofdstukken 2 en 3, wordt in de paragrafen 4.2 en 4.3 het conceptueel model voor dit onderzoek gevormd en uitgewerkt, waarbij wordt aangegeven welke veronderstellingen, naast de basisveronderstellingen, nog meer aan het onderzoek ten grondslag liggen. Vervolgens worden in paragraaf 4.4 indicatoren benoemd voor de te onderzoeken concepten. Op deze manier wordt de probleemstelling onderzoekbaar gemaakt. In paragraaf 4.5 worden de deelvragen van het onderzoek geformuleerd, waarna in paragrafen 4.6 tot en met 4.8 wordt ingegaan op de onderzoeksstrategie, het onderzoeksdesign en de methode. In 4.9 ten slotte wordt de precieze werkwijze van het onderzoek toegelicht.

## 4.2 Globaal conceptueel model

In hoofdstuk 1 is het globale conceptuele model reeds weergegeven en kort toegelicht. In deze paragraaf volgt een uitgebreidere toelichting op het globale model, waarbij een verklaring wordt gegeven van de verschillende elementen waaruit het model is opgebouwd. In figuur 4.1 is het globale conceptuele model ter verduidelijking nogmaals weergegeven.

De ladder voor duurzame verstedelijking is beleid van het rijk, gericht aan provincies en gemeenten. Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is toegelicht, wordt in dit onderzoek de doorwerking van het rijksbeleid naar het ruimtelijke ordeningsbeleid van gemeenten onderzocht, waarbij een onderscheid in doorwerking wordt verwacht tussen groeiende en krimpende gemeenten. De provincie is bij de doorwerking van dit beleid betrokken, doordat de ladder voor duurzame verstedelijking ook aan de provincie is gericht en de provincie haar beleid vervolgens richt aan gemeenten. In dit onderzoek wordt de route

van het ruimtelijke ordeningsbeleid van het rijk naar gemeenten onderzocht, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de indirecte doorwerking via de provincies. In het model is deze route weergegeven met verticale pijlen van rijksbeleid direct naar beide typen gemeente en indirect, via de provincie, naar beide typen gemeenten.

Omdat de ladder nog te kort in werking is om de doelmatigheid ervan te onderzoeken, wordt in dit onderzoek niet de toepassing van de ladder bij de uitvoering van nieuwe woningbouwontwikkelingen onderzocht, maar gaat het om de doorwerking van de ladder naar het gemeentelijk ruimtelijke ordeningsbeleid. Dit gemeentelijke ruimtelijke ordeningsbeleid moet, conform de Wet ruimtelijke ordening (artikel 2.1 Wro), worden vastgelegd in structuurvisies. Deze vormen daarom het uitgangspunt van dit doorwerkingsonderzoek. Echter, omdat de ladder voor duurzame verstedelijking pas sinds maart 2012 geldt, kan de doorwerking in gemeentelijk beleid alleen worden onderzocht middels gemeentelijke nota's die na die tijd zijn opgesteld. Verwacht wordt dat niet alle gemeenten actuelere structuurvisies hebben dan van die datum. Daarom wordt dit onderzoek niet alleen toegespitst op structuurvisies, maar ook op recente herzieningen daarvan, en vergelijkbare strategische nota's, die na maart 2012 zijn vastgesteld. Gezien de recente datum worden, naast de vastgestelde beleidsnota's, ook gepubliceerde ontwerpversies van beleidsnota's, onderzocht.

De verdere doorwerking naar de uitvoering van het beleid in projecten of in sectoraal beleid, wordt in dit onderzoek niet onderzocht omdat de ladder hier nog niet lang genoeg voor in werking is. In het model in figuur 4.1 zijn de onderdelen die niet worden onderzocht lichter gedrukt om te benadrukken dat dit geen onderdeel van het onderzoek vormt.

Verwacht wordt dat de plaats die ruimtelijke ordeningsbeleid binnen een gemeente inneemt, invloed heeft op de doorwerking van het rijksbeleid naar dit gemeentelijke beleid. Met deze invloed wordt rekening gehouden in het onderzoek door het verschil van de plaats die het ruimtelijke ordeningsbeleid in de gemeentelijke organisatie inneemt, in kaart te brengen.

Behalve de beïnvloedingsfactoren die samenhangen met het type gemeente, zijn er ook externe factoren die van invloed zijn op de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking. Daarom wordt in dit onderzoek ook met deze externe factoren reke-

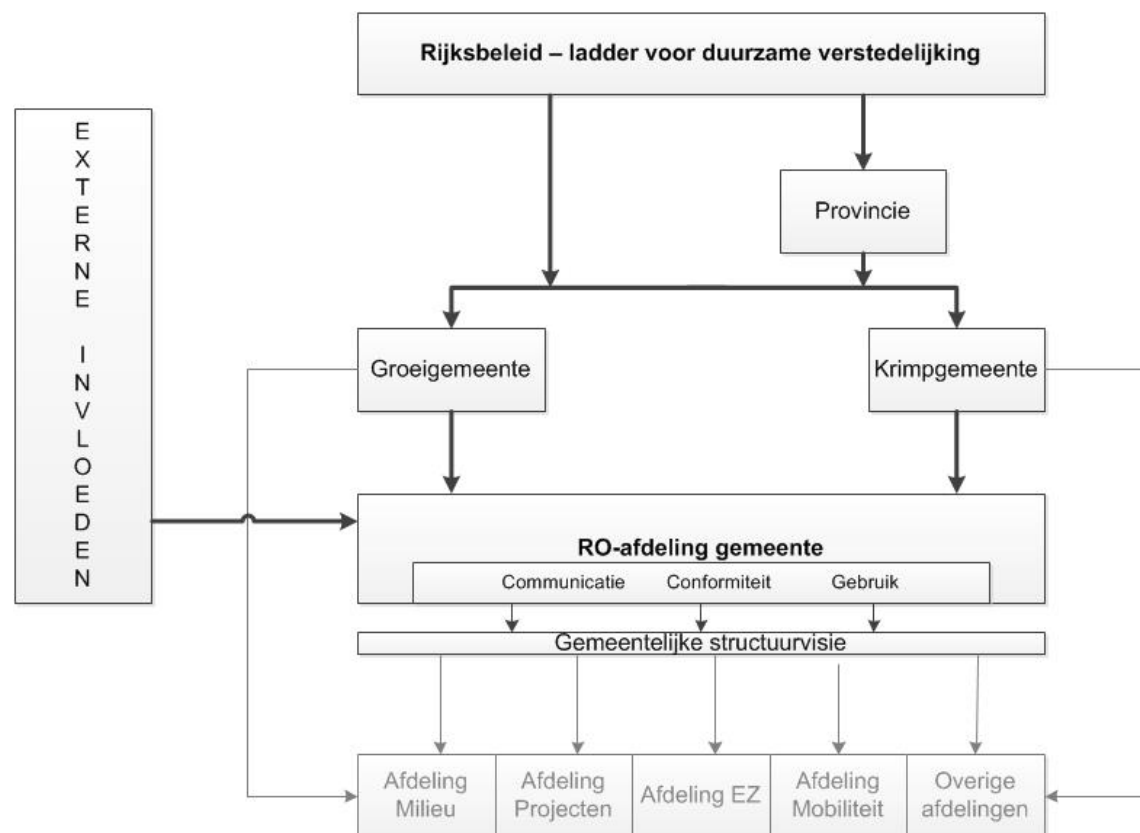
ning gehouden, door per gemeente na te gaan welke invloed deze factoren hebben op de doorwerking. In het model in figuur 4.1 staan deze buiten de verticale doorwerkingsroute van rijk naar gemeenten. Deze factoren hebben van buitenaf invloed op deze route. Deze invloeden kunnen zowel belemmeringen als stimuli zijn voor de mate van en type doorwerking. Andersom worden deze factoren niet beïnvloed door de ladder voor duurzame verstedelijking. Deze factoren zijn de onafhankelijke variabelen in het onderzoek. In paragraaf 4.3 worden deze externe invloeden nader gespecificeerd.

De mate van doorwerking van het rijksbeleid naar het gemeentelijk beleid, kan worden gemeten voor drie gradaties, zo blijkt uit hoofdstuk 2. Deze gradaties, communicatie, conformiteit en gebruik, kennen niet een op voorhand bepaalde volgorde en kunnen apart van elkaar worden onderzocht (De Lange e.a., 1997, pp. 848-850). In paragraaf 4.4 wordt dit nader toegelicht. In dit onderzoek wordt voor iedere gradatie apart de mate van doorwerking gemeten. Deze gradaties vormen de afhankelijke variabelen van het onderzoek. Behalve de mate van doorwerking, wordt hiermee het type doorwerking van de ladder per type gemeente (groei of krimp) bekend.

### 4.3 Gedetailleerd model

De begrippen die in het globaal conceptueel model zijn benoemd zijn van algemene aard. De externe invloeden zijn nog niet gespecificeerd. Dit wordt in deze paragraaf, in het gedetailleerd conceptueel model gedaan. Tevens wordt hierbij aangegeven wat voor soort verband tussen de invloed en de mate van doorwerking wordt verwacht: positief of negatief. Daarnaast worden de deelvragen die in dit onderzoek centraal staan in het gedetailleerd conceptueel model geplaatst.

Aan het model ligt, naast de drie basisveronderstellingen die in paragraaf 4.1 aan de orde kwamen, een aantal veronderstellingen ten grondslag. In deze paragraaf worden deze veronderstellingen gemotiveerd. Ten behoeve van de overzichtelijkheid, zijn de veronderstellingen genummerd. Om te bepalen welke externe invloeden er bestaan, is gebruik gemaakt van



Figuur 4.1 Globaal conceptueel model



vergelijkbaar doorwerkings- en evaluatieonderzoek. Uit evaluatieonderzoek naar de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen in Enschede in de periode 2000-2010 blijkt dat beschikbare ruimte in een gemeente invloed heeft op de doorwerking van de SER-ladder (Hoppe e.a., 2010, p. 38). In dit onderzoek wordt, gezien de in hoofdstuk 3 beschreven vergelijkbaarheid tussen de SER-ladder en de ladder voor duurzame verstedelijking, verondersteld dat dit aspect eveneens invloed heeft op de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking. Uit de evaluatie bleek dat het verband tussen beschikbare ruimte en de doorwerking een negatieve was. Doordat in Enschede weinig ruimte beschikbaar was, werd de SER-ladder actief doorvertaald in het ruimtelijk beleid (Hoppe e.a., 2010, p. 38). In dit onderzoek wordt hetzelfde negatieve verband verondersteld tussen beschikbare ruimte en de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking (1).

Uit een ander onderzoek, waar rechtsontwikkelingen in landschapsbeleid worden geëvalueerd, blijkt dat wet- en regelgeving, maar ook beleid van andere overheden invloed heeft op de doorwerking van landschapsbeleid. Hoewel in het onderzoek werd geconcludeerd dat bij een gerechtelijke uitspraak een gemeentelijk besluit niet aan beleid van andere overheden wordt getoetst, maar enkel aan regelgeving, kan toch worden verwacht dat beleid wel een rol speelt bij het nemen van ruimtelijke besluiten van gemeenten (Kistenkas en Nieuwenhuizen, 2011, p. 13). Verwacht wordt dat deze factoren ook van invloed zijn op de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking, waarbij wordt aangemerkt dat ‘wet- en regelgeving’ wordt gespecificeerd naar natuurwetgeving. Uit het evaluatieonderzoek naar de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen in Enschede blijkt namelijk dat de natuurwetgeving het belangrijkste was voor toepassing van de SER-ladder, omdat deze ruimtelijke begrenzings oplegt aan stedelijke ontwikkeling (Hoppe e.a., 2010, p.38). Verondersteld wordt dat het beleid van andere overheden en de natuurwetgeving een positieve invloed hebben op de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking, omdat dit beleid en deze wetgeving extra eisen stellen aan de locatiekeuze voor nieuwe ontwikkelingen zoals woningbouw (2 en 3).

Bij de evaluatie van het Vinex-beleid werd geconstateerd dat vertragingen bij de woningbouwontwikkeling in veel gevallen gerelateerd waren aan het planvormingsproces, in het bijzonder aan juridische en organisatorische problemen (Ministerie van VROM,

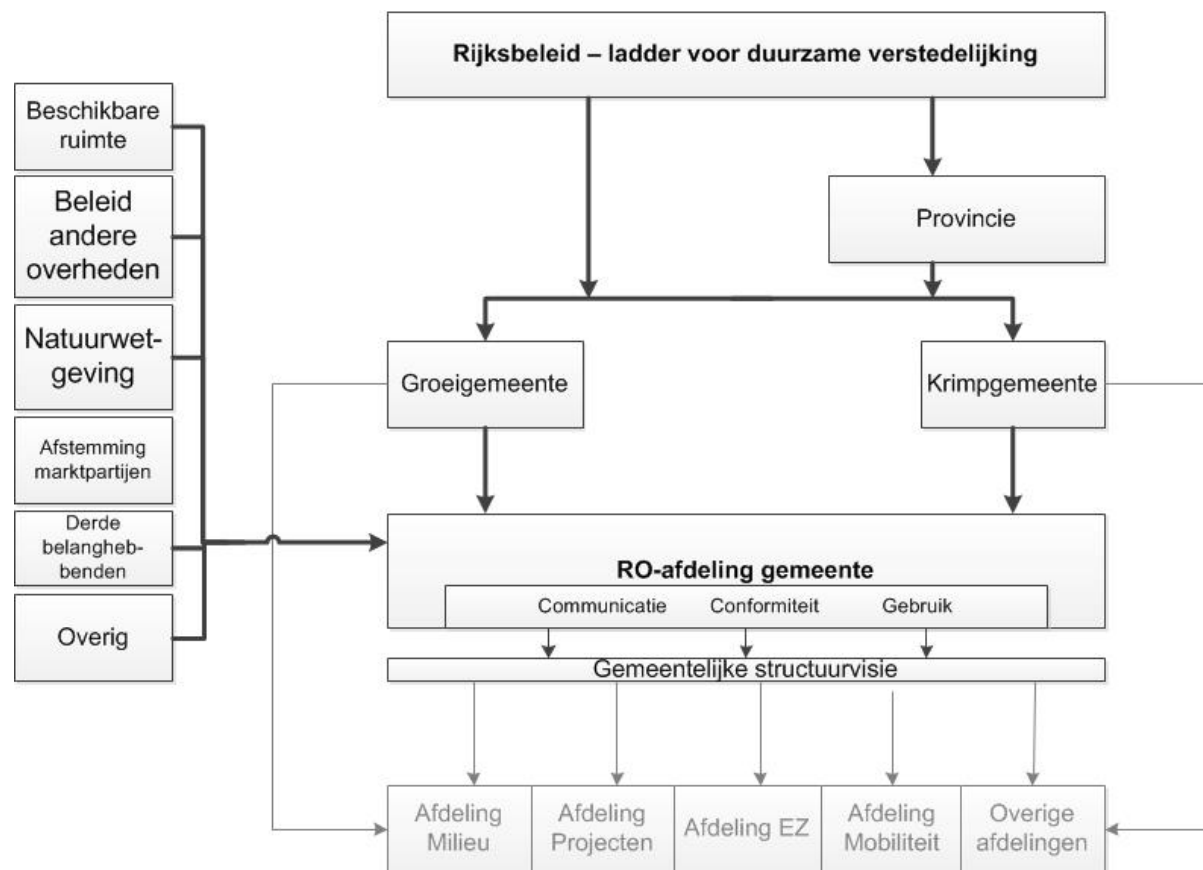
2007, p. 21). Onder juridische problemen worden in de evaluatie verstaan: grondverwerving, planvorming en bezwaarprocedures. Onder organisatorische problemen worden verstaan: contractonderhandelingen, bestuurlijke samenwerking, besluitvorming over infrastructuur en afstemming met marktpartijen. Enkele van deze aspecten zijn weliswaar specifiek van toepassing op het Vinex-beleid, zoals de grondverwerving en contractonderhandelingen, maar sommige aspecten zijn ook op de ladder voor duurzame verstedelijking van toepassing. Met name afstemming met marktpartijen is ook bij de ladder aan de orde, en kan invloed hebben op de doorwerking. Uit de evaluatie van het Vinex-beleid bleek dat de afstemming met marktpartijen de uitvoering van het beleid bemoeilijkte en dus een negatieve invloed had op de uitvoering van het beleid (Ministerie van VROM, 2007, p.21). Voor dit onderzoek wordt verondersteld dat ook bij de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking een negatief verband bestaat tussen afstemming met marktpartijen en de doorwerking van de ladder (4).

Ook bezwaarprocedures kunnen invloed hebben op de doorwerking van de ladder, omdat voor belanghebbenden het mogelijk is om een gemeentelijk besluit bij de rechter aan te vechten, en op die manier kan worden afgedwongen dat de ladder wordt toegepast. Hoewel dit met name bij de fase van het bestemmingsplan aan de orde is, kan dit ook een rol spelen bij het opstellen van een structuurvisie, of vergelijkbaar beleidstuk, doordat een gemeente mogelijk anticipeert op eventuele toekomstige gerechtelijke uitspraken en daarom de ladder in de fase van de structuurvisie al wordt doorlopen. In het conceptueel model is dit aspect ‘derde belanghebbenden’ genoemd. Verondersteld wordt dat een positief verband bestaat tussen de derde belanghebbende en de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking (5).

Tot slot is een blok ‘overig’ in het model opgenomen voor invloeden die hier niet zijn benoemd maar in de praktijk wel aanwezig blijken (6).

Uit de evaluatie van het ABC-lokatiebeleid blijkt dat publieke actoren een grotere invloed hebben dan private actoren (Lensink en Spit, 1994, p. IV). Net als bij het ABC-lokatiebeleid is bij de ladder voor duurzame verstedelijking sprake van een overheidsinstrument voor een locatiekeuze, waardoor deze instrumenten vergelijkbaar zijn. Daarom wordt verondersteld dat ook bij de ladder voor duurzame verstedelijking de publieke actoren een grotere invloed hebben dan de private. Publieke actoren zijn in

dit geval de door publieke actoren opgestelde instrumenten 'Beleid' en 'Natuurwetgeving'. Private actoren zijn in dit geval 'Afstemming met marktpartijen' en 'Derde belanghebbenden'.<sup>1</sup>



Figuur 4.2 Gedetailleerd conceptueel model

<sup>1</sup> In het conceptueel model is een veronderstelde grotere invloed weergegeven met een groter lettertype.

## 4.4 Indicatoren van doorwerking

Uit hoofdstuk 2 van dit onderzoek blijkt dat, zoals in het model in figuur 4.2 is weergegeven, het concept doorwerking uit drie gradaties bestaat: communicatie, conformiteit en gebruik. In hoofdstuk 2 is in figuur 2.1 aangegeven welke (theoretische) varianten van doorwerking bestaan. Hoewel sommige varianten minder voor de hand liggen, zijn in theorie alle in figuur 2.1 genoemde varianten mogelijk. In dit onderzoek wordt daarom de mate van doorwerking voor iedere gradatie onderzocht. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek per doorwerkingsgradatie kan worden ingeschat of inderdaad alle varianten, zoals in figuur 2.1 weergegeven, kunnen voorkomen of dat in de praktijk niet alle opties mogelijk zijn.

Voor dit onderzoek zijn indicatoren per gradatie opgesteld op basis waarvan in kaart worden gebracht of, en in welke mate, er sprake is van doorwerking. Op deze manier kan worden onderzocht wat de mate van doorwerking is per gradatie, en kunnen krimpende en groeiende gemeenten voor iedere gradatie met elkaar worden vergeleken voor zowel de mate van, als het type doorwerking. De gebruikte indicatoren zijn afkomstig uit de evaluatie van het Structuurschema Verkeer en Vervoer. De zogenaamde ‘werkvragen’ die daarin worden gesteld om de conformiteit, het gebruik en de communicatie te meten, zijn vertaald naar indicatoren voor dit onderzoek. (VNG/SGBO, 1987, pp. 63-71). Deze indicatoren zijn in tabel 4.1 weergegeven.

Tabel 4.1 indicatoren voor concept doorwerking op drie gradaties

Gradatie	Indicator
Communicatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennis van het bestaan en de inhoud van de ladder voor duurzame verstedelijking.</li> <li>• In aanraking komen met de ladder voor duurzame verstedelijking.</li> <li>• Communicatie binnen de afdeling over de ladder voor duurzame verstedelijking.</li> <li>• Communicatie binnen de gemeente over de ladder voor duurzame verstedelijking.</li> <li>• Communicatie buiten de gemeente over de ladder voor duurzame verstedelijking.</li> <li>• Raadplegen van de ladder indien hier aanleiding voor bestaat.</li> </ul>
Conformiteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Letterlijke benoeming van de ladder voor duurzame verstedelijking in het ruimtelijke ordeningsbeleid</li> <li>• Beschrijving van de ladder voor duurzame verstedelijking in ruimtelijke ordeningsbeleid zonder deze letterlijk te benoemen.</li> <li>• Moment in proces van het ruimtelijke ordeningsbeleid waarop (directe of indirecte) verwijzing naar de ladder voor duurzame verstedelijking in het beleid wordt opgenomen.</li> </ul>
Gebruik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Moment in het proces van het ruimtelijke ordeningsbeleid waarop de ladder voor duurzame verstedelijking wordt toegepast.</li> <li>• Invloed van de ladder voor duurzame verstedelijking op het ruimtelijke ordeningsbeleid.</li> <li>• Gebruik van de ladder voor argumentatie in besluitvorming.</li> <li>• Invloed van de ladder voor duurzame verstedelijking op het besluitvormingsproces.</li> </ul>

## 4.5 Vraagstelling

Zoals in paragraaf 4.1 is aangegeven bestaat dit onderzoek uit de volgende drie onderdelen:

- Mate van doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking
- Type doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking.
- Belemmeringen en stimuli voor de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking.

De mate van doorwerking wordt in het geheel en voor iedere gradatie (type) doorwerking afzonderlijk in kaart gebracht. Onder 'belemmeringen en stimuli' worden de externe factoren, zoals benoemd in figuur 4.2, en de factoren die samenhangen met het type gemeente (groei of krimp) verstaan. Ook de invloed van de provincie op de doorwerking van de ladder wordt onderzocht.

Wanneer voor beide type gemeente de mate van doorwerking, het type doorwerking en de belemmeringen en stimuli, bekend zijn, worden de beide typen per onderdeel met elkaar vergeleken.

Het in de voorgaande twee paragrafen besproken conceptueel model in aanmerking genomen, moet antwoord worden gegeven op de onderstaande deelvragen om de probleemstelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt, te beantwoorden. De deelvragen sluiten aan bij de veronderstellingen die in paragraaf 4.3 zijn genoemd. Deze veronderstellingen worden per deelvraag hieronder benoemd.

1. In welke mate is er sprake van doorwerking op communicatieniveau bij krimpende gemeenten en bij groeiende gemeenten?  
*Aan deze deelvraag liggen de veronderstellingen A en B ten grondslag. Verwacht wordt dat bij groeiende gemeenten vaker sprake is van doorwerking op dit niveau dan bij krimpende gemeenten.*
2. In welke mate is er sprake van doorwerking op conformiteitsniveau bij krimpende gemeenten en bij groeiende gemeenten?  
*Aan deze deelvraag liggen de veronderstellingen A en B ten grondslag. Verwacht wordt dat bij krimpende gemeenten vaker sprake is van doorwerking op dit niveau dan bij groeiende gemeenten.*
3. In welke mate is er sprake van doorwerking op gebruiksniveau bij krimpende gemeenten en bij groeiende gemeenten?

*Aan deze deelvraag liggen de veronderstellingen A en B ten grondslag. Verwacht wordt dat bij groeiende gemeenten vaker sprake is van doorwerking op dit niveau dan bij krimpende gemeenten.*

4. Wat zijn belemmeringen en stimuli voor het toepassen van de ladder voor duurzame verstedelijking door krimpende gemeenten en door groeiende gemeenten?  
*Aan deze deelvraag liggen de veronderstellingen 1 t/m 6 ten grondslag.*
5. Is er verschil in de mate van doorwerking tussen groeiende- en krimpende gemeenten?  
*Aan deze deelvraag ligt basisveronderstelling A ten grondslag (zie paragraaf 4.1).*
6. Is er verschil in type doorwerking tussen groeiende- en krimpende gemeenten?  
*Aan deze deelvraag ligt basisveronderstelling B ten grondslag (zie paragraaf 4.1).*
7. Zijn er voor groeiende- en krimpgemeenten verschillende belemmeringen en stimuli voor het toepassen van de ladder voor duurzame verstedelijking?  
*Aan deze deelvraag ligt basisveronderstelling C ten grondslag (zie paragraaf 4.1).*

## 4.6 Strategie

Het onderwerp van dit onderzoek kan zowel kwalitatief als kwantitatief worden uitgevoerd. In dit onderzoek wordt gekozen voor een combinatie van beide strategieën. Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht, is er geen objectieve schaal waarop doorwerking kan worden gemeten, doorwerking moet altijd vanuit een bepaald perspectief worden gezien. Bij dit doorwerkingsonderzoek wordt doorwerking onderzocht vanuit het gezichtspunt van de geadresseerden van het beleid: de gemeenten. De informatie die van de gemeenten wordt verkregen is van kwalitatieve aard: het gaat om meningen, inschattingen en beweegredenen van gemeenten. Het vergaren en analyseren van deze informatie vraagt echter om een kwantitatieve onderzoeksbenadering in plaats van een kwalitatieve, omdat het de bedoeling is om conclusies te trekken over de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking voor Nederlandse gemeenten in het algemeen (Bryman, 2012, pp. 35-36). Beide strategieën worden dus toegepast.

