

Provinciaal beleid ter versnelling van de woningbouw

Een casestudy naar het Actieplan Wonen van de provincie Gelderland en het Programma
Versnelling Woningbouw van de provincie Utrecht



Max de Winter

Bachelorscriptie Geografie, Planologie en Milieu (GPM)
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit
Juni 2021

Provinciaal beleid ter versnelling van de woningbouw

Een casestudy naar het Actieplan Wonen van de provincie Gelderland en het Programma
Versnelling Woningbouw van de provincie Utrecht



Max de Winter (s1024248)

Bachelorscriptie Geografie, Planologie en Milieu (GPM)
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit
Juni 2021

Onder begeleiding van S. A. Veenman
Aantal woorden: 20.712

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt de scriptie 'Provinciaal beleid ter versnelling van de woningbouw'. Deze scriptie is geschreven ter afronding van mijn bacheloropleiding Geografie, Planologie en Milieu aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

De afgelopen maanden heb ik intensief gewerkt aan het schrijven van deze scriptie. Daarbij heb ik mijn kennis en onderzoeksvaardigheden die ik de afgelopen drie jaar heb opgedaan kunnen toepassen in de praktijk. Het schrijven van een scriptie is een complex proces waarbij alle vaardigheden van de schrijver op de proef worden gesteld. Desondanks kijk ik terug op een leuk en vooral ook leerzaam scriptietraject.

Speciale dank gaat uit naar Sietske Veenman voor haar begeleiding en to-the-point feedback gedurende het schrijven van de scriptie. Daarnaast wil ik Erwin van der Krabben bedanken voor zijn hulp bij het selecteren van een onderwerp voor deze scriptie. Tenslotte wil ik alle deelnemers aan de interviews voor dit onderzoek bedanken. Zonder hen was deze scriptie niet tot stand gekomen.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Max de Winter

Nijmegen, 24 juni 2021

Samenvatting

In Nederland is al een aantal jaren sprake van een oplopend woningtekort. In 2020 lag het tekort op 331.000 woningen en voor de komende jaren wordt een verdere toename van het woningtekort verwacht (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Om het woningtekort in te lopen moet de woningproductie op korte termijn versneld worden. De verantwoordelijkheden omtrent woningbouw zijn verdeeld over de rijksoverheid, provincies en gemeenten. Binnen hun bevoegdheden voeren vrijwel alle provincies beleid om de woningbouw te versnellen, maar iedere provincie doet dit op een eigen manier. In plaats van zelf het wiel uit te vinden, kunnen provincies leren van elkaars ervaringen. Het doel van dit onderzoek is daarom om de knelpunten en sterke onderdelen van provinciaal woonbeleid inzichtelijk te maken. Hiervoor is onderzoek gedaan naar het beleid ter versnelling van de woningbouw van de provincies Gelderland en Utrecht aan de hand van de onderzoeksvraag: *Wat zijn de knelpunten en sterke onderdelen van de programma's ter versnelling van de woningbouw van de provincies Gelderland en Utrecht vanuit het perspectief van de beleidsarrangementen-benadering met als doel de woningbouw in Nederland te versnellen?*

De geselecteerde cases voor dit onderzoek zijn het Actieplan Wonen van de provincie Gelderland en het Programma Versnelling Woningbouw van de provincie Utrecht. Beide programma's zijn relatief recent opgestart en werken met een integrale aanpak om de woningmarktproblemen in hun provincie op te lossen.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de beleidsarrangementen-benadering. Aan de hand van de vier dimensies van de beleidsarrangementen-benadering is een integrale analyse van het versnellingsbeleid van de provincies Gelderland en Utrecht gemaakt. Hierbij is inzicht verkregen in de betrokken actoren, hulpbronnen die de actoren ter beschikking hebben, spelregels en discoursen die binnen het beleidsarrangement heersen.

Het onderzoek is opgezet als een hiërarchisch vergelijkende casestudy. Het Actieplan Wonen van de provincie Gelderland en het Programma Versnelling Woningbouw van de provincie Utrecht zijn eerst afzonderlijk op dezelfde wijze geanalyseerd. Vervolgens zijn de resultaten van de analyses van beide provincies met elkaar vergeleken.

Voor dit onderzoek zijn acht semigestructureerde diepte-interviews gehouden met direct betrokken actoren bij de provinciale programma's ter versnelling van de woningbouw. Per programma zijn vier actoren geïnterviewd die allen op een andere manier verbonden zijn met de provinciale programma's ter versnelling van de woningbouw.

Uit het onderzoek zijn een aantal knelpunten aan het licht gekomen. In de provincie Utrecht is sprake van een stapeling van beleidsambities die versnelling van woningbouwprojecten tegenwerkt en woningbouw vertraagt. Daarnaast vormen gemeentes in zowel de provincie Gelderland als de provincie Utrecht een vertragende factor voor de woningbouw. Zo maakt lokale regelgeving projecten (nog) complexer en vallen projecten af omdat deze door regelgeving financieel niet haalbaar zijn. Capaciteitstekorten bij gemeenten zorgen voor lange doorlooptijden en belemmeren in sommige gevallen de opstart van nieuwe woningbouwprojecten. Daarnaast zijn gemeenten te traag in het aanwijzen van nieuwe woningbouwlocaties, waardoor een tekort aan bouwlocaties is ontstaan met hoge grondprijzen als gevolg. Verder is in beide provincies het vertrouwen tussen actoren niet altijd even hoog als gewenst, zodat projecten vertraging oplopen of onnodig lang vertraagd blijven, omdat geen ondersteuning bij de provincie wordt gevraagd.

Sterke onderdelen van het Actieplan Wonen en het Programma Versnelling Woningbouw zijn de subsidieverleningen, met name voor de inhuur van extra capaciteit voor gemeenten. Daarnaast zijn beide provinciale programma's zeer toegankelijk voor de actoren die betrokken zijn in het woningbouwproces. Op die manier is de drempel om ondersteuning aan te vragen laag en gaat niet onnodig tijd verloren om ondersteuning aan te vragen. Verder zijn beide versnellingsprogramma's flexibel ingesteld en wordt intensief meegedacht met de aanvragers van ondersteuning, zodat maximale ondersteuning kan worden geboden om woningbouwprojecten te versnellen.

Uit de bevindingen van het onderzoek volgen een aantal aanbevelingen:

- De provincie Utrecht kan de stapeling van ambities bij woningbouw tegengaan door voor ieder woningbouwproject een aantal ambities te selecteren waar vol op wordt ingezet in plaats van het nastreven van het perfect scoren op alle ambities per project.
- Om de capaciteitstekorten bij gemeenten te verminderen moeten beide provinciale programma's de subsidieregelingen voor capaciteitsinhuur uitbreiden of werken aan andere oplossingen om de capaciteit bij gemeenten structureel te verhogen.
- Het eerdergenoemde knelpunt van te weinig beschikbare bouwlocaties kan voorkomen worden door afspraken te maken met gemeenten over het tijdig aanwijzen van bouwlocaties of door een provinciaal monitoringsysteem op te zetten waarin de voorraad bouwlocaties wordt bijgehouden.

Voor vervolgonderzoek is aan te raden hetzelfde onderzoek met een groter aantal geïnterviewde actoren uit te voeren waarin geïnterviewden eventueel een mogelijkheid hebben anoniem deel te nemen. Daarnaast kan een vergelijkbaar onderzoek uitgevoerd worden met twee provinciale woningbouwversnellingsprogramma's die sterk verschillen van elkaar. Mogelijk leidt dit tot nieuwe inzichten.

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Voorwoord | 3 |
| Samenvatting | 4 |
| 1. Inleiding | 8 |
| 1.1 Aanleiding | 8 |
| 1.2 Doelstelling | 8 |
| 1.3 Maatschappelijke relevantie | 9 |
| 1.4 Wetenschappelijke relevantie | 9 |
| 1.5 Hoofd- en deelvragen | 10 |
| 2. Theoretisch kader | 11 |
| 2.1 Beleidsarrangementen-benadering | 11 |
| 2.2 Conceptueel model | 16 |
| 3. Methodologie | 17 |
| 3.1 Onderzoeksstrategie | 17 |
| 3.2 Geselecteerde cases | 18 |
| 3.3 Dataverzameling | 18 |
| 3.4 Onderzoeksmateriaal | 19 |
| 3.5 Data-analyse | 22 |
| 4. Analyse Actieplan Wonen provincie Gelderland | 23 |
| 4.1 Introductie casus provincie Gelderland | 23 |
| 4.2 Actieplan Wonen in de praktijk | 24 |
| 4.2.1 Discoursen | 24 |
| 4.2.2 Actoren | 24 |
| 4.2.3 hulpbronnen | 27 |
| 4.2.4 spelregels | 30 |
| 5. Analyse Programma Versnelling Woningbouw provincie Utrecht | 35 |
| 5.1 Introductie casus provincie Utrecht | 35 |
| 5.2 Programma Versnelling Woningbouw in de praktijk | 36 |
| 5.2.1 Discoursen | 36 |
| 5.2.2 Actoren | 37 |
| 5.2.3 hulpbronnen | 39 |
| 5.2.4 spelregels | 43 |
| 6. Conclusie | 47 |
| 6.1 Vergelijking en resultaten | 47 |
| 6.2 Aanbevelingen | 49 |
| 6.3 Vervolgonderzoek | 50 |
| 7. Reflectie | 51 |
| Referenties | 53 |
| Bijlagen | 55 |
| Bijlage 1: Interviewguide | 55 |
| Bijlage 2: Codeboek | 57 |
| Bijlage 3: Beleidsanalyse Actieplan Wonen | 58 |

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Nederlandse woningmarkt was 'af' stelde vertrekkend Minister voor Wonen en Rijksdienst Stef Blok in 2017. Volgens Blok had hij een compleet ministerie overbodig gemaakt. Wonen kreeg in het nieuwe kabinet dat later dat jaar aantrad dan ook geen eigen minister meer, maar viel voortaan onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (de Voogt, 2020). Als de woningmarkt al ooit af is geweest, is daar nu weinig meer van te merken. Een mix van ontwikkelingen heeft in het afgelopen decennium een woningtekort doen ontstaan dat in 2020 is opgelopen tot zo'n 331.000 woningen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Bovendien wordt tot 2025 een verdere toename van het woningtekort verwacht tot een tekort van 419.000 woningen (Schilder et al., 2021). Aangezien voor iedereen een woning, of in ieder geval een plezierige woonruimte noodzakelijk is, heeft het woningtekort grote maatschappelijke gevolgen. De actuele staat van de woningmarkt leidt tot groeiende ongelijkheid in de samenleving, vooral tussen de woningbezitters en de woningzoekenden op zoek naar hun eerste koopwoning (Boelhouwer, 2020). De prijzen in de koopsector zijn dusdanig gestegen dat starters op de woningmarkt nauwelijks meer een geschikte woning kunnen kopen, mede dankzij aangescherpte leennormen. Middeninkomens ondervinden dezelfde problemen. Bovendien zijn betaalbare alternatieven voor middeninkomens in de huursector schaars (Schilder et al., 2020).

Het woningtekort en de hoge huizenprijzen vormen complexe problemen die verschillende oplossingen vereisen. Het op korte termijn bijbouwen van een groot aantal woningen vormt een deel van de oplossing. Nederland heeft in het verleden vaker voor grote woningbouwopgaven gestaan, waarbij het rijk de regie nam. De afgelopen decennia heeft de rijksoverheid zich echter grotendeels teruggetrokken uit de ruimtelijke ordening, waardoor de verantwoordelijkheden voor woningbouw verdeeld zijn over rijk, provincies en gemeenten (Hilhorst & Van den Bos, 2020; Van der Cammen et al., 2012). Alle provincies voeren daarom provinciaal woonbeleid. Met uitzondering van de provincie Flevoland en Zeeland voeren de provincies regie op de woningmarkt, waarbij steeds meer wordt ingezet op het stimuleren van de woningbouwproductie (Hilhorst & Van den Bos, 2020). De invulling van dit stimuleringsbeleid staat echter niet vast, waardoor tussen provincies verschillen zijn ontstaan in de methoden waarop provincies de woningbouw proberen te versnellen. Verschillend beleid leidt echter tot verschillende resultaten. Provincies hoeven niet allemaal hun eigen wiel uit te vinden, maar kunnen van elkaars ervaringen leren. Dit onderzoek richt zich daarom op de knelpunten en sterke onderdelen van provinciaal beleid ter versnelling van de woningbouw.

1.2 Doelstelling

Dit onderzoek heeft als doel om de knelpunten en sterke onderdelen van het beleid dat de provincies Gelderland en Utrecht hanteren ter begeleiding en versnelling van de woningbouw inzichtelijk te maken opdat deze kennis gebruikt kan worden voor de versnelling van de woningbouw in heel Nederland. Een dergelijke analyse naar provinciaal beleid ter versnelling van de woningbouw is tot op heden nog niet uitgevoerd. De knelpunten die uit dit onderzoek naar voren komen kunnen in nieuw provinciaal woningbouwbeleid voorkomen worden en de provincies Gelderland en Utrecht kunnen hun beleid op de gevonden knelpunten aanpassen. De sterke onderdelen van het versnellingsbeleid van de provincies Gelderland en Utrecht die uit dit onderzoek naar voren komen kunnen in nieuw provinciaal woningbouwbeleid geïntegreerd worden.

1.3 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek biedt inzicht in knelpunten en sterke onderdelen van provinciaal beleid ter versnelling van de woningbouw. In heel Nederland staan diverse regio's voor een grote woningbouwopgave, zodat de kennis uit dit onderzoek diverse beleidsmakers in Nederland kan ondersteunen in het opstellen van het woningbouwbeleid. Het onderzoek is gebaseerd op provinciaal beleid en is daarom in de eerste plaats relevant voor provinciale bestuurders die zich bezighouden met de woningbouwopgave in hun provincie. Zij kunnen op basis van de bevindingen van dit onderzoek sterke onderdelen van het woonbeleid van de provincie Gelderland en Utrecht overnemen of toevoegen aan hun eigen beleid. Daarnaast kunnen problemen of tekortkomingen in het beleid die naar voren komen uit dit onderzoek voorkomen worden, en kunnen de provincies Gelderland en Utrecht deze in hun beleid aanpassen. Verder kan dit onderzoek gemeenten nieuwe inzichten bieden in maatregelen die zij wellicht zelf kunnen implementeren, of kunnen zij op basis van dit onderzoek knelpunten aankaarten bij hun provincie. Tenslotte kan dit onderzoek eventuele knelpunten die aan het licht komen die niet op provinciaal niveau op te lossen zijn onder de aandacht brengen bij de rijksoverheid. Met de resultaten van dit onderzoek kan beter woningbouwbeleid opgesteld worden waardoor de woningbouw in heel Nederland versneld kan worden. Hiermee kan een bijdrage geleverd worden aan de woningmarktproblematiek die in sommige delen van Nederland speelt. Daarmee zijn woningzoekenden op de woningmarkt geholpen.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Er is onder wetenschappers veel aandacht voor de actuele problemen op de Nederlandse woningmarkt. Zo schrijft Hoekstra (2017) over de recente wetgeving voor woningcorporaties en de daarmee gepaard gaande achteruitgang van de vitaliteit van woningcorporaties. Verder stelt Boelhouwer (2020) bijvoorbeeld dat de woningmarkt bijdraagt aan ongelijkheid in de Nederlandse samenleving. Echter is slechts zeer beperkt onderzoek gedaan naar versnelling van de woningbouw. Boelhouwer, Boumeester & Van der Heijden (2006) hebben een onderzoek gepubliceerd met aanbevelingen om de woningbouw te versnellen na een stagnering aan het einde van de jaren negentig, maar dit onderzoek is gedateerd dankzij nieuwe ontwikkelingen op de woningmarkt zoals de economische crisis van 2008 en een veranderende woonbehoefte. Relatief recent onderzoek door Van der Heijden & Boelhouwer (2018) richt zich op de ontwikkelingen in de woningmarkt maar geeft ook aanbevelingen om de woningbouwmarkt te verbeteren. In dit onderzoek geven Van der Heijden en Boelhouwer aan dat de verantwoordelijkheid voor de woningproductie op dit moment bij de gemeenten en provincies liggen, maar hun aanbevelingen voor provinciaal en gemeentelijk woningbouwbeleid blijven beperkt. Er blijkt een kennishiaat over de rol die provincies spelen in het versnellen van de woningbouw. Dit onderzoek levert een bijdrage aan de kennis over provinciaal woningbouwbeleid en provinciaal beleid ter versnelling van de woningbouw. Daarnaast levert het onderzoek kennis op over de knelpunten en sterke onderdelen van dit provinciale woningbouwversnellingsbeleid.

1.5 Hoofd- en deelvragen

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Wat zijn de knelpunten en sterke onderdelen van de programma's ter versnelling van de woningbouw van de provincies Gelderland en Utrecht vanuit het perspectief van de beleidsarrangementen-benadering met als doel de woningbouw in Nederland te versnellen?

Ter beantwoording van deze vraag worden per provincie vier deelvragen gebaseerd op de beleidsarrangementen-benadering beantwoord. Deze deelvragen luiden:

- 1.1. Welke actoren zijn betrokken bij het provinciale beleid ter versnelling van de woningbouw en hoe werken deze actoren samen?
- 1.2. Welke hulpbronnen hebben de bij het provinciale woningbouwbeleid betrokken actoren tot hun beschikking en hoe is de zeggenschap hierover verdeeld?
- 1.3. Welke formele en informele spelregels heersen er rondom het opstellen en uitvoeren van het provinciale beleid ter versnelling van de woningbouw?
- 1.4. Welke discoursen spelen er rondom het provinciale beleid ter versnelling van de woningbouw?

2. Theoretisch kader

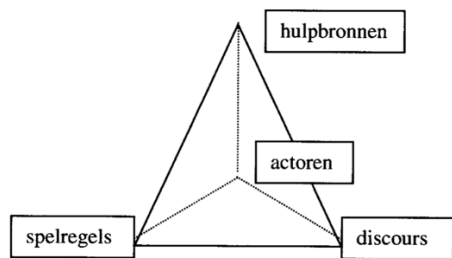
In dit hoofdstuk wordt in het eerste deel de theorie die voor dit onderzoek gebruikt wordt toegelicht. In het tweede deel wordt het conceptueel model getoond en toegelicht.

2.1 Beleidsarrangementen-benadering

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de beleidsarrangementen-benadering. De beleidsarrangementen-benadering is een analytische methode om de dynamiek en stabiliteit van een beleidsarrangement te analyseren (Van Eerd, Wiering & Dieperink, 2014). In de beleidsarrangementen-benadering speelt institutionalisering een grote rol. Dit houdt in dat het gedrag van actoren geleidelijk structuren vormt, die vervolgens het gedrag van de actoren weer beïnvloeden. Binnen de beleidsarrangementen-benadering verwijst institutionalisering enerzijds naar de geleidelijke structurering en stabilisering van de beleidsinhoud en de beleidsorganisatie, maar ook naar de verandering van die beleidsinhoud en -organisatie (Leroy, Arts & van Tatenhove (2003). Institutionalisering is een voortschrijdend proces, waardoor een onderscheid kan worden gemaakt tussen 'oude arrangementen' en opkomende arrangementen (Van Eerd et al., 2014). Leroy, et al. (2003, p. 12) beschrijven een beleidsarrangement als: 'de tijdelijke stabilisering van de inhoud en organisatie van een beleidsdomein'. Concreet betekent dit dat een beleidsarrangement gezien wordt als de manier waarop een beleidsdomein gevormd wordt op organisatie en inhoud van het beleid (Van Eerd et al., 2014).

De beleidsarrangementen-benadering richt zich op de institutionele context waarin de actoren handelen, de inhoud van het beleidvormingsproces en de machtsrelaties tussen de betrokken actoren (Wiering & Arts, 2006). Daarnaast richt de benadering zich op de stabiliteit en verandering van de arrangementen, en naar de mechanismen daarachter (Leroy et al., 2003). Gedurende het beleidvormingsproces vergaren actoren bepaalde posities, worden visies en opvattingen gedeeld en overgenomen en ontstaan omgangsregels tussen de actoren. Binnen het beleidsdomein worden gewoonten, visies en opvattingen vastgelegd in patronen, waardoor een vaste handelswijze ontstaat. De patronen, visies en handelswijzen worden dus geïnstitutionaliseerd. Soms wordt dit formeel vastgelegd, soms gelden de regels enkel informeel. Geen enkel patroon is echter vaststaand, het beleidsdomein is continu aan verandering onderhevig (Wiering & Immink, 2009).

Ter analyse van het beleidsarrangement onderscheidt de beleidsarrangementen-benadering vier dimensies: actoren, hulpbronnen, spelregels en discoursen. Deze dimensies worden verderop toegelicht. De eerste drie dimensies doelen op de beleidsorganisatie, de dimensie discours doelt op de beleidsinhoud (Leroy et al., 2003). Wiering & Arts (2006) stellen echter dat een deel van de dimensie (spel)regels ook onder de beleidsinhoud kan vallen. Alle vier de dimensies zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Een verandering bij één van de dimensies leidt ook tot veranderingen bij de andere dimensies (Leroy et al., 2003). De samenhang tussen de vier dimensies van de beleidsarrangementen-benadering is weergegeven in figuur 1. De tetraëder symboliseert de samenhang tussen de dimensies doordat alle dimensies met elkaar verbonden zijn.



Figuur 1: samenhang tussen de dimensies van de beleidsarrangementen-benadering (Leroy, Arts & van Tatenhove, 2003).

Hieronder volgt een operationalisatie van de vier dimensies.

Actoren

De dimensie actoren omvat alle actoren die bij het beleidsvormingsproces betrokken zijn (Leroy et al., 2003). Het komt regelmatig voor dat actoren in het beleidsarrangement clusteren en coalities vormen rondom een bepaalde visie van het beleid (Wiering & Immink, 2009). Veranderingen in de interactiepatronen van actoren kunnen leiden tot nieuwe coalities, maar dit hoeft niet (Wiering & Arts, 2006). De samenstelling van actoren binnen het beleidsarrangement kan over de tijd veranderen

Wanneer een analyse vanuit de beleidsarrangementen-benadering wordt uitgevoerd dienen de actoren en coalities in kaart worden gebracht (Bogaert, 2004). In dit onderzoek zijn ter waarneming van de dimensie actoren twee indicatoren opgesteld. De eerste indicator omvat de direct betrokken actoren bij de provinciale programma's ter versnelling van de woningbouw. Onder de direct betrokken actoren worden de sleutelfiguren binnen het beleidsdomein verstaan, zowel op formeel als informeel niveau. De sleutelfiguren zijn onder andere betrokken bij het nemen van besluiten, agendavorming en de beleidsimplementatie en uitvoering (Wiering & Arts, 2006). Denk hierbij voor dit onderzoek bijvoorbeeld aan besluitvorming over een provinciaal woningbouwversnellingsprogramma en actoren betrokken bij het opstellen van beleid om de woningbouw te versnellen. Indirect betrokken actoren hebben slechts beperkte tot geen invloed op het beleidsarrangement, waardoor deze verder niet in dit onderzoek betrokken worden.

De tweede indicator voor de dimensie 'actoren' zijn gevormde coalities. Bij de provinciale programma's ter versnelling van de woningbouw zijn grote aantallen actoren betrokken. Iedere actor heeft eigen belangen en wensen, maar tussen actoren kunnen overeenkomsten bestaan in belangen en wensen. Zoals eerder beschreven stellen Wiering & Immink (2009) dan ook dat het regelmatig voorkomt dat actoren coalities vormen rondom een bepaalde visie van het beleid. De coalities kunnen worden gevormd op basis van gedeelde beleidsdiscoursen, maar ook op basis van het beschikbaar stellen van hulpbronnen of spelregels binnen het beleidsarrangement (Bogaert, 2004). De interpretatie van de discoursen kan tussen actoren verschillen. Binnen een beleidsarrangement heersen daarom vaak enkele coalities. De visies op de discoursen tussen coalities binnen het beleidsarrangement kunnen met elkaar conflicteren (Bogaert, 2004). Aangezien alle dimensies van het beleidsarrangement in relatie met elkaar staan, heeft de coalitievorming invloed op het hele beleidsarrangement. Coalities zijn daarom als aparte indicator opgenomen in dit onderzoek.

