

Op zoek naar een Gelders woonbeleid op maat

Een vergelijkend onderzoek naar sturingsvormen voor provinciaal woonbeleid

Milou Pollemans
Studentnummer: 0813443

Product: Masterthesis
Opleiding: Master Planologie
Begeleider: Dhr. B. Hendrixx

Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen

Juni 2013



Colofon:

Titel:

Op zoek naar een Gelders woonbeleid op maat.

Een vergelijkend onderzoek naar sturingsvormen voor provinciaal woonbeleid

Onderwijsinstantie

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Sectie Geografie, Planologie en Milieu
Thomas van Aquinostraat 3
6525 GD Nijmegen
T: (024) 3611925

Radboud Universiteit Nijmegen



Thesis begeleider Radboud Universiteit:

Dhr. B. Hendriks

Tweede lezer:

Dhr. E. van der Krabben

Stageorganisatie:

Provincie Gelderland
Afdeling Ruimte en Bereikbaarheid
Team Wonen
Markt 11
6811 CG Arnhem
T: (026)2599111


provincie
Gelderland

Thesis begeleider provincie Gelderland:

Dhr. L. van Eijsden

Auteur:

Milou Pollemans
0813443
Lange Hezelstraat 45
6511 CC Nijmegen
T: 06-42502194
miloupollemans@hotmail.com

Juni 2013

“The future will not lie with markets, or hierarchies or networks but with all three and the trick will not be to manage contracts or steer networks but to mix the three systems effectively when they conflict with and undermine one another”

(Fleming & Rhodes, 2005, p. 203).



Voorwoord

Deze masterthesis heb ik geschreven ter afronding van de master Planologie. Tijdens het typen van dit voorwoord besef ik dat de afronding van dit laatste onderdeel van de studie voor mij persoonlijk grote gevolgen heeft. Het betekent niet alleen dat ik mezelf niet langer student mag noemen, maar ook dat het werkende leven daadwerkelijk begint, of beter gezegd, het is al begonnen.

In 2008 ben ik als 'westerling' naar het oosten verhuisd om de studie Sociale Geografie te volgen. Na de bachelorfase bleken mijn interesses in o.a. volkshuisvesting en stedelijke vernieuwing meer aan te sluiten bij de planologische leerstoel. De keuze om na de bachelor Sociale Geografie over te stappen naar de master Planologie, met als specialisatie Vastgoed & Grondmanagement, was daardoor snel gemaakt. Na een periode van vier maanden meegewerkt te hebben bij adviesbureau BRO werd ik nieuwsgierig naar het reilen en zeilen bij een publieke organisatie. Met veel plezier heb ik de afgelopen zes maanden stage gelopen bij het team wonen van de provincie Gelderland. Mijn stageperiode bij de provincie Gelderland heb ik ervaren als een zeer leerzaam. Tot mijn vreugde is mij bij deze organisatie na afloop van mijn stageperiode een baan aangeboden.

Dit voorwoord wil ik graag gebruiken om een aantal mensen hartelijk te danken voor hun tijd, kennis en inlevingsvermogen. Ten eerste mijn collega's van het team wonen en in het bijzonder mijn begeleider Lucas van Eijnsden. Met hem heb ik heel Nederland doorkruist op zoek naar empirische data. Met succes. Ik wil ook mijn begeleider van de Radboud universiteit Bas Hendriks bedanken. Na elk gesprek had ik weer een boost aan motivatie om verder te werken. Zijn kritische vragen hebben mij geholpen de kwaliteit van dit onderzoek te verbeteren. Ik wil natuurlijk ook mijn respondenten bedanken voor hun tijd en inzet, ondanks hun volle agenda's. Ten slotte wil ik mijn naasten bedanken, zij hebben mij gemotiveerd, afgeleid en met veel liefde gesteund.

Veel plezier met het lezen van deze masterthesis.

Milou Pollemans
Nijmegen, juni 2013



Samenvatting

De Nederlandse woningmarkt zit anno 2006 op slot (Buiten Van Dalen, Eiffinger, Koedijk, Teulings & Van Witteloostuijn, 2006). De woningmarkt is een zeer complexe markt; zowel economische, demografische als politieke ontwikkelingen zijn erop van invloed. De overheid heeft altijd een grote rol gespeeld op deze markt. Zij wordt echter steeds afhankelijker van andere partijen in de samenleving (Van 't Klooster, 2006). Het is duidelijk dat zonder coördinatie chaos en inefficiëntie ontstaat. De discussie ontstaat pas wanneer we het hebben over wat *de beste* manier is van coördineren (Thompson, Frances, Levačić & Mitchell, 1991). In dit onderzoek staat het coördinatieprobleem van provinciale overheden op de Nederlandse woningmarkt centraal. Er wordt een antwoord gezocht op de vraag:

Welke sturingsvorm(en) zijn het meest geschikt voor provincies om de problematiek op de woningmarkt aan te pakken en hoe kan deze rol gespecificeerd worden voor Gelderland?

Modellen van coördinatie

De literatuur draagt drie basisvormen van sturing aan: markt, hiërarchie en netwerken. Neoklassieke economen zien de markt als een mechanisme om tot de perfecte coördinatie van vraag en aanbod te komen. De markt wordt omschreven als een spontaan coördinatiemechanisme waarbij de prijs bepalend is voor de productie en uitwisseling. Concurrentie tussen partijen zorgt ervoor dat goederen en diensten voor de laagst mogelijke prijs worden geproduceerd. De markt is getypeerd als een efficiënt coördinatiemechanisme. De institutionele benadering benadrukt dat de markt alleen onder bepaalde voorwaarden een efficiënt mechanisme is. Bovendien gaan er hoge transactiekosten gepaard met dit coördinatiemechanisme en is de kans op sociaal ongelijke uitkomsten groot (Levačić, 1991).

De welvaartseconomische benadering ziet het bestaan van marktfalen als een rechtvaardiging om als overheid in te grijpen in de markt. Betrouwbaarheid, transparantie en effectiviteit zijn positieve factoren die gerelateerd zijn aan de hiërarchische vorm van sturen. De overheid is echter niet altijd in staat om hiërarchisch te sturen. De overheid is in toenemende mate afhankelijk van actoren buiten diens controle en beschikt niet altijd over de juiste middelen (Van 't Klooster, 2006). Bij hiërarchie is weinig aandacht voor de proceskosten, waardoor dit mechanisme zeer kostbaar kan worden. Bovendien wordt de overheid vaak gezien als een stijve organisatie die weinig ruimte overlaat voor initiatieven en creativiteit (Considine & Lewis, 2003).