## 4.7 Onderzoeksdesign en -methode

Doel van dit onderzoek is om na te gaan of er verschil bestaat in doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking tussen groeiende en krimpende gemeenten. In de vraagstelling is duidelijk sprake van een vergelijking. Een vergelijkend onderzoek is daarom een geschikt onderzoeksdesign. In de vorige paragraaf is toegelicht dat voor het verzamelen van de informatie een kwantitatieve strategie wordt gehanteerd. Daarom wordt als onderzoeksdesign gekozen voor een survey, waar twee verschillende typen gemeenten, groeiende- en krimpende, als aparte groepen met elkaar worden vergeleken.

De survey wordt uitgevoerd in de vorm van enquêtes en documentenonderzoek.

Conform het conceptueel model in figuur 4.2, spitst het onderzoek zich toe op het ruimtelijke ordeningsbeleid in de vorm van structuurvisies en vergelijkbare visiedocumenten van gemeenten, omdat gemeenten hun ruimtelijk beleid voor de toekomst in structuurvisies en vergelijkbare visies vastleggen. Dit is daarom de meest voor de hand liggende plaats waarin locatiekeuzes voor nieuwe woningbouwontwikkelingen worden gemaakt. De ladder voor duurzame verstedelijking is sinds maart 2012 in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte opgenomen, waardoor de doorwerking ervan alleen kan worden onderzocht middels structuurvisies die na die tijd zijn opgesteld. Verwacht wordt dat niet alle gemeenten actuelere structuurvisies hebben dan van die datum. Daarom wordt dit onderzoek niet alleen toegespitst op structuurvisies, maar worden ook vergelijkbare visies of plannen en (gedeeltelijke) herzieningen van structuurvisies vanaf die datum onderzocht. Woonvisies worden niet onderzocht, omdat dit te sectorale beleidsstukken zijn voor dit type onderzoek: in woonvisies gaat het om de demografische ontwikkeling van een gemeente en de woningvraag en het –aanbod, maar niet om de ruimtelijke aspecten, zoals locatiekeuzes. Andersoortige beleidsdocumenten worden om dezelfde reden niet onderzocht.

De selectie van gemeenten die in dit onderzoek worden betrokken, wordt in paragraaf 4.9 toegelicht.

### *Enquêtes*

De onderzoeksvragen en veronderstellingen worden onderzocht door middel van enquêtes omdat op deze manier een groot aantal respondenten kan worden bereikt. Daarbij heeft deze manier van data verzamelen het voordeel dat de enquête voor alle respondenten op dezelfde manier wordt afgenomen. Bij mondelinge interviews bestaat de mogelijkheid dat de interviewer de respondenten beïnvloedt, of dat er aanvullende informatie wordt verstrekt waardoor de uitkomst van het interview wordt beïnvloed. Tot slot is een reden om deze methode toe te passen dat een hogere respons wordt verwacht, omdat de respondenten de vragenlijst op een voor hen geschikt moment in kunnen vullen, en dit niet op een afgesproken tijdstip hoeft, zoals bij interviews het geval zou zijn (Bryman, 2012, pp. 233-234).

De vragenlijst die aan gemeenten wordt voorgelegd, is gebaseerd op de drie onderdelen waar dit onderzoek uit bestaat: mate van doorwerking, type doorwerking en invloeden op de doorwerking. Voor het type doorwerking is gebruik gemaakt van de indicatoren die in paragraaf 4.4 zijn benoemd. De vragenlijst die is gehanteerd bij de enquêtes is in bijlage 1 opgenomen.

Daarnaast wordt voor het onderzoeken van de gradatie conformiteit, tevens documentonderzoek uitgevoerd om te bepalen of er direct of indirect in de structuurvisies en vergelijkbare documenten, wordt verwezen naar de ladder voor duurzame verstedelijking.

### *Documentonderzoek*

Voor de gradatie *conformiteit* wordt, naast de enquête, tevens documentonderzoek verricht, waarbij de beleidsvisies worden bestudeerd op conformiteit met de ladder voor duurzame verstedelijking. Door beide methoden te combineren, kan worden vergeleken of de uitkomsten van de enquêtes over deze gradatie, overeenkomen met de bevindingen uit het documentonderzoek. Om deze reden worden de visies van de geselecteerde gemeenten onderzocht. Dit wordt gedaan door alle te onderzoeken visies op dezelfde manier te analyseren. Hiertoe wordt een lijst gehanteerd met onderwerpen waar de documenten op worden onderzocht. Deze lijst is in bijlage 2 opgenomen.

## 4.7 Criteria voor sociaal onderzoek

Met de betrouwbaarheid van het onderzoek wordt rekening gehouden door meerdere indicatoren voor de verschillende gradaties op te stellen. Wanneer blijkt dat de uitkomsten voor verschillende indicatoren van een gradatie onderling afwijken, kan deze indicator buiten beschouwing worden gelaten.

Met de herhaalbaarheid van dit onderzoek wordt rekening gehouden door de genomen stappen en keuzes gedetailleerd te beschrijven. Dit wordt met name in dit vierde hoofdstuk gedaan, maar ook in de voorgaande en volgende hoofdstukken wordt nauwkeurig beschreven wat op welke manier wordt onderzocht.

In dit onderzoek is rekening gehouden met de validiteit van meeteenheden door na te gaan welke indicatoren de respondenten zelf hanteren voor het bepalen of sprake is van doorwerking. De in de vragenlijst gebruikte indicatoren worden vergeleken met deze indicatoren. Tevens wordt voor de gradatie conformiteit een dubbele methode gehanteerd, namelijk enquêtes en documentonderzoek, zodat de uitkomsten van beide methodes kunnen worden vergeleken.

De interne validiteit is in dit onderzoek geborgd doordat de mogelijke externe invloeden reeds zijn benoemd en hier dus bij de verbanden tussen het type gemeente en de doorwerking van de ladder rekening wordt gehouden. Verder is het in dit geval niet waarschijnlijk en in sommige gevallen zelfs niet mogelijk dat causale verbanden worden omgedraaid, omdat de onafhankelijke variabelen hier vaste gegevens zijn. Groei of krimp van een gemeente is bijvoorbeeld geen gevolg van de mate van doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking. Dit geldt ook voor de andere onafhankelijke variabelen. Op de externe validiteit wordt in paragraaf 4.9 ingegaan. Ecologische validiteit is bij doorwerking naar beleid niet relevant, omdat hier geen natuurlijk gedrag of een natuurlijke situatie bij te pas komt, die kan worden verstoord door het onderzoek.

## 4.9 Selectie van gemeenten

Voor de externe validiteit van het onderzoek is de grootte van de steekproef van belang: over het algemeen geldt: hoe groter de steekproef, hoe groter de representativiteit

voor de gehele populatie en dus de externe validiteit (Bryman, 2012, p. 198). Nadeel van een grote hoeveelheid respondenten is dat het meer tijd kost voordat de ingevulde vragenlijsten worden geretourneerd en dat de analyse van de resultaten meer tijd kost. Er moet daarom een balans worden gevonden tussen de representativiteit van de groep en de tijd die beschikbaar is voor het onderzoek. Uitgangspunt voor dit onderzoek was een respons van minimaal 60 gemeenten, waarvan 30 groeiende- en 30 krimpende gemeenten. In verband met een verwachte respons van circa 60%, moeten circa 100 gemeenten worden geënquêteerd.

De verwachting is dat provincies invloed hebben op de mate van doorwerking van de ladder. Daarom worden uit iedere provincie gemeenten geënquêteerd, naar rato van het aantal gemeenten per provincie.

Op 1 januari 2014 telt Nederland in totaal 403 gemeenten. Op 1 januari 2012, het jaar dat de ladder voor duurzame verstedelijking werd geïntroduceerd, waren dat er 415 (Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS], 2014). De gemeenten die sinds 1 januari 2012 zijn gewijzigd (bijvoorbeeld door samenvoegingen) zijn uitgesloten van dit onderzoek, omdat van deze gemeenten niet kan worden bepaald of ze zijn gekrompen of gegroeid. In totaal zijn dit acht van de huidige 403 gemeente, waardoor er 395 gemeenten overblijven<sup>2</sup> (CBS, 2014). Daarnaast zijn de vier grote gemeenten, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht en de vijf Waddengemeenten uitgesloten van het onderzoek, omdat hier andere ruimtelijke ontwikkelingen spelen dan bij een gemiddelde Nederlandse gemeente, en deze daardoor niet representatief zijn voor heel Nederland. In totaal blijven er 386 gemeenten over waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt.

Op basis van de toe- of afname van het aantal huishoudens per gemeente sinds 2011, is per gemeente bepaald of het een groeiende- of een krimpende gemeente betreft. Er is voor gekozen om uit te gaan van het aantal huishoudens, en niet van het aantal inwoners, omdat dit onderzoek gericht is op nieuwe woningbouw. Bij een afname van het aantal inwoners kan er namelijk wel een toename bestaan van het aantal huishoudens, en dus van de woningbehoefte. Door van het aantal huishoudens uit te gaan wordt dit ondervangen. Als criterium voor een groeiende gemeente is gehanteerd dat sinds 2011, twee opeenvolgende jaren, de gemeente gegroeid moet zijn met minimaal 100

<sup>2</sup> De acht gemeenten die zijn uitgesloten zijn: Schagen, Hollands Kroon, Molenwaard, Goeree-Overflakkee, Alphen aan de Rijn, De Friese Meren, Leeuwarden en Heerenveen



huishoudens per jaar<sup>3</sup>. Voor krimpende gemeenten is als criterium bepaald dat sinds 2011, twee opeenvolgende jaren, het aantal huishoudens met minder dan 20 per jaar is toegenomen. Wanneer deze criteria worden toegepast op de 386 gemeenten, blijft er een selectie van 132 gemeenten over: 33 krimpende gemeenten en 99 groeiende gemeenten. Het aantal krimpende gemeenten is klein wanneer, zoals eerder in deze paragraaf werd toegelicht, een respons van 30 gemeenten nodig wordt geacht. Echter, om de groep te vergroten zou het criterium voor krimpende gemeenten moeten worden opgerekt, waardoor het verschil tussen een krimpende- en een groeiende gemeente wordt verkleind. Dit onderzoek heeft als doel om verschillen tussen krimpende- en groeiende gemeenten aan het licht te brengen. Uit het oogpunt van deze doelstelling is het niet wenselijk om de verschillen tussen groeiende gemeenten en krimpende gemeenten te verkleinen en is het criterium voor een groeiende en een krimpende gemeente niet aangepast. Bovendien geldt dat, behalve Flevoland, alle provincies zijn vertegenwoordigd in de benoemde krimpende gemeenten en er daardoor voldoende diversiteit bestaat. Om ervoor te zorgen dat voldoende informatie van krimpende gemeenten wordt verkregen, is deze groep actief benaderd ter verhoging van de respons.

Voor de groep met groeiende gemeenten heeft een aanvullende selectie plaatsgevonden, omdat deze te groot was in verhouding tot het wenselijke aantal gemeenten. De selectie heeft plaatsgevonden door per provincie waar meer dan tien groeiende gemeenten binnen vielen (Noord-Brabant, Gelderland en Zuid-Holland), deze per provincie terug te brengen naar tien gemeenten, door de gemeenten die twee jaar achter elkaar met meer dan 200 huishoudens per jaar groeiden te selecteren, en voor de provincies waar daarna nog steeds meer dan tien gemeenten waren geselecteerd, een random selectie toe te passen tot het aantal van tien gemeenten per provincie. Hiermee is uiteindelijk een totale groep van 105 gemeenten overgebleven aan wie de enquête is verstuurd. De selectie van gemeenten is in bijlage 3 opgenomen.

Er bestaan verschillende mogelijkheden om een enquête te versturen: per post, per e-mail of via internet. In dit onderzoek is er voor gekozen om een internet-enquête te versturen, omdat dit een aantal voordelen heeft ten opzichte van een enquête per post of e-mail. Ten eerste is een internet- enquête eenvoudig te versturen: hij wordt direct

wanneer de geënquêteerde klaar is met beantwoording van de vragen, verzonden. Hier hoeft niet een aparte handeling voor worden verricht, zoals bij post of e-mail wel het geval is. Ten tweede is het bij een internet- enquête niet mogelijk om vooruit te bladeren: er kan pas verder worden geklikt wanneer de vragen op een pagina zijn beantwoord. Hiermee wordt voorkomen dat de vragen in de enquête invloed hebben op de beantwoording.

Om ervoor te zorgen dat de verhoudingen tussen het type gemeente en tussen de provincies ook nadat de respons is verkregen zo gelijkmatig mogelijk verdeeld blijft, zijn de personen aan wie de vragen waren gericht telefonisch en per e-mail aan de enquête herinnerd.

De resultaten van de enquête en het documentonderzoek worden in het volgende hoofdstuk besproken.

---

<sup>3</sup> Voor de selectie is de toe- of afname van het aantal huishoudens in 2012 ten opzichte van 2011, en in 2013 ten opzichte van 2012, gehanteerd. Gegevens over het aantal huishoudens in 2014 waren nog niet beschikbaar.



# 5. Resultaten

## 5.1 Inleiding

In voorgaande hoofdstukken is de theorie van doorwerking en de ladder voor duurzame verstedelijking uiteen gezet, die vervolgens de basis heeft gevormd voor de methode van dit onderzoek. In hoofdstuk 4 is deze methode beschreven en is gekomen tot de onderzoeksopzet, uitmondend in de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen. Tevens is toegelicht en beargumenteerd op welke manier het onderzoek wordt uitgevoerd: wat de strategie en het design is, uitmondend in de onderzoeksaanpak. In dit vijfde hoofdstuk worden de resultaten van de enquêtes en het documentonderzoek geanalyseerd aan de hand van de drie basisveronderstellingen: A. mate van doorwerking, B. type doorwerking en C. invloeden op doorwerking.

Van de 105 geënuquêteerde gemeenten, hebben in totaal 55 gemeenten de enquête ingevuld. Deze groep van 55 gemeenten bestaat uit 21 krimpende gemeenten en 34 groeiende gemeenten. Doordat de groep krimpende gemeenten kleiner is dan de groep groeiende gemeenten, weegt de respons van één krimpende gemeente op het gemiddelde van de krimpende gemeenten weliswaar iets zwaarder dan de respons van één groeiende gemeente op het gemiddelde van de groeiende gemeenten, maar dit is geen beperking voor het onderzoek, omdat het totaal aantal krimpende gemeenten in Nederland ook kleiner is dan het totaal aantal groeiende gemeenten, zie bijlage 3 (Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS], 2014). Binnen iedere provincie is van enkele groeiende en enkele krimpende gemeenten respons ontvangen, behalve voor de provincie Zeeland, waarbinnen geen enkele gemeente de enquête heeft ingevuld. De resultaten die in dit hoofdstuk worden beschreven gelden daarom niet voor de provincie Zeeland.

De steekproef van gemeenten die in dit onderzoek zijn meegenomen, is in bijlage 4 opgenomen. De bestudeerde beleidsdocumenten per gemeente zijn in bijlage 5 opgenomen. In bijlage 6 is de analyse-uitvoer van SPSS opgenomen.

In dit hoofdstuk worden in paragraaf 5.2 de resultaten van de totale mate van doorwerking voor alle onderzochte gemeenten samen per gradatie beschreven. Vervolgens worden deze resultaten in paragraaf 5.3 met elkaar in verband gebracht en geanalyseerd voor de totale mate van doorwerking. In paragraaf 5.4 worden de resultaten uitgesplitst naar groeiende- en krimpende gemeenten en worden deze met elkaar vergeleken. In

paragraaf 5.5 wordt de rol van de provincie op de mate van doorwerking beschreven en tot slot worden in 5.6 de resultaten van de veronderstelde invloedsaspecten op de doorwerking benoemd.

## 5.2 Type doorwerking

In hoofdstuk 2 is een onderscheid gemaakt tussen drie gradaties van doorwerking: communicatie, conformiteit en gebruik. In hoofdstuk 2 zijn de drie gradaties toegelicht, wat in dit onderzoek het volgende betekent: met doorwerking voor de gradatie communicatie wordt bedoeld in welke mate de gemeente kennis heeft van de ladder voor duurzame verstedelijking of deze raadpleegt wanneer hier aanleiding voor bestaat. Onder doorwerking voor de gradatie conformiteit wordt verstaan in hoeverre doelstellingen uit de ladder worden overgenomen in beleid en plannen van de gemeente. De gradatie gebruik wil zeggen in hoeverre gemeenten in hun besluitvorming op een overwogen manier gebruik maken van de ladder. De gemeentelijke besluitvorming kan dan zowel conform als afwijkend van het beleid zijn; bij beiden is sprake van doorwerking voor de gradatie gebruik (De Lange e.a., 1997; Coenen, 1998).

In deze paragraaf worden in 5.2.1 tot en met 5.2.3 de resultaten van de doorwerking voor de gehele steekproef per doorwerkingsgradatie beschreven. De doorwerking is gemeten op een schaal van 1 tot 3, waarbij 1 geen of een zwakke doorwerking betekent en 3 een hoge mate van doorwerking.

### 5.2.1 Mate van doorwerking voor gradatie communicatie

De doorwerkingsgradatie communicatie gaat over de mate waarin gemeenten kennis hebben van de ladder voor duurzame verstedelijking, in welke mate zij hiermee in aanraking komen en hierover communiceren. In tabel 5.1 is de totale score van de steekproef op deze doorwerkingsgradatie weergegeven. Te zien is dat meer dan de helft van de gemeenten middelmatig scoren en dat meer gemeenten een score hebben van geen of een zwakke doorwerking dan een hoge doorwerking voor de gradatie communicatie.

Tabel 5.1 Score doorwerking op gradatie communicatie

	Aantal gemeenten	Percentage (%)	Percentage van geldige respons (%)
1. geen / zwak	13	23,6	24,5
2. middelmatig	31	56,4	58,5
3. hoog	9	16,4	17,0
Totaal geldig	53	96,4	100
Missing	2	3,6	
Totaal	55	100	

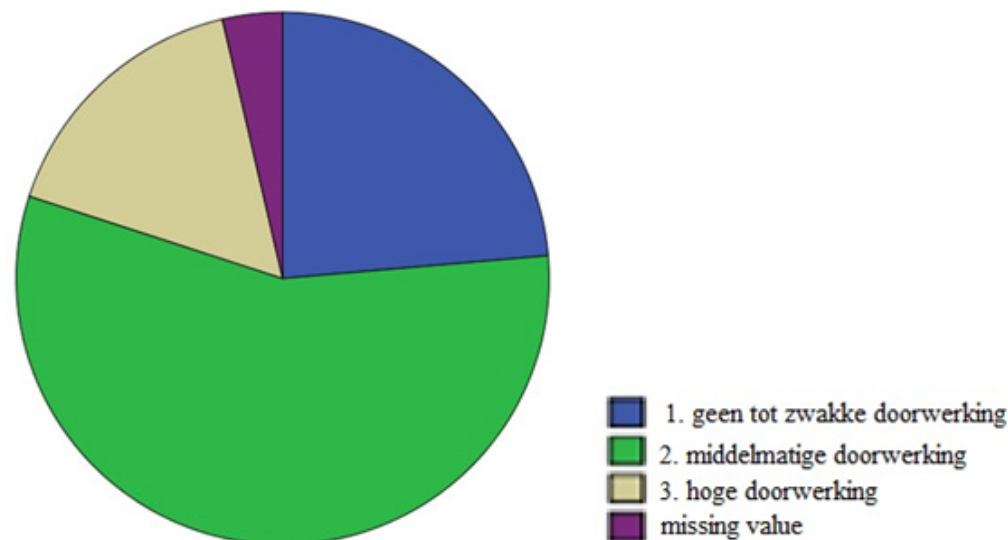
Twee gemeenten (3,6%), beide groeiende gemeenten, hebben geen geldige score voor deze gradatie en kunnen daarom niet worden meegenomen in de resultaten.

In totaal zeggen 26 (49%) van de onderzochte gemeenten volledig bekend te zijn met de ladder. Bijna de helft van de gemeenten geeft dus aan de ladder voor duurzame verstedelijking volledig te kennen. Echter, komen slechts 14 (26,4%) gemeenten vaak in aanraking met de ladder en communiceren slechts 12 (22,6%) gemeenten vaak binnen de eigen afdeling over de ladder. Buiten de afdeling en met andere overheidsorganen en derden is dit nog minder: respectievelijk zes, vier en twee gemeenten communiceren vaak over de ladder met deze partijen. Dit betekent dat een deel van de gemeenten dat aangeeft volledig bekend te zijn met de ladder, er slechts incidenteel mee in aanraking komt en er incidenteel over communiceert. Deze gemeenten hebben een score van 'middelmatig' op de gradatie communicatie.

Voor zes (11,3%) van de onderzochte gemeenten is de ladder geheel onbekend. Deze gemeenten zijn nog nooit in aanraking gekomen met de ladder en door deze gemeenten wordt daardoor ook niet over de ladder gecommuniceerd. Van deze gemeenten kan gesteld worden dat er geen sprake is van doorwerking op communicatieniveau. Daarnaast zijn er gemeenten die wel bekend zijn met de ladder, maar die hier nooit of alleen incidenteel mee in aanraking komen of over communiceren. Dit is bij zeven (13,2%) gemeenten het geval, waarvoor de doorwerking op communicatieniveau zwak kan worden genoemd.

Van de onderzochte gemeenten scoren er negen (17%) hoog op de mate van doorwerking voor de gradatie communicatie. Deze gemeenten zijn volledig bekend met de ladder, komen hier vaak mee in aanraking, en communiceren over het algemeen vaak over de ladder.

De resultaten van de doorwerking op het communicatieniveau zijn in figuur 5.1 grafisch weergegeven.



Figuur.5.1 Grafische weergave van mate van doorwerking op de gradatie communicatie

Naast de mate van doorwerking op communicatieniveau is ook de reden dat gemeenten over de ladder communiceren onderzocht. Binnen een gemeente wordt bij circa 33% het gebruik van de ladder voor een concreet project als belangrijkste reden genoemd voor de communicatie hierover. Het bepalen van de strategie hoe om te gaan met de ladder wordt daarna als belangrijkste reden genoemd voor communicatie: voor de communicatie binnen de afdeling wordt dit in 20% van de gevallen als belangrijkste reden genoemd en voor communicatie buiten de afdeling, binnen de gemeente wordt dit in 12,7% van de gevallen als belangrijkste reden genoemd. Het minst vaak wordt het delen van kennis als reden genoemd: binnen de afdeling 12,7% en buiten de afdeling 9,1%.

Voor zover communicatie met andere overheden plaatsvindt, gebeurt dit in de meeste gevallen (60%) met de provincie. Daarnaast wordt met andere gemeenten over de ladder gecommuniceerd. Andere overheidsorganen waar communicatie over de ladder mee plaatsvindt worden niet genoemd. Zowel voor de communicatie met de provincie en andere gemeenten, als met andere partijen, wordt als belangrijkste reden van die communicatie ‘het voorkomen dat het beleid tijdens de procedure tegen obstakels stuit’, het vaakst genoemd (43,6% bij communicatie met andere overheden en 41,8% bij communicatie met andere partijen). Daarnaast worden ook de twee doelstellingen van de ladder, zorgvuldig ruimtegebruik en transparante besluitvorming, als reden voor communicatie genoemd: bij communicatie met andere overheden is dit voor 21,8% van de gemeenten de belangrijkste reden en bij communicatie met andere partijen voor 20% van de gemeenten.