Hulpbronnen en macht

Hulpbronnen stellen de actoren in staat om macht uit te oefenen in het beleidsarrangement. Macht houdt in dat de actor in staat is om hulpbronnen te mobiliseren, te verdelen en in te zetten om de beleidsuitkomsten binnen het beleidsarrangement te beïnvloeden (Van Eerd et al., 2014).

Hulpbronnen omvatten alle middelen die een actor in kan zetten om macht uit te oefenen in het beleidsarrangement. De hulpbronnen zijn over het algemeen niet gelijk verdeeld over de actoren waardoor verschillende machtsverhoudingen ontstaan. De bruikbaarheid van hulpbronnen en de verdeling daarvan zijn dynamisch en afhankelijk van de tijd (Van Eerd et al., 2014; Wiering & Arts, 2006). De toegang tot hulpbronnen is niet bepalend voor de machtspositie van de actor, de actor moet de hulpbronnen ook succesvol kunnen inzetten (Wiering & Arts, 2006). Voorbeelden van hulpbronnen zijn geld, mensen, kennis, competenties, autoriteit, technologie en bevoegdheden (Boogaert, 2004; Wiering & Arts, 2006). Wiering & Arts (2006) betrekken deze voorbeelden in één indicator, de 'hulpbron-constellatie'. Binnen dit onderzoek wordt de indicator 'hulpbron-constellatie' ook toegepast, maar is deze opgesplitst in kleinere indicatoren waarin aan elkaar gerelateerde hulpbronnen gegroepeerd zijn. Op deze manier kan meer structuur worden aangebracht in het onderzoek. De eerste indicator omvat juridische hulpbronnen. Dit zijn wettelijk vastgelegde hulpbronnen die een actor kan of moet gebruiken om zijn doel te bereiken. Een voorbeeld hiervan is een instrument dat een actor ter beschikking heeft aan de hand van een wettelijke bepaling.

De financiële middelen die de actor ter beschikking heeft vormt de tweede indicator voor hulpbronnen. Onder financiële middelen worden alle geld-gerelateerde hulpbronnen verstaan, zoals subsidies en investeringen.

De derde indicator voor de dimensie hulpbronnen in dit onderzoek is de indicator sociale hulpbronnen. Sociale hulpbronnen omvatten alle sociale factoren die de positie van de actor binnen het beleidsarrangement versterken. Onder deze dimensie vallen onder andere de door Boogaert (2004) en Wiering & Arts (2006) gegeven voorbeelden 'kennis' en 'mensen'. Zo vormt specialistische kennis een sociale hulpbron, omdat de actor met specialistische kennis zijn claim kracht kan bijzetten (Wiering & Immink, 2009).

Tenslotte vormt 'toegang tot politieke invloed' de laatste indicator voor de dimensie hulpbronnen. Onder toegang tot politieke invloed wordt in dit onderzoek de mate verstaan waarop actoren toegang hebben tot diverse overheidslagen en politieke steun. Hoewel alle directe actoren door de provincie betrokken worden bij het opstellen van het provinciale actieplan, hebben niet alle actoren even vaak en op hetzelfde niveau contact met de provincie. Dit heeft als mogelijk gevolg dat de ene actor beter in staat is de politiek te benaderen en zijn belangen beter kan behartigen. Om deze reden vormt de toegang tot politieke invloed de vierde indicator voor de dimensie hulpbronnen.

Spelregels

De dimensie spelregels (of rules-of-the-game) omvat de regels binnen het beleidsdomein die bepalen hoe de actoren in het beleidsdomein wel en niet kunnen handelen. Deze regels omvatten bijvoorbeeld hoe het politieke spel werkt en welke middelen acceptabel zijn om belangen te behartigen (Arts & Van Tatenhove, 2004). De dimensie spelregels is breed en omvat naast normen, convenanten en reguleringen bijvoorbeeld ook de politieke cultuur (Leroy et al., 2003; Van Eerd et al., 2014). De spelregels bepalen wat mogelijk is binnen het beleidsarrangement en hoe er gehandeld kan worden. Ze stellen als het ware de kaders van mogelijkheden binnen het beleidsarrangement (Osinga, Alphenaar & Meijerink, 2012). Arts en Van Tatenhove (2004) onderscheiden zowel formele als informele spelregels binnen het beleidsarrangement omtrent interactie en procedures voor beleidsvoering en besluitvoering. Formele spelregels zijn de vastgelegde regels in wetten en andere officiële documenten. Voorbeelden hiervan zijn vastgelegde procedures en regel- en wetgeving (Wiering & Arts, 2006). Daarmee vormen procedures en wetgeving respectievelijk de eerste en tweede indicator voor formele spelregels. Hierbij is gekozen een derde speciale indicator 'financiële

procedures' op te zetten, aangezien subsidies een belangrijk onderdeel vormen van beide provinciale programma's ter versnelling van de woningbouw.

Informele spelregels omvatten de niet formeel vastgelegde regels binnen het beleidsarrangement (Arts & Van Tatenhove, 2004). Informele spelregels kunnen beschouwd worden als de 'interactieregels' binnen het beleidsarrangement. Deze omvatten alle handelwijzen en vormen van besluitvorming die niet officieel zijn vastgelegd. Daarmee vormen deze niet-vastgelegde interactieregels de politieke cultuur van het beleidsarrangement. Een kenmerk van de politieke cultuur is dat deze niet snel verandert (Wiering & Arts, 2006; Wiering & Imminik, 2009). Omdat alle niet-vastgelegde handelwijzen samen de politieke cultuur vormen, beschouwen Wiering & Arts (2006) 'politieke cultuur' als één dimensie. De indicatoren die in dit onderzoek voor informele spelregels worden gebruikt zijn gebaseerd op de 'politieke cultuur-dimensie' van Wiering & Arts (2006). Deze indicator is echter opgesplitst in kleinere indicatoren om een gedetailleerder beeld te verkrijgen van de informele spelregels in het beleidsarrangement.

De eerste indicator voor de informele spelregels is de indicator 'informele afspraken'. Deze indicator omvat de afspraken die actoren met elkaar maken zonder dat deze worden vastgelegd. Een voorbeeld hiervan is een 'gebruik', zoals het standaard informeren van een andere actor bij een bepaalde gebeurtenis, zonder dat dit ooit als formele procedure is vastgelegd.

'Omgangsnormen' vormen de tweede indicator. Deze indicator houdt in hoe de actoren in de sociale context met elkaar omgaan, bijvoorbeeld door wel of niet met elkaar te spreken tijdens een ontmoeting.

De vertrouwensrelaties tussen actoren in het beleidsarrangement vormen de derde indicator voor informele spelregels in dit onderzoek. Deze dimensie 'vertrouwen' omvat de mate waarin actoren elkaar vertrouwen, of juist niet vertrouwen.

Tenslotte vormt 'politieke cultuur' de vierde indicator voor informele spelregels. Hoewel deze dimensie gebaseerd is op de indicator 'politieke cultuur' van Wiering & Arts (2006), omvat de indicator in dit onderzoek alleen de denkwijze die toegestaan wordt door de cultuur die binnen de organisatie van de actor heerst. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de denkpatronen die een actor heeft dankzij de cultuur binnen zijn organisatie.

Discoursen

De dimensie discoursen onderscheidt zich van de andere drie dimensies doordat deze dimensie zich specifiek richt op de beleidsinhoud. Een discours is een set van ideeën, concepten, woorden en verhalen die gecombineerd een bepaalde betekenis geven aan een fenomeen in de echte wereld. Binnen de beleidsarrangementen benadering omvat het discours de narratieven van de actoren (Van Eerd et al., 2014; Wiering & Arts, 2006). Doordat het discours erg breed is, is deze moeilijk te omvatten in een definitie. Het discours is te onderscheiden in drie lagen: een ontologische laag, normatieve laag en een 'strategische' laag (Van Eerd et al., 2014). De ontologische laag omvat de werkelijkheid zoals deze door de actoren gezien wordt. De normatieve laag refereert naar de discoursen van de actoren over de gewenste situatie, waar het beleid naartoe moet werken. De derde discursieve laag biedt strategieën om van de bestaande situatie naar de door de actor gewenste situatie te werken (Van Eerd et al., 2014). Uiteindelijk bepalen de discoursen hoe de uitwerking van het beleid gezien wordt, waardoor deze van grote invloed zijn op de beleidsuitkomst. Waar de spelregels de kaders bepalen waarbinnen geopereerd kan worden, bepalen de discoursen hoe in tussen deze kaders gehandeld wordt (Osinga et al., 2012).

In lijn met de verdeling van de dimensie discoursen in drie lagen door Van Eerd et al. (2014) zijn in de operationalisering voor dit onderzoek op basis van de lagenverdeling drie indicatoren opgesteld. De eerste indicator 'visies van actoren op huidige situatie' sluit aan bij de ontologische laag van de dimensie discoursen. Deze indicator omvat de mening van de actoren over de situatie waarin het beleid op dit moment verkeert. Dit kan bijvoorbeeld gaan over hoe de actoren de implementatie van het beleid op dit moment beoordelen.

De tweede indicator, 'gewenste situatie door actoren', is gebaseerd op de normatieve laag zoals beschreven door Van Eerd et al. (2014). Deze indicator omvat de door de actoren gewenste eindsituatie waar het beleid naartoe zou moeten werken. Het gaat hierbij alleen over de door de actoren gewenste eindsituatie, niet over de manier waarop het beleid richting de gewenste eindsituatie moet toewerken.

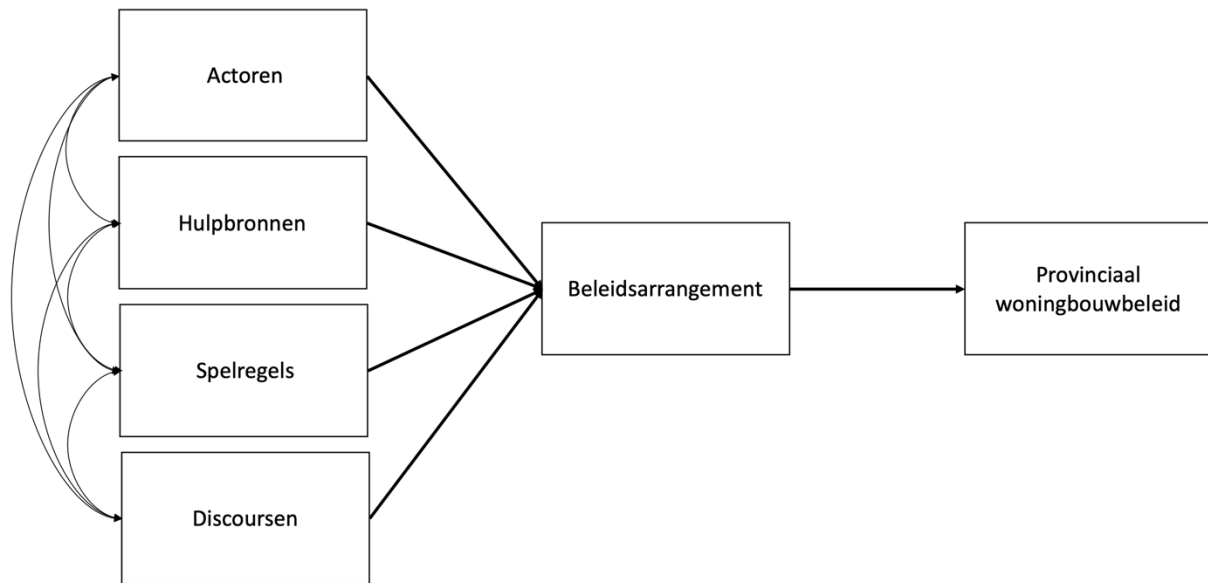
De derde indicator 'visies om gewenste situatie te bereiken' is gebaseerd op de derde 'strategische laag' zoals beschreven door Van Eerd et al. (2014). Deze indicator omvat de ideeën van actoren over hoe de gewenste beleidsituatie bereikt moet worden, en in welke mate de visies van de actoren hierin verschillen en overeenkomen.

De beleidsarrangementen-benadering analyseert beleid vanuit vier samenhangende dimensies waardoor een integraal beeld ontstaat van de totstandkoming en inhoud van het beleid. Anders dan andere beleidsanalysemethoden beoogt de beleidsarrangementen-benadering een middenpositie tussen de focus op inhoud en organisatie enerzijds en actor- en structuurniveau anderzijds (Bogaert, 2004). Door de totstandkoming en inhoud van het beleid vanuit vier verschillende dimensies te analyseren ontstaat een integraal beeld van het beleid, waardoor alle onderdelen van het beleid belicht worden. Dit maakt de beleidsarrangementen-benadering bij uitstek geschikt voor dit onderzoek. Door alle onderdelen van het beleid te belichten worden de knelpunten en sterke onderdelen van het beleid inzichtelijk gemaakt, hetgeen het doel is van dit onderzoek.

| Begrip | Dimensie | Indicatoren |
|--------------------|-------------|---|
| Beleidsarrangement | Actoren | - Direct betrokken actoren - Coalities |
| | Hulpbronnen | - Juridische hulpbronnen - Financiële middelen - Sociale hulpbronnen - Toegang tot politieke invloed |
| | Spelregels | Formele spelregels - Wetgeving - Procedures - Financiële structuren Informele spelregels - Informele afspraken - Omgangsnormen - Vertrouwen - Politieke cultuur |
| | Discoursen | - Visies van actoren op huidige situatie - Gewenste situatie door actoren - Visies om gewenste situatie te bereiken |

Tabel 1: operationalisatieschema

2.2 Conceptueel model



Figuur 2: conceptueel model

In dit onderzoek staat de beleidsarrangementen-benadering centraal. Het provinciale woningbouwbeleid is een uitkomst van het beleidsarrangement op het gebied van woningbouw in een provincie. Het beleidsarrangement is een uitkomst van een tijdelijk evenwicht van de vier dimensies *actoren*, *hulpbronnen*, *spelregels* en *discoursen*. Binnen deze balans interacteren de dimensies met elkaar, waarbij ze samen het beleidsarrangement vormen. Iedere dimensie staat in relatie met de andere dimensies. Een verandering van één dimensie leidt dus tot een verandering van het hele beleidsarrangement. Door provinciaal woningbouwbeleid aan de hand van de beleidsarrangementen-benadering te analyseren ontstaat inzicht in de werking en totstandkoming van het beleid, en welke keuzes de provincie daarbij gemaakt heeft. Door de analyses van het beleid van de provincies Gelderland en Utrecht te vergelijken kunnen conclusies getrokken worden die toepasbaar zijn voor alle provincies in Nederland.

3. Methodologie

In dit hoofdstuk worden de gehanteerde onderzoeksmethodes weergegeven en toegelicht.

3.1 Onderzoeksstrategie

Verschuren & Doorewaard (2015) stellen dat bij het bepalen van een onderzoeksstrategie de onderzoeker enkele kernbeslissingen moet nemen. De eerste kernbeslissing die de onderzoeker moet nemen is of het onderzoek zich focust op breedte of diepgang. De tweede kernbeslissing die de onderzoeker moet nemen is of het onderzoek een overwegend kwantificerende of kwalificerende benadering heeft. Tenslotte moet besloten worden of het onderzoek empirisch of niet-empirisch ingesteld is.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *‘Wat zijn de knelpunten en sterke onderdelen van de programma’s ter versnelling van de woningbouw van de provincies Gelderland en Utrecht vanuit het perspectief van de beleidsarrangementen-benadering met als doel de woningbouw in Nederland te versnellen?’*. Met deze onderzoeksvraag focust het onderzoek op diepgang en is daarmee kwalitatief ingestoken. Daarbij wordt gebruik gemaakt van empirische waarnemingen. Voor het uitvoeren van een beleidsanalyse is kwalitatief onderzoek geschikter dan kwantitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek wordt gekenmerkt door de holistische benadering, waarbij het onderzoeksobject in zijn geheel wordt bestudeerd en niet slechts enkele onderdelen daarvan (Vennix, 2016). De holistische benadering sluit daarom goed aan op beleid, dat uit veel onderdelen bestaat die onderling met elkaar samenhangen.

Om in dit onderzoek diepgang te bereiken wordt het woningbouwbeleid van twee provincies in de diepte geanalyseerd. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een casestudy. Verschuren & Doorewaard (2015) omschrijven de casestudy als een onderzoeksmethode die gericht is op het verkrijgen van een diepgaand en integraal inzicht in een tijdruimtelijk begrensd object of proces. Dit maakt dat deze methode bij uitstek geschikt is voor het doen van gedetailleerd onderzoek. Met een casestudy kan een antwoord gezocht worden op de vraag hoe processen precies verlopen. Doordat een bepaald geval gedetailleerd en vanuit verschillende invalshoeken bestudeerd wordt zijn casestudies zeer geschikt om in detail te gaan (Vennix, 2016). Juist in dit onderzoek wordt gezocht naar een antwoord op hoe processen bij de provincies verlopen waardoor een casestudy de beste keuze is. Over het algemeen wordt in een casestudy triangulatie toegepast. Triangulatie wordt in paragraaf 3.3 verder toegelicht. Triangulatie sluit aan op de holistische benadering van het kwalitatieve onderzoek. De holistische benadering stelt dat bepaalde verschijnselen samen een geheel vormen en dat ieder deel kenmerken van het geheel in zich heeft. Door diverse waarnemingsmethoden te gebruiken (triangulatie) kan het geheel beschreven en verklaard worden (Vennix, 2016).

De kracht van een casestudy is dat een bepaald verschijnsel in de diepte geanalyseerd kan worden, maar dit betekent ook dat het moeilijker is om de resultaten te generaliseren, er wordt immers slechts met een beperkt aantal onderzoekseenheden (de cases) gewerkt. De interne geldigheid van een casestudy is hoog, maar de externe validiteit beperkt, waardoor het veralgemeniseren van resultaten moeilijk is. Vanwege het beperkt aantal onderzoekseenheden is het onderzoek daarom automatisch kwalitatief ingesteld waarbij de resultaten met elkaar vergeleken worden (Vennix, 2016; Verschuren & Doorewaard, 2015). De voordelen van de diepgang van de casestudy wegen voor dit onderzoek op

tegen de beperkingen van de externe validiteit. Het doel van het onderzoek is immers om een integraal beeld te verkrijgen van de beleidsprocessen op het gebied van woningbouw van de provincies. Hiervoor is een gedetailleerde analyse noodzakelijk.

3.2 Geselecteerde cases

De cases in dit onderzoek zijn geselecteerd vanwege hun grote gelijkenissen. Het selecteren van cases op basis van overeenkomsten tussen de cases is niet de enige selectiemethode voor casestudies. Er zijn diverse mogelijkheden bij het selecteren van cases voor het onderzoek. In dit geval is gekozen twee op elkaar lijkende cases te selecteren. De reden hiervoor is dat relatief weinig onderzoek uitgevoerd is op het gebied van provinciaal stimuleringsbeleid voor woningbouw. Dit onderzoek heeft daarom een exploratieve insteek. Door twee op elkaar lijkende cases te selecteren kunnen zo algemeen mogelijke uitspraken gedaan worden, hetgeen het doel is van dit onderzoek. Het onderzoeken van twee cases die onderling sterk van elkaar verschillen zou het doen van algemene uitspraken bemoeilijken (Verschuren & Doorewaard, 2015).

De geselecteerde cases voor dit onderzoek zijn het Actieplan Wonen van de provincie Gelderland en het Programma Versnelling Woningbouw van de provincie Utrecht. Deze programma's zijn geselecteerd omdat beide programma's veel gelijkenissen met elkaar hebben. De programma's zijn beide recent gestart, het Actieplan Wonen in 2020, het Programma Versnelling Woningbouw in 2021. Ook de looptijd van de programma's is vergelijkbaar. Het Actieplan Wonen loopt tot 2025 en heeft dus een looptijd van vijf jaar. Het Programma Versnelling Woningbouw heeft een looptijd van vier jaar en loopt tot en met 2024. Beide programma's leggen zich volledig toe op het versnellen van de woningbouw en het vergroten van de hoeveelheid betaalbare woningen in de provincie. De programma's komen ook met elkaar overeen in uitvoeringsstructuur. Zo wordt zowel bij het Actieplan Wonen als bij het Programma Versnelling Woningbouw gewerkt met een regio-indeling waarbij een regiocoördinator verantwoordelijk is voor de communicatie met de regiogemeenten. Een uitvoerige beleidsanalyse van het Actieplan Wonen en het Programma Versnelling Woningbouw is te vinden in respectievelijk bijlage 3 en bijlage 4. In de programma's zijn naast maatregelen om de woningbouw in de provincie te versnellen ook andere maatregelen voor subdoelen zoals betaalbaarheid meegenomen. Dit onderzoek richt zich op versnelling van de woningbouw, waardoor alleen de maatregelen voor versnelling van de woningbouw worden meegenomen in het onderzoek. De provincies Gelderland en Utrecht zijn niet de enige provincies die maatregelen nemen om de woningbouw in hun provincie te versnellen. Andere Nederlandse provincies hebben echter geen integraal versnellingsprogramma maar losse maatregelen ter versnelling van de woningbouw, of de programma's zijn niet recent opgezet en naderen het einde van hun looptijd. De programma's van de provincies Gelderland en Utrecht zijn wel integraal en bovendien zeer recent opgesteld. Daarmee speelt het beleid volledig in op de actuele woonopgaven, waarmee dit onderzoek gebaseerd is op de recentste ontwikkelingen op het gebied van provinciaal woningbouwversnellingsbeleid.

3.3 Dataverzameling

De casestudy kent verschillende varianten. Zo moet de onderzoeker een keuze maken tussen een enkelvoudige casestudy waarbij één case diepgaand wordt onderzocht, en een meervoudige casestudy, waarbij diverse cases onderling worden vergeleken (Verschuren & Doorewaard, 2015). De vergelijkende casestudy kent diverse varianten waardoor een vergelijkend casestudyonderzoek op

meerdere manieren kan worden uitgevoerd. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de hiërarchische methode. Deze methode kent twee onderzoeksfasen. In de eerste fase worden twee aparte cases onafhankelijk van elkaar geanalyseerd volgens hetzelfde analysepatroon. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de Beleidsarrangementen-benadering. In de tweede fase worden de resultaten van de eerste fase met elkaar vergeleken in een vergelijkende analyse. Daarbij wordt onder andere gezocht naar overeenkomsten en verschillen tussen de twee cases. Doordat met de hiërarchische methode meerdere cases worden gebruikt en deze met elkaar vergeleken worden kan de kennis uit het onderzoek meer veralgemeniseerd worden, waardoor algemenere uitspraken gedaan kunnen worden (Verschuren & Doorewaard, 2015).

In dit onderzoek wordt data verzameld via verschillende methoden. De belangrijkste manier van dataverzameling vindt plaats middels het houden van interviews met betrokken actoren bij het provinciale woningbouwbeleid. Daarnaast worden gegevens verzameld door het bestuderen en analyseren van beleidsdocumenten, wetenschappelijke literatuur en beeldmateriaal. Informatie uit de media wordt slechts beperkt gebruikt, omdat de betrouwbaarheid en validiteit van de gegevens vaak niet goed verifieerbaar zijn en daarmee niet van hetzelfde niveau zijn als de zelfverzamelde informatiebronnen (Verschuren & Doorewaard, 2015). Door gebruik te maken van verschillende onderzoeksmethoden en bronnen wordt in dit onderzoek triangulatie toegepast. Triangulatie houdt in dat gebruik wordt gemaakt van meerdere bronnen en de resultaten van de verschillende observaties op elkaar betrokken worden (Vennix, 2016). Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen methodentriangulatie en bronnentriangulatie. Methodentriangulatie houdt in dat in het onderzoek wordt afgewisseld tussen diverse vormen van dataverzameling. Met bronnentriangulatie wordt het raadplegen van een diverse set bronnen bedoeld (Verschuren & Doorewaard, 2015). Beide vormen van triangulatie worden in dit onderzoek toegepast. Het is zeer gebruikelijk triangulatie toe te passen bij een casestudyonderzoek. Het raadplegen van meerdere bronnen en toepassen van meerdere onderzoeksmethoden sluit aan bij de werkwijze van de casestudy waarbij het onderzoeksobject vanuit verschillende invalshoeken in detail wordt bestudeerd (Vennix, 2016).