Thompson et al. (1991) voegen aan de twee bestaande modellen, markt en hiërarchie, een derde model van coördinatie toe. Dit wordt het netwerkmodel genoemd. Het coördinatiemechanisme ligt hier niet bij de prijs of bij een administratief mechanisme, maar bij vertrouwen, afspraken en onderhandelingen tussen actoren. Governance netwerken worden vaak geprezen om hun potentiële bijdrage aan een effectief en efficiënt bestuur (Sørensen & Torfing, 2009). In dit onderzoek wordt echter benadrukt dat de mate van effectiviteit en democratische legitimiteit van governance netwerken afhankelijk is van de manier waarop de relatief zelf-regulerende governance netwerken worden 'metagoverned' door publieke autoriteiten of private actoren (Sørensen & Torfing, 2009).

Metagovernance

Elke sturingsvorm heeft voor- en nadelen. Mijn argumentatie is dat een juiste combinatie van deze verschillende sturingsmodellen kan leiden tot de meest voor het doel geschikte vorm van coördinatie. Volgens Jessop (2003) zijn alle modellen van coördinatie geneigd om te falen. Metagovernance ziet Jessop als een alternatieve multi-perspectieve benadering van sturen om te kunnen reageren op signalen van falen van coördinatie. De essentie van metagovernance is dat je de drie basissturingsvormen hiërarchie, markt en netwerken snapt, kunt toepassen, en dat je dat doet vanuit een helikopterperspectief (Meuleman, 2009).

Sørensen (2006) maakt een onderscheid in vier typen instrumenten van metagovernance: *hands-off framing van zelfbestuur*, *hands-off storytelling*, *hands-on faciliteren en supporten* en *hands-on participeren*. Metagovernance is het meest succesvol als de hands-off en hands-on instrumenten worden gecombineerd.

Het provinciale woonbeleid

Rijk, IPO en VNG (2009) omschrijven de taak van de provinciale overheden op de woningmarkt als een bovenregionale regierol. Voor dit onderzoek is een inventarisatie gemaakt van het woonbeleid van alle Nederlandse provincies. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de woningmarkt niet bestaat. De problematiek op de regionale woningmarkten verschilt. Elke provincie geeft dan ook op een andere manier invulling aan haar woonbeleid.

In dit onderzoek is de typologie van metagovernance gebruikt om het woningmarktinstrumentarium van Gelderland en Noord-Brabant te ordenen en te vergelijken. Op basis van de case studies kan worden geconcludeerd dat de problematiek op de Gelderse en Brabantse woningmarkt verschilt. Gelderland ervaart vooral de afname van de transacties in de bestaande voorraad als problematisch. De nieuwbouwproductie ligt op het gewenste niveau. De provinciale woningbehoefteramingen van Noord-Brabant worden daarentegen niet gehaald. Dit verschil is een mogelijke verklaring voor het gedifferentieerde woonbeleid. De provincie Noord-Brabant heeft de afgelopen jaren sterk ingezet op het stimuleren van de woningbouwproductie. In Gelderland was dat niet nodig, daar zien we het tegengestelde beeld van enigszins op de rem trappen.

De conclusie van dit onderzoek is dat Gelderland en Noord-Brabant vooral gebruik maken van de typen instrumenten van metagovernance die zijn gerelateerd aan de sturingsvormen hiërarchie en markt. De sturingsvorm governance netwerken is in het woonbeleid van beide provincies een 'ondergeschoven kindje'. Dit is een gemiste kans. Het besef groeit dat de problematiek op de woningmarkt niet kan worden opgelost door de overheid alleen. De tegenvallende effecten van de forse stimuleringsmaatregelen voor Noord-Brabant zijn hier een goed voorbeeld van.



Inhoudsopgave

1	Inleiding	
1.1	Achtergrond	12
1.1.1	Invloeden op de woningmarkt	13
1.1.2	Ruimtelijke ordening op een keerpunt	13
1.1.3	De rol van de provincie	14
1.2	Doel- en probleemstelling	14
1.3	Relevantie van het onderzoek	15
1.3.1	Maatschappelijk	15
1.3.2	Wetenschappelijk	15
1.4	Leeswijzer	16
2	Sturingsvormen van het openbaar bestuur	
2.1	Markt	18
2.1.1	Marktfalen	19
2.2	Hiërarchie	19
2.2.1	Tekortkomingen van de staat	20
2.3	Netwerken	21
2.3.1	Een verschuiving van 'government' naar 'governance'	21
2.3.2	De hedendaagse vorm: governance netwerken	24
2.3.3	Differentiatie in de drie modellen van sturing	28
2.4	Metagovernance	30
2.4.1	Typen metagovernance	31
2.4.2	De rol van metagovernor	32
3	Methoden	
3.1	Onderzoeksstrategie	35
3.2	Onderzoeksmethoden	36
3.2.1	Bureauonderzoek	36
3.2.2	Case study	37
3.3	Dataverzamelmethode	38
3.4	Verwerking van de gegevens	40
3.5	Betrouwbaarheid en validiteit	40
3.5.1	Betrouwbaarheid	41
3.5.2	Validiteit	41

4	Analyse	
	4.1 De woningmarkt	43
	4.1.1. Sturing op de woningmarkt	45
	4.1.2 De rol van de provincie	47
	4.1.3 Het provinciale instrumentarium	48
	4.1.4 Differentiatie in het provinciale woonbeleid	50
	4.1.5 Resumé	50
	4.2 Provincie Gelderland	51
	4.2.1 De regionale woningmarkt	51
	4.2.2. Problemen huidig woonbeleid Gelderland	53
	4.2.3 Het provinciale instrumentarium	55
	4.2.4 Conclusie provincie Gelderland	58
	4.3 Provincie Noord-Brabant	60
	4.3.1 De regionale woningmarkt	60
	4.3.2 Problemen huidig woonbeleid Noord-Brabant	62
	4.3.3 Het provinciale instrumentarium	63
	4.3.4 Conclusie provincie Noord-Brabant	66
	4.4 Conclusie op basis van de case studies	67
5	Conclusie	
	5.1 Conclusie	69
	5.1.1 De Nederlandse woningmarkt	69
	5.1.2 Het Gelderse en Brabantse woonbeleid	70
	5.1.3 Governance netwerken: een 'ondergeschoven kindje'	72
	5.1.4 Een Gelders woonbeleid op maat	72
	5.2 Aanbevelingen	73
	5.2.1 Voor de praktijk	73
	5.2.2 Voor vervolgonderzoek	73
	5.3 Kritische reflectie	73
	Literatuurlijst	76
	Bijlage 1: Voorbeeld interviewhandleiding	85
	Bijlage 2: Kwantitatieve inventarisatie provinciaal woonbeleid	86
	Bijlage 3: Kwalitatieve inventarisatie provinciaal woonbeleid	88