## 5.2.2 Mate van doorwerking voor gradatie conformiteit

Met de gradatie conformiteit wordt gemeten in welke mate de doelstellingen van de ladder voor duurzame verstedelijking worden overgenomen in het ruimtelijk beleid van gemeenten en of aan de ladder wordt gerefereerd. In tabel 5.2 zijn de resultaten voor de doorwerking op deze doorwerkingsgradatie weergegeven.

Tabel.5.2 Score doorwerking op gradatie conformiteit<sup>4</sup>

	Aantal gemeenten	Percentage (%)	Percentage van geldige respons (%)
1. geen / zwak	16	29,1	57,1
2. middelmatig	11	20,0	39,3
3. hoog	1	1,8	3,6
Totaal geldig	28	50,9	100
Missing	27	49,1	
Totaal	55	100	

Opvallend van de resultaten die in tabel 5.2 zijn gepresenteerd, is het hoge aantal missende scores. Dit komt doordat de ladder voor duurzame verstedelijking relatief kort bestaat, namelijk sinds maart 2012, en een groot deel van de gemeenten geen beleidsdocumenten na die datum hebben opgesteld, en daarom niet meegenomen konden worden in dit onderzoek.

In tabel 5.2 is te zien dat het grootste deel (57,1%) van de onderzochte gemeenten een zwakke tot matige doorwerking op conformiteitsniveau kennen en slechts één gemeente (3,6%) hoog scoort op deze gradatie van doorwerking.

In hoofdstuk 2 is bij doorwerking op de gradatie conformiteit onderscheid gemaakt tussen conformiteit met en zonder referenties. Conformiteit met referentie wil zeggen dat niet alleen de doelstellingen van de ladder zijn overgenomen, maar dat daarbij ook wordt verwezen naar de ladder voor duurzame verstedelijking. In dit onderzoek zijn beide typen van deze gradatie onderzocht.

Het aantal gemeenten dat refereert aan de ladder voor duurzame verstedelijking, en waar dus sprake is van conformiteit met referentie, is sterk in de minderheid. Slechts zeven gemeenten hebben de ladder letterlijk in hun beleidsdocument benoemd, waarvan één gemeente deze enkel in verband brengt met de realisatie van nieuwe bedrijventerreinen, niet met woningbouw, en één gemeente alleen de tweede trede van de ladder

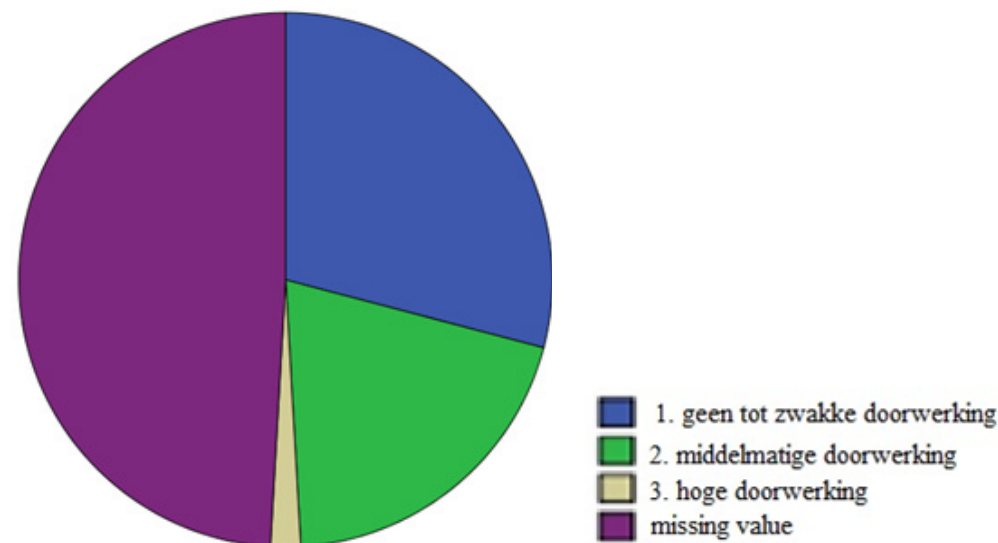
<sup>4</sup> Zoals in tabel 5.2 is te zien, is het aantal missende scores bij de gradatie conformiteit erg hoog. Daarom wordt in deze paragraaf ook extra, niet gekwantificeerde informatie uit de enquêtes betrokken bij het inzichtelijk maken van de mate van doorwerking op conformiteitsniveau



benoemt. Van alle onderzochte gemeenten zijn er vier die, naast het letterlijk benoemen van de ladder, ook naar de oorsprong van de ladder (de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte) verwijzen. Van de zeven gemeenten die aan de ladder voor duurzame verstedelijking refereren, doen vijf gemeenten dit alleen in algemene zin: de ladder wordt als algemeen beleidsuitgangspunt in een hoofdstuk over de beleidscontext genoemd. Twee gemeenten refereren ook aan de ladder bij het toepassen van de tweede trede van de ladder. Geen enkele gemeente refereert aan de ladder bij het toepassen van de eerste en derde trede.

Hoewel de meeste gemeenten (26 van de 28) wel een deel van de doelstellingen van de ladder in het beleid hebben verwerkt, is dit vaak zeer beperkt. Er zijn vier gemeenten die alle drie de treden van de ladder doorlopen. In 22 gemeenten worden slechts één of twee van de drie treden doorlopen, al dan niet met verwijzing naar de ladder. Bij drie gemeenten wordt de ladder in z'n geheel niet toegepast, en is er geen doorwerking op conformiteitsniveau.

Hoewel op drie na alle gemeenten wel een deel van de ladder in het gemeentelijk ruimtelijk beleid hebben verwerkt, is de algehele score voor de doorwerking op conformiteit laag, doordat in de meeste gevallen slechts een deel van de ladder wordt toegepast. In figuur 5.2 is de score op de gradatie conformiteit grafisch weergegeven.



Figuur 5.2 Grafische weergave van mate van doorwerking op de gradatie conformiteit

### 5.2.3 Mate van doorwerking voor gradatie gebruik

Met de doorwerkingsgradatie gebruik is onderzocht of de ladder voor duurzame verstedelijking als argumentatie wordt gebruikt bij besluitvorming, ongeacht of het besluit voldoet aan de voorschriften van de ladder. De resultaten van de doorwerking voor deze gradatie zijn in tabel 5.3 weergegeven.

Tabel 5.3 Score doorwerking op gradatie gebruik

	Aantal gemeenten	Percentage (%)	Percentage van geldige respons (%)
1. geen / zwak	7	12,7	14,3
2. middelmatig	30	54,5	61,2
3. hoog	12	21,8	24,5
Totaal geldig	49	89,1	100
Missing	6	10,9	
Totaal	55	100	

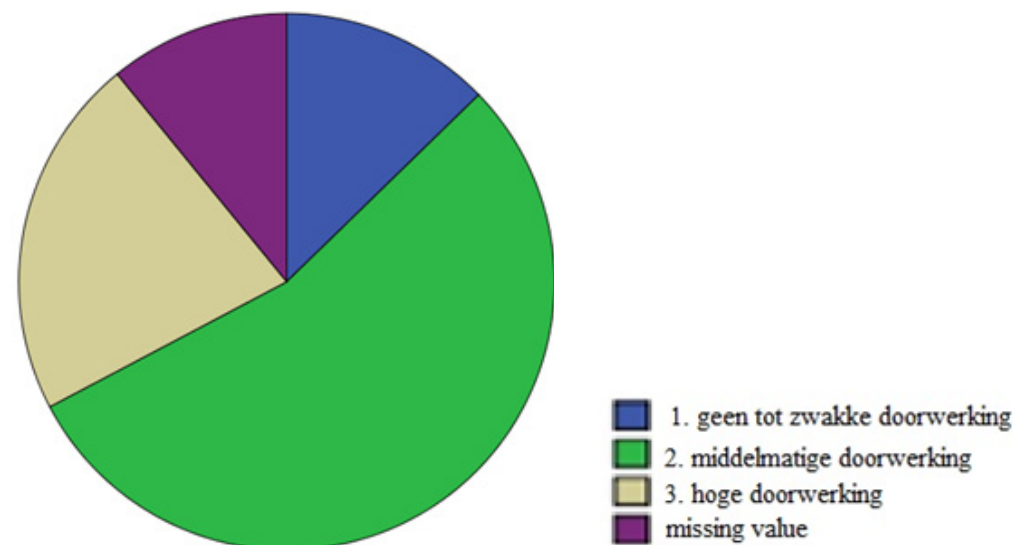
Het grootste deel van de gemeenten (54,5%) scoort middelmatig voor de gradatie gebruik. Daarna wordt het vaakst hoog gescoord (21,8%). Zeven gemeenten (12,7%) hebben geen of een zwakke doorwerking voor de gradatie gebruik. Zes gemeenten (10,9%), waarvan twee krimpende en vier groeiende gemeenten, hebben geen geldige score voor deze gradatie en kunnen daarom niet worden meegenomen in de resultaten. Hoewel de missende waarden een negatief effect hebben op de betrouwbaarheid van de resultaten, worden op basis van de geldige waarden conclusies getrokken over de doorwerking van deze gradatie.

Veertien van de ondervraagde gemeenten (25,4%) geven aan de ladder te gebruiken bij het bepalen van de uitgangspunten of de inhoud van beleid. De overige gemeenten passen de ladder later in de beleidsvorming toe, bij het motiveren van de gemaakte keuzes, of maken helemaal geen gebruik van de ladder.

Als belangrijkste reden voor het gebruik van de ladder noemen vijftien gemeenten (27,3%) ‘zorgvuldig ruimtegebruik’ of ‘transparante besluitvorming’. Dit zijn de doelstellingen van de ladder voor duurzame verstedelijking. Het voorkomen dat het beleid tijdens de procedure tegen obstakels stuit, is voor veertien gemeenten (25,5%) de belangrijkste reden voor het toepassen van de ladder en twaalf gemeenten (21,8%) geven aan de ladder vooral te gebruiken omdat het een verplichting is. Zes gemeenten (10,9%) geven aan dat de ladder niet wordt gebruikt.

Indien na het doorlopen van de ladder voor duurzame verstedelijking blijkt dat het gemeentelijk beleid niet aan de ladder voldoet, geven zeven (12,7%) van de onderzochte gemeenten aan het beleid te wijzigen. Zes gemeenten (10,9%) doorlopen in zo’n geval de ladder opnieuw, waarbij andere argumenten en gegevens worden gebruikt. Op basis van de beschrijving die in hoofdstuk 2 is gegeven over de gradatie gebruik, kan worden gesteld dat bij beide strategieën, aanpassen van beleid en ladder opnieuw doorlopen, sprake is van gebruik: bij de eerste wordt voldaan aan de ladder voor duurzame verstedelijking en in het tweede geval wordt er gemotiveerd vanaf geweken. Zes gemeenten (10,9%) geven aan in zo’n geval de ladder niet in het beleid te benoemen en acht (14,5%) gemeenten verwijzen in zo’n geval slechts globaal naar de ladder, zodat hier niet expliciet aan wordt getoetst. In deze situaties is er geen sprake van doorwerking op de gradatie gebruik.

In figuur 5.3 is de totale score op de gradatie gebruik grafisch weergegeven.



Figuur 5.3 Grafische weergave van mate van doorwerking op de gradatie gebruik

### 5.3 Totale mate van doorwerking

In paragrafen 5.2.1 tot en met 5.2.3 zijn de resultaten van doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking op de verschillende onderscheiden gradaties beschreven. Geconstateerd is dat de mate van doorwerking voor de drie gradaties onderling verschillen. Met name de doorwerkingsgradatie conformiteit wijkt af van de andere twee gradaties: de mate van doorwerking op dit niveau is lager dan de doorwerking op de andere twee niveaus. Zo scoort maar één gemeente (3,6%) hoog op conformiteit, terwijl dit er bij communicatie negen (17%) en bij gebruik 12 (21,8%) zijn. Meer dan de helft van de gemeenten heeft voor de gradatie conformiteit geen of een zwakke doorwerking. Bij de gradaties communicatie en gebruik heeft de meerderheid van de gemeenten een middelmatige doorwerking.

Deze resultaten zijn niet erg verrassend wanneer de conclusies in het licht van de beleidsevaluatie van het Structuurschema Verkeer en Vervoer worden beschouwd. Zoals beschreven in hoofdstuk 2, waren de bevindingen van die beleidsevaluatie dat bij gemeenten nauwelijks doorwerking op de gradatie conformiteit plaatsvindt, maar de

meeste gemeenten wel bekend zijn met het beleid (communicatie) en er ook aandacht voor is in de besluitvorming (gebruik) (VNG/SGBO, 1987, pp. 177-179). Dit onderzoek naar de mate van doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking heeft zeer vergelijkbare uitkomsten.

Een verklaring voor de lage mate van doorwerking van het structuurschema verkeer en vervoer in gemeentelijke structuurplannen werd gevonden in het abstracte karakter van het structuurschema (VNG/SGBO, 1987, p178). Deze verklaring gaat voor de ladder voor duurzame verstedelijking echter niet helemaal op, omdat deze niet zo abstract is als het structuurschema. In het geval van de ladder voor duurzame verstedelijking kan de verklaring voor de gradatie conformiteit in twee factoren worden uitgesplitst. Ten eerste geldt voor een deel van de gemeenten dat de onderzochte beleidsdocumenten weliswaar na de introductie van de ladder zijn vastgesteld, maar de aanloop naar de vaststelling toe: het opstellen van de documenten, al voor die tijd heeft plaatsgevonden. In deze gevallen is de ladder in het geheel niet genoemd in de visies, maar hebben de gemeenten wel kennis van de ladder, communiceren hierover, raadplegen deze indien daar aanleiding voor bestaat en gebruiken de ladder voor het nemen van besluiten.

Ten tweede kan, voor de gemeenten die wel na de introductie van de ladder nieuw beleid hebben opgesteld, een verklaring voor de lage mate van doorwerking voor conformiteit zijn dat gemeenten slechts een deel van de ladder toepassen of deze op een andere manier toepassen dan is voorgeschreven in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en het Besluit ruimtelijke ordening. Dat de score op de gradatie communicatie hoger is dan op conformiteit wordt dan verklaard doordat een gemeente aangeeft goed op de hoogte te zijn van de ladder voor duurzame verstedelijking, maar in de praktijk slechts een deel van de ladder kent en toepast. In de enquête geven 25 van de onderzochte gemeenten aan dat de ladder als algemeen beleidsuitgangspunt onderdeel is van de gemeentelijke beleidsvorming, of dat de ladder door de provincie in haar beleid is overgenomen. In werkelijkheid betreft dit echter slechts één of twee treden van de ladder, waardoor niet de ladder als geheel in het beleidsdocument aan bod komt en er dus een lage score voor doorwerking voor conformiteit wordt gescoord. Deze verklaring wordt ondersteund door het resultaat dat slechts zeven van de onderzochte gemeenten in hun beleidsdocument direct verwijzen naar de ladder, dat dit in vijf van de zeven gevallen een verwijzing in algemene zin betreft en dat geen van de onderzochte ge-

meenten naar alle drie de treden van de ladder verwijst.

Indien het inderdaad zo is dat de conformiteit laag is, doordat de kennis van de ladder beperkt is, zou dit betekenen dat de mate van doorwerking op het communicatieniveau in werkelijkheid lager is, dan is gemeten: hoewel gemeenten aangeven van de ladder op de hoogte te zijn en hierover te communiceren, zou dit slechts een beperkt deel van de ladder betreffen. Echter, de uitkomsten van de enquête wijzen erop dat gemeenten de ladder bewust op een andere manier of slechts gedeeltelijk toepassen. Op de vraag wat gemeenten doen wanneer blijkt dat hun beleid niet aan de ladder voldoet geeft slechts 12,7% van de gemeenten aan het beleid te veranderen. Een kwart van de gemeenten geeft aan de ladder in zo'n geval helemaal niet te noemen of er slechts globaal naar te verwijzen. Reden hiervan is dat zij niet overtuigend zijn van het nut van de ladder, zoals deze is voorgeschreven. Deze verklaring wordt ondersteund door de resultaten van de mening die gemeenten over de ladder hebben: zestien gemeenten (29,1%) vinden de ladder nuttig (14) of zeer nuttig (2) als hulpmiddel bij een transparante besluitvorming en 23 gemeenten (41,9%) vinden de ladder nuttig (20) of zeer nuttig (3) als hulpmiddel bij een zorgvuldig ruimtegebruik. Hoewel de positieve mening over deze laatstgenoemde doelstelling hoog lijkt, geeft het merendeel van de gemeenten aan neutraal te staan tegenover de ladder: bij een transparante besluitvorming 56,4% en bij een zorgvuldig ruimtegebruik 45,5%. Ook een aantal gemeenten heeft een negatieve mening over de ladder: acht gemeenten (14,6%) vinden de ladder overbodig of niet nuttig als hulpmiddel voor een transparante besluitvorming en zes gemeenten (10,9%) vinden de ladder niet nuttig als hulpmiddel voor een zorgvuldig ruimtegebruik. Tevens wordt door vier verschillende gemeenten aangegeven dat de ladder als extra onderzoekslast of bureaucratisch document wordt gezien. Wanneer een gemeente van mening is dat de ladder niet nuttig is, zal deze minder geneigd zijn om de ladder toe te passen, zeker wanneer het gemeentelijk beleid en de ladder niet met elkaar in overeenstemming zijn.

De mate van doorwerking voor de gradaties communicatie en gebruik komen veel meer met elkaar overeen dan met de gradatie conformiteit. Dat blijkt wanneer de drie variabelen communicatie, conformiteit en gebruik met elkaar worden vergeleken. Er bestaat een significante samenhang tussen de gradaties communicatie en gebruik. Tussen conformiteit en communicatie of conformiteit en gebruik bestaat geen significante samenhang. In tabel 5.4 is de samenhang en significantie van de samenhang van de

variabelen weergegeven.

Tabel 5.4 Samenhang van de doorwerking op de verschillende niveaus (Spearman's rho)

	Communicatie	Conformiteit	Gebruik
Communicatie	-	0,291 (sig: 0,133)	0,376 (sig: 0,008)
Conformiteit		-	0,011 (sig:0,957)

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat de doorwerking voor communicatie en gebruik hoger is dan de doorwerking voor conformiteit. Daarnaast is, hoewel het verschil klein is, de doorwerking op de gradatie gebruik hoger dan op de gradatie communicatie.

## 5.4 Vergelijking groeiende- en krimpende gemeenten

In paragraaf 5.3 is de totale doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking voor de verschillende gradaties beschreven en geanalyseerd. In dit onderzoek wordt verondersteld dat de mate van doorwerking verschillend is voor krimpende- en groeiende gemeenten. Daarom wordt in deze paragraaf nagegaan of de mate van doorwerking per gradatie verandert wanneer wordt gecorrigeerd voor het type gemeente. Per doorwerkingsgradatie wordt een vergelijking tussen groeiende- en krimpende gemeenten gemaakt.

### 5.4.1 Vergelijking op communicatie

De totale mate van doorwerking voor communicatie van alle onderzochte gemeenten was voor 24,5% geen of zwak, 58,5% middelmatig en 17% hoog (zie paragraaf 5.2.1). Wanneer de uitkomsten worden verdeeld in krimpende- en groeiende gemeenten, blijkt dat groeiende gemeenten hoger scoren voor deze doorwerkingsgradatie dan krimpende gemeenten. De resultaten per type gemeente zijn in tabel 5.5 weergegeven.

Tabel 5.5 Verschillen in mate van doorwerking voor de gradatie communicatie per type gemeente

	Percentage krimpende gemeenten (%)	Percentage groeiende gemeenten (%)
1. geen / zwak	47,6	9,4
2. middelmatig	52,4	62,5
3. hoog	0	28,1
Totaal	100	100

Van tabel 5.5 is af te lezen dat het percentage van de gemeenten dat 'geen / zwak' scoort op de gradatie communicatie bij krimpende gemeenten veel hoger ligt dan bij groeiende gemeenten. Het resultaat van de totale doorwerking van alle onderzochte gemeenten geeft dus een vertekend beeld, aangezien de score op 'geen / zwak' met name wordt veroorzaakt door krimpende gemeenten.

Voor het resultaat op de score 'hoog' geldt dat deze geheel van de groeiende gemeenten afkomstig is: geen van de krimpende gemeenten scoort 'hoog' op de gradatie communicatie.

Het geconstateerde verschil in doorwerking tussen groeiende- en krimpende gemeenten voor de gradatie communicatie is significant met een zekerheid van 99%.

### 5.4.2 Vergelijking op conformiteit

Het resultaat van de mate van doorwerking voor de gradatie conformiteit voor alle onderzochte gemeenten tezamen was dat 57,1% geen of een zwakke mate van doorwerking kenden, 39,3% een middelmatige doorwerking en 3,6% een hoge doorwerking (zie paragraaf 5.2.2). Wanneer dit wordt uitgesplitst naar groeiende- en krimpende gemeenten, geeft dit de resultaten zoals in tabel 5.6 weergegeven.

Tabel 5.6 Verschillen in mate van doorwerking voor de gradatie conformiteit per type gemeente

	Percentage krimpende gemeenten (%)	Percentage groeiende gemeenten (%)
1. geen / zwak	73	47
2. middelmatig	18	53
3. hoog	9	0
Totaal	100	100

Tussen de twee typen gemeenten kunnen verschillen worden geconstateerd. Een opvallend verschil is dat krimpende gemeenten een meer verspreide score hebben op deze gradatie: hoewel een groot deel (73%) van de gemeenten geen of een zwakke doorwerking kennen voor conformiteit, is er ook een deel dat hoog scoort op deze gradatie. Bij groeiende gemeenten kent iets minder dan de helft geen of een zwakke doorwerking en iets meer dan de helft een middelmatige doorwerking. Geen enkele groeiende gemeente scoort hoog op het conformiteitsniveau.

Hoewel tabel 5.6 verschillen toont tussen groeiende- en krimpende gemeenten, kan niet worden geconcludeerd dat er een significant verschil bestaat in doorwerking voor de gradatie conformiteit tussen groeiende- en krimpende gemeenten<sup>5</sup>.

### 5.4.3 Vergelijking op gebruik

Uit de totale mate van doorwerking voor de gradatie gebruik bleek dat 14,3% van de gemeenten geen of een zwakke doorwerking scoorden, 61,2% een middelmatige doorwerking en 24,5% een hoge doorwerking (zie paragraaf 5.2.3). Wanneer deze uitkomst wordt gespecificeerd naar de doorwerking van groeiende- en krimpende gemeenten, ontstaan de uitkomsten zoals in tabel 5.7 weergegeven.

5 De Mann Whitney U toets geeft een significantie van 0,378%.

Tabel 5.7 Verschillen in mate van doorwerking voor de gradatie gebruik per type gemeente

	Percentage krimpende gemeenten (%)	Percentage groeiende gemeenten (%)
1. geen / zwak	26,3	6,7
2. middelmatig	47,4	70
3. hoog	26,3	23,3
Totaal	100	100

Zoals te zien is in tabel 5.7 bestaan er voor de scores ‘geen / zwakke doorwerking’ en ‘middelmatige doorwerking’ verschillen tussen de twee typen gemeenten, terwijl voor de score ‘hoge doorwerking’ er niet zo’n verschil is. Op basis van deze resultaten kan worden gesteld dat een groter deel van de krimpende gemeenten in de steekproef geen of een zwakke doorwerking kennen voor de gradatie gebruik dan groeiende gemeenten. Het deel van de gemeenten dat een middelmatige doorwerking voor de gradatie gebruik kent, is bij groeiende gemeenten een stuk groter dan bij krimpende gemeenten. Er kan echter niet worden gesteld dat de doorwerking bij groeiende gemeenten voor deze gradatie groter is dan bij krimpende gemeenten, want het aandeel van de gemeenten dat hoog scoort is voor beide typen bijna gelijk, en zelfs bij de krimpende gemeenten iets groter dan bij groeiende gemeenten. Er blijkt geen significant verschil te bestaan tussen groeiende- en krimpende gemeenten voor deze doorwerkingsgradatie<sup>6</sup>.

### 5.5 Rol van de provincie op doorwerking

Hoewel de ladder voor duurzame verstedelijking een rijksinstrument is, en in rijksbeleid is opgenomen, is het mogelijk dat deze niet direct van het rijksniveau naar het gemeentelijk niveau doorwerkt, maar dat dit via de provincies gebeurt. In het conceptueel model in hoofdstuk 4 (figuur 4.1) is dit schematisch verbeeld. Om na te gaan in hoeverre hiervan sprake is, is de invloed van de provincie op de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking onderzocht.