3.4 Onderzoeksmateriaal

Zoals beschreven is in voorgaande paragraaf wordt in dit onderzoek een triangulatie van methoden en bronnen toegepast. De informatie voor dit onderzoek is primair verzameld via bureauonderzoek en interviews.

Ter voorbereiding van dit onderzoek is een beperkte literatuurstudie uitgevoerd die gedurende het onderzoek is voortgezet in de vorm van een bureauonderzoek. Hierbij zijn zowel wetenschappelijke artikelen als beleidsdocumenten geraadpleegd, waarbij beleidsdocumenten de belangrijkste databron vormen. Voorbeelden van geraadpleegde beleidsdocumenten zijn onder andere de documenten waarin het Actieplan Wonen en het Programma Versnelling Woningbouw zijn uitgewerkt.

De belangrijkste databron voor dit onderzoek vormen echter de acht diepte-interviews die zijn gehouden met verschillende actoren betrokken bij het provinciale woningbouwbeleid van de provincies Gelderland en Utrecht. Per provincie zijn vier interviews gehouden met vier verschillende actoren. Omdat het onderzoek gebaseerd is op een vergelijkende casestudy zijn per provincie actoren met een zo veel mogelijk vergelijkbare rol geïnterviewd. In de tabellen 2.1 en 2.2 wordt een overzicht weergegeven van de geïnterviewde actoren. Het aantal geïnterviewde actoren per provincie is beperkt

gehouden tot vier actoren per provincie. Door in te zetten op kwaliteit van de interviews in plaats van kwantiteit bieden vier diepte-interviews met actoren die op verschillende manieren verbonden zijn aan de provinciale programma's ter versnelling van de woningbouw voldoende inzicht om conclusies te trekken voor dit onderzoek. Alle geïnterviewden zijn op een andere manier verbonden aan het provinciale programma ter versnelling van de woningbouw. Op deze manier is een zo divers mogelijke set actoren betrokken in het onderzoek. Er is in het onderzoek expliciet ingezet op een zo divers mogelijke set actoren vanwege de centrale theorie in dit onderzoek, de beleidsarrangementen-benadering. Actoren vormen één van de vier dimensies van de beleidsarrangementen-benadering. Vanwege de grote rol die actoren spelen in het beleidsarrangement is besloten een zo divers mogelijke samenstelling van actoren te selecteren, zodat de diversiteit van de actoren en daarmee zo veel mogelijk visies, ervaringen en meningen betrokken worden in het onderzoek. Daarmee wordt de dimensie actoren zo breed mogelijk meegenomen in het onderzoek. De keuze voor een hoge diversiteit van actoren in combinatie met het beperkt houden van het aantal interviews per provincie tot vier, heeft als gevolg dat één respondent volledig een specifieke groep actoren vertegenwoordigt in dit onderzoek. Dat is echter niet problematisch, omdat de diepte-interviews voldoende beeld scheppen van de actoren en in het onderzoek de diversiteit van de actoren zwaarder weegt dan onderling verschil binnen een groep actoren.

Het voordeel van het gebruik van interviews als primaire databron is dat middels interviews binnen relatief weinig tijd een zeer grote diversiteit aan informatie vergaard kan worden (Verschuren & Doorewaard, 2015). In dit onderzoek vervullen de geïnterviewde personen zowel de rol van respondent, informant als deskundige. Een respondent is een persoon die informatie over zichzelf verschaft. De persoon geeft bijvoorbeeld zijn mening over een onderwerp. Een informant is een persoon die data verschaft over door hem gekende situaties, voorwerpen en processen. Tenslotte is een deskundige een persoon die fungeert als kennisbron. Zeker wanneer een deskundige een ervaringsdeskundige is, is deze zeer bruikbaar in praktijkgericht onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2015). Omdat gedurende de interviews zowel naar de mening van de geïnterviewde wordt gevraagd, als naar gekende situaties en ervaringen van de geïnterviewde, fungeert de geïnterviewde zowel als respondent, informant als deskundige.

De interviews voor dit onderzoek zijn semi-gestructureerd opgezet. Dat wil zeggen dat ter voorbereiding van het interview een interviewgide met vragen is opgesteld, maar dat de volgorde van de vragen niet vaststaat. Er is sprake van een structuur omdat vooraf een vragenlijst is opgesteld, maar ook van flexibiliteit omdat de volgorde van de vragen niet vaststaat. Het verloop van het interview is bepalend voor de volgorde waarin de vragen worden gesteld. Op deze manier verloopt het interview meer als een soepel gesprek. Doordat vooraf vragen zijn opgesteld heeft de onderzoeker instrumenten om een diepgaand onderzoek te houden, maar de semi-gestructureerde opzet biedt ook ruimte voor onverwachte inzichten. De primaire databron van dit onderzoek zijn de interviews. Het is daarom belangrijk dat de geïnterviewden optimaal de kans krijgen om hun kennis en ervaringen te delen. Hiervoor is het noodzakelijk om maximaal te kunnen inspelen op de input van de geïnterviewde. De interviewgide moet daarom ruimte bieden om in te kunnen gaan op nieuwe inzichten die een geïnterviewde introduceert, die daarvoor nog niet in beeld waren bij de onderzoeker. De semi-gestructureerde opzet van de interviews biedt deze ruimte en flexibiliteit en is daarom bij uitstek geschikt voor dit onderzoek.

De vragen voor de interviews zijn gebaseerd op de operationalisatie van de beleidsarrangementen-benadering. Zie voor de operationalisatie hoofdstuk 2.1, tabel 1. Om ieder interview zoveel mogelijk op dezelfde manier te laten verlopen is voor ieder interview dezelfde interviewgide gebruikt. Wel zijn voor ieder interview de vragen aangepast aan de functie van de geïnterviewde. Zie bijlage 1 voor een voorbeeld van een interviewgide.

Actieplan Wonen (provincie Gelderland)

| Naam | Datum | Organisatie | Functie |
|-----------------|--------------|------------------------|-------------------------------|
| Henk van Rhijn | 03-05-2021 | Provincie Gelderland | Projectleider Actieplan Wonen |
| Timo Wagteveld | 18-05-2021 | Regio Foodvalley | Programmamanager Wonen |
| Sunta Veerkamp | 12-05-2021 | Gemeente Ede | Strategisch adviseur Wonen |
| Peter van Essen | 28-05-2021 | Woningcorporatie Thius | Projectmanager |

Tabel 2.1: overzicht geïnterviewden Actieplan Wonen

Programma Versnelling Woningbouw (provincie Utrecht)

| Naam | Datum | Organisatie | Functie |
|------------------|--------------|----------------------------|---|
| Machteld Hooyman | 05-05-2021 | Provincie Utrecht | Programmamanager Programma Versnelling Woningbouw |
| Menno Smit | 21-05-2021 | Provincie Utrecht | Regiocoördinator U16 Programma Versnelling Woningbouw |
| Dionne Baaré | 21-05-2021 | Gemeente Nieuwegein | Strategisch adviseur (regionale ruimtelijke vraagstukken) |
| Chiel Buddingh | 01-06-2021 | Woningcorporatie GroenWest | Ontwikkelmanager |

Tabel 2.2: overzicht geïnterviewden Programma Versnelling Woningbouw

Zoals eerder beschreven zijn zoveel mogelijk diverse actoren geïnterviewd, waarbij voor elk provinciaal woningbouwprogramma actoren met een vergelijkbare functie benaderd zijn. Op deze manier zijn per provinciaal programma vier verschillende actoren benaderd:

- Vertegenwoordiger van het provinciale programma;
- Vertegenwoordiger van een regio waar het programma in uitvoering is;
- Vertegenwoordiger van een gemeente waar het programma in uitvoering is;
- Vertegenwoordiger van een woningcorporatie die met het programma werkt.

Alle geïnterviewde actoren zijn zorgvuldig geselecteerd voor dit onderzoek. De projectleider en programmamanager van de provinciale programma's zijn geselecteerd op basis van vooronderzoek naar de provinciale programma's ter versnelling van de woningbouw. Vanwege hun leidinggevende rollen binnen de programma's beschikken zij over uitgebreide kennis van de uitvoering en inhoud van de programma's. De regio-vertegenwoordigers zijn geselecteerd op basis van de regio waarin zij actief zijn. Zowel de regio Foodvalley als de regio U16 kennen een grote woningbouwopgave waardoor de programma's ter versnelling van de woningbouw zeer relevant zijn voor deze regio's. De regio Foodvalley biedt bovendien een unieke kans om beide programma's te vergelijken met elkaar. De Foodvalley bestaat namelijk uit Gelderse en Utrechtse gemeenten, waardoor beide programma's actief zijn in deze regio. De contacten met de gemeente Ede en woningcorporatie GroenWest zijn tot stand gekomen op basis van snowball sampling. Snowball sampling houdt in dat de volgende respondent benaderd wordt aan de hand van aanbevelingen van geïnterviewde respondenten. Er is

voor deze methode gekozen zodat gewaarborgd kon worden dat de geïnterviewden met de provinciale programma's gewerkt hebben of in ieder geval goed op de hoogte waren van de provinciale programma's. Op die manier konden de interviews maximaal informatie opleveren. Tenslotte is contact gelegd met woningcorporatie Thius en de gemeente Nieuwegein op basis van vermeldingen op de informatiepagina's van het Actieplan Wonen en het Programma Versnelling Woningbouw. Ook voor deze organisaties geldt dat op deze manier gewaarborgd kon worden dat de geïnterviewden met de provinciale programma's gewerkt hebben of in ieder geval goed op de hoogte waren van de provinciale programma's.

3.5 Data-analyse

Na ieder interview is een transcript gemaakt van het interview. Ter analyse zijn deze transcripten gecodeerd middels het programma ATLAS.ti 8. Ieder transcript is individueel achtereenvolgens open, axiaal en selectief gecodeerd. Na het coderen van alle interviews zijn de codes van ieder interview samengevoegd en is een algemeen codeboek ontstaan. Dit codeboek is te vinden in bijlage 2. De codes zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de indicatoren uit de operationalisering van de beleidsarrangementenbenadering. Naast de codes uit de operationalisering zijn extra codes toegevoegd wanneer zaken uit de interviews opvielen en relevant werden geacht voor het onderzoek. Aan de hand van de coderingen zijn de interviews vervolgens in het onderzoeksverslag verwerkt.

4. Analyse Actieplan Wonen provincie Gelderland

In dit hoofdstuk wordt het Actieplan Wonen geïntroduceerd en beknopt beschreven. Vervolgens wordt het Actieplan Wonen geanalyseerd aan de hand van de beleidsarrangementen-benadering.

4.1 Introductie casus provincie Gelderland

De provincie Gelderland is met zo'n 5136 vierkante kilometers landoppervlak de grootste provincie van Nederland en telde op 1 januari 2020 2.085.952 inwoners (Provincie Gelderland, z.d. a). Naar verwachting neemt het aantal inwoners in de provincie tot 2040 toe met zo'n 85.000 tot 97.000 mensen. De ontwikkeling van de bevolking verschilt per Gelderse regio (Companen, 2019). Om de groeiende bevolking te huisvesten zijn in ieder geval tot 2030 80.000 nieuwe woningen nodig. Vanwege de hoge druk op de Nederlandse en Gelderse woningmarkt zet de provincie in op de versnelling van de bouw van 45.000 woningen tot 2025. Om de woningproductie tot 2025 te versnellen en andere vraagstukken op de Gelderse woningmarkt aan te pakken heeft de provincie Gelderland het Actieplan Wonen opgezet (Provincie Gelderland, 2020).

Met het Actieplan Wonen wil de provincie Gelderland een bijdrage leveren aan de oplossing van de woonproblematiek in de provincie. Het Actieplan Wonen heeft als motto 'sneller, betaalbaar, flexibel' verwijzend naar de drie hoofddoelstellingen: versnelling van de woningbouw, vergoten van het aantal betaalbare woningen en het vergroten van het aantal flexibele woonvormen. Om deze doelstelling te behalen zijn veertien actiepunten opgesteld, waarvan zeven gericht zijn op de versnelling van de woningbouw. Het actieplan is opgesteld in nauwe samenwerking met stakeholders zoals gemeenten, woningcorporaties, projectontwikkelaars, bouwers en beleggers. De uitvoer verloopt ook in samenwerking met deze stakeholders (Provincie Gelderland, 2020). Een gedetailleerde analyse van het actieplan is te vinden in bijlage 3.

Het Actieplan Wonen werkt met de indeling van de provincie Gelderland in acht bestuursregio's. Iedere Gelderse regio is verplicht een woonagenda op te stellen waarin afspraken worden gemaakt over de woonambities van de regio en de uitvoering daarvan. De woonagenda wordt opgesteld door de gemeenten in de regio in samenwerking met woningcorporaties, bewoners en andere spelers op de woningmarkt, zoals projectontwikkelaars. De woonagenda omvat afspraken over een integrale aanpak van de bestaande woningvoorraad, thema's zoals betaalbaarheid van woningen en zorg en wonen. Daarnaast worden afspraken gemaakt over de uitbreiding van de woningvoorraad: plannen voor uitbreidingen en het type en aantal woningen dat gebouwd wordt in de regio. Ook worden in de regionale woonagenda afspraken gemaakt over de monitoring van de woningmarkt, zodat tijdig ingespeeld kan worden op veranderingen in de woningmarkt wanneer dat nodig is. Uiteindelijk stelt de provincie de woonagenda vast. De regionale woonagenda is vervolgens leidend bij het begeleiden en beoordelen van ruimtelijke plannen (Provincie Gelderland, z.d. b).

4.2 Actieplan Wonen in de praktijk

In deze paragraaf worden de bevindingen uit de interviews over het Actieplan Wonen aan de hand van de dimensies van de beleidsarrangementen-benadering gepresenteerd en toegelicht.

4.2.1 Discoursen

Het dominante discours in het Actieplan Wonen is het versnellen van de bouw van 45.000 nieuwe woningen in de provincie Gelderland tot 2025. Uit de interviews komt naar voren dat alle actoren uiteindelijk wel dezelfde visie hebben op het doel waar naartoe gewerkt wordt, iedereen streeft naar het realiseren van woningen (H. van Rhijn, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021). De strategisch adviseur wonen van de gemeente Ede vindt de doelstelling hoog, maar vindt ook dat de ambities hoog moeten liggen. Ze stelt dat gemeenten dezelfde belangen en ambities hebben als het Actieplan Wonen. Hoewel het streefcijfer een grote uitdaging is merkt ze dat de gemeente op koers ligt met de woningproductie en vindt ze dat het met de hele regio Foodvalley de goede kant op gaat qua woningbouw. Ook wat betreft de specifieke opgave voor de Foodvalley, het verhogen van de harde plancapaciteit ligt de regio op schema. Ze is daarom positief over de haalbaarheid van de doelen van het Actieplan Wonen (S. Veerkamp, persoonlijke communicatie, 12 mei, 2021). Ook de projectmanager van woningcorporatie Thius geeft aan dat de actoren naar hetzelfde doel streven. Hij benadrukt dat vooral het aanwijzen van extra bouwlocaties belangrijk is om de doelstelling van 45.000 nieuwe woningen in vijf jaar te behalen (P. van Essen, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2021).

4.2.2 Actoren

Ieder woningbouwproject is uniek en bij ieder woningbouwproject zijn vele actoren betrokken, waarbij de ene actor een veel groter belang heeft dan de ander, en waarbij de ene actor meer invloed uitoefent dan de ander. In alle interviews met betrokkenen bij de woningbouw in de provincie Gelderland kwam dit dan ook naar voren. Geen van de geïnterviewden kon een duidelijk overzicht geven van alle betrokkenen bij een woningbouwproject, omdat dit ook projectafhankelijk is. De projectmanager van woningcorporatie Thius gaf in het interview enkele voorbeelden van stakeholders die betrokken zijn bij een nieuwbouwproject van Thius. Betrokken stakeholders in dat project zijn onder andere ProRail, NS, de provincie Gelderland, twee lokale scholen, de gemeente, een chemisch bedrijf, milieudeskundigen en de projectontwikkelaar. Volgens hem zijn het er in ieder geval 'genoeg', hoe meer stakeholders betrokken zijn des te complexer het project. De grote hoeveelheid stakeholders maakt het project volgens de heer Van Essen erg complex (P. van Essen, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2021).

Uit de interviews met de actoren uit de provincie Gelderland komt naar voren dat in ieder geval de gemeente(n), projectontwikkelaars, grondbezitters en woningcorporaties de belangrijkste actoren zijn in het woningbouwproject. Ook de provincie kan een belangrijke rol spelen als actor in het woningbouwproject, maar alleen wanneer de provincie om een bepaalde reden hier actief bij betrokken wordt. In een gemiddeld woningbouwproject speelt de provincie slechts een zeer beperkte rol (P. van Essen, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2021).

Actoren betrokken bij het opstellen van het Actieplan Wonen

Ook de provincie onderkent de beperkte rol en de beperkte invloed die zij kan uitoefenen op woningbouw. Ondanks de beperkte bevoegdheden heeft de provincie Gelderland vorig jaar besloten waar mogelijk maatregelen te nemen om de woningdruk in de provincie te verlagen. Hiervoor is het

Actieplan Wonen opgezet, waarbij het op korte termijn versnellen van de woningbouw in de provincie een van de drie hoofddoelen is. Ter opstelling van het Actieplan Wonen heeft de provincie diverse stakeholders betrokken bij het inventariseren van problemen bij de woningbouw en het zoeken naar oplossingen daarvoor. In deze verkenningsfase is gesproken met woningcorporaties, ontwikkelaars, ondernemers, onderwijspartijen en gemeenten. Deze actoren blijven betrokken bij het Actieplan Wonen en worden jaarlijks geraadpleegd voor evaluaties (H. van Rhijn, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021). Zowel de heer Wagteveld (regio Foodvalley), mevrouw Veerkamp (gemeente Ede) als de heer Van Essen (woningcorporatie Thius) bevestigen dat hun organisaties benaderd zijn door de provincie voor de inventarisatierondes van het Actieplan Wonen. Volgens de strategisch adviseur wonen van de gemeente Ede was dit een uitgebreid en zorgvuldig traject waarbij de gemeenten goed konden aangeven waar de behoeften lagen. Ze heeft het gevoel dat de input uit de verkenningsfase, zeker uit de regio Foodvalley heel concreet in het Actieplan Wonen is meegenomen (S. Veerkamp, persoonlijke communicatie, 12 mei, 2021). Dankzij deze verkenningssessies heeft het Actieplan Wonen een groot netwerk van actoren opgebouwd.

Betrokken stakeholders bij het Actieplan Wonen

Wanneer de provincie via het Actieplan Wonen ondersteuning biedt bij een woningbouwproject wordt per project bekeken welke actoren betrokken moeten worden door de provincie. Het is dus projectafhankelijk welke actoren door het Actieplan Wonen betrokken worden bij de versnelling van een woningbouwproject (H. van Rhijn, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021). De frequentie waarop met deze actoren wordt overlegd is ook afhankelijk van het project. Dit kan bijvoorbeeld wekelijks tot halfjaarlijks zijn.

Het afwegen welke stakeholders wel en niet betrokken worden in het opstellen van een plan kan een lastig proces zijn. Projectleider Actieplan Wonen Van Rhijn geeft in het interview aan dat bij een vastgelopen woningbouwproject de provincie uiteraard de gemeentes en projectontwikkelaars betreft, maar bijvoorbeeld niet de toekomstige bewoners. Toekomstige bewoners hebben vrijwel geen invloed op het ontwikkeltraject, terwijl zij wel heel grote belangen hebben bij het op tijd realiseren van het woningbouwproject. De huizenkopers zijn niet goed vertegenwoordigd, maar de provincie kan hier niets aan doen (H. van Rhijn, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021). Dit voorbeeld toont aan dat niet alle belanghebbenden in het woningbouwproject goed vertegenwoordigd worden.

De provincie als actor

Een voorbeeld van de provincie als actieve actor in een woningbouwproject is wanneer de provincie zogenoemde 'doorbrekers' inzet. Doorbrekers zijn 'zwaargewichten' van de provincie met expertise op een bepaald probleem. Zij kunnen een doorbraak forceren in vastgelopen projecten met onder andere hun expertise, maar hebben bijvoorbeeld ook financiële middelen ter beschikking (H. van Rhijn, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021).

Als een van de krachten van het Actieplan Wonen wordt specifiek het team van het Actieplan Wonen zelf genoemd. Er heerst een cultuur waarin de mensen van het actieplan zich flexibel opstellen en meedenken met de aanvragers van ondersteuning (S. Veerkamp, persoonlijke communicatie, 12 mei, 2021).

Het Actieplan Wonen participeert niet alleen in woningbouwprojecten, maar is via de accounthouder van de provincie ook actor in de regio-overleggen. De regio-accounthouder participeert in diverse overleggen van het regionale samenwerkingsverband Foodvalley. Hierin heeft de provincie geen besluitvormende bevoegdheden, maar kan er wel informatie uitgewisseld worden

tussen het Actieplan Wonen en de gemeenten (T. Wagteveld, persoonlijke communicatie, 18 mei, 2021).

Per regio is een accounthouder aangesteld die vanuit het Actieplan Wonen het eerste aanspreekpunt is voor de gemeenten in die regio. Contact tussen de provincie en gemeentes vindt op initiatief van beide partijen plaats. Hierbij wordt ook tweemaandelijks overleg gehouden met alle gemeentes (H. van Rhijn, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021). Daarnaast houdt de organisatie van het Actieplan Wonen ook met de andere partijen contact, bijvoorbeeld via nieuwsbrieven (P. van Essen, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2021).

Samenwerking tussen actoren

Het Actieplan Wonen probeert verschillende actoren ook aan elkaar te koppelen. Zo wordt om een van de doelen voor conceptbouw te bereiken bijvoorbeeld vol ingezet op het bij elkaar brengen van conceptbouwers en woningcorporaties. De provincie ziet voor beide partijen belangrijke voordelen wanneer zij gaan samenwerken. Hiervoor is een speciale communicatiestrategie aan de hand van een stakeholdersanalyse opgezet (H. van Rhijn, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021).

Het Actieplan Wonen zet in op verdere verbetering van de samenwerking tussen de verschillende betrokken actoren bij het woningbouwproces. Wat namelijk ook gebeurt is dat actoren buiten de provincie om met elkaar samenwerken. Voorbeelden hiervan zijn coalities tussen projectontwikkelaars en beleggers, maar ook coalities tussen gemeenten, beleggers en ontwikkelaars. Deze onderlinge coalities kunnen bevorderlijk zijn voor het woningbouwproject, maar het project ook vertragen (H. van Rhijn, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021). Het Actieplan Wonen zet daarom in op samenwerking tussen de actoren. De provincie wil samenwerkingen opzetten naar het Model van Tuckman. Dit model houdt in dat de samenwerking tussen een groep actoren door verschillende fasen gaat alvorens tot een 'performing-fase' te komen waarin de partijen constructief met elkaar samenwerken. Om deze fase te bereiken wordt door de facilitator, in dit geval de provincie, ingezet op het oplossen van problemen die de samenwerking in de weg staan, voordat de actoren daadwerkelijk aan een samenwerking beginnen. Op deze manier kunnen samenwerkingen verbeterd worden en conflicten voorkomen worden (H. van Rhijn, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021).