Inleiding

HOOFDSTUK 1

In de wetenschappelijke literatuur wordt de woningmarkt vaak omschreven als een bijzondere en complexe markt (Besseling, Bovenberg, Romijn & Vermeulen, 2008; Kraan & Lever, 2006; CPB, 1999). De woningmarkt staat sterk in relatie tot andere markten zoals de grond-, de arbeids- en de transportmarkt. Daarbij wordt de woningmarkt gekenmerkt als een voorraadmarkt waardoor vraag en aanbod niet gemakkelijk op elkaar aansluiten (Kraan & Lever, 2006). In de woningmarkt gaat veel geld om. Woonlasten zijn doorgaans de grootste kostenpost van huishoudens (Besseling et al., 2008). De grote maatschappelijke belangen die spelen op de woningmarkt, waarover de politieke opvattingen sterk uiteenlopen, maken deze markt zeer complex (Kraan & Lever, 2006). Het is daarom niet verwonderlijk dat overheden wereldwijd ingrijpen in de woningmarkt. De mate van overheidsingrijpen verschilt per land (Besseling et al., 2008).

1.1 Achtergrond

Met de Woningwet in 1901 start de betrokkenheid van de rijksoverheid met volkshuisvesting in Nederland (Zandstra, 2010). De mate van overheidsbemoeienis met het woonbeleid, wisselt in Nederland door de decennia heen. Voor de Tweede Wereldoorlog werd volkshuisvesting decentraal geregeld (CPB, 1999). Woonbeleid was in die tijd vooral een zaak van gemeenten, met de rijksoverheid op grote afstand. De jaren 60 stonden in het teken van de wederopbouw van Nederland. Begin jaren 70 werd een hogere woonkwaliteit voor alle lagen van de bevolking als een belangrijke taak van het Rijk gezien. Bezuinigingen op de overheidsuitgaven eind jaren 80 waren een oorzaak voor de omslag in het denken over het volkshuisvestingbeleid. Het motto werd 'meer markt, minder overheid' (Zandstra, 2010; Kraan & Lever, 2006). Het maatschappelijk debat over de mate van overheidsingrijpen op de woningmarkt is nog steeds actueel. Zeker in het huidige politieke klimaat waarin de marktwerking centraal staat (Elsinga, Haffner & Van der Heijden, 2006).

Het 'markt versus overheid'-debat bestaat al decennia lang. De centrale vraag in dit debat is bij wie het coördinatievermogen voor de ruimtelijke inrichting ligt. Tijdens en na de Tweede Wereldoorlog was het onderscheid tussen aan de ene kant de aanhangers van meer marktwerking, de liberalisten, en aan de andere kant de aanhangers van meer overheidsinterventie, de socialisten, veel groter dan tegenwoordig (Buitelaar, 2003). Van Mierlo (2001) stelt dat we in Nederland niet meer kunnen spreken van een 'modeleenvoud' van slechts twee institutionele arrangementen, overheid óf markt.

De literatuur maakt onderscheid tussen drie vormen van coördinatie. Thompson et al. (1991) voegen aan de twee bestaande modellen, markt en hiërarchie, een derde toe. Dit wordt het netwerkmodel genoemd. Hierin ligt het coördinatievermogen niet bij de prijs of bij een administratief mechanisme, maar bij vertrouwen, afspraken en onderhandelingen tussen partijen (Thompson et al., 1991). Thompson et al. (1991) benadrukken dat er geen strikt onderscheid is tussen de drie vormen van coördinatie. Er worden vaak mengvormen gehanteerd, die elementen bevatten uit twee of alle modellen. Lai (1994) stelt dat de keuze tussen markt en overheid, die we volgens Buitelaar (2003) kunnen vervangen door de keuze tussen markt, netwerk en hiërarchie, afhangt van de context en niet algemeen te bepalen is.

1.1.1 Invloeden op de woningmarkt

Anno 2006 zit de Nederlandse woningmarkt op slot (Buiten et al., 2006). De huizenprijzen zijn, na een periode van ongekeerde hoogte, scherp neerwaarts gecorrigeerd. Woningprijzen worden met name bepaald door de vraag (Baugnet, Butzen, Cheliout, Melijn & Wibaut, n.d.). Demografische en economische ontwikkelingen zijn van invloed op de vraag naar woningen. Van belang is een goed onderscheid te maken tussen effecten van economische schommelingen en demografische ontwikkelingen, omdat de duur van het effect verschilt. Van der Krabben (2011) stelt dat de problemen die veroorzaakt zijn door de financiële en economisch crisis weliswaar ernstig zijn, maar toch als een conjunctureel probleem gezien kunnen worden. Demografische ontwikkelingen met invloed op de woningmarkt zijn meer structureel van aard.

De demografische ontwikkelingen zijn onder andere de afname van de bevolkingsgroei, de afnemende (potentiële) beroepsbevolking en het toenemende aantal ouderen. Economische ontwikkelingen zoals stagnatie in de koopsector en afname van nieuwbouw zijn het gevolg van de economische crisis (Provincie Gelderland, 2011a). Economische factoren als het huishoudensinkomen en het vertrouwen in de woningmarkt, kunnen positief veranderen als het beter met de economie gaat.

Behalve veranderingen in economie en demografie zijn ook politieke besluiten van invloed op de woningmarkt. Als voorbeeld het staatssteunbesluit corporatiesector van de Europese Commissie, waarin bepaald is dat slechts tien procent van de huurders meer mag verdienen dan de corporatiedoelgroep. Het modaal bruto jaarinkomen van ca. € 33.600 hanteert de Commissie ter afbakening. Voor huishoudens met een bruto jaarinkomen boven de € 33.600 tot ca. € 43.000 is kopen door de veel hogere maandlasten meestal geen optie. Door dit besluit vallen deze huishoudens de komende jaren naar verwachting geleidelijk tussen wal en schip (Provincie Gelderland, 2011a).