6 De MannWhitney U toets geeft een significantie van 0,408%



### 5.5.1 Resultaten rol van de provincie

In de eerste plaats is nagegaan op welke manier gemeenten voor het eerst in aanraking zijn gekomen met de ladder voor duurzame verstedelijking. Uit de resultaten van de enquête blijkt dat twaalf (21,8%) gemeenten voor het eerst in aanraking zijn gekomen met de ladder voor duurzame verstedelijking via de provincie. Het aantal dat via het rijk voor het eerst met de ladder in aanraking is gekomen is vijftien (27,1%). De overige gemeenten zijn op een andere manier voor het eerst met de ladder geconfronteerd. Het aantal gemeenten dat de ladder kent via de provincie is dus iets kleiner dan het aantal gemeenten dat de ladder kent via het rijk. Dit blijkt geen invloed te hebben op de mate van doorwerking op communicatie- en conformiteitsniveau. Wel wordt een verband geconstateerd met de mate van doorwerking op gebruiksniveau: als de gemeente voor het eerst via de provincie in aanraking is gekomen met de ladder, is er een grotere mate van doorwerking op gebruiksniveau. Dit verband is echter zwak (0,309).

Na de eerste kennismaking met de ladder zijn er nog andere momenten die de doorwerking van de ladder (wellicht sterker) beïnvloeden, waar de provincie ook een rol in kan hebben. Daarom is ten tweede onderzocht met welke overheidsorganen gemeenten het vaakst over de ladder voor duurzame verstedelijking communiceren. Gebleken is dat bij 33 gemeenten (60%) communicatie over de ladder meestal met de provincie plaatsvindt. De communicatie met de provincie blijkt echter geen invloed te hebben op de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking. Voor geen van de gradaties ontstaat een grotere (of minder grote) doorwerking wanneer communicatie met name met de provincie plaatsvindt.

Ten derde is gemeenten gevraagd wat de aanleiding is voor het gebruiken van de ladder voor duurzame verstedelijking. Hieruit bleek dat voor 17 gemeenten (30,9%) provinciaal beleid de reden van het gebruik van de ladder was. Bij 20 gemeenten (36,4%) was dit het rijksbeleid en bij vier (7,3%) wet- en regelgeving. Ook dit aspect blijkt echter geen invloed te hebben op de mate van doorwerking op communicatie-, conformiteits-, of gebruiksniveau.

Een vierde aspect dat is onderzocht, is de kennis van gemeenten over of de ladder wel of niet is opgenomen in de provinciale verordening. In totaal waren 21 gemeenten

(38,2%) hier niet van op de hoogte, en 34 (61,8%) wel. Hier blijkt er wel een verband te bestaan met de mate van doorwerking voor de gradatie communicatie: wanneer gemeenten weten of de ladder wel of niet is opgenomen in de provinciale verordening, is de doorwerking voor communicatie groter. Het is echter waarschijnlijk dat de richting van dit verband andersom werkt: wanneer er meer kennis bestaat over de ladder en er meer over wordt gecommuniceerd, is de kennis over de implementatie in de provinciale verordening ook groter. Dit verklaart ook dat er geen verband wordt gevonden met de doorwerking voor conformiteit en gebruik.

Tot slot is, om de invloed van de provincie te bepalen, nagegaan of in de beleidsdocumenten is aangegeven of de ladder uit het rijksbeleid of uit het provinciaal beleid is overgenomen. In zes gevallen (10,9%) was dit provinciaal beleid. Bij vier gemeenten (7,3%) werd het rijksbeleid overgenomen. Met de doorwerkingsgradaties communicatie en gebruik heeft dit geen verband. Echter, met de gradatie conformiteit bestaat een negatief verband: als het beleid van de provincie werd overgenomen, is de doorwerking op conformiteitsniveau kleiner dan wanneer het beleid van het rijk werd overgenomen.

### 5.5.2 Analyse rol van de provincie

Uit de in paragraaf 5.5.1 beschreven resultaten over de invloed van de provincie op de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking blijkt dat, hoewel de bekendheid van de ladder voor ongeveer de helft van de gemeenten het gevolg is van de rol die de provincie hierin heeft, het verband tussen de betrokkenheid van de provincie bij de ladder en de mate van doorwerking bij gemeenten gering is. Er is enkel een positief verband aangetoond tussen de kennis van gemeenten over de ladder in de provinciale verordening en de doorwerking op communicatieniveau. Het is echter waarschijnlijk dat de grotere mate van doorwerking op communicatieniveau de oorzaak is van die kennis, in plaats van andersom.

Het tweede verband dat is gevonden betreft een negatief verband: de mate van doorwerking op conformiteitsniveau wordt kleiner wanneer provinciaal beleid wordt overgenomen.

Verwacht werd dat de provincie een positieve invloed zou hebben op de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking, omdat de doorwerking ook via het spoor



van de provincie zou kunnen lopen in plaats van direct van het rijk naar gemeenten (zie paragraaf 4.2). Het is daarom opmerkelijk dat dit verband negatief blijkt te zijn. Echter, in het licht van de conclusies van de beleidsevaluatie van het Structuurschema Verkeer en Vervoer, is deze uitkomst goed te verklaren. Ook daarin bleek namelijk, zoals ook in hoofdstuk 2 is beschreven (zie paragraaf 2.5), dat de doorwerking van het rijksbeleid voornamelijk indirect via de provincies plaatsvond. Gemeenten baseerden zich op het provinciale streekplan, waarbij ervan uit werd gegaan dat het Structuurschema Verkeer en Vervoer hierin was verwerkt (VNG/SGBO, 1987, p. 178).

Indien het rijksbeleid echter niet of niet geheel in het provinciale beleid is verwerkt, is de doorwerking van het rijksbeleid, via de provincie naar het gemeentelijk beleid kleiner dan wanneer rechtstreekse doorwerking van rijk naar gemeente plaatsvindt. Het negatieve verband tussen de rol van de provincie en de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking naar gemeentelijk beleid wijst erop dat de ladder niet in z'n geheel of op een andere manier dan het rijksbeleid, in het provinciale beleid van de verschillende provincies is overgenomen, en daardoor ook slechts beperkt of op een andere manier in het gemeentelijk beleid wordt verwerkt.

## 5.6 Invloeden op doorwerking

Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek is het bepalen welke aspecten van invloed zijn op de mate van doorwerking. In hoofdstuk 4 zijn verschillende mogelijke invloed-aspecten onderscheiden. In deze paragraaf wordt voor ieder van deze aspecten beschreven of deze daadwerkelijk invloed hebben op de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking in het gemeentelijk beleid.

### 5.6.1 Resultaten invloeden op de doorwerking

De volgende invloeden zijn in hoofdstuk 4 verondersteld:

- Beschikbare ruimte: minder beschikbare ruimte leidt tot een grotere mate van doorwerking.
- Beleid andere overheden: eisen vanuit beleid van andere overheden leiden tot een grotere mate van doorwerking.
- Natuurwetgeving: natuurwetgeving leidt tot een grotere mate van doorwerking.
- Afstemming marktpartijen: meer afstemming met marktpartijen leidt tot een klei-

nere mate van doorwerking.

- Derde belanghebbenden: betrokkenheid van derde belanghebbenden leidt tot een grotere mate van doorwerking.
- Overig: mogelijke andere aspecten die uit het onderzoek naar voren komen.

Deze aspecten zijn onderzocht vanuit het standpunt van de gemeenten zelf. De resultaten gaan dus over de mening van de gemeenten over de verschillende invloeden. In tabel 5.8 zijn de resultaten per invloedsaspect weergegeven<sup>7</sup>.

#### *Beschikbare ruimte*

Het grootste deel van de gemeenten (39) is van mening dat de beschikbare ruimte invloed heeft op de mate van doorwerking: 16 gemeenten (29,1%) zijn van mening dat dit aspect geen invloed heeft. Zeven gemeenten (12,7%) zijn van mening dat dit aspect een zeer grote invloed heeft op de mate van doorwerking. Tussen groeiende- en krimpende gemeenten zijn geen verschillen geconstateerd.

#### *Beleid andere overheden*

Het merendeel van de gemeenten is van mening dat beleid van andere overheden invloed heeft op de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking. Er zijn 10 gemeenten (18,2%) die dit niet als een invloed ervaren. Negen gemeenten (16,4%) vinden dat er een zeer grote invloed van het beleid van andere overheden uitgaat. Tussen groeiende- en krimpende gemeenten zijn geen verschillen geconstateerd.

#### *Natuurwetgeving*

Natuurwetgeving wordt als minder invloedrijk beoordeeld: 21 gemeenten (38,2%) geven aan dat dit niet van invloed is op de doorwerking van de ladder. Geen enkele gemeente is van mening dat dit aspect een zeer grote invloed heeft. Tussen groeiende- en krimpende gemeenten zijn geen verschillen geconstateerd.

#### *Afstemming met marktpartijen*

Ook de afstemming met marktpartijen wordt divers beoordeeld, zowel in de mate van invloed als het type invloed. Zo is ongeveer een derde van mening dat dit aspect geen

<sup>7</sup> In de enquête is ook naar het type invloed (positief of negatief) van het aspect gevraagd, maar de uitkomsten hiervan zijn niet voldoende betrouwbaar om te kunnen analyseren.

invloed heeft op de doorwerking van de ladder, circa een derde vindt dat dit een beetje invloed heeft en ongeveer een derde ervaart dit aspect als van grote invloed. Geconstateerd is dat de mate van invloed van dit aspect bij groeiende gemeenten groter is dan bij krimpende gemeenten.

#### *Derde belanghebbenden*

Voor de invloed van derde belanghebbenden geldt dat 36 gemeenten (65,5%) van mening zijn dat dit aspect invloed heeft op de doorwerking. Hiernaast heeft één gemeente aangegeven dat een derde belanghebbende de aanleiding was voor het gebruik van de ladder voor duurzame verstedelijking. Tussen groeiende- en krimpende gemeenten zijn geen verschillen geconstateerd.

*Tabel 5.8 Mate van invloed per aspect beoordeeld door gemeenten*

<b>Invloedaspect</b>	<b>Geen invloed</b>	<b>Beetje invloed</b>	<b>Grote invloed</b>	<b>Zeer grote invloed</b>
Beschikbare ruimte	16 (29,1%)	15 (27,3%)	17 (30,9%)	7 (12,7%)
Beleid andere overheden	10 (18,2%)	20 (36,4%)	16 (29,1%)	9 (16,4%)
Natuurwetgeving	21 (38,2%)	16 (29,1%)	18 (32,7%)	- (0%)
Afstemming marktpartijen	16 (29,1%)	18 (32,7%)	18 (32,7%)	3 (5,5%)
Derde belanghebbenden	19 (34,5%)	21 (38,2%)	11 (20,0%)	4 (7,3%)

Overige mogelijke invloeden die zijn onderzocht, zijn de rol van het ruimtelijke ordeningsbeleid in de gemeente en het als gemeente al dan niet hebben van een woningbouwopgave.

Het eerstgenoemde aspect, de rol van het ruimtelijke ordeningsbeleid in de gemeente, is bepaald aan de hand van de hoeveelheid medewerkers binnen de gemeente die zich met ruimtelijke ordening bezighouden en hoeveel tijd die medewerkers daaraan besteden. Dit blijkt echter voor geen van de gradaties invloed te hebben op de mate van doorwerking.

Het tweede aspect, het al dan niet hebben van een woningbouwopgave, blijkt een significant positief verband te hebben met doorwerking voor de gradatie communicatie. Voor de gradaties conformiteit en gebruik is geen verband aangetoond.

## **5.6.2 Analyse van invloeden op de doorwerking**

De gemeenten ervaren de verschillende onderscheiden invloedsaspecten als ongeveer even groot. Alleen van het aspect natuurwetgeving kan worden geconstateerd dat de invloed ervan als minder groot wordt beoordeeld. Maar alsnog is 61,8% van de gemeenten van mening dat natuurwetgeving van invloed is op de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking.

De invloed van de woningbouwopgave van een gemeente op de doorwerkingsgradatie communicatie, betekent dat de gemeenten met een woningbouwopgave meer kennis hebben van de ladder en er door deze gemeenten vaker over de ladder wordt gecommuniceerd. Dit is geen verrassende uitkomst: gemeenten zonder woningbouwopgave zullen immers minder vaak nieuwe woningbouwlocaties mogelijk maken en daardoor ook minder met de ladder voor duurzame verstedelijking te maken hebben.

## 5.7 Tot slot

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van het empirisch onderzoek naar de doorwerking op het gebied van communicatie, conformiteit en gebruik bij groeiende- en krimpende gemeenten gepresenteerd. Gebleken is dat de doorwerking voor de gradaties communicatie en gebruik groter is dan voor de gradatie conformiteit. Dit betekent dat gemeenten de ladder vaker kennen, erover communiceren, raadplegen en gebruiken bij besluitvorming, dan dat deze in gemeentelijk beleid is genoemd of in beleidsdocumenten wordt toegepast. Dit kan op twee manieren worden verklaard: ten eerste loopt de gradatie conformiteit in tijd achter op de gradaties communicatie en gebruik. Dat komt doordat de vaststelling van beleid een lange aanlooptijd heeft en de ladder in een aantal gevallen nog niet gold toen het beleid werd opgesteld, maar inmiddels bij de gemeente wel bekend is en wordt toegepast. Ten tweede gaan gemeenten op een pragmatische manier met de ladder om: gemeenten noemen en doorlopen deze vooral wanneer het beleid voldoet aan de ladder. Als het beleid niet voldoet, wordt deze op een meer globale manier doorlopen, of wordt de ladder op een afwijkende manier toegepast zodat eraan wordt voldaan. In de beleidsdocumenten vertaalt zich dat in het slechts deels (één of twee treden) doorlopen van de ladder, of deze op een andere manier toepassen dan voorgeschreven, waardoor een lage doorwerking op de conformiteitsgradatie wordt gemeten, maar een hogere doorwerking op de communicatie- en gebruiksgradaties. Ook de rol van de provincie heeft hier een aandeel in: gemeenten geven aan de ladder toe te passen naar aanleiding van het provinciaal beleid, wat een indirecte doorwerking van de ladder betekent. Echter, wanneer de provincie de ladder niet geheel conform de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte in haar beleid heeft overgenomen, leidt dit bij gemeenten tot een lagere doorwerking voor de gradatie conformiteit, omdat de gemeente in dat geval niet de ladder van het rijk, maar de interpretatie daarvan van de provincie overneemt. De provincie blijkt op deze manier een negatieve invloed te hebben op de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking naar gemeenten.

Een andere bevinding is dat de mate van doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking tussen groeiende- en krimpende gemeenten enkel verschil vertoont in de gradatie communicatie. Hier scoren groeiende gemeenten significant hoger dan krimpende gemeenten, wat betekent dat groeiende gemeenten vaker bekend zijn met de ladder, deze vaker raadplegen en er vaker over communiceren dan krimpende gemeen-

ten doen. Voor de andere twee gradaties is er echter geen verschil gevonden in de mate van doorwerking tussen de twee type gemeenten: groeiende- en krimpende gemeenten noemen de ladder ongeveer even vaak in de gemeentelijke beleidsdocumenten en gebruiken de ladder ook even vaak bij besluitvorming. Verwacht werd dat groeiende gemeenten een grotere mate van doorwerking van de ladder kennen (Lensink en Spit, 1994, p.53-54), zie paragraaf 2.5. Dat dit voor de gradatie conformiteit (nog) niet geldt, is in het licht van de in de vorige alinea genoemde verklaring, dat voor conformiteit een vertraging bestaat in de doorwerking, te verwachten. Maar dat dit verschil voor de gradatie gebruik ook niet is gevonden, is opvallend. Wel wordt geconstateerd dat de resultaten voor groeiende gemeenten voor de gradatie gebruik veel minder gespreid zijn dan voor krimpende gemeenten: verreweg de meeste groeiende gemeenten hebben een middelmatige doorwerking voor deze gradatie en slechts 6,6% geen of een zwakke doorwerking, terwijl bij krimpende gemeenten veel meer gemeenten (26,3%) geen of een zwakke doorwerking scoren.

In het volgende, laatste, hoofdstuk worden de bovenstaande bevindingen gekoppeld aan de theorie over doorwerking en de ladder voor duurzame verstedelijking, die in hoofdstukken 2 en 3 is uiteengezet en worden aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen conclusies geformuleerd.



# 6 Conclusie

## 6.1 Inleiding

De in hoofdstuk 5 besproken resultaten geven informatie waarmee de onderzoeksvragen die in dit onderzoek centraal staan kunnen worden beantwoord. In dit hoofdstuk wordt teruggekeken op de centrale vraagstelling en de deelvragen, met de veronderstellingen die daaraan ten grondslag lagen. Per deelvraag wordt, op basis van de resultaten van het empirisch onderzoek in hoofdstuk 5, in combinatie met de theorie die in de hoofdstukken 2 en 3 is behandeld, een antwoord geformuleerd. Vervolgens wordt, met behulp van de antwoorden op de deelvragen, de hoofdvraag beantwoord.

## 6.2 Beantwoording deelvragen

Zoals in hoofdstuk 2 (zie paragraaf 2.6) is toegelicht, is ervoor gekozen om bij de beantwoording van de onderzoeksvragen de doorwerking te beoordelen aan de hand van de bruikbaarheid van het beleid voor de gemeenten (Mastop en Faludi, 1997).

De eerste drie deelvragen worden voor de beantwoording samengevoegd, omdat de beantwoording ervan veel overlap vertoont. Dit geldt ook voor de deelvragen 4 en 7 en de vragen 5 en 6.

### 6.2.1 Deelvraag 1, 2 en 3

Doorwerking kan op drie gradaties plaatsvinden: communicatie, conformiteit en gebruik<sup>8</sup> (De Lange e.a., 1997). De mate van doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking is voor deze drie gradaties afzonderlijk onderzocht. Daarbij is nagegaan of de doorwerking voor de gradaties in de genoemde volgorde, trapsgewijs plaatsvindt, of dat doorwerking voor iedere gradatie afzonderlijk, onafhankelijk van elkaar, kan voorkomen.

<sup>8</sup> De gradatie communicatie manifesteert zich in kennis van, communicatie over de ladder en raadplegen van de ladder wanneer hier aanleiding voor bestaat.

De gradatie conformiteit manifesteert zich in overgenomen doelstellingen uit de ladder in gemeentelijk beleid, al dan niet met letterlijke verwijzing ernaar.

De gradatie gebruik bestaat uit het toepassen van de ladder bij gemeentelijke besluitvorming en het gebruik ervan ter argumentatie bij besluitvorming.

(De Lange e.a., 1997)

Op basis van de theoretische beschouwing over doorwerking, is verondersteld dat de doorwerking bij groeiende gemeenten zich met name op communicatie- en gebruiks-niveau manifesteert en bij krimpende gemeenten vooral op conformiteitsniveau. Tevens was de verwachting dat de doorwerking bij groeiende gemeenten groter zou zijn dan bij krimpende gemeenten, omdat een krappere vraag-aanbodverhouding leidt tot een betere doorwerking (Lensink en Spit, 1994, pp. 53-54).

Op dit veronderstelde verschil tussen de twee typen gemeenten wordt later in deze paragraaf, bij de beantwoording van deelvragen 5 en 6 ingegaan. Voordat kan worden geconcludeerd of dit verschil al dan niet is aangetoond, wordt de totale doorwerking voor alle gemeenten tezamen voor de drie gradaties geanalyseerd.

Op basis van de in hoofdstuk 5 gepresenteerde resultaten kan over het algemeen worden geconcludeerd dat de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking middelmatig en voor de meeste gemeenten ongeveer gelijk is. Hoewel er enkele uitschieters naar beneden (geen/zwakke doorwerking) of naar boven (veel doorwerking) bestaan, heeft het grootste deel van de gemeenten een uitkomst hier tussenin.

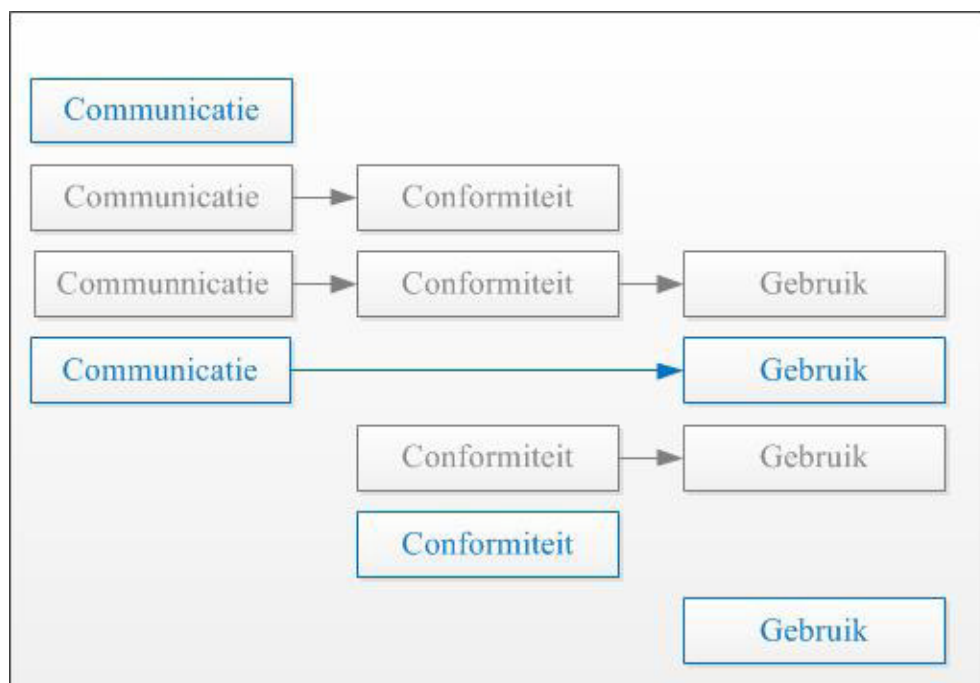
#### *Vergelijking en samenhang van de gradaties*

Wanneer de mate van doorwerking op de verschillende gradaties met elkaar worden vergeleken, valt op dat de mate van doorwerking voor de gradatie conformiteit lager is dan voor de gradaties communicatie en gebruik. Dit duidt erop dat gemeenten wel communiceren over de ladder en aangeven deze te gebruiken bij beleidsvorming, maar dat in de beleidsdocumenten de ladder maar beperkt aan bod komt. Deze conclusie komt overeen met de conclusies uit het evaluatieonderzoek van het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV), waarin ook al werd geconcludeerd dat nauwelijks sprake was van conformiteit bij gemeenten (VNG/SGBO, 1987, pp. 177-179). Verbazingwekkend is deze conclusie dus niet. Opvallend is echter wel dat in de 28 jaar tussen de beleidsevaluatie van het SVV en dit onderzoek naar de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking, dezelfde conclusies gelden en er wat de doorwerking voor de verschillende gradaties betreft, dus geen veranderingen hebben plaatsgevonden.

Verder is de uitkomst van de verschillende mate van doorwerking per gradatie interessant in het kader van de theoretische doorwerkingsmogelijkheden die in hoofdstuk 2 zijn benoemd (zie figuur 2.1), omdat op basis hiervan kan worden gespecificeerd welke van de benoemde doorwerkingsmogelijkheden in de praktijk voorkomen. Op



basis van de resultaten van de samenhang tussen de verschillende doorwerkingsgradaties, kan worden geconcludeerd dat voor de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking, de mogelijkheden voorkomen die in figuur 6.1 blauw zijn omkaderd. Van de lichtgrijze doorwerkingsvarianten is niet aangetoond dat deze voorkomen bij de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking.



Figuur 6.1 Gevonden doorwerkingsvarianten

Zoals uit figuur 6.1 is af te lezen, blijkt uit de gevonden doorwerkingsvarianten dat doorwerking voor iedere gradatie op zichzelf voor kan komen, afzonderlijk van de andere gradaties. Daarnaast bestaat het scenario dat doorwerking op de gradatie communicatie en gebruik plaatsvindt, zonder dat doorwerking op de gradatie conformiteit voorkomt. Geconcludeerd wordt dat doorwerking voor de gradatie conformiteit ‘achterblijft’ ten opzichte van de gradaties communicatie en gebruik. Deze conclusie betekent dat gemeenten wel handelen ‘in de geest van de ladder’, door hierover te

communiceren, deze te raadplegen en te gebruiken, maar dat zij nog niet handelen ‘in de letter van de ladder’, door deze in de beleidsdocumenten op te nemen. De verklaring die in de beleidsevaluatie van het SVV wordt gegeven, namelijk dat het beleid een te abstract karakter heeft voor gemeenten om in structuurplannen op te nemen (VNG/SGBO, 1987, p. 178), gaat voor de ladder voor duurzame verstedelijking niet op, omdat deze minder abstract is dan het SVV. Voor de ladder kan de verklaring in twee oorzaken worden gevonden.