De gemeente als actor

Zoals eerder genoemd behoren gemeenten tot de belangrijkste stakeholders binnen woningbouwprojecten. Veel gemeenten kampen echter met capaciteitstekorten in personeel. Zo heeft de gemeente Ede een groot personeelstekort op de afdelingen die zich bezighouden met woningbouw, waardoor minder gebouwd kan worden dan de gemeente wil (S. Veerkamp, persoonlijke communicatie, 12 mei, 2021). Ook in de gesprekken met de heer Van Rhijn, de heer Wagteveld en de heer Van Essen komt naar voren dat veel gemeenten met een capaciteitstekort op ontwikkeling kampen. De heer Van Essen noemt expliciet dat de lange doorvoertijden bij gemeenten, mede veroorzaakt door capaciteitsproblemen één van de twee belangrijkste belemmeringen vormt voor woningbouwprojecten van Thius (P. van Essen, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2021). Programmamanager wonen bij de regio Foodvalley Wagteveld geeft aan dat dankzij capaciteitstekort sommige gemeenten niet altijd aan kunnen sluiten bij de regionale overleggen: *'de kleine gemeentes die zijn er niet altijd bij omdat ze, ja, menskracht missen, ze zijn vaak beperkt in de capaciteit'* (T. Wagteveld, persoonlijke communicatie, 18 mei, 2021). Eén van de belangrijkste actoren binnen woningbouwprojecten kampt dus met een serieus probleem, waarmee deze actor een knelpunt vormt voor woningbouwprojecten.

4.2.3 hulpbronnen

Juridische hulpbronnen

Provinciale juridische hulpbronnen

Zoals eerder beschreven bij de dimensie 'actoren' heeft de provincie slechts beperkte bevoegdheden omtrent woningbouw, deze beperkt zich vooral tot het verlenen van omgevingsvergunningen (H. van Rhijn, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021). De provincie heeft daarom weinig juridische instrumenten om de woningbouw te versnellen en betaalbare woningbouw te realiseren. Het Actieplan Wonen kan wel gezien worden als juridisch instrument omdat het is goedgekeurd door de Provinciale Staten als uitvoeringsprogramma. De juridische kaders waarin het Actieplan Wonen invloed op de woningmarkt kan uitoefenen zijn echter beperkt. Overigens stelt de programmamanager van het Actieplan Wonen dat het team voldoende middelen heeft om in de woningmarkt te kunnen sturen, in ieder geval via subsidies en via overleg met gemeenten (H. van Rhijn, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021).

Gemeentelijke juridische hulpbronnen

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het opstellen van een bestemmingsplan en het verlenen van de bouwvergunning. Daarmee beschikken gemeenten over de belangrijkste juridische bevoegdheden met betrekking tot woningbouw. Met het bestemmingsplan bepaalt de gemeente of op de locatie woningbouw mag plaatsvinden en in welke vorm, met de bouwvergunning door wie en onder welke voorwaarden. Volgens de heer Van Essen (persoonlijke communicatie, 28 mei, 2021) is er echter een tekort aan aangewezen woningbouwlocaties. Volgens hem moeten gemeenten zo'n vijf jaar voordat de bouwlocaties volgebouwd zijn starten met het aanwijzen van nieuwe locaties, maar in de praktijk gebeurt dit maar zo'n twee jaar van tevoren, met als gevolg een tekort aan bouwgrond waardoor de grondmarkt overspannen raakt en de grondprijzen stijgen (P. van Essen, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2021). In de regionale woonagenda's worden wel afspraken gemaakt over hoeveel woningen in een gemeente gebouwd gaan worden, maar vervolgens is het aan de gemeenten om op tijd voldoende gronden aan te wijzen. Dat gebeurt bij veel gemeenten niet op tijd. De hoge grondprijzen maken het vervolgens voor woningcorporaties lastig om gronden te verwerven, omdat de financiële middelen beperkt zijn (P. van Essen, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2021).

Het bestemmingsplan is ook een juridisch instrument dat de gemeente in kan zetten om een bepaald percentage sociale woningbouw af te dwingen. Dit is voor woningcorporaties een belangrijk instrument, zeker in het geval de woningcorporatie niet over grond beschikt (P. van Essen, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2021). Dit juridische instrument is ook belangrijk voor het doel van het Actieplan Wonen om meer sociale woningen te realiseren. Gemeenten leggen in hun beleid vast naar hoeveel procent sociale woningbouw per project wordt gestreefd, wat vervolgens voor ieder project na onderhandelingen met ontwikkelaars in het bestemmingsplan wordt vastgesteld. Wanneer een woningcorporatie zelf geen grond in het gebied bezit geldt de gemeentelijke norm vaak als het maximaal haalbare dat een woningcorporatie in het nieuwe gebied kan realiseren. De gemeentelijke normen zijn doorslaggevend voor het aantal sociale woningen dat woningcorporaties in een project kunnen bouwen. Ook de strategisch adviseur wonen van de gemeente Ede bevestigt dat het voor woningcorporaties erg lastig is afspraken te maken met ontwikkelaars wanneer de woningcorporatie geen grond in handen heeft. De gemeente Ede heeft dit daarom scherp in de beleidsnotities vastgelegd, maar voor woningcorporaties blijft het lastig om woningen te realiseren in projecten waar zij geen grond bezitten (S. Veerkamp, persoonlijke communicatie, 12 mei, 2021). Echter niet iedere gemeente heeft even strenge normen en is even sterk in de onderhandelingen met ontwikkelaars over

het percentage te realiseren sociale woningbouw, waardoor per gemeente verschillen ontstaan tussen het aandeel sociale woningbouw in nieuwbouwprojecten (P. van Essen, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2021).

Financiële hulpbronnen

Het Actieplan wonen heeft een budget van 30 miljoen euro ter beschikking. Hiermee kunnen onder andere subsidies verstrekt worden om woningbouwprojecten financieel rond te krijgen. Deze subsidies gaan bijvoorbeeld naar gemeenten of woningcorporaties. Daarnaast kunnen gemeenten financieel ondersteund worden om extra capaciteit in te huren. De 'doorbrekers' die het Actieplan Wonen kan inzetten om een doorbraak te forceren bij vastgelopen projecten (eerder genoemd bij de dimensie actoren) kunnen ook gebruik maken van de financiële middelen die het Actieplan Wonen ter beschikking stelt. Het budget van het Actieplan Wonen wordt ook ingezet om garant te staan zodat subsidies voor woningbouw die de rijksoverheid ter beschikking stelt, zoals bijvoorbeeld de woningbouwimpuls-regeling, aangevraagd kunnen worden (H. van Rhijn, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021).

Zoals eerder genoemd bij de dimensie 'actoren' vormen capaciteitstekorten bij gemeenten serieuze problemen die vertraging opleveren voor woningbouwprojecten. Een belangrijk onderdeel van de financiële ondersteuning die het Actieplan Wonen levert is daarom de subsidie voor de inhur van extra capaciteit voor gemeenten. Hoewel de subsidies van het Actieplan Wonen vaak om relatief kleine bedragen gaan, zijn ze van grote betekenis voor projecten. Zo heeft de gemeente Ede een terugloop in de harde plancapaciteit doordat de afgelopen jaren grootschalig gebouwd is, terwijl ook de huidige woningbouwprojecten draaiende gehouden moeten worden. Dankzij het Actieplan Wonen kan extra capaciteit ingehuurd worden om de harde plancapaciteit te verhogen en projecten draaiende te houden. *'Er staan bij ons een aantal echt goede projectleiders, programmamanagers of projectmanagers echt op omvallen. Iedereen zit tot hier. Dus we zijn echt blij met de capaciteit die er allemaal aankomt en al is ingehuurd'* (S. Veerkamp, persoonlijke communicatie, 12 mei, 2021). Naast capaciteitsinhuur wordt de subsidie van het Actieplan Wonen bijvoorbeeld ook ingezet om voorinvesteringen te kunnen doen, zodat projecten van start kunnen gaan (S. Veerkamp, persoonlijke communicatie, 12 mei, 2021). Het Actieplan Wonen biedt ook een subsidie aan voor de bouw van sociale huurwoningen, maar verbindt hier wel voorwaarden voor conceptbouw aan (Provincie Gelderland, 2020). De projectmanager van woningcorporatie Thius waarschuwt dat de provincie wat hem betreft geen financiële ondersteuning moet geven voor conceptbouw, omdat dit het proces van marktwerking verstoort. Het bouwen van conceptwoningen is volgens hem echt wel financieel haalbaar, maar bouwers bieden de woningbouwmethode aan die hen op dat moment het best uitkomt (P. van Essen, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2021).

Financiën voor sociale woningbouw

Wanneer een project financieel rondkomt is de ervaring van mevrouw Veerkamp (strategisch adviseur wonen van de gemeente Ede) dat met projectontwikkelaars goed onderhandeld kan worden over het aandeel sociale woningen in een woningbouwproject en dat ontwikkelaars hier welwillend aan meewerken. Er is een grote wens om in ieder project betaalbare woningen te realiseren, maar mevrouw Veerkamp stelt dat dit niet in ieder project mogelijk is, omdat het soms financieel gewoon echt niet uit kan. Vasthouden aan de wens van betaalbare en sociale woningbouw zorgt ervoor dat deze projecten niet van de grond komen en blijven liggen, en kosten bovendien veel tijd en energie van de gemeente, terwijl de projecten vaak maar klein zijn (S. Veerkamp, persoonlijke communicatie,

12 mei, 2021). Veerkamp vraagt zich hardop af hoeveel energie je in de kleine projecten wil steken voor betaalbare woningbouw als je kijkt naar het totale aantal woningen dat in de gemeente gerealiseerd wordt.

Ook de woningcorporatie heeft liever in een klap een aantal nieuwe woningen gerealiseerd dan hier en daar kleine plukjes woningen. De heer van Essen onderschrijft dat in sommige projecten het realiseren van de gewenste hoeveelheid sociale woningbouw niet haalbaar is of dat meer sociale woningbouw in een gebied onwenselijk is omdat het percentage al hoog ligt. Hij stelt daarom voor een gemeentelijk fonds op te richten waarin geld wordt gestort door de ontwikkelaar wanneer de ontwikkelaar niet voldoet aan het minimumpercentage sociale woningbouw dat de gemeente vereist. Op die manier kunnen bij projecten waarbij wel ruimte is voor sociale woningbouw extra woningen gerealiseerd of ingekocht worden met geld uit het fonds (P. van Essen, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2021). De rol voor de provincie hierin is beperkt, maar de provincie zou een plan kunnen uitwerken dat gemeenten kunnen implementeren, of gemeenten ondersteunen bij de implementatie van zo'n fonds.

Sociale hulpbronnen

Kennis

Naast financiële middelen heeft het Actieplan Wonen nog een belangrijke hulpbron om de woningbouw te versnellen. De provincie beschikt over specifieke kennis van zaken waar gemeenten zich niet dagelijks mee bezig houden. Daarnaast kan de provincie de zogenoemde doorbrekers (eerder al genoemd bij financiële hulpbronnen) inzetten ter versnelling van projecten. Deze doorbrekers beschikken over veel expertise van zaken die zich voor kunnen doen in het woningbouwproces zodat gemeenten specifiek ondersteund kunnen worden om projecten te versnellen (H. van Rhijn, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021). Een voorbeeld van de inzet van expertise door het Actieplan Wonen is kennisondersteuning die geboden wordt aan de gemeente Ede omtrent een hoogspanningskabel die door een plangebied loopt (S. Veerkamp, persoonlijke communicatie, 12 mei, 2021). Volgens mevrouw Veerkamp is dit ook de kracht van het Actieplan Wonen. In dit geval had de gemeente expertise nodig over hoogspanningskabels, maar dit is niet iets waar de gemeente vaak tegen aanloopt, en in een andere gemeente kan weer een heel ander probleem spelen. Voor dit soort projecten waar specifieke kennis nodig is kan dan naar de provincie worden gestapt.

Netwerken

Zoals eerder genoemd bij de dimensie 'actoren' heeft het Actieplan Wonen contact met vertegenwoordigers van vrijwel alle actoren die actief zijn binnen de woningbouw, waardoor het beschikt over een groot netwerk van actoren. Dit netwerk kan ook gezien worden als sociale hulpbron. Het netwerk stelt de provincie namelijk in staat om actoren uit diverse sectoren bij elkaar te brengen en zelf als derde, onafhankelijke partij daartussen te opereren. De provincie zet hier bijvoorbeeld op in om conceptbouw te stimuleren via vraag en aanbodbundeling (Provincie Gelderland, 2020). Het bij elkaar brengen van partijen kan volgens de heer Van Essen zinvol zijn om conceptbouw te stimuleren. Hij merkt binnen zijn netwerk van corporaties en ontwikkelaars dat er nog grote twijfel heerst over de kwaliteit van conceptbouw (P. van Essen, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2021). De provincie zou hierbij via kennisdeling een stimulerende rol kunnen spelen.

Contacten

Een andere sociale hulpbron die voor alle actoren kan gelden maar per actor afhankelijk is, is het hebben van bekende contactpersonen bij de provincie of bij het Actieplan Wonen. Zo geeft de heer Van Essen in het interview aan dat hij om een inventarisatie voor een subsidieaanvraag contact opnam met een ambtenaar van de provincie die hij al kende uit zijn netwerk. Die ambtenaar was weliswaar naar een andere regio gegaan, maar heeft toch kunnen helpen bij het opstellen van de subsidieaanvraag (P. van Essen, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2021). Ook mevrouw Veerkamp geeft aan een contactpersoon van het Actieplan Wonen al jaren te kennen (S. Veerkamp, persoonlijke communicatie, 12 mei, 2021). Het hebben van goede contactpersonen bij de provincie kan het contact nog verder vergemakkelijken, omdat de drempel om contact op te nemen lager is. Dit hoeft geen nadeel voor andere actoren op te leveren, maar biedt wel extra voordelen voor de actoren met contactpersonen.

Toegang tot politieke invloed

Uit de interviews is niet duidelijk naar voren gekomen dat er opvallende verschillen zijn tussen actoren omtrent politieke invloed. Zoals eerder vermeld bij de dimensie actoren zijn bij het opstellen van het Actieplan Wonen juist diverse actoren betrokken en worden de actoren die geraadpleegd zijn voor het vaststellen van het Actieplan Wonen betrokken in het jaarlijks evaluatieoverleg (H. van Rhijn, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021). Wel geldt dat het hebben van bekende contactpersonen bij de provincie of het Actieplan Wonen (hiervoor vermeld bij sociale hulpbronnen) contact opnemen voor actoren vergemakkelijkt, waardoor de toegang tot politieke invloed laagdrempeliger is voor actoren met bekende contactpersonen.

4.2.4 spelregels

Formele spelregels

De provincie heeft op het gebied van huisvesten en woningbouw een aantal verantwoordelijkheden, maar pas met de introductie van het Actieplan Wonen is de provincie Gelderland zich actief gaan bemoeien met de woningbouw in de provincie (H. van Rhijn, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021). Het Actieplan Wonen is opgezet vanuit de ambities en wens van de provincie Gelderland, maar opereert alleen binnen de bevoegdheden van de provincie. De bevoegdheden van de provincie om in te grijpen op de woningmarkt zijn formeel beperkt, waardoor de juridische hulpbronnen voor de provincie beperkt zijn.

Subsidieverstrekking en voorwaarden

Subsidies vormen wel een instrument dat de provincie kan inzetten, maar ook hierbij is de provincie gebonden aan regels, zoals regels ter voorkoming van staatssteun. Het Actieplan Wonen mag bijvoorbeeld wel onrendabele toppen bij publieke infrastructuur financieren en tekorten bij de grondexploitatie voor sociale woningbouw dichten. Maar de provincie kan geen subsidie verstrekken om de verkoopprijs van betaalbare woningbouw laag te houden (H. van Rhijn, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021). Zoals eerder benoemd bij 'financiële hulpbronnen' kan en stelt het Actieplan Wonen eisen bij subsidieverlening, bijvoorbeeld voor conceptbouw (Provincie Gelderland, 2020). Hiermee is de provincie in staat formele spelregels op te stellen. Het Actieplan Wonen kan dus voorwaarden verbinden aan de steun die het biedt aan partijen. Programmamanager Wonen regio Foodvalley Wagteveld verkeert in de bijzondere positie dat hij zowel met het woonbeleid van de provincie Gelderland als de provincie Utrecht werkt, omdat een aantal gemeenten in de regio

Foodvalley in de provincie Gelderland ligt, en een aantal in de provincie Utrecht. Het valt de heer Wagteveld op dat de provincie Gelderland de laatste jaren duidelijk inzet op het versnellen van de woningbouw en relatief weinig kwalitatieve eisen stelt, terwijl de provincie Utrecht juist meer kwalitatieve eisen aan de woningbouw is gaan stellen (T. Wagteveld, persoonlijke communicatie, 18 mei, 2021). Hieruit valt te concluderen dat de provincie Gelderland het aantal aanvullende eisen beperkt houdt.

Procedures Actieplan Wonen

Het Actieplan Wonen kent een aantal vaste procedures. Zo is per regio is een accounthouder aangesteld die het vaste aanspreekpunt vanuit het Actieplan Wonen is voor de gemeenten en andere actoren in de regio (H. van Rhijn, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021). Naast de accounthouder kan met nog een aantal vaste aanspreekpunten contact worden opgenomen. De gemeente Ede heeft bijvoorbeeld twee directe lijnen waarmee het team van het Actieplan Wonen benaderd kan worden. Dit kan via een vast aanspreekpunt, maar daarnaast kan de gemeente ook contact opnemen via een contactpersoon die is aangesloten bij de overleggen van de regio Foodvalley (S. Veerkamp, persoonlijke communicatie, 12 mei, 2021). Verder vindt in ieder geval per regio tweemaandelijks overleg plaats op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau. Op bestuurlijk niveau hebben de gedeputeerde wonen en de wethouders overleg met elkaar, op ambtelijk niveau de regio-accounthouder van het Actieplan Wonen en de contactambtenaren wonen (H. van Rhijn, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021).

Gestructureerd overleg

De heer Wagteveld heeft als programmamanager wonen in de regio Foodvalley contact met alle gemeenten in de regio en begeleidt de portefeuille- en ambtelijke overleggen over wonen in de Foodvalley. Hij begeleidt ook het proces van het opstellen van de regionale woonagenda in de werkgroep van het ambtelijk overleg. Daarmee speelt hij een belangrijke rol in het woonbeleid van de Foodvalley. De heer Wagteveld mist gestructureerde overleggen met de accounthouder van het Actieplan Wonen voor de regio Foodvalley. Hij heeft het gevoel niet goed op de hoogte te zijn van het Actieplan Wonen en mist een overzicht van welke ondersteuning het Actieplan Wonen aan gemeentes in de Foodvalley levert. Hij zou graag willen afstemmen wat hij als programmamanager wonen van de Foodvalley kan betekenen bij het uitvoeren van het Actieplan Wonen. Wagteveld denkt dat het beleid van het Actieplan Wonen veel beter in het programma van de Foodvalley geïntegreerd kan worden, bijvoorbeeld in de nieuwe woonagenda die de regio nu aan het opstellen is. De dynamiek tussen de regio Foodvalley en het Actieplan Wonen kan volgens hem nog sterker. De provincie stelt een nieuwe accounthouder voor de Foodvalley aan. Wagtevelds voornemen is dan ook meer contact te gaan onderhouden met deze accounthouder (T. Wagteveld, persoonlijke communicatie, 18 mei, 2021).

Informele spelregels

Toegankelijkheid

Een belangrijke informele spelregel van het Actieplan Wonen is de laagdrempeligheid van het programma. Het team van het actieplan is zeer toegankelijk. Deze toegankelijkheid wordt versterkt doordat het Actieplan Wonen met vaste contactpersonen werkt, zoals eerder benoemd bij 'formele spelregels'. Het actieplan is namelijk een omvangrijk programma waardoor het voor gemeenten moeilijk in te schatten kan zijn onder welk onderdeel hun vraag valt. Doordat de vaste contactpersoon de gemeenten direct doorverwijst naar het juiste onderdeel van het programma wordt deze

complexiteit weggenomen (S. Veerkamp, persoonlijke communicatie, 12 mei, 2021). De gemeente Ede werkt met vaste contactpersonen van het actieplan, maar kan daarnaast ook via andere contactpersonen met het Actieplan Wonen in contact komen. De directe lijnen zijn echter veruit het belangrijkste. Wat daarbij ook helpt is dat de gemeente zelf ook een vast aanspreekpunt heeft met wie het Actieplan Wonen contact op kan nemen (S. Veerkamp, persoonlijke communicatie, 12 mei, 2021). Of andere gemeenten ook een eigen vast aanspreekpunt hebben aangesteld is niet duidelijk uit het onderzoek naar voren gekomen, maar dit is wel aannemelijk. De laagdrempeligheid wordt nog verder versterkt doordat interacties tussen het Actieplan Wonen en de gemeente Ede zowel via de formele overleggen kunnen plaatsvinden door bijvoorbeeld een gesprek aan te vragen, maar ook via informele wegen, bijvoorbeeld tussendoor bij een overleg. Dankzij de directe lijn met de provincie is de relatie tussen de gemeente en de provincie versterkt en is het inschakelen van het Actieplan Wonen bij grote projecten ook daadwerkelijk laagdrempeliger geworden (S. Veerkamp, persoonlijke communicatie, 12 mei, 2021). Ook voor de heer van Essen geldt dat hij makkelijk in contact kan komen met het Actieplan Wonen en dat hij bij uitdagende projecten ook contact opneemt: *'Dus als je denkt 'hé', dit kon wel eens even een tricky ding worden, laten we eens even een lijntje leggen. [...] Het Actieplan is daar ook voor bedoeld, dus dan moet ik het ook maar gewoon gebruiken op die manier'* (P. van Essen, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2021). Zoals reeds benoemd bij 'sociale hulpbronnen' hebben diverse actoren bekende contactpersonen bij het Actieplan Wonen of de provincie. Het hebben van deze contactpersonen maakt contact opnemen laagdrempeliger en het programma daarmee toegankelijker (S. Veerkamp, persoonlijke communicatie, 12 mei, 2021; P. van Essen, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2021).

Het laagdrempelige contact wil echter niet zeggen dat bij problemen standaard de hulp van het Actieplan Wonen wordt ingeschakeld. In eerste instantie probeert de gemeente Ede de problemen zelf op te lossen. Zo kan volgens mevrouw Veerkamp de gemeente Ede vaak zelf al in schatten of een project wel of niet in aanmerking komt. Ze geeft daarbij ook aan dat ze zelf al een voorselectie probeert te houden omdat de interne projectleiders vaak projecten voordragen waarvan zij de kans dat het project in aanmerking komt klein inschat: *'En dan denk ik ja, maar ik vind dit project, dat is daar helemaal niet geschikt voor [...]. En dan zeggen zij [projectleiders]: ja, maar volgens de regeling... En dan denk ik nou, ik vind het op het randje, en dan vind ik dat we als Ede niet met twintig dingen bij de provincie kunnen komen, dus dan probeer ik dat zelf al te schiften'* (S. Veerkamp, persoonlijke communicatie, 12 mei, 2021). Wanneer ondersteuning van het Actieplan Wonen daadwerkelijk nodig is kan in ieder geval snel een lijn met de provincie worden gelegd.

Flexibiliteit

Naast de toegankelijkheid van het Actieplan Wonen is een tweede informele spelregel dat het programma zich flexibel opstelt richting de actoren. Toen het Actieplan net was opgestart was dit nog niet het geval. Een aanvraag kostte veel tijd en vaak voldeden projecten niet aan alle voorwaarden. Hierdoor kwamen projecten niet in aanmerking voor ondersteuning van het Actieplan Wonen, terwijl deze wel nodig was en bijvoorbeeld later in het project wel aan de voorwaarden zou kunnen worden voldaan (S. Veerkamp, persoonlijke communicatie, 12 mei, 2021). De gemeente Ede heeft destijds ook aangegeven dat meer flexibiliteit nodig was om het doel van de provincie te behalen. *'Ja totdat dan op een gegeven moment de projectleider van de provincie zei van 'ja weet je, dit geneuzel, ja daar gaan we mee stoppen, jullie zijn hartstikke goed bezig, wij willen dit ook, en als het globaal erbinnen valt, ja dan moet het gewoon doorkunnen'* (S. Veerkamp, persoonlijke communicatie, 12 mei, 2021). Het Actieplan Wonen is hierna op een flexibelere manier gaan werken, waarbij het aanvragen van

ondersteuning makkelijker is geworden. Het Actieplan Wonen hanteert nog steeds strenge regels, maar ondersteuning aanvragen is veel toegankelijker dan bijvoorbeeld de woningbouwimpuls-subsidie van de rijksoverheid. Een woningbouwimpuls-aanvraag kost bijvoorbeeld maanden werk waarmee capaciteit bezet wordt gehouden die juist ingezet had kunnen worden om woningbouw te realiseren (S. Veerkamp, persoonlijke communicatie, 12 mei, 2021). Een ander voorbeeld van de flexibiliteit van het Actieplan Wonen is dat ondanks dat de heer Van Essen niet de juiste persoon uit de regio benaderde om een steunaanvraag te doen, hij toch op weg werd geholpen met zijn subsidieaanvraag (P. van Essen, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2021). Zoals eerder benoemd bij de dimensie 'actoren' wordt de kracht van het Actieplan Wonen volgens mevrouw Veerkamp dan ook echt gevormd door de mensen die aan het programma werken. Er is een grote bereidheid om over problemen mee te denken en te zoeken naar oplossingen: *'En dat vind ik een sterk punt van het actieplan, of niet zozeer van het actieplan, van de mensen die aan dat actieplan werken. Want het zit hem heel vaak toch in een stukje flexibiliteit, want je weet niet wat je van tevoren tegenkomt in die woningbouwprojecten'* (S. Veerkamp, persoonlijke communicatie, 12 mei, 2021).