1.1.2 Ruimtelijke ordening op een keerpunt

De ruimtelijke ordening in Nederland heeft zich vanaf 1950 gekenmerkt door groei. Er werden lange tijd nieuwe woonwijken, steden en werklocaties ontwikkeld. De genoemde economische en demografische ontwikkelingen dragen ertoe bij dat de komende decennia nog nauwelijks sprake is van groei. In sommige regio's slaat de groei zelfs om in krimp (Van der Krabben, 2011). Dit betekent dat groeidenken niet meer past bij de huidige omstandigheden op de woningmarkt. In verschillende delen van Nederland geldt echter, dat er een overcapaciteit aan bouwplannen is. Dit houdt in dat er meer woningbouwmogelijkheden in (voorgenomen) bestemmingsplannen zijn, dan dat er de komende tien jaar vraag naar woningen zal zijn. Als deze bestemmingsplannen worden uitgevoerd, dan leidt dit tot leegstand op andere locaties (Provincie Gelderland, 2011a).

Ook blijkt dat het type huizen dat gepland staat niet altijd past bij het type woningen waar vraag naar is. Dit leidt tot een tekort aan betaalbare koopwoningen, lange wachttijden in de huursector en in de toekomst een tekort aan ouderenhuisvesting (Buiten et al., 2006). De mate waarin deze problemen zich voordoen kan per gemeente verschillen, het hangt onder andere af van de situatie op de lokale en regionale woningmarkt (Van Kleef, 2006).

Van der Krabben (2011) stelt dat gebiedsontwikkeling steeds complexer wordt. Er worden miljardeninvesteringen gedaan, met nog vele onzekerheden over de opbrengsten. Die onzekerheden hangen samen met de toegenomen complexiteit van projecten. Er zijn veel partijen die in het proces betrokken dienen te worden, zoals: vele overheden, marktpartijen, belangenorganisaties, en ook bewoners willen een stem hebben. Sanders (2010) stelt tevens, in zijn promotieonderzoek aan de Universiteit Twente, dat vooral complexe beleidsproblemen in het openbaar bestuur niet meer exclusief voorbehouden zijn aan de markt of de overheidshierarchie. In een toenemende mate worden deze complexe beleidsproblemen aangepakt in netwerken, die worden gekenmerkt door een multi-actor governancestructuur.

Volgens Meuleman (2008) beseffen overheden, meer dan in het verleden, dat ze complexe maatschappelijke problemen niet meer zelfstandig kunnen oplossen. Zij beroepen zich op samenwerking met andere publieke organisaties, private partijen en non-profit organisaties. Meuleman betoogt dat publieke organisaties die zich niet aan de nieuwe situatie aanpassen 'in trouble' (p.5) zijn. Meuleman stelt bovendien dat er niet één nieuwe situatie is.

'Sometimes the public and societal ask for clear authoritative guidance, sometimes they want efficient public services, and in other cases they demand to be intensively involved in the preparation or execution of government measures. Frequently, they want it all' (p.5).

Dit leidt tot een complex coördinatieprobleem. Door de 'fuzzy boundaries' wordt het onduidelijk waar publieke organisaties voor staan en wat zij als hun verantwoordelijkheid zien (Meuleman, 2008). In dit onderzoek staat het coördinatieprobleem van provinciale overheden op de Nederlandse woningmarkt centraal.

1.1.3 De rol van de provincie

In 1848 wordt 'het huis van Thorbecke' geïntroduceerd door de liberale staatsman met de gelijkkluidende naam. Het Nederlandse overheidsapparaat wordt sinds die tijd ingedeeld in drie lagen: het Rijk, ook wel de centrale overheid genoemd, en daarnaast de provincies en de gemeenten – samen bekend als de decentrale overheden (Allers & De Kam, 2010). De indeling van verantwoordelijkheden loopt langs een hiërarchische lijn van Rijk via provincie naar gemeente. Deze indeling van het Nederlands openbaar bestuur staat steeds meer ter discussie. Deze discussie komt vooral op gang door de gecompliceerde wet- en regelgeving van de drie bestuurslagen, waardoor de verantwoordelijkheden steeds onduidelijker worden. De ontwikkeling van de bestuursregio's en de komst van de mondige burger in de jaren zestig wakkeren deze discussie nog meer aan (Balemans, n.d.).

De provincie speelt als middenbestuur een grote rol in de afstemming van beleid tussen de drie bestuurslagen. De laatste kabinetten willen het ruimtelijke beleid meer decentraliseren. Provincies en gemeenten zijn steeds belangrijker in de ruimtelijke ordening. De taak van de provincie wordt in de Woonvisie van het kabinet (2011) omschreven als een bovenregionale regierol. Door de huidige ontwikkelingen op de woningmarkt is de rol van de overheden, en met name die van de provincie, nog enigszins onduidelijk.

1.2 Doel- en probleemstelling

In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen de basisstuuringsvormen markt, hiërarchie en netwerken. Rhodes (2000) stelt dat de markt wordt gekarakteriseerd door prijzen en competitie en hiërarchie door autoriteit en regels, netwerken kenmerken zich dan door vertrouwen en diplomatie. Volgens Meuleman (2008) staan overheden voor een *trilemma* (markt, hiërarchie óf netwerken). Dit leidt tot een complex coördinatieprobleem, waarbij onduidelijk is waar zij voor staan en wat ze als hun verantwoordelijkheid zien. In dit onderzoek staat de rol van provinciale overheden op de woningmarkt centraal. De woningmarkt is de laatste jaren vaak in het nieuws. Kwantitatief en kwalitatief is er sprake van een *mismatch* tussen vraag en aanbod van woningen. Er is een tekort aan woningen en het type dat wordt aangeboden, sluit niet aan bij de vraag (Van Asselt & Gradus, 2009). Deze problemen vragen steeds meer aandacht. Om deze problematiek aan te pakken moet de wijze waarop de provincie kan sturen op de woningmarkt inzichtelijk worden gemaakt. De doelstelling van dit onderzoek is:

'Het doel is inzicht geven in sturingsvormen en mogelijkheden om de problematiek op de woningmarkt aan te pakken, ten einde uitspraken te kunnen doen over de provinciale rol op de Gelderse woningmarkt.'

Om deze doelstelling te halen is er een onderzoeksvraag opgesteld met bijbehorende deelvragen. Dé vraag van dit onderzoek luidt:

'Welke sturingsvorm(en) zijn het meest geschikt voor de provincie om de problematiek op de woningmarkt aan te pakken en hoe kan deze rol worden gespecificeerd voor Gelderland?'