Ten eerste zijn de onderzochte beleidsdocumenten weliswaar vastgesteld nadat de ladder voor duurzame verstedelijking is geïntroduceerd (maart 2012), maar het opstellen van het beleid heeft voor een deel van de gemeenten plaatsgevonden voordat de ladder in werking was, waardoor de ladder niet in dit beleid is verwerkt. De doorwerking voor de gradaties communicatie en gebruik is dan wel aanwezig, maar voor conformiteit nog niet.

Ten tweede is een verklaring voor het verschil in mate van doorwerking tussen de gradaties communicatie en gebruik enerzijds en conformiteit anderzijds, dat gemeenten (delen van) de ladder alleen gebruiken op een manier waarvan zij vinden dat het nut heeft. Gemeenten geven aan dat de ladder wordt gebruikt en er over wordt gecommuniceerd, maar wanneer specifiek wordt gekeken naar wat de ladder behelst, blijkt dat slechts over een deel van de ladder wordt gecommuniceerd en er slechts een deel wordt gebruikt. Gebleken is dat wanneer een gemeente van mening is dat de ladder niet nuttig is, de gemeente minder geneigd zal zijn om de ladder toe te passen, zeker wanneer het gemeentelijk beleid niet voldoet aan de ladder.

Uit deze tweede verklaring kan worden geconcludeerd dat vanuit het standpunt van gemeenten bekeken, de mate van doorwerking groter is dan vanuit het standpunt van het rijk. Namelijk, wanneer de strikte inhoud van de ladder wordt aangehouden, is er weinig sprake van doorwerking als slechts één of twee treden van de ladder worden doorlopen, of als deze op een andere manier wordt toegepast. De gevonden mate van doorwerking voor de gradaties communicatie en gebruik zouden in dat geval niet overeenkomen met de mate van doorwerking zoals dit vanuit het rijk zou worden gezien. Echter, gezien vanuit het standpunt van de gemeente die de ladder op deze manier toepast en hier bewust van is, is de mate van doorwerking in zo'n geval wel groot.

Zoals in hoofdstuk 2 en aan het begin van deze paragraaf is aangegeven, wordt in dit onderzoek uitgegaan van het standpunt van de gemeenten en is hier ook van uitgegaan bij het meten van de doorwerking.

#### *Rol van de provincie*

De provincie blijkt een belangrijke rol te hebben in de mate van doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking. Een deel van de gemeenten geeft namelijk aan de ladder toe te passen op basis van het provinciaal beleid en met de provincie over de ladder te communiceren. Er is echter geen positief verband gevonden tussen de rol van de provincie en de mate van doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking. Er is zelfs een negatief verband gevonden: wanneer gemeenten de ladder toepassen op basis van provinciaal beleid, is er minder sprake van doorwerking voor de gradatie conformiteit. Deze conclusie is niet nieuw: ook al bij de evaluatie van het SVV bleek de doorwerking indirect, via provincies te lopen, waarbij gemeenten zich baseerden op de provinciale streekplannen, ervan uitgaand dat hier het SVV in was verwerkt (VNG/SGBO, 1987, p.178). In het licht van eerder uitgevoerd doorwerkingsonderzoek is dit dus geen verrassende conclusie. Wanneer het rijksbeleid, in dit geval de ladder voor duurzame verstedelijking, niet of niet geheel in het provinciale beleid is verwerkt, werkt deze, via de provincie, ook slechts deels door naar gemeentelijk beleid. Het negatieve verband tussen de rol van de provincie en de mate van doorwerking, kan vanuit deze redenatie worden verklaard. Geconcludeerd kan worden dat de ladder voor duurzame verstedelijking niet via de provincies plaatsvindt en dat de provincies de doorwerking zelfs verkleinen.

### **6.2.2 Deelvragen 4 en 7**

Deelvragen 4 en 7 betreffen de vragen wat belemmeringen en stimuli zijn voor het toepassen van de ladder voor duurzame verstedelijking en of deze verschillend zijn voor krimpende- en groeiende gemeenten.

In dit onderzoek is nagegaan welke invloeden er bestaan op de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking van rijk naar gemeenten. In hoofdstuk 4 zijn de onderscheiden beïnvloedingsfactoren genoemd. Deze vormen de veronderstellingen 1 tot en met 6 (zie paragraaf 4.3). De invloeden zijn, zoals voor het gehele onderzoek geldt, bekeken vanuit het standpunt van de gemeenten. Daarbij is gekeken naar de grootte van de invloed en het type invloed: positief of negatief (positief: factor heeft

een grotere doorwerking tot gevolg, negatief: factor heeft een lagere doorwerking tot gevolg). De resultaten voor het type invloed waren echter niet voldoende eenduidig om hier conclusies uit te kunnen trekken. Hier wordt alleen in gegaan op de grootte van de invloed, omdat de veronderstellingen die het type invloed betreffen niet kunnen worden getoetst.

#### *Publieke versus private partijen*

Gezien de uitkomsten van het evaluatieonderzoek naar het ABC-lokatiebeleid en de overeenkomsten van het ABC-lokatiebeleid met de ladder voor duurzame verstedelijking, werd verondersteld dat publieke partijen meer invloed hebben op de doorwerking dan private partijen (Lensink en Spit, 1994, p. IV). Dit veronderstelde verschil is in dit onderzoek echter niet aangetoond. De aspecten die werden verondersteld van invloed te zijn op de ladder voor duurzame verstedelijking en die tot de publieke partijen horen, zijn 'natuurwetgeving' en 'beleid van andere overheden' (Kistenkas en Nieuwenhuizen, 2011, p. 13; Hoppe e.a., 2010, p.38). Voor de private partijen zijn dat 'marktpartijen' en 'derde belanghebbenden' (Ministerie van VROM, 2007, p. 21).

Uit de resultaten van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat natuurwetgeving van alle onderzochte aspecten de minste invloed heeft op de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking en beleid van andere overheden de meeste. De invloed van de afstemming met marktpartijen en derde belanghebbenden is ongeveer gelijk aan elkaar en niet duidelijk kleiner dan van de publieke partijen. Het verschil in de mate van invloed op de doorwerking tussen publieke en private partijen is voor de ladder voor duurzame verstedelijking niet aangetoond. De geconstateerde verschillen tussen de mate van invloed van de verschillende aspecten zijn klein. Bovendien is de mening van de gemeenten over de grootte van de invloeden verschillend: waar de ene gemeente van mening is dat een aspect een zeer grote invloed heeft, vindt een andere gemeente dat dit aspect geen invloed heeft. Dit geldt voor alle gespecificeerde aspecten, behalve 'afstemming met marktpartijen', en duidt erop dat per gemeente andere aspecten bestaan die de mate van doorwerking beïnvloeden. In dit onderzoek is nagegaan of het type gemeente bepalend is voor welke aspecten van invloed zijn op de doorwerking. Geconcludeerd wordt dat dit niet het geval is: er is geen verschil geconstateerd tussen de beïnvloedingsaspecten per type gemeente. Dit duidt erop dat er een andere factor bepalend is voor welke aspecten van invloed zijn op de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking. Welke andere factor dat is, is niet onderzocht omdat dit

buiten de scope van het onderzoek valt.

Voor het aspect 'afstemming met marktpartijen' is wel een verschil geconstateerd tussen groeiende- en krimpende gemeenten: dit aspect heeft een grotere invloed op groeiende gemeenten dan op krimpende gemeenten. Dit kan worden verklaard vanuit de gedachte dat bij groeiende gemeenten meer afstemming met marktpartijen plaatsvindt, omdat in deze gemeenten voor marktpartijen meer ontwikkelmogelijkheden bestaan.

Andere aspecten waarvan werd verwacht dat ze van invloed op de doorwerking zouden zijn, zijn de prioriteit van het ruimtelijke ordeningsbeleid binnen een gemeente en de plaats die ruimtelijke ordeningsbeleid heeft in de organisatie van een gemeente. Van deze aspecten is echter niet aangetoond dat ze invloed hebben op de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking, waardoor van verschillen van die invloed tussen groeiende- en krimpende gemeenten ook geen sprake is.

#### *Overige invloeden*

Uit het onderzoek is één invloed naar voren gekomen, die niet vooraf is gespecificeerd, en onder het kopje 'overig' valt. Dit is de invloed van het hebben van een woningbouwopgave door een gemeente. Gebleken is dat, wanneer een gemeente een woningbouwopgave heeft, de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking voor de gradatie communicatie bij die gemeente groter is. Dit betekent dat een gemeente met een woningbouwopgave vaker de ladder voor duurzame verstedelijking kent, raadpleegt en hierover communiceert, dan een gemeente zonder woningbouwopgave. Deze conclusie is niet erg verrassend, aangezien uit het theoretisch kader al bleek dat in een krappe markt er meer sprake is van doorwerking dan in een ruime markt: wanneer er veel vraag naar en weinig aanbod van woningen is, is er sprake van een grotere mate van doorwerking (Lensink en Spit, 1994, p.53-54). Gemeenten met een evenwichtige of krappe woningmarkt zullen eerder een woningbouwopgave hebben dan gemeenten met een ruime woningmarkt, waardoor er vaker aanleiding is om de ladder voor duurzame verstedelijking toe te passen en de doorwerking ervan groter is. Deze verklaring geldt ook voor het verschil tussen groeiende- en krimpende gemeenten. Hier wordt bij de beantwoording van de deelvragen 5 en 6 hieronder op in gegaan.

### **6.2.3 Deelvragen 5 en 6**

Deelvragen 5 en 6 gingen over het verschil in de mate en het type doorwerking tussen groeiende- en krimpende gemeenten. Op basis van het theoretisch kader dat in hoofdstuk 2 is uiteengezet, is verondersteld dat bij krimpende gemeenten de mate van doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking kleiner is dan bij groeiende gemeenten, omdat bij groeiende gemeenten een krappere markt voor woningen bestaat dan bij krimpende gemeenten (Lensink en Spit, 1994, pp. 53-54). Daarnaast werd verondersteld dat ook het type doorwerking tussen deze twee groepen zou verschillen. Verwacht werd dat bij krimpende gemeenten de doorwerking van de ladder voornamelijk plaats zou vinden op het niveau van conformiteit en bij groeiende gemeenten op het communicatie- en gebruiksniveau.

Gebleken is dat er een verschil bestaat in doorwerking tussen groeiende- en krimpende gemeenten voor de gradatie communicatie. Voor de gradaties conformiteit en gebruik is dit verschil niet aangetoond. Geconcludeerd wordt dat groeiende gemeenten een grotere mate van doorwerking op communicatieniveau hebben dan krimpende gemeenten. Dit houdt in dat groeiende gemeenten meer kennis hebben van de ladder, deze vaker raadplegen wanneer hier aanleiding voor is en hier vaker over communiceren dan krimpende gemeenten. Deze conclusie sluit aan op het in hoofdstuk 2 uiteengezette theoretisch kader en de daarop gebaseerde veronderstelling dat de doorwerking bij groeiende gemeenten groter is dan bij krimpende gemeenten. Op basis van het theoretisch kader werd echter verondersteld dat het verschil in doorwerking tussen groeiende- en krimpende gemeenten zich op alle doorwerkingsgradaties zou manifesteren. Dit blijkt in de praktijk niet zo te zijn: er is alleen een verschil geconstateerd bij de gradatie communicatie. Voor de gradaties conformiteit en gebruik blijkt er geen verschil te bestaan in doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking tussen krimpende- en groeiende gemeenten. Dit betekent dat de ladder niet vaker door groeiende gemeenten in de beleidsdocumenten wordt genoemd dan door krimpende gemeenten en ook wordt de ladder niet vaker door groeiende gemeenten toegepast bij het aanwijzen van nieuwe woningbouwlocaties.

In het licht van de eerder gegeven verklaring (zie beantwoording deelvragen 1, 2 en 3) dat de gradatie conformiteit in tijd achterloopt op de gradaties communicatie en ge-

bruik, is de conclusie dat er voor deze gradatie geen verschil bestaat tussen groeiende- en krimpende gemeenten, te verwachten. Namelijk, de doorwerking van deze gradatie is in het geheel laag. Deze zal naar verwachting de komende jaren toenemen, waarmee ook de eventuele verschillen in doorwerking duidelijker zullen worden.

Dat geen verschil in doorwerking voor de gradatie gebruik is gevonden, is wel opvallend. De totale mate van doorwerking van deze gradatie is vergelijkbaar met die van de gradatie communicatie, maar het verschil tussen groeiende- en krimpende gemeenten is hier, in tegenstelling tot de gradatie communicatie, niet aangetoond, terwijl dit wel de verwachting was. Uit de resultaten kunnen wel verschillen worden ontdekt tussen groeiende- en krimpende gemeenten die erop duiden dat groeiende gemeenten een grotere doorwerking hebben voor gebruik, maar dit verschil is niet significant. Mogelijk dat met een grotere respons wel een significant verschil wordt geconstateerd.

### 6.3 Beantwoording hoofdvraag

De in de vorige paragraaf geformuleerde antwoorden op de deelvragen verwoorden de conclusies die op basis van het theoretisch kader in combinatie met het empirisch onderzoek kunnen worden getrokken. Deze deelconclusies tezamen bevatten vervolgens de informatie die nodig is om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. De hoofdvraag, zoals aan het begin van dit onderzoek, in hoofdstuk 1, is geformuleerd, luidt als volgt:

*In welke mate werkt de ladder voor duurzame verstedelijking door naar gemeentelijk ruimtelijke ordeningsbeleid op het gebied van nieuwe woningbouw bij groei- en krimpgemeenten?*

De veronderstelling die aan deze vraag ten grondslag ligt is driedelig, namelijk dat het verschil in doorwerking tussen groeiende- en krimpende gemeenten zich voordoet in A. de mate van doorwerking, B. het type doorwerking en C. de invloeden op de doorwerking. Verondersteld werd dat de mate van doorwerking in het geheel groter is bij groeiende gemeenten dan bij krimpende gemeenten en, specifiek, dat de doorwerking bij krimpende gemeenten zich meer op conformiteitsniveau dan op communicatie- of gebruiksniveau manifesteert en bij groeiende gemeenten juist meer op communicatie- en gebruiksniveau dan op conformiteitsniveau.

Allereerst kan over het algemeen, voor beide typen gemeenten, worden geconcludeerd dat de mate van doorwerking voor de gradatie conformiteit laag is, vergeleken met de gradaties communicatie en gebruik. Geconcludeerd kan daardoor ook worden dat de volgorde van doorwerking niet trapsgewijs (van communicatie naar conformiteit naar gebruik) plaatsvindt: doorwerking op de gradatie conformiteit loopt achter op de gradaties communicatie en gebruik, doordat deze een langere aanlooptijd heeft. Dit is ook de reden dat er geen verschil is geconstateerd voor de doorwerkingsgradatie conformiteit tussen groeiende- en krimpende gemeenten: de doorwerking op deze gradatie heeft in totaal nog nauwelijks plaatsgevonden, waardoor er ook geen verschillen kunnen worden waargenomen. De enige gradatie waar verschil in mate van doorwerking tussen groeiende- en krimpende gemeenten is aangetoond, is communicatie.

Veronderstelling A, dat de mate van doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking groter is bij groeiende gemeenten dan bij krimpende gemeenten, blijkt dus slechts gedeeltelijk waar: enkel voor de gradatie communicatie is dit het geval. Voor de overige twee gradaties is de mate van doorwerking vergelijkbaar. Ook veronderstelling B is slechts ten dele aangetoond. Krimpende gemeenten blijken niet een grotere mate van doorwerking te hebben voor de gradatie conformiteit dan voor de andere gradaties, zoals werd verondersteld. Wel is het zo dat groeiende gemeenten een grotere mate van doorwerking hebben voor de gradaties communicatie en gebruik dan voor conformiteit. Dit is echter niet specifiek het geval bij groeiende gemeenten: hetzelfde geldt voor de krimpende gemeenten.

De derde veronderstelling C betreft de invloeden op de mate van doorwerking, die voor groeiende- en krimpende gemeenten naar verwachting verschillend zouden zijn. Geconcludeerd wordt echter dat de invloeden voor groeiende- en krimpende gemeenten bijna gelijk zijn. Alleen de afstemming met marktpartijen blijkt voor groeiende gemeenten een belangrijkere invloed te zijn dan voor krimpende gemeenten. Het is aannemelijk dat er een andere factor bestaat die bepalend is voor welke aspecten per gemeente van invloed zijn op de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking, omdat de mate van invloed per aspect tussen gemeenten erg van elkaar verschillen. Gebleken is dat deze factor niet het type gemeente (groeiend of krimpend) betreft.



Tot slot is gebleken dat de rol van de provincie bij de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking niet bijdraagt aan de mate van doorwerking. Deze heeft zelfs een negatieve invloed op de mate van doorwerking op de gradatie conformiteit. Dit komt doordat de provincies een eigen interpretatie hebben van de ladder voor duurzame verstedelijking die door gemeenten worden overgenomen. Dit leidt tot een afwijking van de oorspronkelijke ladder, wat een kleinere mate van doorwerking tot gevolg heeft. Voor de andere gradaties bestaat er geen verband tussen de rol van de provincie en de mate van doorwerking. Geconcludeerd wordt dat de ladder voor duurzame verstedelijking niet doorwerkt via de provincie.

## 6.4 Discussie

In dit onderzoek stonden de volgende drie basiselementen centraal:

- Doorwerking
- Verschil in groeiende- en krimpende gemeenten
- De ladder voor duurzame verstedelijking

Opvallend aan het element doorwerking is dat de conclusies in dit onderzoek overeenkomen met conclusies uit doorwerkingsonderzoek uit de jaren '90. In de tussentijdse 30 jaar is de doorwerking van rijksbeleid naar gemeentelijk beleid kennelijk niet veranderd. Dit betekent enerzijds dat, gezien de conclusies, het rijksbeleid op het gebied ruimtelijke ordening van beperkte betekenis is voor het gemeentelijk ruimtelijke ordeningsbeleid. Anderzijds betekent dit dat gemeenten zelfstandig zijn in het voeren van ruimtelijke ordeningsbeleid en dit beleid robuust is in die zin dat het weinig beïnvloedbaar is door het rijk. Gezien het feit dat de manier waarop en de mate waarin rijksbeleid doorwerkt naar gemeenten de afgelopen 30 jaar niet is gewijzigd, kan worden aangenomen dat dit de komende jaren ook niet zal veranderen. Het is daarom verstandig om bij het formuleren van nieuw strategisch rijksbeleid rekening te houden met de conclusies die zijn getrokken over de mate van doorwerking en de rol die de provincie daarbij speelt.

Wat betreft het type gemeenten is het verschil tussen groeiende- en krimpende gemeenten kleiner gebleken dan werd verwacht. Van groeiende gemeenten werd verwacht dat zij, bij de invulling van hun woningbouwopgave de ladder toe zouden passen en dat

dit instrument zou helpen bij de locatiekeuze van nieuwe woningen. Het blijkt echter dat de ladder maar beperkt wordt betrokken bij de keuze voor nieuwe woningbouwlocaties. Dit hangt samen met de mening van de gemeenten over de ladder. Gemeenten blijken pragmatische keuzes te maken bij het gebruik van de ladder: alleen als zij de ladder als nuttig zien, passen zij deze toe. Hiermee wordt gekomen op het derde element van dit onderzoek: de ladder voor duurzame verstedelijking. Gezien de historie van de ladder voor duurzame verstedelijking (zie hoofdstuk 3), waarin veel aandacht is geweest voor het bundelen van verstedelijking en het beperken van uitbreiding, is de tweede trede van de ladder, binnenstedelijke locaties gaan vóór buitenstedelijke, veruit het meest bekend bij gemeenten. De eerste trede, actuele regionale behoefte, is iets minder bekend en de derde trede, multimodale ontsluiting, is bijna niet bekend bij gemeenten. Dit kan te maken hebben met de opmerkelijke invulling van deze trede door het rijk. Zoals in hoofdstuk 3 is beargumenteerd, is deze laatste stap in de afweging voor een locatiekeuze een erg eenzijdige benadering. Gelet op één van de twee doelstellingen van de ladder, een zorgvuldig ruimtegebruik, zou een meer integrale afweging verwacht worden. Ook de naam van het instrument doet vermoeden dat een integrale afweging in het kader van duurzaamheid wordt beoogd. Met aanpassing van de huidige ladder bestaat de potentie om middels een integrale duurzaamheidsafweging een rol te vervullen als 'brug' tussen de maatschappelijke beoordeling die met een Maatschappelijke Kosten Baten-Analyse plaatsvindt en de milieubeoordeling die in een Milieueffectrapport tot stand komt.

Gezien de conclusies over de doorwerking van strategisch rijksbeleid kan vanuit een enigszins cynisch standpunt worden gesteld dat ook een aangepaste ladder slechts beperkt naar gemeenten zal doorwerken en daarom nauwelijks bijdraagt aan de rijksdoelstellingen. Echter, vanuit een optimistischer standpunt bekeken, werkt het beleid toch in ieder geval gedeeltelijk door en heeft het dus wel degelijk nut om de derde trede te veranderen. Zeker nu de ladder nog aan het beginstadium van zijn doorwerking staat en een groot deel van de gemeenten hem nog niet verwerkt hebben in hun beleid. Tijd dus om de laatste trede van de ladder te vervangen: hoe eerder, hoe beter het doorwerkingsresultaat.





# Literatuur

- Albrechts, L. (2006). Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia. In: *Environment and planning A*, 38 (6), 1149-1170.
- Berghauser Pont, M.Y. & P.A. Haupt (2011). De Performance van de compacte stad. In: L. Boelens, H. Ovink, H.L. Palsdottir & E. Wierenga (Eds.), *Compacte Stad Extended. Agenda voor toekomstig beleid, onderzoek en ontwerp*. (Design & Politics #4) (pp. 126-139), Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Boeijenga, J. (2011). Vinex: compactestadbeleid?. In: L. Boelens, H. Ovink, H.L. Palsdottir & E. Wierenga (Eds.), *Compacte Stad Extended. Agenda voor toekomstig beleid, onderzoek en ontwerp*. (Design & Politics #4) (pp. 24-34), Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Breheny, M. (1996). Centrists, Decentrists and Compromisers: Views on the Future of Urban Forms. In: M. Jenks, E. Burton & K. Williams (Eds.), *The Compact City : A Sustainable Urban Form?* (pp. 13-35). Londen: E. and F.N. Spon.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press 4th edition
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2014). Gemeentelijke indeling op 1 januari 2014. [online]. Geraadpleegd op 16 juli 2014 op <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2014/default.htm>.
- Centraal Planbureau, Ruimtelijk Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau (2004). *Ex ante toets Nota Ruimte*. Rotterdam: NA Uitgevers.
- Coenen, F. (1998). Doorwerking van plannen in de dagelijkse beleidsvoering. *Beleidswetenschap*, 1998/1, 3-25.
- Driessen, P. (1997). Performance and implementing institutions in rural land development. *Environment and planning B: Planning and Design*, 24(6), 859-869
- Faludi A. (2000). The Performance of Spatial Planning. *Planning, Practice & Research*, 15(4), 299-318.
- Gier, A.A.J. de, (2011). Kan het tij worden gekeerd?. In: A.A.J. de Gier, P.P. Witsen & B. Needham (Eds.), *Essaybundel over decentralisatie ruimtelijk beleid* (pp. 3-12). Den Haag: Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur.
- Hoek, T.H. van, M.A. Koning & M. Mulder (2011). *Succesvol binnenstedelijk bouwen, een onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten en mogelijkheden tot optimalisatie van binnenstedelijk bouwen*. Utrecht: Economisch Instituut voor de bouw.
- Hoppe, Th., K. Lulofs & T. de Bruijn (2010). *Evaluatieonderzoek (her)ontwikkeling bedrijventerreinen Enschede 2000-2010*. Twente: Universiteit Twente.
- Janssen-Jansen, L.B. (2010). *Ruimte ruilen: regionale samenwerking als oplossing voor de aanpak van leegstaande kantoren*. Den Haag: Nicis/NWO.
- Kistenkas, F.H. & W. Nieuwenhuizen (2011). *Rechtsontwikkelingen landschapsbeleid: landschapsrecht in wording*. Wageningen: Universiteit Wageningen.
- Lange, M, H. de, H. Mastop & T. Spit (1997). Performance of national policies. *Environment and Planning B: Planning and Design* 24(6), 845 - 858.
- Lensink, E. & T.J.M. Spit (1994). *Evaluatie ABC-lokatiebeleid – Beoordeling van de formele en materiële doorwerking in de stadsgewesten van het ABC-lokatiebeleid*. Den Haag: VNG/SGBO.
- Mastop, H. & A. Faludi (1997). Evaluation of strategic plans the performance principle. *Environment and Planning B: Planning and Design* 24(6), 815-832.
- Mastop, H. & B. Needham (1997). Performance studies in spatial planning: the state of the art. *Environment and Planning B: Planning and Design* 24(6), 881-888.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). *Handreiking bij de ladder voor duurzame verstedelijking*. Nieuwsbericht. [online]. Geraadpleegd op 28 januari 2014 op <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/12/03/handreiking-bij-de-ladder-voor-duurzame-verstedelijking.html>.