Bij één onderdeel van het Actieplan Wonen wordt deze flexibiliteit nog niet ervaren, namelijk bij de subsidieregeling SteenGoed Benutten (actie 4). De eisen van dit subsidieprogramma worden als strikt ervaren, maar dit kan ermee te maken hebben dat via SteenGoed Benutten hoge bedragen verstrekt worden (S. Veerkamp, persoonlijke communicatie, 12 mei, 2021). Ook de heer Wagteveld heeft bij zijn contacten binnen de Foodvalley opgevangen dat SteenGoed Benutten als ingewikkeld en weinig flexibel wordt ervaren (T. Wagteveld, persoonlijke communicatie, 18 mei, 2021).

Onderling vertrouwen

Over de vertrouwensband tussen de actoren lopen de meningen van de respondenten uiteen. Het team van het Actieplan Wonen ervaart tussen de actoren betrokken in het woningbouwproces nog veel wantrouwen (H. van Rhijn, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021). Dat tussen bepaalde actoren nog wantrouwen heerst wordt ook onderschreven door mevrouw Veerkamp (S. Veerkamp, persoonlijke communicatie, 12 mei, 2021). Daarom zijn in het Actieplan Wonen ook acties opgezet om het vertrouwen tussen de actoren te vergroten. Een voorbeeld hiervan is actie negen, waarbij door de provincie ingezet wordt op het bij elkaar brengen van de verschillende actoren zoals ontwikkelaars, gemeenten en woningcorporaties. De provincie treedt dan als bemiddelende partij op (H. van Rhijn, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021). Het team van het Actieplan Wonen is zich ook bewust van de positie die de provincie vroeger had ten opzichte van gemeenten. Tot een jaar of tien geleden was de provincie echt een toezichthouder op de gemeenten. Soms zien gemeenten de betrokkenheid van het Actieplan Wonen bij de woningbouw van de gemeente nog steeds in het licht van de toezichthoudende functie. Er wordt dan terughoudend gereageerd op ondersteuning van het Actieplan Wonen, omdat ondersteuning aanvragen ook inzichtelijk maakt dat de gemeente een probleem heeft dat ze zelf niet opgelost krijgt. De angst heerst vervolgens dat de gemeente de autonomie over het project kwijtraakt. Het Actieplan Wonen zet juist in om op te treden als samenwerkingspartner, waarbij het gemeenten de ruimte biedt en probeert puur faciliterend op te treden, ook als de provincie een andere wens heeft dan de gemeente (H. van Rhijn, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021). Hoewel bevestigd wordt dat de gemeente Ede altijd eerst probeert zelf een oplossing te zoeken voor een probleem voordat het Actieplan Wonen wordt ingeschakeld, heerst volgens de strategisch adviseur wonen van de gemeente Ede in ieder geval tussen de gemeente Ede en de provincie geen vertrouwensprobleem (S. Veerkamp, persoonlijke communicatie, 12 mei, 2021). Ze stelt dat de laatste jaren het vertrouwen wellicht verbeterd is, en dat de doelen van de provincie

en de gemeente Ede hetzelfde zijn, waardoor er juist een sfeer heerst waarin de samenwerking wordt opgezocht. Ook de heer Wagteveld heeft het gevoel dat het vertrouwen tussen gemeenten en de provincie de afgelopen jaren is toegenomen, zeker met het aantreden van de nieuwe gedeputeerde Kerris. Gemeenten en provincies blijven volgens Wagteveld afzonderlijke partijen, maar het beeld van wantrouwen tussen de partijen kan hij niet herkennen. Wel geeft hij aan dat de provincie de communicatie bij gevoelige onderwerpen moet verbeteren. Zo werden bij het aantreden van het nieuwe provinciebestuur de wooncontingenten afgeschaft die voorschreven hoeveel woningen in een gemeente gebouwd mochten worden. Er was lange tijd onduidelijk of dit ook echt officieel vastgelegd was. De wooncontingenten hadden in het verleden grote invloed op de gemeentelijke woningbouw waar gemeenten ook echt last van hadden gehad. Op zo'n moment moet duidelijk gecommuniceerd worden of echt is vastgelegd dat de contingenten definitief geschrapt zijn, en niet bij het aantreden van een nieuw provinciebestuur plotseling terugkeren (T. Wagteveld, persoonlijke communicatie, 18 mei, 2021).

5. Analyse Programma Versnelling Woningbouw provincie Utrecht

In dit hoofdstuk wordt het Programma Versnelling Woningbouw geïntroduceerd en beknopt beschreven. Vervolgens wordt het Programma Versnelling Woningbouw geanalyseerd aan de hand van de beleidsarrangementen-benadering.

5.1 Introductie casus provincie Utrecht

De provincie Utrecht beslaat zo'n 1560 vierkante kilometers en telde op 1 januari 2021 1.361.093 inwoners (CBS, 2021; Provincie Utrecht, z.d. c). De provincie Utrecht ligt centraal in Nederland waardoor veel mobiliteitsstromen bij elkaar komen en Utrecht het drukst bereiden wegennet van Nederland heeft (provincie Utrecht, z.d. c). De centrale ligging en het groene karakter van de provincie maken Utrecht aantrekkelijk om te wonen. Het aantal inwoners van de provincie Utrecht zal naar verwachting tot 2040 toenemen tot zo'n 1,57 miljoen (Provincie Utrecht, z.d. b). De provincie kampt echter nu al met een tekort aan woningen. In 2020 lag het woningtekort in de provincie op 32.500 (Provincie Utrecht, z.d. a). Vanwege het woningtekort en andere problemen op de Utrechtse woningmarkt zet de provincie in op het bouwen van 10.000 woningen per jaar tot en met 2024 via het Programma Versnelling Woningbouw (Provincie Utrecht, 2020b).

Het Programma Versnelling Woningbouw omvat vier programmalijnen waarin de doelen van het programma verwerkt zijn. Deze programmalijnen zijn: versnelling van de woningbouw, versterken van het sociaal- en middensegment, het optimaal benutten van de bestaande woningvoorraad en het opstellen van een kennisbank voor wonen (Provincie Utrecht, 2020b). Iedere programmalijn omvat meerdere subdoelen die moeten leiden tot het behalen van de doelstellingen van het Programma Versnelling Woningbouw. Het programma is opgezet in samenwerking met diverse stakeholders betrokken in het woningbouwproces zoals gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen via interviews en kennissessies (Provincie Utrecht, 2020b). Een gedetailleerde analyse van het Programma Versnelling Woningbouw is te vinden in bijlage 4.

In het licht van de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet heeft de provincie Utrecht een nieuwe systematiek geïntroduceerd voor woon- en werklocaties. Via regionaal programmeren maakt de provincie afspraken met gemeenten (en eventuele betrokken stakeholders) over woningbouw en werklocaties. Voor het regionaal programmeren werkt de provincie met drie regio's: U16, regio Amersfoort en regio Foodvalley (Provincie Utrecht, 2020a). Het Programma Versnelling Woningbouw houdt dezelfde regio's aan in haar werkwijze. In de gesprekken tussen provincies en gemeenten wordt een afgestemd regionaal programma opgesteld dat tegemoetkomt aan de regionale woningbehoefte. Aan de hand van het regionaal programmeren met de drie regio's wordt een plancapaciteit gerealiseerd voor de bouw van 10.000 woningen per jaar in de provincie. Het regionaal programmeren omvat naast kwantitatieve ook kwalitatieve afspraken (Provincie Utrecht, 2020a). Het regionaal programmeren is geen onderdeel van het Programma Versnelling Woningbouw, maar het programma maakt wel gebruik van de uitkomsten en afspraken van het regionaal programmeren. Het regionaal programmeren vormt daarom een belangrijke basis voor het Programma Versnelling Woningbouw.

5.2 Programma Versnelling Woningbouw in de praktijk

In deze paragraaf worden de bevindingen uit de interviews over het Programma Versnelling Woningbouw aan de hand van de dimensies van de beleidsarrangementen-benadering gepresenteerd en toegelicht.

5.2.1 Discoursen

Het dominante discours van het Programma Versnelling Woningbouw is het streven naar het verhogen en versnellen van de woningproductie naar 10.000 woningen per jaar, waarvan ten minste vijftig procent van de nieuwe woningen in het sociale en middeldure segment. Uit alle interviews komt naar voren dat over het opvoeren van de woningproductie alle actoren het eens zijn. Dit discours wordt dus door alle actoren gedeeld. Over waar de woningbouw moet plaatsvinden en het aandeel sociaal en middelduur daarvan lopen de visies nog wel uiteen. Zo verschillen gemeenten binnen de regio U16 in inzicht over zaken als bouwen op uitleglocaties of binnen bestaand stedelijk gebied en het aandeel sociale woningbouw dat in een gemeente gebouwd moet worden (M. Smit, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021). Ook de visie tussen gemeenten en de provincie liggen uit elkaar wat betreft nieuwe woningbouwlocaties. De provincie Utrecht hanteert een ladder voor verstedelijking, waarbij pas als laatste mogelijkheid in het groen gebouwd kan worden. In het regionaal programmeren van de regio U16 is afgesproken dat gemeenten in ieder geval mogen bouwen om vitaal te blijven, ook als dat betekent dat in het groen gebouwd moet worden. Dit gaat eigenlijk tegen het provinciale beleid in. Daarnaast hebben de gemeenten van de U16 het voorstel gedaan om ten zuiden van station Bunnik een groen gebied te gaan ontwikkelen, omdat dit dicht bij een ov-knooppunt ligt, maar de provincie ziet dit niet te zitten (D. Baaré, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021). Tekenend voor de verschillende discoursen omtrent bouwen in het groen is de polder Rijnenburg, een polder ten zuiden van Utrecht. De polder heeft een capaciteit van zo'n 30.000 woningen, maar er heerst een groot verschil van inzicht tussen de actoren of het gebied wel of niet bebouwd moet worden. De provincie Utrecht en de gemeente Utrecht zijn tegen het aanwijzen van de polder als uitbreidingslocatie. Zij stellen dat de polder niet nodig is om voldoende plancapaciteit te creëren. In de Tweede Kamer wordt echter de druk opgevoerd om Rijnenburg aan te wijzen als nieuwe uitbreidingslocatie (M. Hooyman, persoonlijke communicatie, 5 mei, 2021). Ook de heer Buddingh is voor het bebouwen van Rijnenburg, omdat woningcorporaties en ontwikkelaars een groot tekort aan bouwlocaties ondervinden (C. Buddingh, persoonlijke communicatie, 1 juni, 2021).

Een groot probleem dat uit de interviews naar voren komt is de stapeling van ambities van de provincie Utrecht omtrent woningbouw. De provincie heeft allerlei doelstellingen opgelegd waar nieuwe woningen aan moeten voldoen, zoals circulariteitsdoelstellingen, klimaatadaptieve doelstellingen, energieneutrale nieuwbouw, betaalbaarheidsdoelstellingen en ruimtelijke kwaliteitsdoelstellingen. Het is voor het programma Versnelling Woningbouw moeilijk om een balans te vinden tussen het versnellen van de woningbouw en het inzetten op de ambities van de provincie (M. Hooyman, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021). Het Programma Versnelling Woningbouw wil zich inzetten om de woningbouw te versnellen, maar omdat het zulke directe contacten met gemeenten heeft vragen collega's van andere projecten of het programma niet ook hen kan helpen bij het realiseren van doelstellingen. *'Wie is nou verantwoordelijk dat een nieuwe woning die gebouwd wordt, dat die klimaatadaptief en energieneutraal is. Zijn wij dat of zijn dan die collega's dat? En dat is wel ingewikkeld'* (M. Hooyman, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021). Het betrekken van deze

doelstellingen werkt de versnelling van de woningbouw tegen. Iedere verantwoordelijke wil hoog scoren op zijn eigen doelstelling, maar realistisch gezien is het niet mogelijk om op alle ambities perfect te scoren. Daar is veel geld en tijd voor nodig, en aan beide is een gebrek (M. Smit, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021). De heer Buddingh herkent zich hierin en stelt dat stapeling van ambities een bekend probleem is waar de woningcorporaties tegenaan lopen, hoewel dit met name voor het stapelen van gemeentelijke ambities geldt. Het zet vooral de financiële haalbaarheid van projecten onder druk (C. Buddingh, persoonlijke communicatie, 1 juni, 2021). In de regio Foodvalley werken zowel Utrechtse en Gelderse gemeenten samen. De programmamanager wonen van de regio Foodvalley heeft daarom zicht op het woonbeleid van beide provincies. Ook hem valt op dat de provincie Utrecht veel meer aanvullende kwalitatieve eisen is gaan stellen dan bijvoorbeeld de provincie Gelderland, die vooral inzet op het versnellen van de woningbouw (T. Wagteveld, persoonlijke communicatie, 18 mei, 2021).

De actoren zijn dan ook niet positief gestemd over het behalen van de doelstelling om tienduizend woningen per jaar te realiseren. Regiocoördinator Smit vindt het een goede doelstelling die laat zien dat de ambities bij de provincie hoog liggen, maar noemt het doel om tienduizend woningen per jaar te bouwen in de provincie 'een behoorlijke opgave'. De ondersteuning die het Programma Versnelling Woningbouw nu verleent levert ook pas over zo'n vijf jaar resultaten op (M. Smit, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021). Ontwikkelmanager Buddingh vreest dat er te weinig overcapaciteit in de projectcapaciteit meegenomen wordt. Een deel van de projectcapaciteit valt af, een ander deel loopt vertraging op. Er is altijd sprake van planoptimisme, terwijl er zoveel redenen zijn waarom projecten vertraging op kunnen lopen. Daarom is tienduizend woningen per jaar realiseren ontzettend lastig en twijfelt hij of de doelstelling haalbaar is (C. Buddingh, persoonlijke communicatie, 1 juni 2021). Ook de strategisch adviseur wonen van de gemeente Nieuwegein vindt het behalen van de doelstelling van de provincie een grote uitdaging. Volgens haar worden de bouwambities breed gedeeld en zijn er voldoende locaties voorhanden, maar is het tempo van woningbouwprojecten lastig te verhogen. Wat verder ook een belangrijke rol speelt is dat de aanvullende voorzieningen die nodig zijn naast woningbouw, zoals groenvoorzieningen en infrastructuur niet toereikend zijn en dat de ontwikkeling hiervan te traag verloopt. De bestaande systemen kunnen de huidige drukte nog maar net aan. Zonder investeringen in de aanvullende voorzieningen kan de woningbouwdoelstelling gewoon niet gehaald worden (D. Baaré, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021).

5.2.2 Actoren

Uit de interviews met de betrokkenen bij de woningbouw in de provincie Utrecht komen een aantal belangrijke actoren naar voren die in ieder project een rol spelen. Daarnaast zijn er projectafhankelijk vele andere actoren betrokken met ieder een grotere of een kleinere rol in het woningbouwproject. Het Programma Versnelling Woningbouw is opgesteld in overleg met onder andere gemeenten, woningcorporaties, projectontwikkelaars en bouwers. Deze behoren tot de belangrijkste actoren bij woningbouwprojecten, waarbij ook grondeigenaren een belangrijke rol spelen. Actoren kunnen een dubbele rol vervullen. Zo kan een gemeente zowel de kaders stellen als grondeigenaar zijn (D. Baaré, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021; M. Smit, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021). Voorbeelden van andere projectafhankelijke actoren zijn Rijkswaterstaat, vastgoedbezitters en inwoners van het gebied.

Betrokken stakeholders bij het Programma Versnelling Woningbouw

Wanneer vanuit het Programma Versnelling Woningbouw ondersteuning wordt geboden wordt eerst een stakeholdersanalyse gemaakt ter inventarisatie van welke actoren betrokken moeten worden in het proces. Het is dus projectafhankelijk welke actoren het Programma Versnelling Woningbouw betreft bij het verlenen van ondersteuning (M. Smit, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021). Veruit de belangrijkste samenwerkingspartner voor de provincie zijn de gemeenten, vooral bij trajecten waarbij de provincie subsidie verleent. Het contact tussen de gemeenten en het Programma Versnelling Woningbouw is dan ook intensief, waarbij met iedere gemeente minstens maandelijks contact wordt opgenomen (M. Hooyman, persoonlijke communicatie, 5 mei, 2021; M. Smit, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021).

Uit de interviews komt naar voren dat de belangrijkste stakeholders goed vertegenwoordigd worden in het woningbouwproces, maar er zijn ook stakeholders die beter vertegenwoordigd kunnen worden. Programmamanager Hooyman geeft aan dat de provincie zich niet actief bezighoudt met de burgerparticipatie bij de woningbouwontwikkeling, omdat dit de verantwoordelijkheid van de gemeente is. Burgerparticipatie vormt wel een belangrijk onderdeel van het woningbouwproces, omdat daarmee onbegrip bij burgers en dus bezwaarschriften kunnen worden voorkomen (M. Hooyman, persoonlijke communicatie, 5 mei, 2021; M. Smit, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021). De heer Buddingh geeft aan dat woningzoekenden misschien beter betrokken zouden kunnen worden in de lokale discussies over woningbouwlocaties. Dat zijn ze nu vaak niet omdat ze niet doorhebben dat ze daar belang bij hebben (C. Buddingh, persoonlijke communicatie, 1 juni, 2021).

De provincie als actor

Het Programma Versnelling Woningbouw werkt met drie bestuurstafels waarin alle Utrechtse gemeenten vertegenwoordigd zijn. Dit zijn de regio U16 (opererend onder de naam U10), regio Amersfoort en de regio Foodvalley. Deze regionale samenwerkingen zijn niet opgericht voor het Programma Versnelling Woningbouw maar bestaan al langer. Het Programma Versnelling Woningbouw haakt aan bij de bestuurstafels gericht op de woon- en leefomgeving. Het Programma Versnelling Woningbouw informeert de gemeenten via deze bestuurstafels, maar de afstemming en uitvoering vindt plaats op gemeentelijk niveau (D. Baaré, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021).

Voor iedere regio is een regiocoördinator aangesteld die fungeert als accounthouder en de verbinding vormt tussen de gemeenten en het Programma Versnelling Woningbouw (M. Hooyman, persoonlijke communicatie, 5 mei, 2021). De regiocoördinatoren hebben een uitgebreid netwerk opgebouwd vanuit de inventarisatiegesprekken en ander woningbouwbeleid van de provincie. De regiocoördinatoren onderhouden daarom vanuit het Programma Versnelling Woningbouw contacten met alle actoren betrokken bij woningbouw. Zo is bijvoorbeeld de ontwikkelmanager van woningcorporatie GroenWest in contact gekomen met het Programma Versnelling Woningbouw via een presentatie van regiocoördinator Smit. Andersom nemen de actoren ook contact op met het Programma Versnelling Woningbouw. Zij doen dit meestal via de regiocoördinatoren (M. Hooyman, persoonlijke communicatie, 5 mei, 2021). Doordat de regiocoördinatoren contact houden met de belangrijkste actoren is het Programma Versnelling Woningbouw voor die actoren ook toegankelijker, omdat het contact laagdrempeliger is. Regiocoördinator Smit merkt dit in de praktijk (M. Smit, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021).

Het netwerk van actoren dat onder andere via de regiocoördinatoren en de inventarisatiegesprekken is opgebouwd wordt door het Programma Versnelling Woningbouw actief ingezet voor een lobby richting de rijksoverheid (M. Hooyman, persoonlijke communicatie, 5 mei,

2021). Daarnaast kan het programma de regie pakken wanneer onderhandelingen vastlopen doordat de provincie als overheid 'boven' de andere actoren staat (M. Smit, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021).

Verschillen tussen actoren

In dit onderzoek wordt binnen de dimensie 'actoren' gesproken over groepen dezelfde actoren. Het is echter belangrijk te realiseren dat binnen die groepen iedere actor op een andere manier kan handelen. Dit wordt duidelijk aan de hand van een voorbeeld dat de strategisch adviseur ruimtelijke vraagstukken van de gemeente Nieuwegein geeft. Zij geeft aan dat niet iedere projectleider even goed op de hoogte is van alle mogelijkheden en 'lijntjes' voor ondersteuning. Daardoor kan het zijn dat de ene actor wel contact opneemt met het Programma Versnelling Woningbouw, terwijl een andere actor binnen dezelfde groep dit niet doet. De strategisch adviseur heeft het gevoel dat het programma bij nog niet alle actoren even goed onder de aandacht is (D. Baaré, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021).

Vertraging door actoren

De heer Buddingh geeft aan dat de woningcorporatie dankzij een gebrek aan bouwlocaties niet zoveel kan bouwen als de corporatie zou willen. Het gebrek aan woningbouwlocaties vormt een heel groot probleem. Hij merkt dat in gemeenten weerstand van bewoners de lokale gemeentebesturen weerhoudt om nieuwe woningbouwlocaties aan te wijzen. Daarnaast is er onder bewoners onwil om voor de regionale behoefte te bouwen. De rijksoverheid of provincie zouden moeten ingrijpen om het aantal woningbouwlocaties te verhogen, bijvoorbeeld door druk te zetten. Want: *'het is uiteindelijk een regionale woningbehoefte waar we het over hebben. Dus dat is niet per gemeente. Dat moet je gezamenlijke oppakken'* (C. Buddingh, persoonlijke communicatie, 1 juni, 2021).

5.2.3 hulpbronnen

Juridische hulpbronnen

De juridische bevoegdheden om woningbouw mogelijk te maken en in te grijpen in woningbouwprojecten liggen primair bij gemeenten, de bevoegdheden van de provincie zijn beperkt. (C. Buddingh, persoonlijke communicatie, 1 juni, 2021; M. Hooyman, persoonlijke communicatie, 5 mei, 2021).

Via het nieuwe instrument regionaal programmeren maakt de provincie Utrecht samen met gemeenten afspraken over wonen en werken. Zo spreekt de provincie met gemeenten af op welke locaties woningen gebouwd worden, hoeveel en wanneer. In het regionaal programmeren worden de exacte locaties van toekomstige woningbouwprojecten opgenomen (Provincie Utrecht, 2020a). Daarnaast kan de provincie via het regionaal programmeren afspraken maken met gemeenten over het realiseren van de provinciale ambities op het gebied van wonen. Zo worden bijvoorbeeld afspraken gemaakt over het aandeel betaalbare woningen. Deze afspraken gelden op programmaniveau, maar mevrouw Baaré merkt dat de neiging bestaat te controleren of ook op projectniveau aan dit aandeel wordt voldaan (D. Baaré, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021).

Het regionaal programmeren is geen onderdeel van het Programma Versnelling Woningbouw, maar de afspraken die gemaakt worden via het regionaal programmeren zijn wel leidend voor het Programma Versnelling Woningbouw. Er is dan ook direct contact tussen het versnellingsprogramma en het regionaal programmeren. Aanvragen voor ondersteuning van projecten die niet vastgelegd zijn in het regionaal programmeren worden niet gehonoreerd (M. Hooyman, persoonlijke communicatie,

5 mei 2021). Het regionaal programmeren vormt hiermee een hulpbron waarmee de provincie enige invloed kan uitoefenen op de invulling van de woningbouw in de provincie, maar ook hier geldt dat de uiteindelijke juridische bevoegdheden omtrent woningbouw bij de gemeenten liggen en de provincie een beperkte rol heeft.