Deelvragen:

1. Welke modellen van sturing van beleid draagt de literatuur aan?
2. Wat zijn de voor- en nadelen van deze verschillende sturingsmodellen?
3. Wat is de huidige stand van zaken op de woningmarkt en wat is de rolopvatting van de provincie hier?
4. Hoe wordt het provinciale instrumentarium ingezet op de woningmarkt en welke vormen van sturing zijn daarin te herkennen?
5. Welke sturingsvormen zijn het best toe te passen door de provincie Gelderland om de problematiek op de woningmarkt aan te pakken?

1.3 Relevantie van het onderzoek

1.3.1 Maatschappelijk

Op 1 juli 2011 heeft het kabinet, onder leiding van minister Donner, zijn Woonvisie opgestuurd naar de Tweede Kamer. In een bijgaande brief wordt opgemerkt dat de bouw- en woningmarkt in een overgangssituatie zit. Van een sterke groei in het verleden via een forse conjuncturele terugval op dit moment naar een gematigde ontwikkeling in de toekomst. De ruimtelijke ordening bevindt zich, zoals eerder gezegd, op een keerpunt. Logischerwijs betekent dit dat de rol van de provincie op de woningmarkt verandert. Verschillende partijen, waaronder het kabinet, het IPO en de VNG, omschrijven de gewenste rol van de provincie op de woningmarkt als een bovenregionale regierol. Uit de interviews met provinciale beleidsmedewerkers is gebleken dat ze nog erg zoekend zijn naar deze vernieuwende rol op de woningmarkt. Dit onderzoek heeft als doel de verschillende sturingsvormen voor provinciaal woonbeleid inzichtelijk te maken en het gebruik van provinciale beleidsinstrumenten te verbeteren. Het biedt ook een uniek kijkje in de provinciale keuken.

1.3.2 Wetenschappelijk

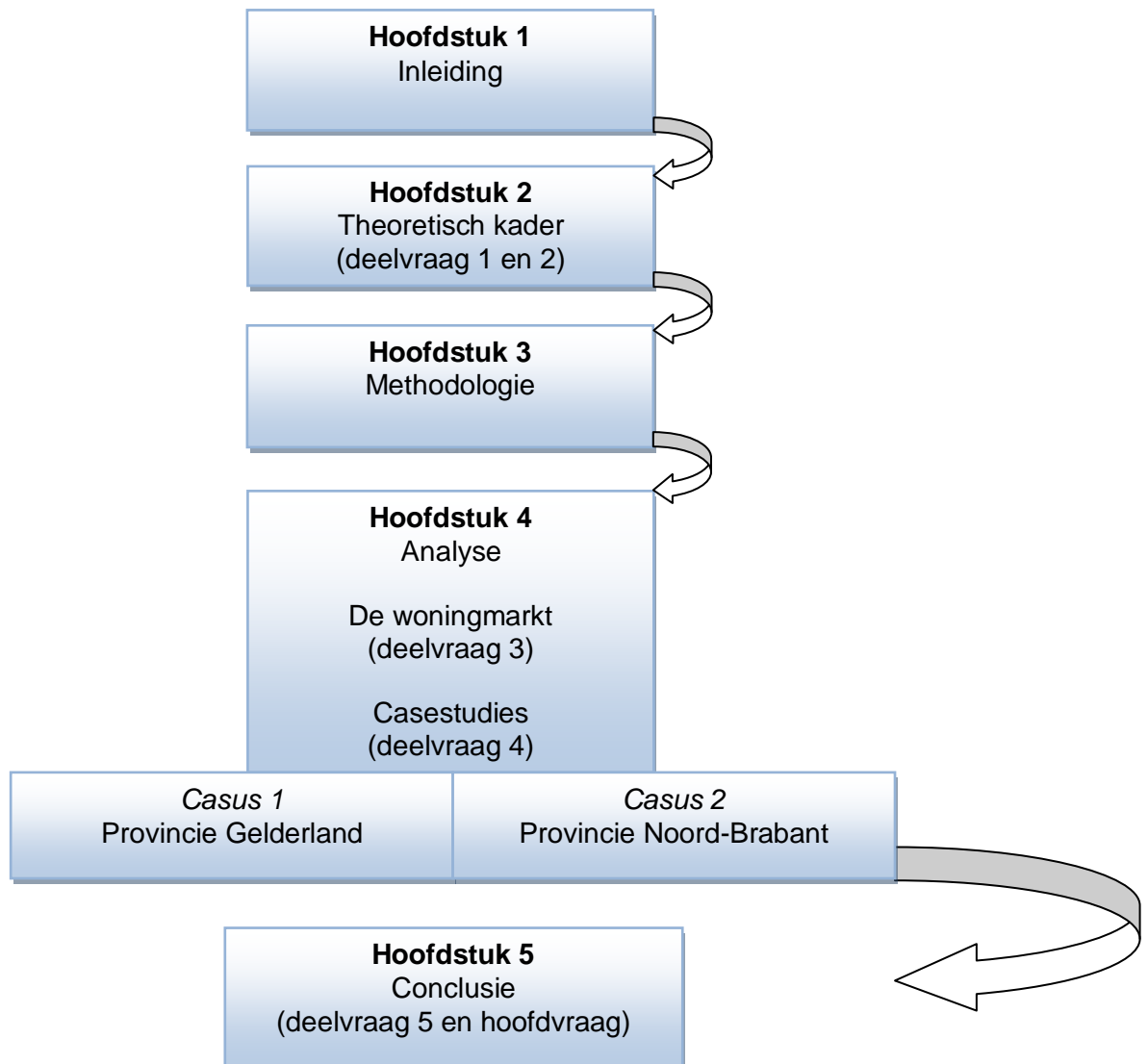
Om de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek aan te kunnen tonen, wordt de vraag gesteld welke bijdrage dit onderzoek levert aan de bestaande theorie. Er is veelvuldig onderzoek gedaan naar hoe de samenleving kan worden bestuurd (Rhodes, 2007; Thompson et al., 1991; Powell, 1990). In deze onderzoeken worden markt, hiërarchie en netwerken vaak in een historisch perspectief geplaatst en hun kenmerken benadrukt. De modellen worden vaak met elkaar vergeleken door gebruik te maken van criteria als effectiviteit en efficiëntie (Sørensen & Torfing, 2005; Buitelaar, 2003). Uit literatuurstudie blijkt dat de woningmarkt een populair studieonderwerp is (Buiten et al., 2006; Kraan & Lever, 2006; CPB, 1999). Vanaf de tweede helft van 2008 is de Nederlandse woning(bouw)markt sterk beïnvloed door de gevolgen van de ontstane kredietcrisis in de Verenigde Staten van Amerika (Elsinga, De Jong-Tennekes & Van der Heijden, 2011). Dat de woningmarkt door economische, demografische en politieke ontwikkelingen structureel veranderd wordt door steeds meer partijen erkend (Bargeman, 2012). Deze transitie op de woningmarkt maakt ruimte voor onderzoek naar de (vernieuwde) rolopvatting van actoren hier. De rol van de provincie op deze markt blijkt nog niet of nauwelijks te zijn onderzocht.