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013). *Handreiking bij de ladder voor duurzame verstedelijking*. [online]. Geraadpleegd op 31 januari 2014 op <http://ladder-verstedelijking.minienm.nl/#ladder>.
- Ministerie van VROM (2007). *Evaluatie verstedelijking VINEX 1995-2005 Eindrapport*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Needham, B., T. Zwanikken & A. Faludi (1997). Strategies for improving the performance of planning, some empirical research. *Environment and Planning B: Planning and Design* 24(6), 871-880.
- Nelissen, N., J. van der Straaten & L. Klinkers (1997). *Classics in Environmental Studies, An overview of Classic Texts in Environmental studies*. Utrecht: International Books.
- Olden, H. (2010). *Uit voorraad leverbaar, De overgewaardeerde rol van bouwrijpe grond als vestigingsfactor bij de planning van bedrijventerreinen*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Ostendorf, W.J.M. & S. Musterd (1996). Groeikernen en compacte steden, Nieuwe grenzen voor de ruimtelijke ordening. *Planologisch nieuws* 16 (2), 91-101.
- Sociaal Economische Raad (1999). *Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch beleid*. Publicatienummer 17, Den Haag: Sociaal Economische Raad.
- Spit T.J.M. & P. Zoete (2006). *Ruimtelijke Ordening in Nederland, Een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Verenigde Naties (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our common Future*. United Nations General Assembly, 96th plenary meeting, document A/RES/42/187. [online]. Geraadpleegd op 21 december 2014 op [www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm](http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm).
- Verwest, F. & F. van Dam (2010). *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland. Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- VNG/SGBO (1987). *Structuurschema Verkeer en Vervoer, evaluatie van een beleidsinstrument*. 's Gravenhage: Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

# Bijlage 1

## Enquête

### Inleiding

Als masterstudent Planologie aan de Universiteit Utrecht doe ik onderzoek in het kader van mijn masterthesis naar de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking. Het onderzoek wordt uitgevoerd in de vorm van enquêtes bij verschillende gemeenten, waarbij het van groot belang is dat de vragenlijst door zoveel mogelijk respondenten wordt ingevuld. Het onderzoek wordt verricht onder een nauwkeurig geselecteerde groep gemeenten, waaronder die van u. Uw input is daarom erg belangrijk en wordt zeer op prijs gesteld. Het invullen van de enquête kost u circa 10 minuten.

De vragenlijst bestaat uit 4 onderdelen. De eerste 12 vragen zijn contextvragen en gaan over de rol en positie van u en uw afdeling binnen de gemeente en over de gemeente als geheel. Het tweede deel bevat 12 vragen met betrekking tot communicatie over de ladder voor duurzame verstedelijking. Het derde onderdeel gaat om conformiteit met en gebruik van de ladder en bevat 8 vragen, en tot slot worden in het vierde deel 3 vragen gesteld over mogelijke invloeden op de doorwerking van de ladder.

Naam: .....

Datum: .....

### Deel 1 Contextvragen

1. Bij welke gemeente bent u op dit moment werkzaam?

.....

2. Heeft de gemeente waar u werkzaam bent een woningbouwopgave?

- Nee.
- Ja voor het opvangen van de woningbehoefte van de eigen gemeente.
- Ja voor het opvangen van de woningbehoefte van de eigen gemeente en de regio.
- Weet niet.

- Overig.....
3. Bent u bij de gemeente in dienst?
- Ja.
  - Nee, ik ben zelfstandige en wordt door de gemeente ingehuurd.
  - Nee, ik werk voor een detacheringsbureau en ben door de gemeente ingehuurd.
  - Nee, ik werk voor een stedenbouwkundig adviesbureau en ben door de gemeente ingehuurd.
  - Anders, nl.....
4. Wat is uw huidige functie?
- Beleidsmedewerker
  - Projectmedewerker
  - Adviseur
  - Projectleider
  - Overig. ....
5. Heeft u vóór uw huidige functie (een) vergelijkbare functie(s) vervuld bij (een) andere gemeente(n) en zoja, hoe lang:
- Nee
  - Ja, minder dan één jaar.
  - Ja, één tot vijf jaar.
  - Ja, meer dan vijf jaar.
6. Hoe lang bent u al bij deze gemeente in deze functie werkzaam?
- Minder dan een jaar.
  - Één tot vijf jaar.
  - Meer dan vijf jaar.
7. Hoe groot is het aandeel dat u zich met ruimtelijke ordeningsbeleid bezighoudt in deze functie?
- Minder dan 50% van de werktijd.
  - 50% van de werktijd.
  - Meer dan 50% maar minder dan 100% van de werktijd.
  - 100% van de werktijd.

- e. Overig.....
8. Binnen welk team/welke afdeling van de gemeente bent u werkzaam?  
.....
9. Uit hoeveel medewerkers, inclusief uzelf, bestaat de afdeling waarbinnen u werkzaam bent?  
a. Minder dan 3.  
b. 3-5.  
c. Meer dan 5.
10. Hoeveel medewerkers binnen uw afdeling hebben dezelfde functie als u?  
a. Geen.  
b. 1-2.  
c. 3-5.  
d. Meer dan 5.
11. Hoe groot is het aandeel dat uw afdeling zich met ruimtelijke ordeningsbeleid bezighoudt?  
a. Minder dan 50% van de totale werktijd.  
b. 50% van de totale werktijd.  
c. Meer dan 50% maar minder dan 100% van de totale werktijd.  
d. 100% van de werktijd.  
e. Overig.....
12. Welke omschrijving geeft de kern van uw functie het best weer?  
a. Opstellen van ruimtelijk beleid (structuurvisies/toekomstvisies/woonvisies e.d.).  
b. Adviseren bij projecten.  
c. Mogelijk maken van concrete projecten.  
d. Anders, nl.  
.....

Deel 2 Vragen over communicatie

13. In hoeverre bent u bekend met de ladder voor duurzame verstedelijking?

- a. Onbekend.  
b. Wel van gehoord, inhoud onbekend.  
c. Ik ken de strekking, maar niet de precieze inhoud.  
d. Ik ben er volledig mee bekend.  
e. overig .....
14. Hoe vaak komt u in aanraking met de ladder voor duurzame verstedelijking?  
a. Nooit.  
b. Incidenteel.  
c. Vaak.  
d. Overig.....
15. Op welke manier bent u voor het eerst met de ladder voor duurzame verstedelijking in aanraking gekomen?  
a. Bij het lezen van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.  
b. Via collega('s).  
c. Via de provincie.  
d. Via het ministerie van Infrastructuur en Milieu.  
e. Via het Besluit ruimtelijke ordening.  
f. Een belanghebbende van een plan wees erop.  
g. Via media.  
h. Anders, nl.  
.....
16. Wordt binnen uw afdeling gecommuniceerd over de ladder voor duurzame verstedelijking?  
a. Nee, nooit.  
b. Alleen incidenteel  
c. Ja, vaak  
d. Overig.....
17. Indien bij vraag 16, b of c is geantwoord: in welk kader vindt deze communicatie dan in hoofdzaak plaats?  
a. Kennis delen.

- b. Gebruik van de ladder voor een concreet project.
  - c. Strategie bepalen hoe om te gaan met de ladder voor duurzame verstedelijking.
  - d. Anders, nl.
- .....

18. Wordt buiten uw afdeling, binnen uw gemeente gecommuniceerd over de ladder voor duurzame verstedelijking?

- a. Nee, nooit.
- b. Alleen incidenteel.
- c. Ja, vaak.
- d. Overig.....

19. Indien bij 18 b of c is geantwoord: in welk kader vindt deze communicatie dan in hoofdzaak plaats?

- a. Kennis delen.
  - b. Gebruik van de ladder voor een concreet project.
  - c. Strategie bepalen hoe om te gaan met de ladder voor duurzame verstedelijking.
  - d. Anders, nl.
- .....

20. Wordt met andere overheidsorganen gecommuniceerd over de ladder voor duurzame verstedelijking?

- a. Nee, nooit.
- b. Alleen incidenteel.
- c. Ja, vaak.
- d. Overig.....

21. Indien bij 20 b of c is geantwoord: met welk overheidsorgaan vindt deze communicatie met name plaats?

- a. Andere gemeenten.
- b. Provincie.
- c. Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- d. Andere ministeries.
- e. Anders, nl.

.....

22. Indien bij 20 b of c is geantwoord: wat is de belangrijkste reden van deze communicatie?

- a. Ervoor zorgen dat een transparante besluitvorming plaatsvindt.
  - b. Ervoor zorgen dat een zorgvuldig ruimtegebruik plaatsvindt.
  - c. Ervoor zorgen dat het plan of beleid tijdens de procedure niet tegen obstakels stuit.
  - d. Anders, nl.
- .....

23. Wordt met andere partijen dan overheidsorganen gecommuniceerd over de ladder voor duurzame verstedelijking?

- a. Nee, nooit.
- b. Alleen incidenteel.
- c. Ja, vaak.
- d. Overig.....

24. Indien u bij vraag 23 b of c heeft geantwoord: wat is de belangrijkste reden van deze communicatie?

- a. Ervoor zorgen dat een transparante besluitvorming plaatsvindt.
  - b. Ervoor zorgen dat een zorgvuldig ruimtegebruik plaatsvindt.
  - c. Ervoor zorgen dat het plan of beleid tijdens de procedure niet tegen obstakels stuit.
  - d. Anders, nl.
- .....

### Deel 3 Vragen over conformiteit en gebruik

25. Gebruikt u bij het opstellen van ruimtelijk beleid of ruimtelijke plannen (delen van) de ladder voor duurzame verstedelijking?

- a. Nee, in het geheel niet.
- b. Ja, (delen van) de ladder voor duurzame verstedelijking worden incidenteel genoemd in beleid of plannen.
- c. Ja, (delen van) de ladder voor duurzame verstedelijking worden meestal genoemd

- in beleid of plannen.
- d. Ja (delen van) de ladder voor duurzame verstedelijking worden altijd genoemd in beleid.
- e. Weet niet.
- f. Overig.....
26. Indien u bij vraag 25 b, c of d heeft geantwoord: op welke manier heeft u in de meeste gevallen de ladder voor duurzame verstedelijking gebruikt?
- a. In het plan/beleid wordt naar de ladder verwezen.
- b. Er wordt globaal een toelichting gegeven van de ladder in relatie tot het beleid of plan.
- c. Per benoemde trede wordt aangegeven op welke manier invulling is gegeven aan de ladder voor duurzame verstedelijking.
- d. Anders, nl.  
.....
- e. Weet niet.
27. Indien u bij vraag 25 b, c of d heeft geantwoord: in welke fase van het proces van de beleidsvorming is in de meeste gevallen gebruik gemaakt van de ladder voor duurzame verstedelijking?
- a. Bij het bepalen van de uitgangspunten van het beleid, zoals de woningbehoefte/woningbouwprogramma.
- b. Bij het bepalen van de inhoud van het beleid, zoals een locatie voor nieuwe woningbouw.
- c. Nadat de uitgangspunten en inhoud van het beleid zijn bepaald, wanneer deze in het ruimtelijk beleid worden gemotiveerd.
- d. Bij overleg met belanghebbenden voorafgaand aan de procedure van beleid of een plan.
- e. Gedurende de procedure van beleid of een plan.
- f. Anders, nl.  
.....
- g. Weet niet.
28. Wat is de belangrijkste reden voor het gebruiken van de ladder voor duurzame verstedelijking?
- a. Omdat het een verplichting is.
- b. Om een transparante besluitvorming te bewerkstelligen.
- c. Om een zorgvuldig ruimtegebruik te bewerkstelligen.
- d. Om te voorkomen dat het beleid of plan tijdens de procedure tegen obstakels stuit.
- e. Anders, nl.  
.....
- f. Weet niet.
29. Wat is de belangrijkste reden voor het niet gebruiken van de ladder voor duurzame verstedelijking?
- a. Geen of onvoldoende kennis van de ladder binnen de afdeling.
- b. Het wordt niet van voldoende belang geacht binnen de afdeling.
- c. De uitkomst ervan leidt niet tot het gewenste resultaat.
- d. Anders, nl.  
.....
- e. Weet niet.
30. Wat vindt u van de ladder voor duurzame verstedelijking als beleidsinstrument als hulpmiddel bij een transparante besluitvorming?
- a. Zeer nuttig.
- b. Nuttig.
- c. Neutraal.
- d. Niet nuttig.
- e. Overbodig.
31. Wat vindt u van de ladder voor duurzame verstedelijking als beleidsinstrument als hulpmiddel bij zorgvuldig ruimtegebruik?
- a. Zeer nuttig.
- b. Nuttig.
- c. Neutraal.
- d. Niet nuttig.
- e. Overbodig.



32. Op welke manier wordt omgegaan met ruimtelijke ordeningsbeleid wanneer uit de uitkomst van de ladder voor duurzame verstedelijking blijkt dat het beleid niet voldoet aan de ladder voor duurzame verstedelijking?
- Het beleid wordt aangepast zodat het wel voldoet aan de ladder voor duurzame verstedelijking.
  - De ladder voor duurzame verstedelijking wordt nogmaals doorlopen, waarbij andere argumenten en gegevens worden gebruikt waarmee het beleid wel voldoet aan de ladder voor duurzame verstedelijking.
  - Er wordt in het beleid op een globale manier naar de ladder voor duurzame verstedelijking verwezen, zodat hier niet concreet aan wordt getoetst.
  - De ladder voor duurzame verstedelijking wordt niet in het beleid genoemd
  - Anders, nl.  
.....
  - Weet niet.

Deel 4 Vragen over invloeden

33. Wat is de aanleiding voor het gebruik van de ladder voor duurzame verstedelijking?
- Rijksbeleid.
  - Provinciaal beleid.
  - Derden die hierop wijzen.
  - Anders, nl.  
.....

34. Heeft de provincie de ladder voor duurzame verstedelijking in haar verordening opgenomen?
- Ja
  - Nee
  - Weet niet
  - Overig.....

35. In welke mate hebben onderstaande aspecten volgens u invloed op het toepassen

van de ladder voor duurzame verstedelijking in ruimtelijk beleid en wat voor invloed is dit? (Met positieve invloed wordt bedoeld dat het aspect leidt tot het vaker toepassen van de ladder voor duurzame verstedelijking. Met negatieve invloed wordt bedoeld dat het aspect leidt tot het minder vaak toepassen van de ladder voor duurzame verstedelijking.)

- De hoeveelheid beschikbare ruimte binnen de gemeente:
  - Zeer grote invloed.
  - Grote invloed.
  - Een beetje invloed.
  - Geen invloed.
- Beleed van andere overheden
  - Zeer positieve invloed.
  - Positieve invloed.
  - Verschillend per geval.
  - Negatieve invloed
  - Zeer negatieve invloed.
  - Niet van toepassing.
- Natuurwetgeving
  - Zeer positieve invloed.
  - Positieve invloed.
  - Verschillend per geval.
  - Negatieve invloed.
  - Zeer negatieve invloed.
  - Niet van toepassing.
- Natuurwetgeving
  - Zeer grote invloed.
  - Grote invloed.

- iii. Een beetje invloed.
- iv. Geen invloed.

- i. Zeer positieve invloed.
- ii. Positieve invloed.
- iii. Verschillend per geval.
- iv. Negatieve invloed.
- v. Zeer negatieve invloed.
- vi. Niet van toepassing.

d. Afstemming met marktpartijen

- i. Zeer grote invloed.
- ii. Grote invloed.
- iii. Een beetje invloed.
- iv. Geen invloed.

- i. Zeer positieve invloed.
- ii. Positieve invloed.
- iii. Verschillend per geval.
- iv. Negatieve invloed.
- v. Zeer negatieve invloed.
- vi. Niet van toepassing.

e. Derden belanghebbenden

- i. Zeer grote invloed.
- ii. Grote invloed.
- iii. Een beetje invloed.
- iv. Geen invloed.

- i. Zeer positieve invloed.
- ii. Positieve invloed.
- iii. Verschillend per geval.
- iv. Negatieve invloed.
- v. Zeer negatieve invloed.

- vi. Niet van toepassing.

f. Overige aspecten, namelijk.....

- i. Zeer grote invloed.
- ii. Grote invloed.
- iii. Een beetje invloed.
- iv. Geen invloed.

- i. Zeer positieve invloed.
  - ii. Positieve invloed.
  - iii. Verschillend per geval.
  - iv. Negatieve invloed.
  - v. Zeer negatieve invloed.
  - vi. Niet van toepassing.
- 

Opmerkingen:

# Bijlage 2

## Lijst van vragen bij documentenanalyse.

1. Wordt de ‘de ladder voor duurzame verstedelijking’ letterlijk benoemd in de beleidsvisie?
2. In welke context (welk hoofdstuk) wordt de ladder genoemd?
3. Wordt de herkomst van de ladder voor duurzame verstedelijking genoemd? (in de vorm van rijk, Structuurvisie infrastructuur en milieu, Bro)
4. Wordt ingegaan op de regionale behoefte?
  - a. Wordt daarbij de ladder genoemd?
5. Wordt ingegaan op locatiekeuze van nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden? (binnen- of buitenstedelijk)
  - a. Wordt daarbij de ladder genoemd?
6. Wordt ingegaan op de ontsluitingswijze bij buitenstedelijke ontwikkelingsmogelijkheden?
  - a. Wordt daarbij de ladder genoemd?
7. Indien de ladder wordt genoemd, of de treden worden doorlopen zonder dat de ladder wordt genoemd: wordt er verwezen naar de provinciale structuurvisie?
  - a. Kan worden opgemaakt uit de visie of de ladder voor duurzame verstedelijking van het rijk wordt gevolgd of dat provinciaal beleid wordt overgenomen?
8. Kan worden opgemaakt uit de tekst wat de aanleiding is van het benoemen van de ladder voor duurzame verstedelijking?
9. Is de ladder ook al benoemd in een eerdere concept- of ontwerpversie van het beleidsdocument?
10. Wordt in het beleidsdocument genoemd op welk moment in het proces de ladder is geraadpleegd?

# Bijlage 3

## Selectie van gemeenten

<b>Groningen</b> Groei                      Krimp  <i>Groningen</i> <i>Leek</i>  <i>Appingedam</i> <i>Bellingwedde</i> <i>Ten Boer</i> <i>Delfzijl</i> <i>Eemsmond</i> <i>Loppersum</i> <i>De Marne</i>	<b>Friesland</b> Groei                      Krimp  <i>Smallingerland</i> <i>Franekeradeel</i> <i>Súdwest-Fryslân</i>	<b>Drenthe</b> Groei                      Krimp  <i>Hoogeveen</i> <i>Emmen</i> <i>Noordenveld</i> <i>Westerveld</i>	<b>Overijssel</b> Groei                      Krimp  <i>Almelo</i> <i>Deventer</i> <i>Dalfsen</i> <i>Enschede</i> <i>Hardenberg</i> <i>Kampen</i> <i>Olst-Wijhe</i> <i>Rijssen-Holten</i> <i>Steenwijkerland</i> <i>Twenterand</i> <i>Zwolle</i>
<b>Gelderland</b> Groei                      Krimp  <i>Apeldoorn</i> <i>Rozendaal</i> <i>Arnhem</i> <i>Scherpenzeel</i> <i>Doetinchem</i> <i>Ede</i> <i>Nijmegen</i> <i>Nunspeet</i> <i>Overbetuwe</i> <i>Putten</i> <i>Tiel</i> <i>Wageningen</i>	<b>Utrecht</b> Groei                      Krimp  <i>Amersfoort</i> <i>Baarn</i> <i>Houten</i> <i>Eemnes</i> <i>Veenendaal</i> <i>Lopik</i> <i>Woerden</i>	<b>Noord-Holland</b> Groei                      Krimp  <i>Alkmaar</i> <i>Bergen</i> <i>Amstelveen</i> <i>Graft-De Rijp</i> <i>Beverwijk</i> <i>Laren</i> <i>Haarlem</i> <i>Muiden</i> <i>Haarlemmerm.</i> <i>Heerhugowaard</i> <i>Hilversum</i> <i>Medemblik</i> <i>Purmerend</i> <i>Zaanstad</i>	<b>Zuid-Holland</b> Groei                      Krimp  <i>Delft</i> <i>Dordrecht</i> <i>Hendr.I.Amb.</i> <i>Hellevoetsluis</i> <i>Lansingerland</i> <i>Korendijk</i> <i>Leiden</i> <i>Lisse</i> <i>Ridderkerk</i> <i>Strijen</i> <i>Rijswijk</i> <i>Vlaardingen</i> <i>Spijkenisse</i> <i>Vlist</i> <i>Voorschoten</i> <i>Wassenaar</i> <i>Westland</i> <i>Zoetermeer</i>

<b>Noord-Brabant</b>		<b>Limburg</b>		<b>Zeeland</b>		<b>Flevoland</b>	
Groei	Krimp	Groei	Krimp	Groei	Krimp	Groei	Krimp
<i>Breda</i>	<i>Baarle-Nassau</i>	<i>Maastricht</i>	<i>Beek</i>	<i>Goes</i>	<i>Middelburg</i>	<i>Almere</i>	
<i>Eindhoven</i>		<i>Peel en Maas</i>	<i>Roerdalen</i>	<i>Terneuzen</i>		<i>Dronten</i>	
<i>Goirle</i>		<i>Roermond</i>	<i>Schinnen</i>			<i>Lelystad</i>	
<i>s-Hertogenbosch</i>		<i>Sittard-Geleen</i>					
<i>Laarbeek</i>		<i>Venlo</i>					
<i>Oisterwijk</i>		<i>Venray</i>					
<i>Oss</i>		<i>Weert</i>					
<i>Son en Breugel</i>							
<i>Tilburg</i>							
<i>Veldhoven</i>							

# Bijlage 4

## Uiteindelijke steekproef gemeenten

<b>Groningen</b>		<b>Friesland</b>		<b>Drenthe</b>		<b>Limburg</b>	
Groei	Krimp	Groei	Krimp	Groei	Krimp	Groei	Krimp
<i>Groningen</i>	<i>Appingedam</i> <i>Ten Boer</i> <i>Delfzijl</i> <i>Eemsmond</i>	<i>Smallingerland</i> <i>Súdwest-Fryslân</i>	<i>Franekeradeel</i>	<i>Hoogeveen</i>	<i>Westerveld</i>	<i>Venlo</i> <i>Venray</i> <i>Weert</i>	<i>Beek</i> <i>Roerdalen</i> <i>Schinnen</i>

<b>Overijssel</b>		<b>Gelderland</b>		<b>Utrecht</b>		<b>Zeeland</b>	
Groei	Krimp	Groei	Krimp	Groei	Krimp	Groei	Krimp
<i>Hardenberg</i> <i>Rijssen-Holten</i> <i>Twenterand</i>	<i>Deventer</i>	<i>Apeldoorn</i> <i>Arnhem</i> <i>Doetinchem</i> <i>Nijmegen</i> <i>Overbetuwe</i> <i>Putten</i> <i>Wageningen</i>	<i>Rozendaal</i> <i>Scherpenzeel</i>	<i>Amersfoort</i> <i>Veenendaal</i>	<i>Baarn</i>		

<b>Noord-Holland</b>		<b>Zuid-Holland</b>		<b>Noord-Brabant</b>		<b>Flevoland</b>	
Groei	Krimp	Groei	Krimp	Groei	Krimp	Groei	Krimp
<i>Alkmaar</i> <i>Haarlem</i> <i>Heerhugowaard</i> <i>Hilversum</i> <i>Purmerend</i> <i>Zaanstad</i>	<i>Bergen</i> <i>Graft-De Rijk</i> <i>Laren</i> <i>Muiden</i>	<i>Delft</i> <i>Hendr.I.Amb.</i> <i>Lansingerland</i>	<i>Dordrecht</i> <i>Korendijk</i> <i>Strijen</i> <i>Wassenaar</i>	<i>Eindhoven</i> <i>Oisterwijk</i> <i>Tilburg</i> <i>Veldhoven</i>	<i>Baarle-Nassau</i>	<i>Almere</i> <i>Dronten</i>	