De strategisch adviseur wonen van de gemeente Nieuwegein vindt dat het regionaal programmeren en het Programma Versnelling Woningbouw veel meer moeten samenwerken. Het regionaal programmeren zou door het Programma Versnelling Woningbouw gebruikt moeten worden als een monitoringssysteem waarbij de provincie proactief naar knelpunten zoekt. Zo staat in de afspraken van het regionaal programmeren wel de verwachte opleveringsdatum van een project, maar niet hoe reëel deze oplevingsdatum is en welke problemen zich mogelijk in het project kunnen voordoen (D. Baaré, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021). Dit sluit aan op de uitspraken van de ontwikkelmanager van woningcorporatie GroenWest, die stelt dat in de meeste projecten te optimistisch gepland wordt. Het regionaal programmeren gaat om honderden projecten, dus het is lastig om van al deze projecten de haalbaarheid en knelpunten in beeld te brengen door het Programma Versnelling Woningbouw. Mevrouw Baaré raadt aan dit in ieder geval bij de grootste projecten uit te proberen: *'zodat je ook weet of, dit is de planning en die gaan we halen, of dit is de planning maar daarvan moeten we nog heel veel doen en kan de provincie daarbij helpen?'* (D. Baaré, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021).

Financiële hulpbronnen

De instrumenten die het Programma Versnelling Woningbouw in kan zetten om te sturen in de woningmarkt in de provincie zijn hoofdzakelijk financieel van aard, zoals subsidies en leningen. Het Programma Versnelling Woningbouw heeft hiervoor een budget van vijf miljoen euro per jaar beschikbaar. Dit geld wordt door het programma ingezet om woningbouwprojecten te versnellen. Bij het verstrekken van subsidies en leningen kan het programma voorwaarden stellen en zo invloed uitoefenen op projecten waar financiële ondersteuning voor gevraagd wordt. Bijvoorbeeld door eisen te stellen waar projecten aan moeten voldoen om in aanmerking te komen voor subsidies. Voorwaarde is dan wel dat gemeenten gebruik maken van deze subsidies, anders kan de provincie hier ook niet mee sturen. (M. Hooyman, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021; M. Smit, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021). De financiële steun van de provincie wordt op diverse manieren ingezet. Zo worden subsidies verstrekt zodat gemeenten extra capaciteit kunnen inhuren, worden onderzoekskosten vergoed en kunnen dankzij subsidies procesbegeleiders worden ingehuurd. De gemeente Nieuwegein maakt bijvoorbeeld gebruik van de inhuur van externe mobiliteitsexpertise met geld van het Programma Versnelling Woningbouw. Deze expertise is niet aanwezig bij de gemeente omdat dit om kennis gaat die niet vaak nodig is binnen de gemeente. De mogelijkheid tot inhuur van deze expertise biedt de gemeente waardevolle ondersteuning (D. Baaré, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021). Inhuur van externe capaciteit is een belangrijk middel voor gemeenten, omdat veel kleinere gemeenten met een groot capaciteitstekort kampen (C. Buddingh, persoonlijke communicatie, 1 juni, 2021; M. Hooyman, persoonlijke communicatie, 5 mei 2021). Daarnaast zet het Programma Versnelling Woningbouw subsidies in om projecten te laten voldoen aan de voorwaarden voor subsidies van de rijksoverheid, zoals bijvoorbeeld de woningbouwimpuls. Op die manier komen hoge subsidiebedragen voor grote woningbouwprojecten beschikbaar (M. Hooyman, persoonlijke communicatie, 5 mei 2021). Ook worden subsidies verstrekt voor het uitplaatsen van hinderlijke bedrijven in een plangebied, zodat in het gebied woningen gebouwd kunnen worden (M. Hooyman, persoonlijke communicatie, 5 mei 2021). Dit kan bijvoorbeeld via de Ontwikkelingsmaatschappij

Utrecht (OMU), een private onderneming in handen van de provincie. (D. Baaré, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021).

Budgettaire afwegingen

Een serieus dilemma waar het Programma Versnelling Woningbouw voor staat is om het beschikbare budget zo efficiënt mogelijk in te zetten. Een budget van vijf miljoen euro per jaar stelt in de wereld van de gebiedsontwikkeling relatief weinig voor. *‘Bij grote gemeenten als Utrecht heb je bijvoorbeeld de Merwedekanaalzone. Dat is een hele grote gebiedsontwikkeling. Daar zouden we zo onze twintig miljoen in kunnen gooien en niemand die het merkt bij wijze van spreken’* (M. Hooyman, persoonlijke communicatie, 5 mei, 2021). Om de doelstelling van 10.000 woningen per jaar te behalen is het het meest tactisch om het budget in te zetten voor grote woningbouwprojecten. Tegelijkertijd is de doelstelling van het Programma Versnelling Woningbouw om in de gehele provincie woningbouwprojecten te versnellen, dus ook bij kleine gemeenten waar het om projecten van rond de vijftig woningen gaat. De kleine projecten zijn echter vaak wel projecten waar met relatief weinig middelen net het verschil gemaakt kan worden om een project toch los te krijgen (M. Hooyman, persoonlijke communicatie, 5 mei, 2021). Dat de provincie hierin succesvol is wordt bevestigd door ontwikkelmanager Buddingh. Hij geeft een voorbeeld van een project waarbij met steun van de provincie 260 woningen gebouwd zijn, wat vervolgens een katalysator bleek om ontwikkeling van de rest van het gebied op gang te brengen (C. Buddingh, persoonlijke communicatie, 1 juni, 2021). De financiële middelen van het Programma Versnelling Woningbouw zijn dus effectief, maar er moet continu een afweging gemaakt worden waar de financiële middelen op ingezet worden.

Grondbezit

Grondbezit kan ook gezien worden als financiële hulpbron. Voor alle partijen betrokken in het woningbouwproces geldt dat grondbezit een sterke positie geeft in onderhandelingen. Alle geïnterviewden geven aan dat grondbezit in projectgebieden het makkelijker maakt ambities te realiseren of betaalbare sociale woningbouw te realiseren. Regiocoördinator Smit geeft aan graag een provinciale grondbank ter beschikking te hebben, waarbij de provincie strategische gronden koopt en doorverkoopt aan gemeenten. Gemeenten zouden dan de grondexploitatie en een daarbij passende visie voor het gebied kunnen opstellen waarbij aan de ambities van de gemeente en provincie zou kunnen worden voldaan. Hij verwacht dat dit ook versnelling op zou leveren. Het aankopen van gronden door overheden is echter financieel riskant en veel gemeenten hebben tijdens de financiële crisis van 2008 grote risico's gelopen met dit actieve grondbeleid. Smit ziet deze grondbank daarom niet snel gerealiseerd worden (M. Smit, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021). Deze wens toont wel aan hoeveel invloed een grondbezitter heeft op het woningbouwproces en hoe waardevol grondbezit dus is in het woningbouwtraject.

Sociale hulpbronnen

Netwerken en contacten

Het Programma Versnelling Woningbouw heeft een uitgebreid netwerk opgebouwd met de belangrijkste actoren betrokken bij woningbouw. De regiocoördinatoren hebben een netwerkende functie en houden voortdurend contact met allerlei actoren. Zo wordt met alle gemeenten in ieder geval maandelijks contact opgenomen. Daarnaast schuift het programma aan bij de overlegtafels in de regio's en is het programma betrokken bij overleggen over woondeals met het de rijksoverheid. Contacten met de gemeenten vinden wisselend per gemeente plaats. Kleinere gemeenten hebben

meer ondersteuning nodig bij de woningbouw dan grote gemeenten als Utrecht, waardoor de gesprekken afhankelijk van de gemeente formeler of informeler verlopen (M. Smit, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021). De regiocoördinatoren zoeken contact, maar worden ook opgezocht door de actoren. Zowel door gemeenten, projectontwikkelaars en woningcorporaties (M. Smit, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021). Ook de geïnterviewde actoren herkennen zich in de proactieve houding van de provincie. Zo nam de heer Buddingh contact op met het Programma Versnelling Woningbouw nadat de regiocoördinator het programma was komen introduceren met een presentatie (C. Buddingh, persoonlijke communicatie, 1 juni, 2021). Naast het netwerk dat het programma heeft met direct betrokken actoren bij de woningbouw is de provincie ook linking pin naar de rijksoverheid (M. Hooyman, persoonlijke communicatie, 5 mei, 2021). Het Programma Versnelling Woningbouw heeft dus een uitgebreid netwerk van contacten en zet dit ook actief in. Zoals eerder benoemd bij de dimensie 'actoren' heeft het programma een actieve lobby richting de rijksoverheid om de Utrechtse woonbelangen te promoten, zoals een woondeal met de regio Amersfoort. Daarnaast pakt het Programma Versnelling Woningbouw de regie wanneer onderhandelingen tussen actoren vastlopen. Er wordt dan bijvoorbeeld een voorstel gedaan om een procesregisseur in te zetten: *'Dan sta je eigenlijk boven alle partijen, wel als een betrouwbare overheid, er wordt ook naar je geluisterd, dus je hebt ook een bepaald gezag daarin, zonder echt macht kun je toch iets bereiken met relatief weinig middelen'* (M. Smit, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021). Dit gebeurt vooral wanneer het programma door de partijen benaderd wordt, omdat de provincie zelf zelden bij de onderhandelingen aanwezig is (M. Smit, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021). Ontwikkelmanager Buddingh bevestigt dat de bemiddelende rol van de provincie zeer waardevol kan zijn en rust in het gesprek brengt en partijen bij elkaar brengt (C. Buddingh, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021).

Gedeelde ambities

De ambities van de provincie bieden ook ondersteuning wanneer gemeenten onderhandelen met andere actoren over een woningbouwproject. De gemeente heeft bijvoorbeeld een sterkere positie in de onderhandelingen met projectontwikkelaars over het aandeel betaalbare woningen als de provincie de ambitie van de gemeente deelt of de provincie een nog hogere ambitie heeft (D. Baaré, persoonlijke communicatie, 21 mei 2021).

Kennis

Het Programma Versnelling Woningbouw biedt ook ondersteuning via kennisdeling. Zo organiseert het programma speciale kennisplatforms waarin actoren kennis met elkaar kunnen delen. Zoals eerder benoemd bij 'financiële hulpbronnen' verstrekt de provincie subsidies aan gemeenten om externe expertise in te kunnen huren (D. Baaré, persoonlijke communicatie, 21 mei 2021). Daarnaast werkt het Programma Versnelling Woningbouw aan het opzetten van een versnellingsteam met experts die door gemeenten ingehuurd kunnen worden om complexe problemen waar specifieke kennis voor benodigd is op te lossen. Bovendien kan de provincie zelf ook ondersteuning bieden met eigen expertise (M. Hooyman, persoonlijke communicatie, 5 mei, 2021).

Toegang tot politieke invloed

Het Programma Versnelling Woningbouw voert een actieve lobby richting de rijksoverheid om de Utrechtse woonbelangen te behartigen (M. Hooyman, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021). De provincie maakt daarmee dus gebruik van de directe toegang die de provincie heeft met de contacten

bij de rijksoverheid. Uit de interviews is verder niet gebleken dat opvallende verschillen zijn tussen de toegang tot politieke invloed tussen de actoren.

5.2.4 spelregels

Formele spelregels

Provinciale wet- en regelgeving

Zoals eerder beschreven bij de dimensie ‘hulpbronnen’ heeft de provincie Utrecht weinig juridische bevoegdheden omtrent woningbouw, behalve het bepalen van de grenzen van het stedelijk gebied, voorheen de rode contouren. De provincie Utrecht beschikt over de bevoegdheid om in te grijpen op het ruimtelijk beleid in hoofdlijnen, door de grenzen aan te geven van gebieden die bebouwd mogen worden en gebieden die onbebouwd moeten blijven (D. Baaré, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021). Voorheen paste de provincie Utrecht hiervoor het rode contourenbeleid toe. Met dit beleid vormden zogenoemde ‘rode contouren’ de begrenzing voor het bebouwd gebied in de provincie. Binnen de rode contouren mocht verstedelijking plaatsvinden, buiten de rode contouren mocht niet gebouwd worden. Dit systeem was echter verouderd en niet meer toegerust op het grote aantal woningen dat in de provincie Utrecht gerealiseerd moet worden. De rode contouren werkten te beperkend voor nieuwe woningbouwlocaties en de provincie had geen invloed op binnenstedelijke woningbouwlocaties (D. Baaré, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021). Ter vervanging van het rode contourenbeleid is het regionaal programmeren geïntroduceerd, waarin de provincie samen met gemeenten afspraken maakt over wonen en werken (D. Baaré, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021). De grenzen van het stedelijk gebied worden in samenspraak met de gemeenten in overlegtafels vastgesteld, waarbij de provincie eisen kan stellen aan de woningvoorraad. Het regionaal programmeren is geen onderdeel van het Programma Versnelling Woningbouw waardoor het programma hier niet mee kan sturen.

Naast de begrenzing van het stedelijk gebied hanteert de provincie Utrecht een voorkeursladder voor verstedelijking. Deze ‘ladder’ houdt in dat zoveel mogelijk binnenstedelijk en binnendorps ontwikkeld moet worden. Als dat geen optie is moet buitenstedelijk in de buurt van ov-knopen ontwikkeld worden. Als laatste optie kan ontwikkeld worden met uitleglocaties in het buitengebied, maar de provincie acht dit niet wenselijk (D. Baaré, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021; Provincie Utrecht, 2020b).

Voorwaarden voor ondersteuning vanuit het Programma Versnelling Woningbouw

Het Programma Versnelling Woningbouw verbindt voorwaarden aan de ondersteuning die ze levert. Zo kan het programma woningbouwprojecten die gemeenten al wel in de pijplijn hebben zitten maar niet in het regionaal programmeren zijn opgenomen niet ondersteund worden door het Programma Versnelling Woningbouw (M. Hooyman, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021). De regels die verbonden zijn aan ondersteuningsverlening kunnen soms beperkend zijn, vandaar dat het programma hier flexibel mee probeert om te gaan (M. Hooyman, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021).

Mevrouw Baaré geeft aan dat ze begrijpt het Programma Versnelling Woningbouw alleen projecten mag ondersteunen voor de korte termijn, maar vindt dit wel jammer. De gemeente Nieuwegein werkt bijvoorbeeld aan een nieuw woningbouwproject dat op dit moment in een verkennende fase zit. Om het project over een aantal jaar op tijd afgerond te hebben moet nu begonnen worden aan de uitwerking van de plannen. Daar kan geen ondersteuning voor aangevraagd worden. (D. Baaré, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021).

Procedures Programma Versnelling Woningbouw

Naast de voorwaarden die het Programma Versnelling Woningbouw stelt bij het verlenen van ondersteuning werkt het programma ook met procedures. Zo nemen de regiocoördinatoren van het Programma Versnelling Woningbouw minimaal één keer per maand contact op met alle regiogemeenten (M. Smit, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021). Daarnaast geldt voor de actoren betrokken bij de woningbouw dat de regiocoördinator het vaste aanspreekpunt is voor het Programma Versnelling Woningbouw (D. Baaré, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021; M. Smit, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021).

Rechtssysteem

Zoals reeds benoemd bij 'financiële hulpbronnen' bezit de provincie Utrecht de Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (OMU). Deze ontwikkelingsmaatschappij kan ook ingezet worden bij projecten om juridische risico's af te dekken. Afspraken gemaakt via de OMU vallen onder privaatrecht in plaats van publiekrecht, waardoor andere regelgeving geldt die voordeliger kan uitpakken voor de provincie. Wanneer de provincie afspraken maakt met een marktpartij kunnen hier risico's aanzitten, zoals risico's op onverschuldigde betalingen. Via de OMU vallen deze afspraken onder privaatrecht, waarbij andere regelgeving geldt die voordeliger kan uitpakken voor de provincie (D. Baaré, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021).

Gemeentelijke wet- en regelgeving

De juridische instrumenten om een woningbouwproject te sturen liggen hoofdzakelijk bij de gemeenten (M. Smit, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021). De grote hoeveelheid wet- en regelgeving en lange procedures die gemoeid zijn bij woningbouw worden als hinderlijk ervaren door alle actoren. De ontwikkelmanager van woningcorporatie GroenWest merkt op dat dit wordt versterkt doordat gemeenten aanvullende regels en eisen stellen bij de woningbouw. Dit beeld wordt bevestigd door de programmamanager van het Programma Versnelling Woningbouw. De provincie ervaart deze problemen zelf ook, want de provincie is grotendeels afhankelijk van besluitvorming door de gemeenten (C. Buddingh, persoonlijke communicatie, 1 juni 2021; M. Smit, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021).

Informele spelregels

Toegankelijkheid

Zoals eerder benoemd bij de dimensie 'actoren' houden de regiocoördinatoren van het Programma Versnelling Woningbouw contact met vrijwel alle belangrijke actoren in het woningbouwproces. Op die manier is het Programma Versnelling Woningbouw ook zeer toegankelijk voor alle actoren, en niet alleen voor gemeenten. Regiocoördinator Smit merkt de voordelen hiervan in de praktijk. Wanneer een gemeente problemen heeft stapt deze niet altijd naar de provincie toe, waardoor de vertraging in een project toeneemt. De heer Smit merkt dan dat andere actoren, zoals corporaties en projectontwikkelaars naar hem toestappen om aan te geven dat er problemen zijn. Op die manier kan de heer Smit vervolgens contact leggen met de gemeente om te vragen of ondersteuning nodig is (M. Smit, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021). Zowel de ontwikkelmanager van woningcorporatie GroenWest als de strategisch adviseur wonen van de gemeente Nieuwegein bevestigen dat het contact laagdrempelig is en dat het prettig werkt dat er één duidelijk aanspreekpunt is. De provincie handelt proactief waardoor de drempel om contact op te nemen laag is. Contact is niet te formeel en

de provincie blijft betrokken: *'En het is ook niet zo van 'hier heb je een zak geld en zoek het maar uit'. Dus je hebt wel echt gewoon betrokkenheid'* (D. Baaré, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021).

Deze laagdrempeligheid betekent niet dat automatisch contact wordt opgenomen met het Programma Versnelling Woningbouw wanneer een actor tegen een probleem oploopt. De heer Buddingh geeft aan dat hij pas contact opneemt wanneer hij zeker weet dat een project wel door kan gaan, maar nog een laatste zetje nodig heeft. Ook binnen de gemeente Nieuwegein wordt altijd eerst geprobeerd de problemen zelf op te lossen. Zoals eerder benoemd bij de dimensie 'actoren' geeft mevrouw Baaré aan dat het afhangt van de projectleider, en dus het project, of wel of geen contact wordt opgenomen met het de provincie. Niet uit onwil, maar omdat niet iedereen even goed op de hoogte lijkt te zijn van het Programma Versnelling Woningbouw. Ze heeft het gevoel dat het programma bij nog niet alle actoren even goed onder de aandacht is. De projectleider moet maar net denken aan het Programma Versnelling Woningbouw, of moet daar door iemand toevallig op gewezen worden. Ze denkt dat de coronacrisis hier ook invloed op heeft: *'Normaal gesproken kwam je natuurlijk allemaal op kantoor en dan hoorde je van elkaar ook veel beter waar je mee bezig was, en dan is het veel makkelijker om dit soort verbindingen [de link tussen een probleem in een project en het Programma Versnelling Woningbouw] te leggen, dan nu iedereen thuis zit en je dat soort dingen helemaal niet meekrijgt.'* (D. Baaré, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021).

Flexibiliteit

Het Programma Versnelling Woningbouw probeert zich flexibel op te stellen bij ondersteuningsaanvragen en probeert mee te denken met de aanvrager, bijvoorbeeld als een project net niet binnen de gestelde voorwaarden valt. Zo geeft programmamanager Hooyman aan dat om een project in aanmerking te laten komen voor ondersteuning het project uit minimaal vijftig woningen moet bestaan. Het wordt echter ook geaccepteerd als gemeenten kleine projecten bundelen voor een aanvraag, zolang het totaal aantal te bouwen woningen maar boven de vijftig uitkomt (M. Hooyman, persoonlijke communicatie, 3 mei, 2021). Dit wordt ook beaamd door de strategisch adviseur wonen van de gemeente Nieuwegein. Er is veel in overleg mogelijk en het programma staat dichtbij de gemeenten en is betrokken en flexibel (D. Baaré, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021).

Onderling vertrouwen

Omdat vele actoren afhankelijk van elkaar zijn speelt vertrouwen een grote rol in de wereld van woningbouw. De provincie ervaart redelijk vertrouwen tussen de actoren, hoewel het volgens regiocoördinator Smit ook erg persoonsafhankelijk is of actoren elkaar vertrouwen of niet. Vertrouwen kan snel worden geschaad. Omdat de afhankelijkheidsrelaties groot zijn houden de actoren altijd rekening met elkaar, ook als een partij niet aanwezig is bij een gesprek. Regiocoördinator Smit merkt dit in de hoeveelheid informatie die actoren over een andere partij geven (M. Smit, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021). Dit beeld wordt door de ontwikkelmanager van woningcorporatie GroenWest bevestigd. De onderlinge sfeer tussen de partijen wisselt, maar is over het algemeen redelijk. Door frustraties vanwege belangenverschillen is het vertrouwen in elkaar niet altijd even groot. Dit wantrouwen werkt ook belemmerend. Als voorbeeld geeft de heer Buddingh van de woningcorporatie dat gemeenten afspraken tot in de details willen vastleggen, bijvoorbeeld ook over de maximale huurprijs. Maar het vastleggen van de huurprijs in de projectafspraken neemt alle speelruimte voor de woningcorporatie weg. Zodra er in een project een financiële tegenvaller is, is het project eigenlijk niet meer rendabel en dreigt het niet door te gaan. *'Wat ik bijvoorbeeld merk is dat gemeenten dingen tot in de puntjes willen vastleggen. Ook over bijvoorbeeld huurprijzen. [...] Terwijl*

wij als corporatie zijn er voor de huurders!' (C. Buddingh, persoonlijke communicatie, 1 juni, 2021). De strategisch adviseur wonen van de gemeente Nieuwegein geeft aan het gevoel te hebben dat niet alle gemeenten even open staan voor ondersteuning van de provincie. Een aantal gemeenten heeft al jaren wensen om buiten de rode contouren te bouwen, maar de provincie gaat hier niet in mee. Deze gemeenten zouden dan liever niet afhankelijk willen zijn van de provincie of geen invloed van de provincie willen (D. Baaré, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2021). Hoewel tussen de actoren genoeg vertrouwen heerst voor een werkbare samenwerking verschilt het vertrouwensniveau dus per actor.

6. Conclusie

In dit hoofdstuk worden aan de hand van een vergelijking van het Actieplan Wonen en het Programma Versnelling Woningbouw conclusies getrokken. Daaropvolgend volgen praktische aanbevelingen en aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

6.1 Vergelijking en resultaten

In dit onderzoek is een antwoord gezocht op de vraag *'Wat zijn de knelpunten en sterke onderdelen van de programma's ter versnelling van de woningbouw van de provincies Gelderland en Utrecht vanuit het perspectief van de beleidsarrangementen-benadering met als doel de woningbouw in Nederland te versnellen?'*

In het onderzoek zijn een aantal knelpunten naar voren gekomen verdeeld over de verschillende dimensies van de beleidsarrangementen-benadering. Het doel van het Actieplan Wonen om tot 2025 de bouw van 45.000 woningen te versnellen wordt door alle actoren gedeeld. Ook de ambitie van het Programma Versnelling Woningbouw om tot en met 2024 per jaar 10.000 woningen te bouwen wordt gedeeld door de Utrechtse actoren. Uit het onderzoek is echter gebleken dat de ambities van de provincie Utrecht dit doel in de weg staan. De provincie Utrecht heeft negen ambities voor zichzelf opgesteld die het wil betrekken in de regelgeving en afspraken over de woningbouw in de provincie, waaronder klimaatadaptiviteit, circulariteit, energieneutraliteit en natuurinclusiviteit. Er is sprake van een stapeling van ambities die vertragend werkt op de woningbouw en de kosten van woningbouwprojecten doet opdrijven, omdat voor alle ambities naar het maximaal haalbare gestreefd wordt. De stapeling van ambities vormt daarmee een beperking om de woningbouw te versnellen. De provincie Gelderland daarentegen heeft de focus primair gelegd op het versnellen van de woningbouw, waarbij minder nadruk ligt op andere ambities. Waar de provincie Utrecht de afgelopen jaren meer eisen is gaan stellen aan woningbouw, is de provincie Gelderland hier juist terughoudender in geworden.