Dit onderzoek combineert de bestaande literatuur over sturingsvormen met de huidige situatie op de woningmarkt. De focus ligt op het beleid en de beleidsinstrumenten van provinciale overheden op deze zeer complexe markt. Dit onderzoek is vernieuwend omdat het zich richt op de toepassing van het theoretische concept metagovernance op de Nederlandse woningmarkt en de rol van provinciale overheden. Het levert een bijdrage aan de bestaande wetenschappelijke literatuur.

1.4 Leeswijzer

Dit onderzoek begint met een theoretische discussie over de sturingsmodellen markt, hiërarchie en netwerken. De nadruk ligt op de voor- en nadelen ervan. In het theoretische hoofdstuk wordt betoogd dat het te eenvoudig is om in drie onafhankelijke sturingsmodellen te denken. Het theoretische concept 'metagovernance' is aangedragen als een manier om het beste van de drie sturingsmodellen te combineren. Vier typen instrumenten van metagovernance zijn uiteengezet.

Het methodologisch hoofdstuk onderbouwt de onderzoeksstrategie en de onderzoeksmethoden die voor dit onderzoek zijn gebruikt. Ook de betrouwbaarheid en validiteit worden toegelicht. In het vierde hoofdstuk is op basis van een beleidsstudie en een inventarisatie van het woonbeleid van alle Nederlandse provincies, een probleem- en situatieschets gegeven van de woningmarkt. Ook wordt de rolopvatting van de provincie op deze markt toegelicht. Op basis van het empirisch veldwerk is geanalyseerd in hoeverre de typen instrumenten van metagovernance zijn toegepast op het provinciale woonbeleid van Gelderland en Noord-Brabant. Dit onderzoek eindigt met een conclusie en een kritische reflectie op het onderzoek.





Sturingsvormen voor het openbaar bestuur

HOOFDSTUK 2

Hoe wordt het sociale leven gecoördineerd? Wordt het wel gecoördineerd? En, wat bedoelen we eigenlijk met coördinatie van het sociale leven? Dit zijn vragen die Thompson et al. (1991) in de jaren negentig al probeerden te beantwoorden in het boek 'Markets, Hierarchies & Networks. The coordination of social life'. Deze vragen zijn nu, bijna een kwarteeuw later, nog steeds actueel (Exworthy, Powell & Mohan, 2010; Meuleman, 2008; Considine & Lewis, 2003). In het boek van Thompson et al. (1991) wordt gesproken over 'models of coordination'. De literatuur maakt een onderscheid in drie modellen van coördinatie (Rhodes, 2007; Thompson et al., 1991; Powell, 1990). Markt, hiërarchie en netwerken worden traditioneel gezien als drie alternatieve of concurrerende coördinatiemodellen (Exworthy et al., 2010). De markt kan omschreven worden als een 'automatisch' mechanisme voor het coördineren van beslissingen van vragers en aanbieders. Volgens econoom Adam Smith (1776) werkt het marktmechanisme door de werking van concurrentie als een soort 'invisible hand', waardoor zonder tussenkomst van de overheid het economische proces kan worden gecoördineerd (Van 't Klooster, 2006). In sommige gevallen kan de coördinatie niet worden overgelaten aan de markt, maar moet in tegenstelling tot het automatische marktmechanisme bewust gecoördineerd worden in de vorm van hiërarchie. Uiteindelijk kan het zijn dat zowel het marktmechanisme als de hiërarchische vorm van sturing niet leiden tot de gewenste resultaten doordat beide coördinatiemodellen voorbijgaan aan de invloed van informele mechanismen die typerend zijn voor een netwerk van relatief onafhankelijke sociale elementen (Thompson et al., 1991).

Door coördinatie kunnen dingen worden bereikt die anders niet bereikt zouden kunnen worden. Duidelijk is dat zonder coördinatie chaos en inefficiëntie ontstaat. De discussie ontstaat pas wanneer we het hebben over wat *de beste manier* is om te coördineren (Thompson et al., 1991). Deze vraag staat in voorliggend onderzoek centraal. Er wordt getracht antwoord te geven op de vraag welke sturingsvorm(en) het meest geschikt zijn voor provincies om de problematiek op de woningmarkt aan te pakken. Om dit onderzoek goed uit te kunnen voeren is het van belang om een passend theoretisch raamwerk op te bouwen, dat als basis dient voor het onderzoek. Dit theoretische hoofdstuk contrasteert de modellen van coördinatie, markt, hiërarchie en netwerken, door de meest opvallende kenmerken van elk model te benadrukken. Het eindigt met het betoog dat het te simplistisch is om te denken in drie onafhankelijke vormen van coördinatie.

2.1 Markt

Neoklassieke economen zien de markt als een mechanisme om tot de perfecte coördinatie van de wensen van kopers en aanbieders te komen (Levačić, 1991). De neoklassieke stroom gaat uit van de veronderstelling dat de markt door een perfecte competitie een optimum kan bereiken (Van 't Klooster, 2006). In de economische literatuur wordt de markt omschreven als een spontaan coördinatiemechanisme waarbij de prijs bepalend is voor de productie en uitwisseling (Powell, 1990). De evenwichtsprijs ligt daar waar vraag en aanbod samenkomen. Het voordeel van een prijssysteem is dat de consument onafhankelijk de keuze heeft waar hij of zij geld aan uitgeeft. In ruil leidt dit tot de juiste toewijzing van middelen aan de behoeften van de consument. De markt wordt bovendien getypeerd als een efficiënt coördinatiemechanisme. Door concurrentie tussen partijen worden goederen en diensten voor de laagst mogelijke prijs geproduceerd (Buitelaar, 2003).