# Bijlage 5

## Geraadpleegde beleidsdocumenten voor documentonderzoek

Provincie	Gemeente	Naam beleidsdocument	Datum vaststelling
Groningen	Groningen	Meerjarenprogramma Structuurvisie Wonen 2013	27-2-2013
	Eemsmond	Ontwikkelingsvisie Eemsdelta 2030	Juni en juli 2013
	Delfzijl	Ontwikkelingsvisie Eemsdelta 2030	Juni en juli 2013
	Appingedam	Ontwikkelingsvisie Eemsdelta 2030	Juni en juli 2013
	Ten Boer	Visie duurzaamheid	22-2-2012
Friesland	Sudwest Fryslan	Masterplan Stavoren	Jul-12
		De Ontwikkelvisie 2011-2021	22-3-2012
	Smallingerland	Structuurvisie Smallingerland	3-12-2013
Drenthe	Hoogeveen	Structuurvisie Hoogeveen 2.0	13-12-2012
	Westerveld	Structuurvisie gemeente Westerveld	26-11-2013
Overijssel	Hardenberg	Geen relevant beleidsdocument	nvt
	Rijssen-Holten	Rijssen-Holten 2010-2020 en doorkijk naar 2030	29-3-2012
	Twenterand	Geen relevant beleidsdocument	nvt
	Deventer	Waardevast perspectief, Structuurvisie stadsaszone Deventer	nvt
Gelderland	Overbetuwe	Geen relevant beleidsdocument	nvt
	Wageningen	Structuurvisie Wageningen	2-12-2013
	Doetinchem	Structuurvisie Doetinchem 2035	26-9-2013
	Putten	Structuurvisie Putten 2030	Nog niet (eind 2014)
	Nijmegen	Structuurvisie Nijmegen	1-12-2013
	Apeldoorn	Structuurvisie Apeldoorn 2030	30-5-2013
	Arnhem	Structuurvisie Arnhem 2040	10-12-2012

	Scherpenzeel	Structuurvisie Scherpenzeel	31-10-2013
	Rozendaal	Geen relevant beleidsdocument	nvt
Flevoland	Dronten	Structuurvisie Dronten 2030	29-11-2012
	Almere	Geen relevant beleidsdocument	nvt
Utrecht	Amersfoort	Structuurvisie Amersfoort 2030	2e kwartaal 2013
	Veenendaal	Geen relevant beleidsdocument	nvt
	Baarn	Structuurvisie Baarn 2030	10-7-2013
Noord-Holland	Muiden	Geen relevant beleidsdocument	nvt
	Bergen	Structuurvisie Mooi Bergen	25-9-2014
	Laren	Geen relevant beleidsdocument	nvt
	Graft-de Rijp	Geen relevant beleidsdocument	nvt
	Hilversum	Structuurvisie Hilversum 2030	15-5-2013
	Haarlem	Geen relevant beleidsdocument	nvt
	Alkmaar	Geen relevant beleidsdocument	nvt
	Zaanstad	Ruimtelijke Structuurvisie 2020 Zichtbaar Zaans	7-6-2012
	Heerhugowaard	Geen relevant beleidsdocument	nvt
	Purmerend	Actualisatie van structuurvisie 2005-2020 van 2013	College: december 2013
Zuid-Holland	Strijen	Structuurvisie Strijen 'Compleet Strijen'	25-9-2012
	Korendijk	Geen relevant beleidsdocument	nvt
	Dordrecht	Structuurvisie Dordrecht 2040	17-12-2013
	Delft	Geen relevant beleidsdocument	nvt
	Hendrik-Ido-Ambacht	Geen relevant beleidsdocument	nvt
	Lansingerland	Geen relevant beleidsdocument	nvt
	Wassenaar	Startnotitie Structuurvisie Wassenaar 2015-2025	onbekend

Limburg	Beek	Structuurvisie Beek 2012-2022	22-3-2012
	Schinnen	Geen relevant beleidsdocument	nvt
	Roerdalen	Structuurvisie Roerdalen 2030	20-12-2012
		Ontwerp SV Wonen, Zorg en Woonomgeving Midden-Limburg	Ontwerp 11-07-2014
	Venray	SV Wijkontwikkelingsplan Smakterheide	onbekend
		SV wijkontwikkelingsplan Smakt-de Holthees	30-10-2012
		SV wijkontwikkelingsplan St. Antoniusveld/Servaashof	18-12-2012
		SV Wijkontwikkelingsplan de brabander	5-2-2013
	Weert	Structuurvisie Weert 2025	11-12-2013
		Ontwerp SV Wonen, Zorg en Woonomgeving Midden-Limburg	Ontwerp 11-07-2014
Venlo	Ruimtelijke structuurvisie Venlo	25-6-2014	
Noord-Brabant	Baarle-Nassau	Structuurvisie Nota van Uitgangspunten	23-4-2013
	Tilburg	Ruimtelijke Structuurvisie Tilburg 2040	Nov-13
	Veldhoven	Geen relevant beleidsdocument	nvt
	Oisterwijk	Geen relevant beleidsdocument	nvt
	Eindhoven	Geen relevant beleidsdocument	nvt

# Bijlage 6a

## Coderingsschema

<b>1</b>	<b>Gemeente</b>		<b>4</b>	<b>Huidige functie</b>		<b>10</b>	<b>Aantal medewerkers met zelfde functie</b>	
	Open tekst			beleidsmedewerker	1		geen	1
<b>1.1</b>	<b>Type gemeente</b>			projectmedewerker	2		1 tot 2	2
	Krimp	1		adviseur	3		3 tot 5	3
	<b>Groei</b>	2		projectleider	4		meer dan 5	4
<b>1.2</b>	<b>Provincie</b>			overig	0	<b>11</b>	<b>Tijdsbesteding afdeling aan RO-beleid</b>	
	Groningen	1	<b>5</b>	<b>Vergelijkbare vorige functie</b>			Minder dan 50%	1
	Friesland	2		nee	1		50%	2
	Drenthe	3		ja, minder dan 1 jaar	2		meer dan 50%, maar minder dan 100%	3
	Overijssel	4		ja, 1 tot 5 jaar	3		100%	4
	Flevoland	5		ja, meer dan 5 jaar	4	<b>12</b>	<b>Kern van de functie</b>	
	Gelderland	6	<b>6</b>	<b>jaren in dienst huidige gem.</b>			Opstellen ruimtelijk beleid	1
	Utrecht	7		minder dan 1 jaar	1		adviseren bij projecten	2
	Noord-Holland	8		1 tot 5 jaar	2		mogelijk maken van concrete projecten	3
	Zuid-Holland	9		meer dan 5 jaar	3		combinatie van 1, 2 en 3	4
	Noord-Brabant	10	<b>7</b>	<b>Tijdsbesteding aan RO-beleid</b>			bestemmingsplannen maken	5
	Limburg	11		minder dan 50%	1		leiding geven	6
<b>2</b>	<b>Woningbouwopgave</b>			50%	2			
	nee	1		meer dan 50%, maar minder dan 100%	3	<b>13</b>	<b>Bekendheid met ladder</b>	
	ja voor eigen gemeente	2		100%	4		onbekend	1
	ja, voor eigen gemeente en regio	3	<b>8</b>	<b>Naam afdeling</b>			wel van gehoord, inhoud onbekend	2
	weet niet	999		Open tekst			ik ken de strekking, maar niet precieze inhoud	3
<b>3</b>	<b>In dienst bij gemeente</b>		<b>9</b>	<b>Aantal medewerkers afdeling</b>			volledig mee bekend	4
	ja	1		minder dan 3	1			
	nee, zzp	2		3 tot 5	2			
	nee, detachering	3		meer dan 5	3			
	nee, extern sted. Bureau	4						

14	<b>Hoe vaak in aanraking met ladder</b>		18	<b>Communicatie buiten afdeling</b>		22	<b>reden comm and. Overh.</b>	
	nooit	1		nooit	1		transparante besluitvorming	1
	incidenteel	2		incidenteel	2		zorgvuldig ruimtegebruik	2
	vaak	3		vaak	3		zorgen niet tegen obstakels	3
	weet niet	999		weet niet	999		weet niet	999
15	<b>Op welke manier voor het 1st in aanraking?</b>		19	<b>Context comm. Buiten afdeling</b>		23	<b>Communicatie andere part</b>	
	bij lezen van de SVIR	1		kennis delen	1		nooit	1
	via collega(s)	2		gebruik voor concreet project	2		incidenteel	2
	via de provincie	3		strategie bepalen	3		vaak	3
	via het ministerie van I&M	4		combinatie	4		weet niet	999
	Via het Bro	5		wordt niet gecommuniceerd	5	24	<b>reden comm. andere part</b>	
	een belanghebbende wees erop	6		weet niet	999		transparante besluitvorming	1
	via (vak)tijdschrift/media	7	20	<b>Communicatie andere overh.</b>			zorgvuldig ruimtegebruik	2
	niet	8		nooit	1		zorgen niet tegen obstakels	3
	de politiek	9		incidenteel	2		weet niet	999
16	<b>communicatie binnen afdeling over ladder?</b>			vaak	3	25	<b>Gebruik ladder</b>	
	nooit	1		weet niet	999		nee, geheel niet	1
	incidenteel	2	21	<b>welke overheden</b>			ja, incidenteel	2
	vaak	3		andere gemeenten	1		ja, meestal	3
	weet niet	999		provincie	2		ja, altijd	4
17	<b>Context comm. binnen afd</b>			ministerie I&M	3		weet niet	999
	kennis delen	1		andere ministeries	4	26	<b>Manier van gebruik</b>	
	gebruik voor concreet project	2		weet niet	999		in beleid verwijzen	1
	strategie bepalen	3					globale toelichting	2
	combinatie	4					per trede	3
	wordt niet gecommuniceerd	5					weet niet	999
	weet niet	999						

27	<b>Fase van gebruik</b>		31	<b>Mening over transp. besluitv. Ladder</b>		35 e.v.	<b>invloed</b>	
	gedurende procedure	1		overbodig	1		geen invloed	1
	na bepalen uitg.pntn en inh.	2		niet nuttig	2		beetje invloed	2
	bij overleg voorafgaand aan procedure	3		neutraal	3		grote invloed	3
	bij bepalen inhoud	4		nuttig	4		zeer grote invloed	4
	bij bepalen uitgangspunten	5		zeer nuttig	5	35 e.v.	<b>type invloed</b>	
	weet niet	999	32	<b>Actie als de ladder leidt tot onwenselijk resultaat</b>			zeer negatieve invloed	1
28	Reden gebruik			niet noemen van ladder	1		negatieve invloed	2
	verplichting	1		globaal verwijzen	2		verschillend per geval	3
	obstakels tijdens procedure te voorkomen	2		nogmaals doorlopen	3		positieve invloed	4
	zorgvuldig ruimtegebruik	3		beleid wordt aangepast	4		zeer positieve invloed	5
	transparante besluitvorming	4		dit is nog niet voorgekomen/niet toegepast	5		niet van toepassing	0
	wordt niet gebruikt	5		weet niet	999			
	combinatie	6	33	<b>Aanleiding voor gebruik ladder</b>				
	weet niet	999		rijksbeleid	1			
29	<b>reden van niet gebruiken</b>			provinciaal beleid	2			
	geen/onvoldoende kennis	1		derden	3			
	niet voldoende belang aan gehecht	2		wet- en regelgeving	4			
	uitkomst leidt tot onwenselijk resultaat	3		wordt niet gebruikt	5			
	nvt: wordt wel altijd gebruikt	4		weet niet	999			
	er zijn geen sredelijke ontwikkelingen	5	34	<b>Komt de ladder in provinciaal beleid voor</b>				
30	<b>Mening over zorgvuldig ruimteg. Ladder</b>			ja	1			
	overbodig	1		nee	2			
	niet nuttig	2		weet niet	999			
	neutraal	3						
	nuttig	4						
	zeer nuttig	5						



# Bijlage 6b

## Frequentietabellen variabelen

### Enquête

2. Heeft de gemeente waar u werkzaam bent een woningbouwopgave?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Nee	7	12,7	12,7	12,7
ja, voor de eigen gemeente	19	34,5	34,5	47,3
ja, voor de eigen gemeente en de regio	27	49,1	49,1	96,4
Weet niet	2	3,6	3,6	100,0
Total	55	100,0	100,0	

3. Bent u bij de gemeente in dienst?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
ja	51	92,7	92,7	92,7
Nee, ik ben zelfstandig en wordt door de gemeente ingehuurd	2	3,6	3,6	96,4
Nee, ik werk voor een detachingsbureau en ben door de gemeente ingehuurd	2	3,6	3,6	100,0
Total	55	100,0	100,0	

4. Wat is uw huidige functie?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
beleidsmedewerker	33	60,0	60,0	60,0
adviseur	8	14,5	14,5	74,5
projectleider	6	10,9	10,9	85,5
Hoofd/Teamleider/manager/coordinator	8	14,5	14,5	100,0
Total	55	100,0	100,0	

5. Heeft u vóór uw huidige functie (een) vergelijkbare functie(s) vervuld bij (een) andere gemeente(n) en zoja, voor hoe lang?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
nee	15	27,3	27,3	27,3
ja, minder dan 1 jaar	5	9,1	9,1	36,4
ja 1 tot 5 jaar	12	21,8	21,8	58,2
ja, meer dan 5 jaar	23	41,8	41,8	100,0
Total	55	100,0	100,0	

6. Hoe lang bent u al bij deze gemeente in deze functie werkzaam?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
minder dan 1 jaar	2	3,6	3,6	3,6
1 tot 5 jaar	18	32,7	32,7	36,4
meer dan 5 jaar	35	63,6	63,6	100,0
Total	55	100,0	100,0	

7. Hoe groot is het aandeel dat u zich met ruimtelijke ordeningsbeleid bezighoudt in deze functie?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
minder dan 50% van de werktijd	18	32,7	32,7	32,7
50% van de werktijd	7	12,7	12,7	45,5
Valid meer dan 50% maar minder dan 100% van de werktijd	17	30,9	30,9	76,4
100% van de werktijd	13	23,6	23,6	100,0
Total	55	100,0	100,0	

9. Uit hoeveel medewerkers, inclusief uzelf, bestaat de afdeling waarbinnen u werkzaam bent?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
minder dan 3	2	3,6	3,6	3,6
Valid 3 tot 5	4	7,3	7,3	10,9
meer dan 5	49	89,1	89,1	100,0
Total	55	100,0	100,0	

10. Hoeveel medewerkers binnen uw afdeling hebben dezelfde functie als u?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Geen	14	25,5	25,5	25,5
1 tot 2	13	23,6	23,6	49,1
Valid 3 tot 5	17	30,9	30,9	80,0
meer dan 5	11	20,0	20,0	100,0
Total	55	100,0	100,0	

11. Hoe groot is het aandeel dat uw afdeling zich met ruimtelijke ordeningsbeleid bezighoudt?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
minder dan 50% van de werktijd	23	41,8	41,8	41,8
50% van de werktijd	11	20,0	20,0	61,8
Valid meer dan 50% maar minder dan 100% van de werktijd	16	29,1	29,1	90,9
100% van de werktijd	5	9,1	9,1	100,0
Total	55	100,0	100,0	

12. Welke omschrijving geeft de kern van uw functie het best weer?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
opstellen van ruimtelijk beleid (structuurvisies/toekomstvisies/woonvisies e.d.)	10	18,2	18,2	18,2
adviseren bij projecten	11	20,0	20,0	38,2
Valid mogelijk maken van concrete projecten	17	30,9	30,9	69,1
combinatie van 1, 2 en 3	10	18,2	18,2	87,3
bestemmingsplannen maken	3	5,5	5,5	92,7
leiding geven	4	7,3	7,3	100,0
Total	55	100,0	100,0	

13. In hoeverre bent u bekend met de ladder voor duurzame verstedelijking?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
onbekend	6	10,9	10,9	10,9
wel van gehoord, inhoud onbekend	7	12,7	12,7	23,6
Valid ik ken de strekking, maar niet de precieze inhoud	16	29,1	29,1	52,7
ik ben er volledig mee bekend	26	47,3	47,3	100,0
Total	55	100,0	100,0	

14. Hoe vaak komt u in aanraking met de ladder voor duurzame verstedelijking?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
nooit	11	20,0	20,0	20,0
Valid incidenteel	30	54,5	54,5	74,5
vaak	14	25,5	25,5	100,0
Total	55	100,0	100,0	

15. Op welke manier bent u voor het eerst met de ladder voor duurzame verstedelijking in aanraking gekomen?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Bij het lezen van de SVIR	9	16,4	16,4	16,4
Valid Via collega(s)	13	23,6	23,6	40,0
Via de provincie	12	21,8	21,8	61,8
via het ministerie van Infrastructuur en Milieu	1	1,8	1,8	63,6
Valid Via het Besluit ruimtelijke ordening	5	9,1	9,1	72,7
een belanghebbende van het plan wees erop	1	1,8	1,8	74,5
via de media	7	12,7	12,7	87,3
niet	6	10,9	10,9	98,2
via de politiek	1	1,8	1,8	100,0
Total	55	100,0	100,0	

16. Wordt binnen uw afdeling gecommuniceerd over de ladder voor duurzame verstedelijking?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
nooit	11	20,0	20,0	20,0
Valid incidenteel	31	56,4	56,4	76,4
vaak	12	21,8	21,8	98,2
weet niet	1	1,8	1,8	100,0
Total	55	100,0	100,0	

17. In welk kader vindt de communicatie binnen uw afdeling in hoofdzaak plaats?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
kennis delen	7	12,7	12,7	12,7
Gebruik van de ladder voor een concreet project	19	34,5	34,5	47,3
Valid strategie bepalen hoe om te gaan met de ladder	11	20,0	20,0	67,3
combinatie	5	9,1	9,1	76,4
niet	12	21,8	21,8	98,2
weet ik niet	1	1,8	1,8	100,0
Total	55	100,0	100,0	

18. Wordt buiten uw afdeling, binnen uw gemeente gecommuniceerd over de ladder voor duurzame verstedelijking?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
nooit	20	36,4	36,4	36,4
incidenteel	23	41,8	41,8	78,2
Valid vaak	6	10,9	10,9	89,1
weet niet	6	10,9	10,9	100,0
Total	55	100,0	100,0	

19. In welk kader vindt de communicatie buiten uw afdeling, binnen uw gemeente in hoofdzaak plaats?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
kennis delen	20	36,4	36,4	36,4
Valid Gebruik van de ladder voor een concreet project	5	9,1	9,1	45,5
strategie bepalen hoe om te gaan met de ladder	18	32,7	32,7	78,2
combinatie	7	12,7	12,7	90,9
niet	1	1,8	1,8	92,7
weet niet	2	3,6	3,6	96,4
Total	2	3,6	3,6	100,0
	55	100,0	100,0	

20. Wordt met andere overheidsorganen gecommuniceerd over de ladder voor duurzame verstedelijking?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
nooit	13	23,6	23,6	23,6
incidenteel	33	60,0	60,0	83,6
Valid vaak	4	7,3	7,3	90,9
weet niet	5	9,1	9,1	100,0
Total	55	100,0	100,0	

21. Met welk overheidsorgaan vindt communicatie over de ladder met name plaats?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
	13	23,6	23,6	23,6
Valid andere gemeenten	5	9,1	9,1	32,7
provincie	33	60,0	60,0	92,7
weet niet	4	7,3	7,3	100,0
Total	55	100,0	100,0	

22. Wat is de belangrijkste reden van de communicatie met andere overheidsorganen over de ladder?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
	13	23,6	23,6	23,6
Valid overig	2	3,6	3,6	27,3
transparante besluitvorming/zorgvuldig ruimtegebruik	12	21,8	21,8	49,1
zorgen dat het beleid tijdens procedure niet tegen obstakels stuit	24	43,6	43,6	92,7
weet niet	4	7,3	7,3	100,0
Total	55	100,0	100,0	

23 Wordt met andere partijen dan overheidsorganen gecommuniceerd over de ladder voor duurzame verstedelijking?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
	17	30,9	30,9	30,9
Valid nooit	34	61,8	61,8	92,7
incidenteel	2	3,6	3,6	96,4
vaak	2	3,6	3,6	100,0
weet niet	2	3,6	3,6	
Total	55	100,0	100,0	

24. Wat is de belangrijkste reden van de communicatie met andere partijen dan overheidsorganen over de ladder?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
	17	30,9	30,9	30,9
Valid overig	1	1,8	1,8	32,7
transparante besluitvorming/zorgvuldig ruimtegebruik	11	20,0	20,0	52,7
11	1	1,8	1,8	54,5
zorgen dat het beleid tijdens procedure niet tegen obstakels stuit	23	41,8	41,8	96,4
weet niet	2	3,6	3,6	100,0
Total	55	100,0	100,0	

25. Gebruikt u bij het opstellen van ruimtelijk beleid of ruimtelijke plannen (delen van) de ladder voor duurzame verstedelijking?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
overig	2	3,6	3,6	3,6
nee, in het geheel niet	10	18,2	18,2	21,8
ja, (delen) worden incidenteel genoemd	20	36,4	36,4	58,2
Valid ja, (delen) worden meestal genoemd	15	27,3	27,3	85,5
ja, (delen) worden altijd genoemd	5	9,1	9,1	94,5
weet niet	3	5,5	5,5	100,0
Total	55	100,0	100,0	

26. Op welke manier heeft u in de meeste gevallen de ladder voor duurzame verstedelijking gebruikt?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
in het plan/beleid verwezen	10	18,2	18,2	18,2
globale toelichting op ladder in plan/beleid	8	14,5	14,5	32,7
Valid per trede aangeven op welke manier invulling wordt gegeven aan de ladder	20	36,4	36,4	69,1
weet niet	14	25,5	25,5	94,5
weet niet	3	5,5	5,5	100,0
Total	55	100,0	100,0	

27. In welke fase van het proces van de beleidsvorming is in de meeste gevallen gebruik gemaakt van de ladder voor duurzame verstedelijking?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
gedurende de procedure	10	18,2	18,2	18,2
na bepaling uitgangspunten en inhoud beleid, wanneer in beleid gemotiveerd	8	14,5	14,5	32,7
Valid bij overleg met belanghebbenden, voorafgaand aan de procedure	10	18,2	18,2	50,9
bij het bepalen van inhoud (locatie)	8	14,5	14,5	65,5
bij het bepalen van uitgangspunten (woningbehoefte)	8	14,5	14,5	80,0
weet niet	6	10,9	10,9	90,9
weet niet	5	9,1	9,1	100,0
Total	55	100,0	100,0	



28. Wat is de belangrijkste reden voor het gebruiken van de ladder voor duurzame verstedelijking?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid omdat het een verplichting is voorkomen dat het plan/beleid tegen obstakels stuit om een zorgvuldig ruimtegebruik/ transparante besluitvorming	12	21,8	21,8	21,8
wordt niet gebruikt	14	25,5	25,5	47,3
combinatie van redenen	15	27,3	27,3	74,5
weet niet	6	10,9	10,9	85,5
Total	3	5,5	5,5	90,9
	5	9,1	9,1	100,0
Total	55	100,0	100,0	

29. Wat is de belangrijkste reden voor het niet gebruiken van de ladder voor duurzame verstedelijking?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid geen of onvoldoende kennis op afdeling	17	30,9	30,9	30,9
niet voldoende belang aan gehecht binnen afdeling	6	10,9	10,9	41,8
uitkomst leidt niet tot gewenst resultaat	4	7,3	7,3	49,1
wordt altijd gebruikt	10	18,2	18,2	67,3
er zijn geen stedelijke ontwikkelingen	5	9,1	9,1	76,4
weet niet	13	23,6	23,6	100,0
Total	55	100,0	100,0	

30. Wat vindt u van de ladder voor duurzame verstedelijking als beleidsinstrument als hulpmiddel bij een transparante besluitvorming?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid overbodig	4	7,3	7,3	7,3
niet nuttig	4	7,3	7,3	14,5
neutraal	31	56,4	56,4	70,9
nuttig	14	25,5	25,5	96,4
zeer nuttig	2	3,6	3,6	100,0
Total	55	100,0	100,0	

31. Wat vindt u van de ladder voor duurzame verstedelijking als beleidsinstrument als hulpmiddel bij zorgvuldig ruimtegebruik?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid overbodig	1	1,8	1,8	1,8
neutraal	6	10,9	10,9	12,7
nuttig	25	45,5	45,5	58,2
zeer nuttig	20	36,4	36,4	94,5
Total	3	5,5	5,5	100,0
	55	100,0	100,0	