Naast de provinciale ambities en regelgeving hanteren ook gemeenten eigen ambities vastgelegd als formele spelregels in de vorm van regelgevingen. Uit de interviews met actoren uit de provincie Utrecht komt naar voren dat ontwikkelaars en woningcorporaties in Utrecht hinder ondervinden van gemeentelijke ambities en verschillen in regelgeving. Uit de interviews met Gelderse actoren blijkt dat het niet altijd wenselijk is om vast te houden aan de ambities voor sociale woningbouw. Zeker in kleine projecten is het soms echt niet financieel haalbaar om het gewenste percentage sociale huurwoningen te realiseren. Wanneer gemeenten dan toch blijven vasthouden aan het streefpercentage sociale huur komen deze woningbouwprojecten niet van de grond. Dit heeft als gevolg dat geen enkele woning van het project gebouwd wordt, terwijl de actoren wel veel energie in het project steken. De gemeentelijke ambities vallen niet onder de provinciale verantwoordelijkheden, maar vormen zo wel een beperking voor de doelstelling om de woningbouw te versnellen.

In de praktijk liggen de meeste juridische bevoegdheden omtrent woningbouw niet bij de provincie, maar bij de gemeenten. Gemeenten kunnen middels het bestemmingsplan en de bouwvergunning de meeste invloed uitoefenen op de invulling van de woningbouw in hun gemeente. De gemeente is daarmee een belangrijke actor in het woningbouwproces. In beide provincies vormen gemeenten dankzij capaciteitstekort echter een grote vertragende factor voor de woningbouw. Gemeenten

kampen met een tekort aan personeel voor gebiedsontwikkeling, waardoor procedures voor woningbouw onnodig lang duren, afspraken niet nagekomen kunnen worden en er soms zelfs geen capaciteit is om nieuwe woningbouwprojecten te begeleiden, zodat deze niet opgestart kunnen worden. Het Actieplan Wonen en het Programma Versnelling Woningbouw pakken dit probleem aan door subsidies te verstrekken aan gemeenten voor de inhuur van capaciteit en expertise. Deze subsidieverleningen zijn succesvol en leiden tot versnelling. In de interviews voor dit onderzoek is echter steeds naar voren gekomen dat het capaciteitsprobleem in beide provincies groot blijft. De huidige subsidies lijken daarom nog niet voldoende om het capaciteitstekort bij gemeenten op te lossen.

Zowel de projectmanager van de woningcorporatie uit Gelderland als de ontwikkelmanager van de woningcorporatie uit Utrecht gaven in de interviews aan dat in de provincie waarin ze opereren sprake is van een groot tekort aan bouwlocaties voor woningbouw, met als gevolg schaarste en stijgende grondprijzen. Ook voor het aanwijzen van woningbouwlocaties liggen de juridische bevoegdheden bij de gemeenten. Voor de regio Foodvalley zet het Actieplan Wonen wel in op het verhogen van de harde plancapaciteit, maar het actieplan heeft verder nauwelijks aandacht voor het vergroten van het aantal beschikbare bouwlocaties. De provincie Utrecht heeft met het nieuwe regionaal programmeren wel een instrument waarmee ze kan aansturen op het aanwijzen van voldoende bouwlocaties. In het regionaal programmeren worden bouwlocaties vastgelegd en wordt een plancapaciteit van 130% aangehouden, zodat er een marge is voor afvallende capaciteit. Het regionaal programmeren heeft daarmee potentieel om het tekort aan woningbouwlocaties te verhelpen. In de provincie Gelderland worden in de regionale woonagenda's door gemeenten wel afspraken gemaakt over hoeveel woningen in iedere gemeente moeten worden gebouwd, maar geen afspraken over de exacte bouwlocaties. Daarmee is er geen zicht of op tijd nieuwe woningbouwlocaties worden aangewezen door gemeenten om aan de vraag te voldoen.

Tenslotte is uit het onderzoek gebleken dat de informele spelregel 'onderling vertrouwen' een probleem kan vormen bij de versnelling van de woningbouw. In beide provincies is het vertrouwen tussen actoren niet altijd even goed. Daarbij geldt wel dat het per actor afhankelijk is hoe groot het vertrouwen is. Het team van het Actieplan Wonen vermoedt terughoudendheid van sommige gemeenten richting de provincie. Ook in de provincie Utrecht komt naar voren dat sommige gemeenten terughoudend zijn richting de provincie vanwege meningsverschillen. De vertrouwensproblemen tussen actoren kunnen beperkingen opleveren in het woningbouwproces. Zeker de terughoudendheid van gemeenten richting de provincies vormt een probleem, omdat zo geen gebruik wordt gemaakt van de ondersteuning die de provincies kunnen bieden om woningbouwprojecten vlot te trekken, waardoor de woningbouw onnodig vertraagd blijft. Het Actieplan Wonen neemt daarom maatregelen om het vertrouwen tussen actoren te verhogen, door actoren bij elkaar te brengen en de onderlinge samenwerking te stimuleren en te verbeteren. Het Programma Versnelling Woningbouw gaat voorzichtig met haar relaties met actoren om, maar neemt verder geen specifieke maatregelen.

Ondanks bovengenoemde knelpunten slagen het Actieplan Wonen en het Programma Versnelling Woningbouw in het versnellen van de woningbouw. Uit het onderzoek zijn diverse sterke onderdelen van de programma's naar voren gekomen. Zo vormen financiële hulpbronnen bij zowel het Actieplan Wonen als het Programma Versnelling Woningbouw een belangrijk instrument om de woningbouw in

de provincies te versnellen. Subsidieverlening voor onder andere onrendabele openbare infrastructuur, expertise-inhuur of capaciteitsinhuur zijn een succesvol instrument om met relatief weinig middelen woningbouwprojecten te versnellen.

Verder vormen informele spelregels zoals toegankelijkheid een sterk onderdeel van zowel het Actieplan Wonen als het Programma Versnelling Woningbouw. Beide programma's werken met vaste aanspreekpunten voor gemeenten en andere actoren om contact op te nemen met de programma's. Deze vaste contactpersonen handelen proactief en nemen zelf ook regelmatig contact op met de actoren betrokken bij de woningbouw. Deze aanpak is zeer succesvol. De actoren weten dat ze voor al hun vragen met een vast contactpersoon contact kunnen opnemen, wat het contact laagdrempelig maakt. Dankzij het regelmatige contact zijn de provinciale programma's snel en goed op de hoogte van eventuele problemen bij woningbouwprojecten.

Verder zijn de programma's ter versnelling van de woningbouw flexibel ingesteld waarbij meegeacht wordt met de actoren die ondersteuning aanvragen. De regels en vereisten om ondersteuning aan te vragen worden gehandhaafd, maar daarbij staat het doel om woningbouwprojecten te versnellen centraal. Uit de interviews kwam naar voren dat door de regels enigszins flexibel te hanteren projecten versneld konden worden, die strikt genomen (nog) niet in aanmerking kwamen voor ondersteuning, terwijl dit wel wenselijk was vanuit het doel om de woningbouw te versnellen. De flexibiliteit van de programma's ondersteunt zo het bereiken van de doelen van de provincies.

6.2 Aanbevelingen

In dit onderzoek zijn diverse knelpunten in het beleid ter versnelling van de woningbouw van de provincie Gelderland en Utrecht naar voren gekomen. Een belangrijke belemmering voor de woningbouw in de provincie Utrecht is de stapeling van ambities door de provincie omtrent woningbouw. Naast betaalbaarheid heeft de provincie onder andere ambities op duurzaamheid en kwaliteit. Hoewel het wenselijk is nieuwe woningen zo duurzaam mogelijk en van een zo hoog mogelijke kwaliteit te bouwen, moet de provincie zich afvragen of op alle doelen maximaal moet worden ingezet. Met een tekort van meer dan 32.000 woningen en een nog grotere toekomstige bouwopgave moet de provincie een keuze maken tussen het maximaal scoren op alle woonambities of het op hoog tempo bijbouwen van woningen zodat al haar (toekomstige) inwoners gehuisvest kunnen worden. Daarbij hoeven de ambities niet opzijgeschoven te worden, maar is het verstandig per project af te wegen op welke ambities het efficiëntst kan worden ingezet.

Voor zowel het Actieplan Wonen als het Programma Versnelling Woningbouw geldt dat de subsidieverlening aan gemeenten voor de inhuur van capaciteit en expertise zeer succesvol is om woningbouw te versnellen, omdat het tekort aan capaciteit bij gemeenten een bottleneck vormt voor woningbouwprojecten. Ondanks deze successen blijft het capaciteitstekort bij gemeenten groot. Het is daarom raadzaam voor de provincies om te overwegen de subsidieprogramma's uit te breiden of te zoeken naar alternatieven om de capaciteit bij gemeenten structureel te verhogen.

Uit het onderzoek is verder naar voren gekomen dat een belangrijk knelpunt voor ontwikkelaars en woningcorporaties is dat er onvoldoende locaties voor woningbouw worden aangewezen door gemeenten. Om te waarborgen dat voldoende woningbouwlocaties worden aangewezen is het de provincies aan te raden concrete afspraken te maken met gemeenten over het tijdig aanwijzen van woningbouwlocaties en het eventueel opzetten van een monitoringsysteem. Het regionaal programmeren-instrument van de provincie Utrecht waarin onder andere de door de

gemeente beoogde woningbouwlocaties worden vastgelegd heeft potentie een geschikt monitoringssysteem te zijn, maar moet zich hiervoor nog bewijzen.

6.3 Vervolgonderzoek

Dit onderzoek is een exploratief onderzoek waarin de rol van de provincie in het versnellen van de woningbouw verkend is. Het is echter aan te raden vervolgonderzoek uit te voeren om een aantal redenen.

Ten eerste is het aantal respondenten in dit onderzoek beperkt. Per provincie is slechts één interview per actor gehouden. Hierdoor kan een vertekend beeld ontstaan omdat de ervaringen van de geïnterviewde actor de complete groep actoren vertegenwoordigt. Het is echter zeer reëel dat er binnen iedere groep actoren verschillende meningen zijn over en ervaringen zijn met het Actieplan wonen en het Programma Versnelling Woningbouw. Dankzij het beperkt aantal respondenten zijn deze andere meningen en ervaringen niet opgenomen in het onderzoek, wat kan leiden tot een vertekend beeld.

In de wereld van de gebiedsontwikkeling zijn veel actoren afhankelijk van elkaar, waardoor voorzichtig met relaties omgegaan wordt. Zoals uit het onderzoek naar voren is gekomen houden actoren continu rekening met elkaar. Doordat de respondenten met naam in het onderzoek vermeld zijn, bestaat de kans dat de respondenten zich niet vrij voelden om voluit over hun ervaringen en meningen te spreken. De vermoedens hiervoor worden versterkt doordat een aantal van de respondenten van dit onderzoek voor publicatie hun eigen antwoorden wilden teruglezen. Het is daarom aan te bevelen hetzelfde onderzoek, zeker wanneer een groter aantal respondenten wordt benaderd, geanonimiseerd uit te voeren. Wellicht biedt dit andere inzichten omdat de respondenten dan anoniem vrijuit kunnen spreken, zonder dat ze rekening hoeven te houden met hun relaties met andere actoren.

De programma's die geselecteerd zijn voor dit onderzoek zijn grotendeels gelijk aan elkaar qua opzet. Dit is een bewuste keuze gezien de exploratieve opzet van dit onderzoek. Een vergelijkende casestudy tussen twee programma's met een verschillende opzet kan andere inzichten opleveren door het verschil tussen de programma's. Op deze manier kunnen nieuwe knelpunten en sterke onderdelen van de programma's aan het licht komen.

7. Reflectie

Deze bachelorscriptie vormt de afsluiting van mijn opleiding Geografie, Planologie en Milieu. In deze scriptie heb ik mijn kennis en onderzoeksvaardigheden die ik de afgelopen drie jaar heb geleerd kunnen toepassen. Over het algemeen ben ik zeer tevreden hoe mijn scriptietraject is verlopen.

Ik ben heel blij dat mij een grote keuzevrijheid is geboden voor de onderwerpskeuze van deze scriptie. Ik heb gekozen om onderzoek te doen naar de woningproblematiek in Nederland omdat ik dit een interessant onderwerp vind en omdat er een duidelijke link te leggen is tussen mijn onderzoek en een actuele probleem in Nederland. Dit heeft ervoor gezorgd dat ik gedurende het hele scriptietraject met veel plezier aan mijn scriptie gewerkt heb. Het selecteren van een onderwerp en het opzetten van een onderzoeksplan heeft veel tijd gekost. Hier heb ik heel bewust voor gekozen, omdat ik het onderzoeksplan als fundament voor het onderzoek heb beschouwd. Doordat het onderzoeksplan goed doordacht en uitgewerkt was ben ik tijdens het onderzoek niet tegen problemen opgelopen wat betreft methodologie en opzet.

De primaire informatiebron voor dit onderzoek waren de acht interviews met respondenten met verschillende achtergronden. Het houden van de interviews heb ik als bijzonder leuk ervaren en de informatie uit de interviews heeft veel opgeleverd. Het afnemen van een interview is een uitdagende klus omdat het moeilijk is de balans te vinden tussen het vrij laten spreken van de geïnterviewde en het interview laten verlopen naar de opzet van de interview guide. Het ene interview bood meer inzicht dan het andere interview, maar uiteindelijk zijn alle interviews nuttig geweest voor het onderzoek.

De grootste uitdaging van het onderzoek was het regelen van alle acht interviews. Hier ging veel tijd overheen en vanwege privacywetgeving was het lastig om aan contactgegevens van respondenten te komen. Het regelen van interviews heeft mij dan ook meer tijd gekost dan ik oorspronkelijk voor ogen had. Ik heb veel ingezet op het benaderen van potentiële kandidaten aan de hand van aanbevelingen door mensen die ik geïnterviewd had. Achteraf had ik dit minder moeten doen omdat enerzijds dit mogelijk kan leiden tot een situatie waarin alleen personen uit een bepaald netwerk geïnterviewd worden, met het risico op eenzijdige informatie. Anderzijds vonden sommige interviews pas laat in het onderzoekstraject plaats waardoor ik pas erg laat mijn laatste interviews kon regelen, omdat ik eerder geen aanbevelingen had gekregen. Ik had beter direct aan de start van het onderzoek kandidaten van alle sectoren kunnen benaderen. Op die manier had ik tijd om reacties af te wachten op mails naar 'info-emailadressen' en liep ik minder risico op het te laat kunnen afnemen van interviews. Opvallend was ook dat het benaderen van woningcorporaties veel moeilijker ging dan overheidsorganisaties. Vermoedelijk zijn overheidsorganisatie veel meer naar buiten gericht dan private organisaties. Dit is een ervaring die ik zeker meeneem in toekomstige onderzoeken.

Alle interviews zijn getranscribeerd en geanalyseerd. Het transcriberen was een tijdrovende maar waardevolle klus. Aan de hand van de transcripten kon ik de interviews coderen waardoor de informatie uit de interviews voor mij inzichtelijk werd en ik structuur aan kon brengen in de analyse. Dit vereenvoudigde het schrijven van het onderzoeksverslag. Het samenvoegen van de codes van acht losse interviews was een uitdaging, maar heeft uiteindelijk veel opgeleverd voor de analyse van het onderzoek.

Al met al ben ik tevreden over het onderzoeksproces en het resultaat van dit onderzoek. De onderzoeksmethoden die ik de afgelopen drie jaar heb geleerd heb ik succesvol kunnen toepassen. Daarnaast heb ik nieuwe inzichten en ervaringen opgedaan, zodat ik in de toekomst nog beter onderzoek kan uitvoeren. Het zelfstandig uitvoeren van een complex onderzoek is voor mij een waardevolle afsluiting van de bachelor gebleken waar ik met plezier op terugkijk.

Referenties

- Arts, B., & Van Tatenhove, J. P. M. (2004). Policy and power: A conceptual framework between the 'old' and 'new' policy idioms. *Policy sciences*, 37(3), 339-356.
[10.1007/s11077-005-0156-9](https://doi.org/10.1007/s11077-005-0156-9)
- Boelhouwer, P. J., Boumeester, H., & Van der Heijden, H. M. H. (2006). Stagnation in Dutch housing production and suggestions for a way forward. *Journal of Housing and the Built Environment*, 21, 299-314.
<https://doi.org/10.1007/s10901-006-9051-8>
- Boelhouwer, P. (2020). The housing market in The Netherlands as a driver for social inequalities: proposals for reform. *International Journal of Housing Policy*, 20(3), 447-456.
<https://doi.org/10.1080/19491247.2019.1663056>
- Bogaert, D. C. M. (2004). *Natuurbeleid in Vlaanderen* [Dissertatie, Radboud Universiteit] Radboud Repository.
<http://hdl.handle.net/2066/67087>
- CBS. (2021). *Regionale kerncijfers Nederland*.
<https://opendata.cbs.nl/statline/?dl=2096B#/CBS/nl/dataset/70072NED/table>
- Companen. (2019). *Bevolkings- en huishoudensprognose Gelderland 2019*. Provincie Gelderland.
[https:// gelderland.stateninformatie.nl/document/8055900/1/PK_-_Bijlage_2_Actieplan_Wonen_\(PS2019-708\)](https:// gelderland.stateninformatie.nl/document/8055900/1/PK_-_Bijlage_2_Actieplan_Wonen_(PS2019-708))
- De Voogt, S. (2020, 16 april). Hoe de overheid zelf de woningnood creëerde. *NRC Next*.
<https://www.nrc.nl/nieuws/2020/04/16/hoede-overheid-zelf-de-woningnood-creeerde-a3996946>
- Hilhorst, E., & Van den Bos, A. (2020). *Verkenning rollen op de woningmarkt* (I&O rapport 2020/22) I&O Research.
<https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2020/4/Verkenning-Rollen-van-de-overheid-op-de-woningmarkt-gecomprimeerd.pdf>
- Hoekstra, J. (2017). Regulation and residualization in Dutch social Housing: a critical Evaluation of new Policies. *Critical Housing Analysis*, 4(1), 31-39. <https://doi.org/10.13060/23362839.2017.4.1.322>
- Leroy, P., Arts, B. J. M., & Van Tatenhove, J. P. M. (2003). *Verandering en continuïteit in milieubeleid: een kader voor analyse en duiding*. Nijmegen University Press.
- Osinga, J., Alphenaar, A., & Meijerink, S. V. (2012). Verbinden van onder- en bovengrond. De ondergrond bestaat nog niet! *Bodem*, 3(3), 19-21. <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/111940>
- Van der Cammen, H., De Klerk, L., Dekker, G., & Witsen, P. P. (2012). *The selfmade land, culture and evolution of urban and regional planning in The Netherlands*. Spectrum.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). *Staat van de Woningmarkt, Jaarrapportage 2020*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/15/staat-van-de-woningmarkt-2020>
- Provincie Gelderland. (2020). *Actieplan Wonen 2020-2025*. Provincie Gelderland.
<https://actieplanwonen.gelderland.nl/PageByID.aspx?sectionID=202159&contentPageID=1673950>

Provincie Gelderland. (z.d. a). *Informatie en cijfers*.
<https://www.gelderland.nl/Feiten-en-cijfers-over-Gelderland.html>

Provincie Gelderland. (z.d. b). *Ruimte voor goed wonen*. Provincie Gelderland.
https://actieplanwonen.gelderland.nl/toolkit/downloads_getfilem.aspx?id=1168441&forcedownload=true

Provincie Utrecht. (z.d. a). *Monitor Wonen – Woonbehoefte*. <https://monitorwonen.provincie-utrecht.nl/pages/woningbouwbehoefteplannen>

Provincie Utrecht. (z.d. b). *Monitor Wonen – Bevolking*.
<https://monitorwonen.provincie-utrecht.nl/pages/bevolking>

Provincie Utrecht. (z.d. c). *Over het gebied Utrecht*.
<https://www.provincie-utrecht.nl/organisatie/over-het-gebied-utrecht>

Provincie Utrecht (2020a). *Kader voor regionale programmering wonen en werken*. Provincie Utrecht.
<https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/documenten/PS2020OGV02-03-Kader-voor-regionale-programmering-wonen-en-werken.pdf>

Provincie Utrecht (2020b). *Programma Versnelling Woningbouw 2021 t/m 2024*. Provincie Utrecht.
<https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2020-10/Programma%20Versnelling%20Woningbouw%202021-2024.pdf>

Schilder, F., Buitelaar, E., Daalhuizen, F., Groot, J., Hanou, M., Lennartz, C., & Van der Staak, M. (2021). *Wonen na de verkiezingen: het woningtekort wordt in de regio opgelost*. PBL.
<https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2021-wonen-na-de-verkiezingen-4613.pdf>

Schilder, F., Daalhuizen, F., Groot, J., Lennartz, C., & Van der Staak, M. (2020). *Wonen en gevoelens van onbehagen? Een verkenning naar de relatie tussen onzekerheid, controle en het Nederlandse Woonbeleid*. PBL.
<https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-onbehagen-en-woonbeleid-4126.pdf>

Van der Heijden, H., & Boelhouwer, P. (2018). Wat is er aan de hand met de woningmarkt? *Vastgoedrecht*, 6, 125-131.
<http://resolver.tudelft.nl/uuid:2292f6e3-2e47-45e5-9f7e-d1a5b32ca43a>

Van Eerd, M. C. J., Wiering, M. A., & Dieperink, C. (2014). Exploring the Prospects for Cross-Border Climate Change Adaptation between North Rhine-Westphalia and the Netherlands. *Utrecht Law Review*, 10(2), 91-106.
<http://doi.org/10.18352/ulr.271>

Vennix, J. A. M. (2016). *Onderzoeks- en interventiemethodologie*. Pearson.

Wiering, M. A., & Arts, B. J. M. (2006). Discursive shifts in Dutch river management: 'deep' institutional change or adaptation strategy? *Hydrobiologia*, 565, 327-338.
<https://doi.org/10.1007/s10750-005-5923-2>

Wiering, M. A., & Immink, I. (2009). Nieuwe beleidsarrangementen voor waterbeheer en ruimtelijke ordening? In M. Hidding & M. van der Vlist (Eds.), *Ruimte en water: planningsperspectieven voor de Nederlandse delta* (pp. 219-236). Sdu Uitgevers.

Bijlagen

Bijlage 1: Interviewgide

Introductie

Hallo, nogmaals bedankt dat u deel wilt nemen aan dit onderzoek.

Mijn naam is Max de Winter. Ik ben derdejaars student Geografie, Planologie en Milieu aan de Radboud Universiteit en doe voor mijn bachelorscriptie onderzoek naar de programma's ter versnelling van de woningbouw van de provincies Gelderland en Utrecht. Het doel van dit interview is om meer inzicht te krijgen in de beleidsachtergrond van het Programma Versnelling Woningbouw van de provincie Utrecht.

Dit interview zal ongeveer een uur duren. U kunt het interview op ieder moment pauzeren of stopzetten. De onderzoeksresultaten zullen uiteindelijk in het onderzoeksrapport gepubliceerd worden, waarbij u ook als bron vermeld zal worden. Hebt u hier bezwaar tegen?

Ik zou dit interview graag willen opnemen. Hebt u bezwaar tegen het opnemen van dit interview?

Indien u tijdens het interview een vraag niet begrijpt is het belangrijk dat u dit aangeeft, ik probeer de vraag dan te verduidelijken. Het eerste deel van het interview bestaat uit enkele vragen over het Programma Versnelling Woningbouw als geheel. Het tweede deel van het interview richt zich op beleidsvorming via de regionale aanpak.

Dan was dit de inleiding van het interview. Voordat we beginnen, hebt u nog vragen?