Traditioneel gezien zijn het voornamelijk hiërarchische methoden geweest die activiteiten in een organisatie coördineerden (Thompson et al., 1991). Eind jaren 70, begin jaren 80 is de ontwikkeling op gang gekomen om activiteiten in een organisatie te coördineren via het marktmechanisme (Mitchell, 1991). Williamson (1975) maakt dit onderscheid tussen markt en hiërarchie in zijn boek 'Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications'. Hiermee bouwt hij voort op de ideeën van econoom Ronald Coase, een van de grondleggers van de nieuwe institutionele economie.

Coase (1937) publiceert eind jaren 30 een baanbrekend artikel 'The nature of the firm'. In dit artikel staat de transactiekostentheorie centraal. Coase (1937) stelt dat aan het organiseren van transacties kosten verbonden zijn die variëren met de eigenschappen van transacties. Transactiekosten hoeven niet noodzakelijkerwijs uitgedrukt te worden in geld, maar kunnen ook uitgedrukt worden in tijd, energie en inspanningen (Buitelaar, 2003). Doordat de eigenschappen van transacties variëren, en dus de mogelijkheden om de kosten te beperken verschillen, zijn er verscheidene organisatievormen voor het organiseren van transacties mogelijk. Williamson bouwt voort op deze transactiekostenbenadering. Hij stelt dat transacties waarvan de uitkomsten onzeker zijn en waarbij de kosten moeilijk inzichtelijk te maken zijn het beste in een hiërarchische organisatie plaats kunnen vinden. Transacties die recht toe recht aan zijn, niet-herhaaldelijk terugkomen en geen transactiespecifieke investeringen vereisen, zullen in de markt plaatsvinden (Powell, 1990).

2.1.1 Marktfalen

Volgens de institutionele economische benadering is de markt alleen onder bepaalde voorwaarden een efficiënt mechanisme voor de coördinatie van de productie van goederen of diensten. Voldoende concurrentie om de prijzen laag te houden, hoge transparantie van informatie en minimale kosten in verband met contractering zijn voorbeelden van voorwaarden waaraan de markt dient te voldoen. Als dit niet gebeurt kunnen de kosten van transacties enorm toenemen (Kirkpatrick, 1999). Bovendien worden externe effecten, kosten en baten die niet doorberekend zijn in de prijs, ook gezien als marktfalen (Levačić, 1991). Op de woningmarkt is leegstand een voorbeeld van een negatief extern effect. Daarnaast noemt Levačić (1991) de sociaal ongelijke uitkomsten die de markt produceert, als een reden voor het afwijzen van ongereguleerde marktcoördinatie.

2.2 Hiërarchie

Hiërarchie wordt gezien als de traditionele vorm van coördinatie. De term hiërarchie wordt vaak geassocieerd met bureaucratie (Exworthy et al., 2010). Bureaucratie is een organisatiestructuur die gekenmerkt wordt door aan regels onderhevige procedures en een hiërarchische verdeling van verantwoordelijkheid (Thompson et al., 1990). Andere kenmerken van bureaucratische hiërarchieën zijn een hoge mate van centralisatie van beleid en de toewijzing van middelen (Exworthy et al., 2010).

In de markt streeft elk element (individu of bedrijf) haar eigen belang na. Door de interactie tussen de elementen ontstaat het collectief resultaat. De markt coördineert dus afzonderlijke activiteiten. Bij hiërarchische coördinatie is dat anders. Hiërarchie veronderstelt een vooraf bepaald resultaat of doel, waar de coördinatie op wordt afgestemd (Mitchell, 1991). Er wordt dus niet zoals in de markt gecoördineerd op afzonderlijke activiteiten maar de gemeenschap aan sich wordt gecoördineerd. Het aantal activiteiten dat gecoördineerd wordt blijft hierdoor beperkt. Kenmerkend aan een hiërarchische organisatie is dat mensen of beslissingen hetzelfde worden behandeld aan de hand van duidelijk vastgestelde regels. Dit vermindert de willekeur in besluitvorming (Thompson et al., 1991). Daarnaast stelt Meuleman (2008) dat bureaucratische procedures zorgen voor een waarborg voor het effectief omgaan met crises, rampen en veiligheidskwesties. Een ander voordeel van hiërarchie als organisatievorm is dat het helpt de consistentie van de besluitvorming te verhogen, doordat de autoriteit en bevoegdheden in duidelijke lijnen zijn afgebakend (Thompson et al., 1991). Powell (1990) omschrijft de kracht van hiërarchische organisatie als volgt:

'A hierarchical structure -- clear departmental boundaries, clean lines of authority, detailed reporting mechanisms, and formal decision making procedures -- is particularly well-suited for mass production and distribution. The requirements of high volume, high speed operations demand the constant attention of a managerial team' (p. 303).

Gerechtvaardigd ingrijpen in de markt

Neo-klassieke economen zien de markt als een mechanisme om tot de perfecte coördinatie van de wensen van kopers en aanbieders op de markt te komen. Dit betekent dat er een optimum ontstaat bij perfecte competitie (Levačić, 1991). Uit de vorige paragraaf is al gebleken dat het optimum in feite zelden tot nooit wordt bereikt omdat er geen perfecte competitie bestaat. Er bestaat altijd een bepaalde mate van inefficiëntie. Het 'spontane' mechanisme van de markt heeft dus beperkingen in het coördineren van de productie van goederen en diensten. De welvaartseconomische benadering, waar Pigou (1920) de 'founding father' van wordt genoemd, ziet het bestaan van marktfalen als een rechtvaardiging om als overheid in te grijpen in de markt (Webster, 1998). Hoge transactiekosten maken markten dure en logge mechanismen, waardoor hiërarchie als organisatievorm opkomt. Powell (1990) geeft een goede omschrijving voor deze ontwikkeling: 'the visible hand of management supplants the invisible hand of the market in coordinating supply and demand' (p. 303). Een van de impliciete veronderstellingen van de welvaartseconomische benadering is de gedachte dat wanneer de markt faalt en de overheid hiërarchisch interviert, zij dat doet op een perfecte manier en zonder kosten. Bovendien wordt er vanuit gegaan dat de overheid altijd en alleen handelt vanuit het oogpunt van het publieke belang (Van 't Klooster, 2006). Webster (1998) trekt deze impliciete veronderstelling in twijfel, door vijf tekortkomingen van de welvaartseconomische benadering op te sommen.