32. Op welke manier wordt omgegaan met ruimtelijke ordeningsbeleid wanneer uit de uitkomst van de ladder voor duurzame verstedelijking blijkt dat het beleid niet voldoet aan de ladder voor duurzame verstedelijking?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid ladder wordt niet in beleid genoemd	6	10,9	10,9	10,9
op globale manier naar verwijzen zodat niet concreet getoetst.	8	14,5	14,5	25,5
ladder wordt nogmaals doorlopen met andere argumenten en gegevens	6	10,9	10,9	36,4
beleid wordt aangepast.	7	12,7	12,7	49,1
dit is nog niet voorgekomen/ de ladder is nog niet toegepast	8	14,5	14,5	63,6
verschillend	2	3,6	3,6	67,3
weet niet	18	32,7	32,7	100,0
Total	55	100,0	100,0	

33. Wat is de aanleiding voor het gebruik van de ladder voor duurzame verstedelijking?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid rijksbeleid	20	36,4	36,4	36,4
provinciaal beleid	17	30,9	30,9	67,3
derden die hierop wijzen	1	1,8	1,8	69,1
wet- en regelgeving	4	7,3	7,3	76,4
wordt niet gedaan	9	16,4	16,4	92,7
weet niet	4	7,3	7,3	100,0
Total	55	100,0	100,0	

34. Heeft de provincie de ladder voor duurzame verstedelijking in haar verordening opgenomen?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid ja	27	49,1	49,1	49,1
nee	7	12,7	12,7	61,8
weet niet	21	38,2	38,2	100,0
Total	55	100,0	100,0	

35 a. Beschikbare ruimte

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid geen invloed	16	29,1	29,1	29,1
een beetje invloed	15	27,3	27,3	56,4
grote invloed	17	30,9	30,9	87,3
zeer grote invloed	7	12,7	12,7	100,0
Total	55	100,0	100,0	

35b. Beschikbare ruimte

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid negatieve invloed	1	1,8	1,8	1,8
verschillend per geval	22	40,0	40,0	41,8
positieve invloed	11	20,0	20,0	61,8
zeer positieve invloed	4	7,3	7,3	69,1
niet van toepassing	17	30,9	30,9	100,0
Total	55	100,0	100,0	

## 36a Beleid van andere overheden

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid geen invloed	10	18,2	18,2	18,2
Valid een beetje invloed	20	36,4	36,4	54,5
Valid grote invloed	16	29,1	29,1	83,6
Valid zeer grote invloed	9	16,4	16,4	100,0
Total	55	100,0	100,0	

## 36b. Beleid van andere overheden

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid negatieve invloed	1	1,8	1,8	1,8
Valid verschillend per geval	29	52,7	52,7	54,5
Valid positieve invloed	9	16,4	16,4	70,9
Valid zeer positieve invloed	3	5,5	5,5	76,4
Valid niet van toepassing	13	23,6	23,6	100,0
Total	55	100,0	100,0	

## 37a. Natuurwetgeving

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid geen invloed	21	38,2	38,2	38,2
Valid een beetje invloed	16	29,1	29,1	67,3
Valid grote invloed	18	32,7	32,7	100,0
Total	55	100,0	100,0	

## 37b. Natuurwetgeving

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid negatieve invloed	3	5,5	5,5	5,5
Valid verschillend per geval	22	40,0	40,0	45,5
Valid positieve invloed	6	10,9	10,9	56,4
Valid zeer positieve invloed	1	1,8	1,8	58,2
Valid niet van toepassing	23	41,8	41,8	100,0
Total	55	100,0	100,0	

## 38a. Afstemming met marktpartijen

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid geen invloed	16	29,1	29,1	29,1
Valid een beetje invloed	18	32,7	32,7	61,8
Valid grote invloed	18	32,7	32,7	94,5
Valid zeer grote invloed	3	5,5	5,5	100,0
Total	55	100,0	100,0	

## 38b. Afstemming met marktpartijen

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid negatieve invloed	3	5,5	5,5	5,5
Valid verschillend per geval	29	52,7	52,7	58,2
Valid positieve invloed	6	10,9	10,9	69,1
Valid zeer positieve invloed	1	1,8	1,8	70,9
Valid niet van toepassing	16	29,1	29,1	100,0
Total	55	100,0	100,0	

## 39a. Derden belanghebbenden

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
geen invloed	19	34,5	34,5	34,5
een beetje invloed	21	38,2	38,2	72,7
Valid grote invloed	11	20,0	20,0	92,7
zeer grote invloed	4	7,3	7,3	100,0
Total	55	100,0	100,0	

## 39b. Derden belanghebbenden

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
zeer negatieve invloed	1	1,8	1,8	1,8
negatieve invloed	5	9,1	9,1	10,9
verschillend per geval	25	45,5	45,5	56,4
Valid positieve invloed	7	12,7	12,7	69,1
zeer positieve invloed	1	1,8	1,8	70,9
niet van toepassing	16	29,1	29,1	100,0
Total	55	100,0	100,0	

## Frequentietabellen documentonderzoek

## 1. Wordt de ladder letterlijk genoemd?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
nee	24	43,6	43,6	43,6
ja, maar op een andere manier	24	43,6	43,6	87,3
Valid (slechts een deel van de ladder of niet voor woningen)	3	5,5	5,5	92,7
ja	4	7,3	7,3	100,0
Total	55	100,0	100,0	

## 2. In welk context wordt de ladder genoemd?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
rijks- en provinciaal beleid	24	43,6	43,6	43,6
Valid zorgvuldig ruimtegebruik/ transparante besluitvorming	4	7,3	7,3	50,9
niet van toepassing	3	5,5	5,5	56,4
niet van toepassing	24	43,6	43,6	100,0
Total	55	100,0	100,0	

3. Wordt de herkomst van de ladder voor duurzame verstedelijking genoemd?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid nee	24	43,6	43,6	43,6
ja	27	49,1	49,1	92,7
Total	4	7,3	7,3	100,0
	55	100,0	100,0	

4. Wordt ingegaan op de regionale behoefte?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid nee	24	43,6	43,6	43,6
ja	7	12,7	12,7	56,4
Total	24	43,6	43,6	100,0
	55	100,0	100,0	

4a. Wordt bij trede 1 de ladder genoemd?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid nee	24	43,6	43,6	43,6
niet van toepassing	26	47,3	47,3	90,9
Total	5	9,1	9,1	100,0
	55	100,0	100,0	

5. Wordt ingegaan op locatiekeuze van nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid nee	24	43,6	43,6	43,6
ja, maar ladder wordt niet gevolgd	12	21,8	21,8	65,5
ja	2	3,6	3,6	69,1
Total	17	30,9	30,9	100,0
	55	100,0	100,0	

5a. Wordt bij trede 2 de ladder genoemd?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid nee	24	43,6	43,6	43,6
ja	21	38,2	38,2	81,8
niet van toepassing	2	3,6	3,6	85,5
Total	8	14,5	14,5	100,0
	55	100,0	100,0	

6. Wordt ingegaan op de ontsluitingswijze bij buitenstedelijke ontwikkelingsmogelijkheden

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid nee	24	43,6	43,6	43,6
ja	24	43,6	43,6	87,3
niet van toepassing	6	10,9	10,9	98,2
Total	1	1,8	1,8	100,0
	55	100,0	100,0	

6a. Wordt bij trede 3 de ladder genoemd?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid nee	24	43,6	43,6	43,6
niet van toepassing	8	14,5	14,5	58,2
Total	23	41,8	41,8	100,0
	55	100,0	100,0	

7. Indien de ladder wordt genoemd, of de treden worden doorlopen zonder dat de ladder wordt genoemd: wordt er verwezen naar de provinciale structuurvisie?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid nee	24	43,6	43,6	43,6
ja	22	40,0	40,0	83,6
niet van toepassing	7	12,7	12,7	96,4
Total	2	3,6	3,6	100,0
	55	100,0	100,0	

7a. Kan worden opgemaakt uit de visie of de ladder voor duurzame verstedelijking van het rijk of provinciaal beleid wordt overgenomen

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid nee	24	43,6	43,6	43,6
ja, provincie	6	10,9	10,9	54,5
ja, rijk	6	10,9	10,9	65,5
niet van toepassing	4	7,3	7,3	72,7
Total	15	27,3	27,3	100,0
	55	100,0	100,0	

8. Kan worden opgemaakt uit de tekst wat de aanleiding is van het benoemen van de ladder voor duurzame verstedelijking?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid nee	24	43,6	43,6	43,6
ja, voldoen aan provinciaal beleid	1	1,8	1,8	45,5
ja, voldoen aan rijksbeleid	3	5,5	5,5	50,9
zorgvuldig ruimtegebruik	2	3,6	3,6	54,5
niet van toepassing	10	18,2	18,2	72,7
Total	15	27,3	27,3	100,0
	55	100,0	100,0	



# Bijlage 6c

## Frequentietabel van variabelen communicatie, conformiteit en gebruik

Communicatie				
	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1-1,66	13	23,6	24,5
	1,67 - 2,33	31	56,4	83,0
	2,34 - 3	9	16,4	100,0
	Total	53	96,4	100,0
Missing	System	2	3,6	
Total		55	100,0	

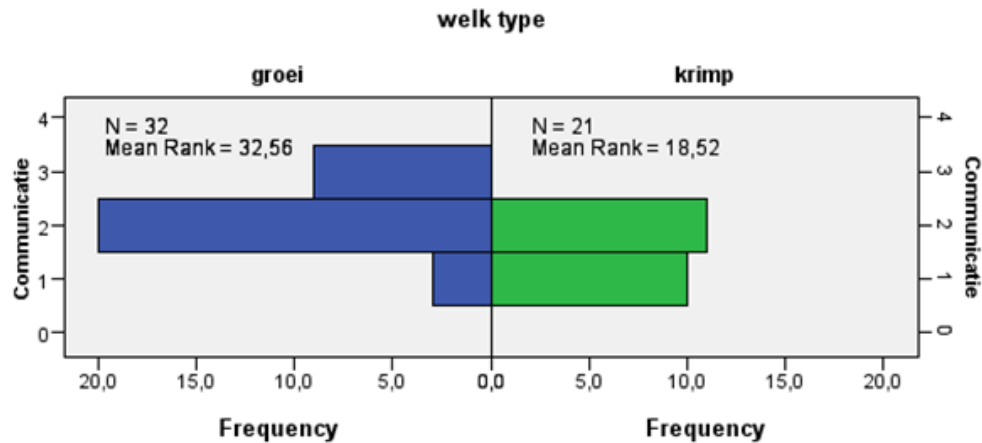
Gebruik				
	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1 - 1,74	4	7,3	8,2
	1,75 - 2,50	23	41,8	55,1
	2,51 - 3,25	16	29,1	87,8
	3,26 - 4	6	10,9	100,0
Total	49	89,1	100,0	
Missing	System	6	10,9	
Total		55	100,0	

Conformiteit				
	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1 - 1,66	16	29,1	57,1
	1,67 - 2,33	11	20,0	96,4
	2,34 - 3	1	1,8	3,6
	Total	28	50,9	100,0
Missing	System	27	49,1	
Total		55	100,0	

# Bijlage 6d

## Verschillen in communicatie per type gemeente

### Independent-Samples Mann-Whitney U Test



### Hypothesis Test Summary

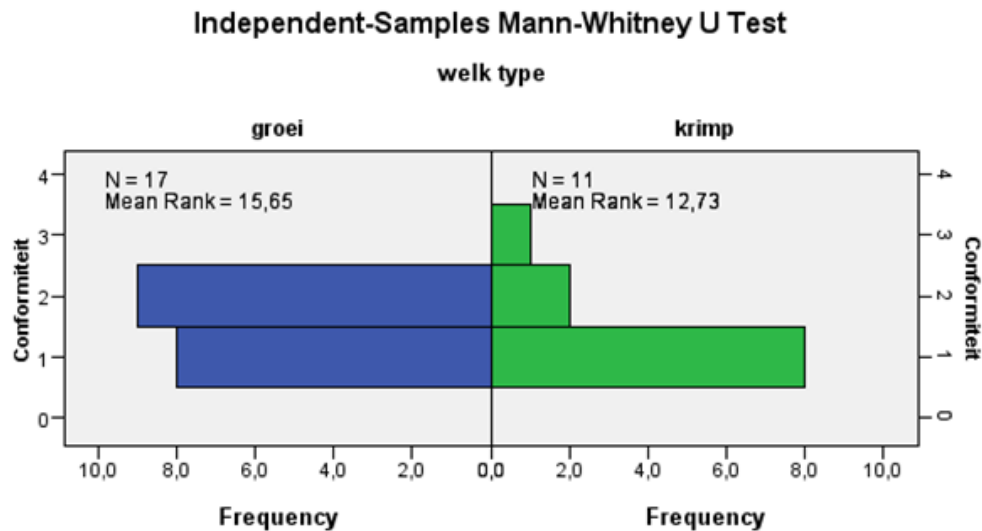
	Null Hypothesis	Test	Sig.	Decision
1	The distribution of Communicatie is the same across categories of welk type.	Independent-Samples Mann-Whitney U Test	,000	Reject the null hypothesis.

Asymptotic significances are displayed. The significance level is ,05.

Total N	53
Mann-Whitney U	514,000
Wilcoxon W	1.042,000
Test Statistic	514,000
Standard Error	48,583
Standardized Test Statistic	3,664
Asymptotic Sig. (2-sided test)	,000

# Bijlage 6e

## Verschillen in conformiteit per type gemeente



**Hypothesis Test Summary**

	Null Hypothesis	Test	Sig.	Decision
1	The distribution of Conformiteit is the same across categories of welk type.	Independent-Samples Mann-Whitney U Test	,378 <sup>1</sup>	Retain the null hypothesis.

Asymptotic significances are displayed. The significance level is ,05.

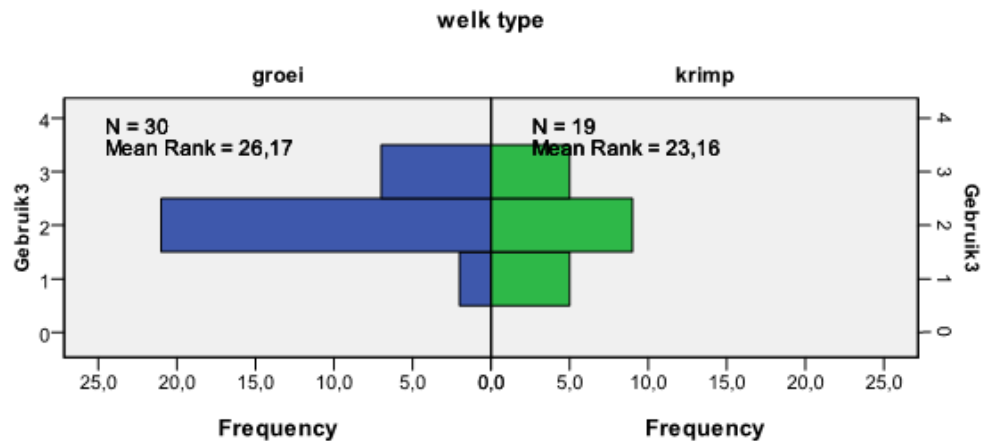
<sup>1</sup>Exact significance is displayed for this test.

Total N	28
Mann-Whitney U	113,000
Wilcoxon W	266,000
Test Statistic	113,000
Standard Error	18,456
Standardized Test Statistic	1,057
Asymptotic Sig. (2-sided test)	,291
Exact Sig. (2-sided test)	,378

# Bijlage 6f

## Verschillen in gebruik per type gemeente

### Independent-Samples Mann-Whitney U Test



### Hypothesis Test Summary

	Null Hypothesis	Test	Sig.	Decision
1	The distribution of Gebruik3 is the same across categories of welk type.	Independent-Samples Mann-Whitney U Test	,408	Retain the null hypothesis.

Asymptotic significances are displayed. The significance level is ,05.

Total N	49
Mann-Whitney U	320,000
Wilcoxon W	785,000
Test Statistic	320,000
Standard Error	42,295
Standardized Test Statistic	,828
Asymptotic Sig. (2-sided test)	,408

# Bijlage 6g

## Samenhang doorwerkingsgradaties

### Samenhang communicatie en conformiteit

Correlations		Communicatie	Conformiteit
Spearman's rho	Communicatie	1,000	,291
	Conformiteit	,291	1,000

### Samenhang communicatie en gebruik

Correlations		Communicatie	Gebruik
Spearman's rho	Communicatie	1,000	,376**
	Gebruik	,376**	1,000

### Samenhang conformiteit en gebruik

Correlations		Gebruik	Conformiteit
Spearman's rho	Gebruik	1,000	,011
	Conformiteit	,011	1,000

# Bijlage 6h

## Frequentietabel invloeden op groeiende gemeenten

### a. Beschikbare ruimte

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid geen invloed	8	23,5	23,5	23,5
Valid een beetje invloed	12	35,3	35,3	58,8
Valid grote invloed	8	23,5	23,5	82,4
Valid zeer grote invloed	6	17,6	17,6	100,0
Total	34	100,0	100,0	

### a. Beschikbare ruimte

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid negatieve invloed	1	2,9	2,9	2,9
Valid verschillend per geval	14	41,2	41,2	44,1
Valid positieve invloed	7	20,6	20,6	64,7
Valid zeer positieve invloed	3	8,8	8,8	73,5
Valid niet van toepassing	9	26,5	26,5	100,0
Total	34	100,0	100,0	

### b. Beleid van andere overheden

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid geen invloed	5	14,7	14,7	14,7
Valid een beetje invloed	14	41,2	41,2	55,9
Valid grote invloed	10	29,4	29,4	85,3
Valid zeer grote invloed	5	14,7	14,7	100,0
Total	34	100,0	100,0	

### b. Beleid van andere overheden

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid negatieve invloed	1	2,9	2,9	2,9
Valid verschillend per geval	17	50,0	50,0	52,9
Valid positieve invloed	7	20,6	20,6	73,5
Valid zeer positieve invloed	2	5,9	5,9	79,4
Valid niet van toepassing	7	20,6	20,6	100,0
Total	34	100,0	100,0	

### c. Natuurwetgeving

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid geen invloed	15	44,1	44,1	44,1
Valid een beetje invloed	9	26,5	26,5	70,6
Valid grote invloed	10	29,4	29,4	100,0
Total	34	100,0	100,0	

## c. Natuurwetgeving

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
negatieve invloed	3	8,8	8,8	8,8
verschillend per geval	11	32,4	32,4	41,2
Valid positieve invloed	4	11,8	11,8	52,9
niet van toepassing	16	47,1	47,1	100,0
Total	34	100,0	100,0	

## e. Derden belanghebbenden

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
geen invloed	11	32,4	32,4	32,4
een beetje invloed	12	35,3	35,3	67,6
Valid grote invloed	9	26,5	26,5	94,1
zeer grote invloed	2	5,9	5,9	100,0
Total	34	100,0	100,0	

## d. Afstemming met marktpartijen

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
geen invloed	6	17,6	17,6	17,6
een beetje invloed	12	35,3	35,3	52,9
Valid grote invloed	14	41,2	41,2	94,1
zeer grote invloed	2	5,9	5,9	100,0
Total	34	100,0	100,0	

## e. Derden belanghebbenden

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
zeer negatieve invloed	1	2,9	2,9	2,9
negatieve invloed	4	11,8	11,8	14,7
Valid verschillend per geval	15	44,1	44,1	58,8
positieve invloed	5	14,7	14,7	73,5
niet van toepassing	9	26,5	26,5	100,0
Total	34	100,0	100,0	

## d. Afstemming met marktpartijen

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
negatieve invloed	1	2,9	2,9	2,9
verschillend per geval	20	58,8	58,8	61,8
Valid positieve invloed	5	14,7	14,7	76,5
niet van toepassing	8	23,5	23,5	100,0
Total	34	100,0	100,0	



# Bijlage 6i

## Frequentietabel invloeden op krimpende gemeenten

### a. Beschikbare ruimte

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid geen invloed	8	38,1	38,1	38,1
Valid een beetje invloed	3	14,3	14,3	52,4
Valid grote invloed	9	42,9	42,9	95,2
Valid zeer grote invloed	1	4,8	4,8	100,0
Total	21	100,0	100,0	

### b. Beleid van andere overheden

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid verschillend per geval	12	57,1	57,1	57,1
Valid positieve invloed	2	9,5	9,5	66,7
Valid zeer positieve invloed	1	4,8	4,8	71,4
Valid niet van toepassing	6	28,6	28,6	100,0
Total	21	100,0	100,0	

### a. Beschikbare ruimte

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid verschillend per geval	8	38,1	38,1	38,1
Valid positieve invloed	4	19,0	19,0	57,1
Valid zeer positieve invloed	1	4,8	4,8	61,9
Valid niet van toepassing	8	38,1	38,1	100,0
Total	21	100,0	100,0	

### c. Natuurwetgeving

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid geen invloed	6	28,6	28,6	28,6
Valid een beetje invloed	7	33,3	33,3	61,9
Valid grote invloed	8	38,1	38,1	100,0
Total	21	100,0	100,0	

### b. Beleid van andere overheden

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid geen invloed	5	23,8	23,8	23,8
Valid een beetje invloed	6	28,6	28,6	52,4
Valid grote invloed	6	28,6	28,6	81,0
Valid zeer grote invloed	4	19,0	19,0	100,0
Total	21	100,0	100,0	

### c. Natuurwetgeving

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid verschillend per geval	11	52,4	52,4	52,4
Valid positieve invloed	2	9,5	9,5	61,9
Valid zeer positieve invloed	1	4,8	4,8	66,7
Valid niet van toepassing	7	33,3	33,3	100,0
Total	21	100,0	100,0	

d. Afstemming met marktpartijen

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid geen invloed	10	47,6	47,6	47,6
Valid een beetje invloed	6	28,6	28,6	76,2
Valid grote invloed	4	19,0	19,0	95,2
Valid zeer grote invloed	1	4,8	4,8	100,0
Total	21	100,0	100,0	

e. Derden belanghebbenden

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid negatieve invloed	1	4,8	4,8	4,8
Valid verschillend per geval	10	47,6	47,6	52,4
Valid positieve invloed	2	9,5	9,5	61,9
Valid zeer positieve invloed	1	4,8	4,8	66,7
Valid niet van toepassing	7	33,3	33,3	100,0
Total	21	100,0	100,0	

d. Afstemming met marktpartijen

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid negatieve invloed	2	9,5	9,5	9,5
Valid verschillend per geval	9	42,9	42,9	52,4
Valid positieve invloed	1	4,8	4,8	57,1
Valid zeer positieve invloed	1	4,8	4,8	61,9
Valid niet van toepassing	8	38,1	38,1	100,0
Total	21	100,0	100,0	

e. Derden belanghebbenden

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid geen invloed	8	38,1	38,1	38,1
Valid een beetje invloed	9	42,9	42,9	81,0
Valid grote invloed	2	9,5	9,5	90,5
Valid zeer grote invloed	2	9,5	9,5	100,0
Total	21	100,0	100,0	

# Bijlage 6j

## Vergelijking invloeden per type gemeente

Hypothesis Test Summary

	Null Hypothesis	Test	Sig.	Decision
1	The distribution of a. Beschikbare ruimte is the same across categories of welk type.	Independent-Samples Mann-Whitney U Test	,516	Retain the null hypothesis.
2	The distribution of b. Beleid van andere overheden is the same across categories of welk type.	Independent-Samples Mann-Whitney U Test	,964	Retain the null hypothesis.
3	The distribution of a. Beschikbare ruimte is the same across categories of welk type.	Independent-Samples Mann-Whitney U Test	,459	Retain the null hypothesis.
4	The distribution of b. Beleid van andere overheden is the same across categories of welk type.	Independent-Samples Mann-Whitney U Test	,865	Retain the null hypothesis.
5	The distribution of c. Natuurwetgeving is the same across categories of welk type.	Independent-Samples Mann-Whitney U Test	,298	Retain the null hypothesis.
6	The distribution of c. Natuurwetgeving is the same across categories of welk type.	Independent-Samples Mann-Whitney U Test	,557	Retain the null hypothesis.
7	The distribution of d. Afstemming met marktpartijen is the same across categories of welk type.	Independent-Samples Mann-Whitney U Test	,026	Reject the null hypothesis.
8	The distribution of d. Afstemming met marktpartijen is the same across categories of welk type.	Independent-Samples Mann-Whitney U Test	,536	Retain the null hypothesis.
9	The distribution of e. Derden belanghebbenden is the same across categories of welk type.	Independent-Samples Mann-Whitney U Test	,475	Retain the null hypothesis.
10	The distribution of e. Derden belanghebbenden is the same across categories of welk type.	Independent-Samples Mann-Whitney U Test	,380	Retain the null hypothesis.

Asymptotic significances are displayed. The significance level is ,05.