Vragen opzet Programma Versnelling Woningbouw

Inleidend over overkoepelend beleid

- Waarom heeft de provincie besloten een Programma Versnelling Woningbouw op te stellen?
- In welke mate verschilt het Programma Versnelling Woningbouw met het voorgaande uitvoeringsprogramma (*Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke Ontwikkeling en Actieagenda Wonen 2018-2021*) en het reguliere provinciale woonbeleid?
- Hoe ziet de provincie de rol van het Programma Versnelling Woningbouw ten opzichte van ander woningbouwbeleid? (van de provincie maar ook van gemeenten)
- In het Programma Versnelling Woningbouw staat dat de provincie proactief partijen zoals gemeenten, woningcorporaties en dergelijke wil benaderen. Hoe wordt dit aangepakt?
 - o Waarom is gekozen voor deze werkvorm?

Vragen uitvoering van aanpak per gebied

Betrokken partijen

- Welke stakeholders worden betrokken bij het opstellen van een aanpak voor een gebiedsproject?
- Waarom zijn specifiek deze partijen betrokken?
- Zijn er partijen betrokken bij het beleidsproces die veel invloed uitoefenen maar een relatief inactieve deelname hebben aan het proces, of andersom?
- Zouden volgens u nog andere partijen betrokken moeten worden bij de gebiedsaanpak?

- Waarom zouden deze betrokken moeten worden?

Behartigen van belangen

Komt het voor dat betrokken partijen onderling samenwerken (om hun belangen te behartigen)? *Coalitievorming*

- **Indien ja:** wat is hun grondslag?
- **Indien nee:** had u dit wel verwacht?
- * Op welke manier behartigen zij hun belangen (*welke (druk)middelen zetten zij in*)?
- * Vindt u dat de partijen daarin succesvol zijn?
 - Waarom?
- * U bent zelf ook een speler in dit proces, hoe behartigt de provincie haar belangen?
- * Vindt u dat u daarin voldoende slaagt?
 - **Indien ja:** welke middelen zet u hiervoor in?
 - **Indien nee:** wat zou er volgens u verbeterd moeten worden?

** Middelen: bijvoorbeeld wetgeving, aanzien, subsidies, kennis etc.*

Verloop beleidsvorming

- Kunt u beschrijven hoe het opstellen van een regionale programmering/het beleid voor een gebiedsproject verloopt?
 - Verloopt iedere regionale programmering volgens dezelfde patronen?
 - Zijn er onderdelen van de regionale programmering die een vaste aanpak moeten volgen? (Wettelijk verplicht)

Per stap bepalen of onderdeel informeel of formeel is.
- Hoe is de dynamiek/sfeer tussen de betrokken partijen in de samenwerking? *Cultuur binnen het gebiedsoverleg*
- Heerst onder de betrokken partijen consensus over de richting van het beleid? *Visie, conflicten*
- Waar moet het beleid volgens u naar toe werken en op welke manier kan dit bereikt worden?
- Slaagt het beleid er in uw optiek voldoende in de beleidsdoelstellingen te halen?
 - **Indien nee:** wat moet er veranderen?
 - **Indien ja:** wat zijn sterke onderdelen van het beleid?

Afsluiting

- Zijn er verder nog zaken over het Programma Versnelling Woningbouw die u met mij wilt delen?
- In het kader van vervolgonderzoek, kunt u wellicht een tip geven wie ik zou kunnen benaderen voor mijn onderzoek die werkt bij een gemeente of woningcorporatie en al veel met het Programma Versnelling Woningbouw gewerkt heeft?

Dan was dit het interview. Nogmaals hartelijk dank voor uw deelname!

Hebt u nog vragen? Zou u de onderzoeksresultaten willen ontvangen?

Bijlage 2: Codeboek

Het codeboek in deze bijlage bevat de codes die gebruikt zijn ter analyse van de afgenomen interviews. Alle interviews zijn in een apart ATLAS.ti-project geanalyseerd. De losse projecten zijn samengevoegd in één groot ATLAS.ti-project waarin de codes van ieder project samengevoegd zijn tot overkoepelende codes. Onderstaande afbeelding toont het codeboek met de overkoepelende codes van de samengevoegde analyses. De codes zijn ingedeeld in codegroepen. Achter iedere code is vermeld tot welke groep de code behoort.

| Code Groups | Name | Groups |
|---------------------|--|---------------|
| ◇◇ Actoren (3) | ○ ◇◇ actoren: coalities | [Actoren] |
| ◇◇ Beperkingen (9) | ○ ◇◇ actoren: conflicten | [Actoren] |
| ◇◇ Discoursen (4) | ○ ◇◇ beperking (overig) | [Beperkingen] |
| ◇◇ Hulpbronnen (10) | ○ ◇◇ Beperking aanvullende voorzieningen | [Beperkingen] |
| ◇◇ Spelregels (10) | ○ ◇◇ beperking: ambities (discoursen) | [Beperkingen] |
| | ○ ◇◇ beperking: capaciteit | [Beperkingen] |
| | ○ ◇◇ beperking: financiën | [Beperkingen] |
| | ○ ◇◇ beperking: procedures | [Beperkingen] |
| | ○ ◇◇ beperking: wet- en regelgeving | [Beperkingen] |
| | ○ ◇◇ beperking: tekort bouwlocaties | [Beperkingen] |
| | ○ ◇◇ beperkte bevoegdheden provincie | [Beperkingen] |
| | ○ ◇◇ discours: (beleids)visie | [Discoursen] |
| | ○ ◇◇ discours: gedeelde visie | [Discoursen] |
| | ○ ◇◇ discours: verschil in visie | [Discoursen] |
| | ○ ◇◇ discours: visie actor (op beleid) | [Discoursen] |
| | ○ ◇◇ financiële hulpbron: grondbezit | [Hulpbronnen] |
| | ○ ◇◇ financiële hulpbron: subsidies | [Hulpbronnen] |
| | ○ ◇◇ formeel: bevoegdheden | [Spelregels] |
| | ○ ◇◇ formeel: financiële structuren | [Spelregels] |
| | ○ ◇◇ formeel: procedures | [Spelregels] |
| | ○ ◇◇ formeel: wetgeving | [Spelregels] |
| | ○ ◇◇ hulpbron: (grond)bezit | [Hulpbronnen] |
| | ○ ◇◇ hulpbron: bemiddeling | [Hulpbronnen] |
| | ○ ◇◇ hulpbron: druk uitoefenen | [Hulpbronnen] |
| | ○ ◇◇ hulpbron: kennis(ondersteuning) | [Hulpbronnen] |
| | ○ ◇◇ hulpbron: netwerken | [Hulpbronnen] |
| | ○ ◇◇ hulpbron: subsidie | [Hulpbronnen] |
| | ○ ◇◇ hulpbron: toegang tot politieke invloed | [Hulpbronnen] |
| | ○ ◇◇ informeel: flexibiliteit | [Spelregels] |
| | ○ ◇◇ informeel: informele afspraken | [Spelregels] |
| | ○ ◇◇ informeel: omgangsnormen | [Spelregels] |
| | ○ ◇◇ informeel: politieke cultuur | [Spelregels] |
| | ○ ◇◇ informeel: toegankelijkheid | [Spelregels] |
| | ○ ◇◇ informeel: vertrouwen | [Spelregels] |
| | ○ ◇◇ juridische hulpbron | [Hulpbronnen] |

Bijlage 3: Beleidsanalyse Actieplan Wonen

Vanwege de hoge druk op de Nederlandse en Gelderse woningmarkt zet de provincie Gelderland in op de versnelling van de bouw van 45.000 woningen tot 2025. Om de woningproductie tot 2025 te versnellen en andere vraagstukken op de Gelderse woningmarkt aan te pakken heeft de provincie Gelderland het Actieplan Wonen opgezet (Provincie Gelderland, 2020). Met het Actieplan Wonen wil de provincie Gelderland een bijdrage leveren aan de oplossing van de woonproblematiek in de provincie. Het actieplan wonen heeft als motto 'sneller, betaalbaar, flexibel', verwijzend naar de drie hoofddoelstellingen: versnelling van de woningbouw, vergoten van het aantal betaalbare woningen en het vergroten van het aantal flexibele woonvormen.

Het Actieplan Wonen is in 2020 opgestart en heeft een looptijd van vijf jaar. In vijf jaar tijd moet de bouw van 45.000 woningen versneld worden. Dat betekent dat het actieplan vooral uit kortetermijnmaatregelen bestaat. In totaal zijn veertien actiepunten opgesteld die bijdragen aan het versnellen van de woningbouw, het vergroten van het aantal betaalbare woningen en/of het vergroten van het aantal flexibele woningen. Het Actieplan heeft een budget van dertig miljoen euro ter beschikking, waarvan 8,6 miljoen euro voor het versnellen van de bouw van 43.000 woningen en het waarborgen van voldoende harde plancapaciteit, 20,1 miljoen euro voor het vergroten van het aantal betaalbare woningen en 1,2 miljoen euro voor het realiseren van 2000 flexibele woningen (Provincie Gelderland, 2020).

Het Actieplan Wonen is opgesteld in nauwe samenwerking met stakeholders zoals gemeenten, woningcorporaties, projectontwikkelaars, bouwers en beleggers. De uitvoer van het actieplan verloopt ook in samenwerking met deze stakeholders. Jaarlijks wordt de voortgang van het actieplan geëvalueerd en worden aanpassingen gedaan indien dat nodig is. Het Actieplan Wonen kent daarom een dynamische aanpak (Provincie Gelderland, 2020).

Het Actieplan Wonen bestaat uit veertien concrete acties, verdeeld over de drie doelen:

Acties om de woningbouw te versnellen

1. Vijftig woningbouwprojecten versnellen
2. Zachte plannen omzetten in harde plannen
3. Procedures versimpelen
4. Van leegstand naar wonen met SteenGoed benutten
5. Ondersteunen bij herprogrammering
6. BouwAcademie oprichten
7. Conceptbouw ondersteunen

Acties voor betaalbaar wonen

8. Subsidieregeling betaalbare woningen instellen
9. Samenwerking voor middenhuur stimuleren
10. Doorstroming sociale huur bevorderen met makelaars- en verhuisbonus
11. KoopGarantfonds oprichten
12. Starterslening meefinancieren

Acties voor meer flexibele woonvormen

13. Handboek en projectsubsidies Flexwonen
14. Pool met flexibele woningbouwlocaties maken

Aangezien dit onderzoek zich richt op versnelling van de woningbouw is alleen gefocust op de acties ter versnelling van de woningbouw. Deze acties worden op de volgende pagina's toegelicht.

Actie 1: vijftig woningbouwprojecten versnellen

Bij het opstellen van het Actieplan Wonen zijn vijftig ‘doorbraakprojecten’ geselecteerd. Dit zijn projecten van minimaal honderd woningen met een harde planstatus die voor 2025 gerealiseerd kunnen zijn. Deze bouwprojecten liggen in de Gelderse gebieden met de hoogste woningbouwdruck. De lijst van vijftig doorbraakprojecten wordt jaarlijks aangevuld met nieuwe projecten met harde plannen. Om een doorbraak te forceren zet de provincie in op het wegnemen van knelpunten. De provincie biedt daarvoor expertise bij vergunningverleningen, met speciale aandacht voor stikstofvergunningen en specifieke wet- en regelgeving. Verder biedt de provincie personele ondersteuning en ondersteuning middels advies of onderzoek (Provincie Gelderland, 2020).

Actie 2: zachte plannen omzetten in harde plannen

In de regio Foodvalley voorzien harde plannen niet in de toekomstige uitbreidingsbehoefte. Het aantal harde bouwplannen neemt bovendien snel af door de hoge bouwproductie in de regio. De provincie zet in op samenwerking in een vroeg stadium tussen regiogemeenten en marktpartijen zodat bouwplannen met een zachte status zonder vertraging door lange onderhandelingsprocessen kunnen worden omgezet in harde plannen. In de andere Gelderse regio’s voorzien de harde plannen voldoende in de toekomstige behoefte, waardoor deze actie alleen in de regio Foodvalley speelt (Provincie Gelderland, 2020).

Actie 3: procedures versimpelen

Het ontwikkelproces in de woningbouw duurt lang en kent veel complexe procedures. De provincie zet daarom in op het versimpelen en versnellen van procedures. Zo heeft de provincie de procedures om woningen te splitsen vereenvoudigd door een handboek en juridische regeling op te stellen met een duidelijk kader of opsplitsing wel of niet wenselijk is. De provincie biedt bijvoorbeeld ook expertise en advies bij de omgang met parkeernormen. Verder wordt ondersteund met capaciteit en kennis bij vergunningaanvragen en verleningen (Provincie Gelderland, 2020).

Actie 4: SteenGoed Benutten

Via het programma SteenGoed Benutten zet de provincie in op het uitbreiden van de woningvoorraad door herstructurering en vernieuwing van leegstaande panden, of panden waarvoor leegstand dreigt. Steengoed Benutten is bedoeld voor herontwikkelings- en transformatieprojecten in bebouwd gebied, waarbij de provincie vanaf het begin van het project tot de afronding betrokken blijft. De ondersteuning van de provincie is voor ieder project maatwerk. Er wordt een integrale aanpak opgesteld voor het vastgoed en de omgeving. SteenGoed Benutten omvat diverse subsidieregelingen zoals voor procesondersteuning en collectieve wooninitiatieven, een programma om particuliere initiatieven te ondersteunen en expertise-inzet van de provincie. Met de subsidieregeling voor collectieve wooninitiatieven heeft de provincie speciale aandacht voor nieuwe woonvormen zoals woonverenigingen of wooncoöperaties (Provincie Gelderland, 2020).

Actie 5: ondersteunen bij herprogrammering

Het Actieplan Wonen ondersteunt gemeenten bij het de- of herprogrammeren van ongewenste plannen met een harde status, zodat ruimte ontstaat voor nieuwe harde plannen. De provincie stelt hiervoor financiële middelen beschikbaar om expertise in te schakelen (Provincie Gelderland, 2020).

Actie 6: BouwAcademie oprichten

Om het personeelstekort in de bouw te verminderen en mensen toe te voegen die kunnen werken met nieuwe bouwmethoden zoals conceptbouw wordt samen met scholen, bouwbedrijven en woningbouwcorporaties een Gelderse BouwAcademie opgericht. Hiermee wordt ingezet op kennisontwikkeling en innovatie in de bouw (Provincie Gelderland, 2020).

Actie 7: conceptbouw ondersteunen

De provincie zet in op het sneller bouwen van woningen middels conceptbouw. De methode van conceptbouw is nog relatief nieuw. De provincie wil daarom gemeenten, corporaties en bouwers bij elkaar brengen en ondersteunen met menskracht en een handreiking voor effectief opdrachtgeverschap zodat sneller een omslag van experiment naar bouw gemaakt kan worden (Provincie Gelderland, 2020).

Werken met regionale woonagenda's

Het Actieplan Wonen werkt met de indeling van de provincie Gelderland in acht bestuursregio's. Iedere Gelderse regio is verplicht een woonagenda op te stellen waarin afspraken worden gemaakt over de woonambities van de regio en de uitvoering daarvan. In de praktijk betekent dit dat afspraken worden gemaakt over een integrale aanpak van de bestaande woningvoorraad aan de hand van thema's zoals betaalbaarheid van woningen en zorg en wonen. Daarnaast worden afspraken gemaakt over de uitbreiding van de woningvoorraad: plannen voor uitbreidingen en het type en aantal woningen dat gebouwd wordt in de regio. Ook worden in de regionale woonagenda afspraken gemaakt over de monitoring van de woningmarkt, zodat tijdig ingespeeld kan worden op veranderingen in de woningmarkt wanneer dat nodig is. De woonagenda wordt opgesteld door de gemeenten in de regio in samenwerking met woningcorporaties, bewoners en andere spelers op de woningmarkt, zoals projectontwikkelaars. Bij het opstellen moet een vast patroon gevolgd worden van analyse, visie en afspraken. In de analyse wordt de woningmarkt inzichtelijk gemaakt. Aan de hand van deze analyse worden de opgaven voor de woningmarkt vastgesteld. Vervolgens worden de ambities omtrent wonen in een toekomstvisie vastgelegd. Op basis van de ambities worden afspraken gemaakt over het realiseren van deze ambities. Een ander onderdeel van de regionale woonagenda is de monitoring van de woningmarkt, inclusief gerealiseerde woningen en planvoorraad. Ook bij de monitoring zijn diverse partijen betrokken. Naast gemeenten en de provincie zijn dat onder andere bouwers, projectontwikkelaars en woningcorporaties. Uiteindelijk stelt de provincie de woonagenda vast. De regionale woonagenda is vervolgens leidend bij het begeleiden en beoordelen van ruimtelijke plannen (Provincie Gelderland, z.d. b).

Bijlage 4: Beleidsanalyse Programma Versnelling Woningbouw

De provincie Utrecht kampt met een groot woningtekort, in 2020 lag het woningtekort in de provincie op 32.500 woningen (Provincie Utrecht, z.d. a). Daarnaast stijgen de huizenprijzen in de provincie waardoor het voor woningzoekenden steeds moeilijker wordt om een huis te vinden. Veel woningzoekenden met een laag en middeninkomen krijgen hun hypotheek nauwelijks rond en hebben moeite met het vinden van een geschikte woning. Tot en met 2024 zet de provincie Utrecht daarom in op het realiseren van 10.000 woningen per jaar, waarvan de helft in het middeldure en sociale segment. Dit doet de provincie via het Programma Versnelling Woningbouw, dat hiervoor een budget van twintig miljoen euro ter beschikking heeft. Het voorgaande versnellingsbeleid, de Actieagenda Woningmarkt 2018-2021, wordt opgenomen in het Programma Versnelling Woningbouw (Provincie Utrecht, 2020b).

De verantwoordelijkheid voor de woningbouw ligt grotendeels bij gemeenten. De provincie zet in op een regionale aanpak. Via kennis, samenwerking en financiële ondersteuning kan de provincie een rol verwerven in het woningbouwproces. De focus van het Programma Versnelling Woningbouw ligt op grote projecten waar veel woningen te realiseren zijn, dit zijn projecten met vijfhonderd of meer woningen. De ondersteuning van de provincie bestaat vooral uit kennis, capaciteit, subsidies en leningen. Het Programma Versnelling Woningbouw is opgezet in samenwerking met diverse stakeholders betrokken in het woningbouwproces zoals gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen via interviews en kennissessies. De resultaten van het programma worden gemonitord en wanneer nodig wordt het programma aangepast (Provincie Utrecht, 2020b).

Het Programma Versnelling Woningbouw omvat vier programmalijnen waarin de doelen van het programma verwerkt zijn:

Programmalijn 1: Versnelling van de Woningbouw

Programmalijn 2: Versterken van het sociaal- en middensegment

Programmalijn 3: Optimaal benutten van de bestaande woningvoorraad

Programmalijn 4: Het opstellen van een kennisbank

De doelstelling van iedere programmalijn is uitgewerkt via subdoelstellingen. Aangezien dit onderzoek zich richt op versnelling van de woningbouw is alleen gefocust op de subdoelen ter versnelling van de woningbouw. Deze subdoelen worden hieronder toegelicht.

De programmalijn *versnelling van de woningbouw* omvat vier subdoelen:

1. Harde plancapaciteit tot uitvoering brengen
2. Zachte plancapaciteit omzetten in harde plancapaciteit
3. Versterken samenwerken overheden en marktpartijen om knelpunten op te lossen
4. Meer faciliteren (nieuwe) woonvormen

Subdoel 1: harde plancapaciteit tot uitvoering brengen

In overleg met de samenwerkingspartners (gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen) worden projecten geselecteerd waar de provincie intensieve ondersteuning gaat verlenen middels expertise en financieringsinstrumenten. Projecten worden versneld door knelpunten weg te nemen. Het programma Versnelling Woningbouw wil hiervoor een aanjaagteam opzetten met verschillende experts die bij kunnen dragen aan het versnellen en verhogen van de woningproductie, door middel

van kennisdeling, het inzetten van contacten en bemiddeling. Daarnaast wil het programma een woningmarktregisseur aanstellen die onafhankelijk kan bemiddelen tussen stakeholders in het woningbouwproces en deze bij elkaar kan brengen. Ook via subsidies kunnen knelpunten weggenomen worden, bijvoorbeeld subsidies voor het uitplaatsen van hinderlijke bedrijven. Het Programma Versnelling Woningbouw gebruikt het proces van regionaal programmeren om woningbouwprojecten te selecteren die intensief ondersteund zullen worden (Provincie Utrecht, 2020b).

Subdoel 2: zachte plancapaciteit omzetten in harde plancapaciteit

Door knelpunten op te sporen en weg te nemen en samenwerking tussen marktpartijen te verbeteren wil de provincie zorgen dat er voldoende harde plancapaciteit is. Dit is cruciaal om een continue bouwstroom te kunnen handhaven. Het Programma Versnelling Woningbouw zet in op het proactief opsporen van knelpunten en het oplossen daarvan. Er worden mogelijkheden gezocht om op korte termijn nieuwe plancapaciteit te genereren via experimenteergebieden. Sommige gemeenten ontbreekt het aan capaciteit en of middelen om zachte plannen om te zetten in harde plannen. Het Programma Versnelling Woningbouw stelt hier subsidie voor beschikbaar (Provincie Utrecht, 2020b).

Subdoel 3: versterken samenwerken overheden en marktpartijen om knelpunten op te lossen

Samenwerking tussen overheden en marktpartijen vindt vooral plaats op projectniveau, terwijl het voor het tijdig inspelen op een veranderende woningmarkt noodzakelijk is dat overheden en marktpartijen snel contact met elkaar kunnen opnemen. Het Programma Versnelling Woningbouw zet in op het versterken van de samenwerking op lokaal en regionaal niveau via samenwerkingstafels en -akkoorden (Provincie Utrecht, 2020b).

Subdoel 4: meer faciliteren (nieuwe) woonvormen

Het Programma Versnelling woningbouw onderzoekt de opties voor flexibele of tijdelijke woonvormen die op korte termijn de krapte op de woningmarkt kunnen verminderen. Vooralsnog worden de mogelijkheden op het gebied van nieuwe woonvormen en flexwonen onderzocht. Indien deze woonvormen potentie hebben worden deze concepten gepromoot via kennisoverdracht door bijeenkomsten te organiseren, en door het opstellen van een handboek met procestips (Provincie Utrecht, 2020b).

Werken met regionaal programmeren

In het licht van de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet heeft de provincie Utrecht een nieuwe systematiek geïntroduceerd voor woon- en werklocaties. Via regionaal programmeren maakt de provincie afspraken met gemeenten (en eventuele betrokken stakeholders) over woningbouw en werklocaties. Voor het regionaal programmeren werkt de provincie met drie regio's: U16, regio Amersfoort en regio Foodvalley. Samen met de gemeentes wordt een aanpak voor elke regio opgesteld (Provincie Utrecht, 2020a). Het Programma Versnelling Woningbouw houdt dezelfde regio's aan in haar werkwijze. Doordat de provincie in een vroeg stadium betrokken is bij het verkennen van locaties ontstaat snel duidelijkheid of een beoogde locatie kansrijk is of niet. In de gesprekken tussen provincies en gemeenten wordt zo een afgestemd regionaal programma opgesteld dat tegemoetkomt aan de regionale woningbehoefte. Aan de hand van het regionaal programmeren met de drie regio's wordt een capaciteit voor de bouw van 10.000 woningen per jaar in de provincie gerealiseerd. Hierbij wordt een plancapaciteit van 130% aangehouden, omdat een deel van de plannen over het algemeen in een

later stadium afvalt. Naast de kwantitatieve doelstellingen zet de provincie bij het regionaal programmeren ook in op het maken van afspraken over negen provinciale ambities, waaronder integrale stedelijke kwaliteit, 50% sociale en middeldure woningbouw, groenontwikkeling, energieneutrale nieuwbouw, klimaatadaptatie en circulariteit (Provincie Utrecht, 2020a). Het regionaal programmeren is geen onderdeel van het Programma Versnelling Woningbouw, maar het programma maakt wel gebruik van de uitkomsten en afspraken van het regionaal programmeren. Het regionaal programmeren vormt daarom een belangrijke basis voor het Programma Versnelling Woningbouw.