2.2.1 Tekortkomingen van de staat

Traditionele overheidsinstanties worden als organisatie vaak gezien als te groot, te kostbaar, te gestandaardiseerd, te star en te ongevoelig voor individuele identiteiten (Considine & Lewis, 2003). Thompson et al. (1991) voegen daaraan toe dat bureaucratie zorgt voor een gebrek aan initiatief, inefficiëntie en een gebrek aan flexibiliteit. Jacques (1990) omschrijft deze negatieve associatie van het begrip bureaucratie als volgt:

'Bureaucracy is a dirty word even among bureaucrats, and in business there is a widespread view that managerial hierarchy kills initiative, crushes creativity, and has therefore seen its day' (p.127).

Webster (1998) somt in het artikel 'Public choice, pigouvian and coasian planning theory', vijf tekortkomingen op van de hiërarchische vorm van sturing. Volgens Webster berust de Pigouviaanse benadering in het feit dat de overheid dient te weten hoe de sociaalwenselijke uitkomst eruit ziet en op welke wijze deze kan worden bereikt. Webster (1998) beargumenteert echter dat processen, structuren en uitkomsten van de overheid, wanneer zij gezien wordt als een institutie ten behoeve van de markt, die voorziet in publieke goederen en het beperken van externe kosten, niet als vanzelfsprekend dienen te worden aangenomen maar aan dezelfde mate van studie moeten worden onderworpen als de markt (Van 't Klooster, 2006). Ten tweede is het gebrek aan aandacht voor de efficiëntie van processen genoemd. De nadruk bij de overheid ligt op de efficiëntie van de uitkomst in plaats van het reduceren van de proceskosten. Tegenhangers van de Pigouviaanse benadering streven ernaar om de verborgen kosten van interventie van de overheid, zoals bijvoorbeeld politieke kosten die ontstaan door impopulair beleid, bloot te leggen. Het derde kritiekpunt hangt hiermee samen: de Pigouviaanse benadering houdt geen rekening met transactiekosten (Van 't Klooster, 2006). De veronderstelling dat transactiekosten nul zijn bij publieke transacties is volgens Webster onrealistisch. De moeilijkheid om de effecten van beleid te meten wordt als vierde kritiekpunt genoemd. Als de kosten en baten van beleid niet nauwkeurig gemeten kunnen worden, dan kan de juiste richting voor beleid niet worden bepaald, of zoals Webster (1998) beschrijft 'policy efficiency can often only really be guessed at' (p. 59). Als laatste tekortkoming noemt Webster het egoïstische gedrag van politici, planners en bewoners, dat niet ten goede komt aan het hoogst haalbare welvaartsniveau.

De conclusie van de eerste twee paragrafen van dit theoretische raamwerk, wordt doeltreffend samengevat in een citaat van Buitelaar (2003):

‘So although markets often do not succeed in achieving economically efficient results, government intervention is not necessarily a guarantee for achieving these either’ (p. 317).

2.3 Netwerken

In de twee voorgaande paragrafen zijn de belangrijkste kenmerken van de markt en hiërarchie als coördinatiemechanismen behandeld. Thompson et al. (1991) voegen een derde categorie toe aan dit paar, namelijk: netwerken. Volgens Buitelaar (2003) doet deze driedeling meer recht aan de realiteit dan Williamson's (1975) markt versus hiërarchie dichotomie. Thompson et al. (1991) omschrijven de kenmerken van netwerken als een alternatief coördinatiemechanisme doeltreffend:

‘If it is price competition that is the central coordinating mechanism of the market and administrative orders that of hierarchy, then it is trust and cooperation that centrally articulates networks’ (p. 15).

Als het overheidssysteem omschreven wordt als een unicentrisch systeem en de markt als een multicentrisch systeem, dan kunnen netwerken omschreven worden als een pluricentrisch systeem waarin onafhankelijke actoren wederzijds van elkaar afhankelijk zijn voor de realisering van hun doelstelling (Sørensen & Torfing, 2005). Coördinatie door netwerken onderscheidt zich op ten minste drie manieren van markt en hiërarchie. Ten eerste onderscheidt netwerkcoördinatie zich in de verstandhouding tussen actoren onderling. Overheidsregulering is gebaseerd ‘on the undisputed centrality of the sovereign state that turn everybody else into subjects of law’ (Sørensen & Torfing, 2005, p. 197). Competitieve marktregulering is gebaseerd op een oneindig aantal eigen belang actoren die niet gebonden zijn door gemeenschappelijke doelen, agenda's of verplichtingen. Daarentegen worden governance netwerken gevormd door een groot aantal onafhankelijke actoren die samenwerken aan een gezamenlijk doel. Daarnaast verschillen de drie coördinatiemodellen in de manier waarop besluiten worden genomen. In netwerken worden besluiten genomen door onderhandelingen tussen onafhankelijke en autonome actoren. Dit in tegenstelling tot de hiërarchische vorm van sturen waar de overheid de besluiten neemt en de markt waar besluiten genomen worden door competitie tussen partijen. Het derde punt waar netwerksturing zich in onderscheidt is de manier waarop beleid gehandhaafd wordt. Handhaving van besluiten die in netwerken worden gemaakt wordt niet gewaarborgd door wettelijke sanctie van de overheid, ook niet uit angst voor economische verlies op de markt, maar door vertrouwen en politieke verplichting (Sørensen & Torfing, 2005).

Veranderingen in de tijd, die in de literatuur omschreven worden als een beweging van ‘government’ naar ‘governance’, zorgen voor toenemende belangstelling voor governance netwerken als een alternatief sturingsmechanisme voor markt en hiërarchie (Haveri, Nyholm, Røiseland & Vabo, 2009; Jessop, 1998).

2.3.1 Een verschuiving van ‘government’ naar ‘governance’

Sørensen (2006) omschrijft de huidige tijd als een periode van verandering in de manier waarop de samenleving wordt bestuurd. In de literatuur wordt deze verandering gedefinieerd als een beweging van ‘government’ naar ‘governance’ (Rhodes, 2007; Sørensen, 2006; Hajer, Tatenhove & Laurent, 2004). Volgens een rapport van het RIVM (2004) vindt deze verschuiving plaats onder invloed van maatschappelijke processen, zoals globalisering, regionalisering en de toegenomen invloed van informatietechnologie (zie ook Castells, 2005).

Met de term government wordt gerefereerd aan de uitoefening van de soevereine heerschappij. Politici zijn door verkiezingen gemachtigd om te regeren. Dit houdt in dat beleid hiërarchisch wordt vastgesteld en vervolgens wordt uitgevoerd door het zogenoemde administratieve apparaat. Governance daarentegen duidt op een complex proces, waarin een veelheid publieke en private partijen samenwerkt om de maatschappij te regeren (Sørensen, 2006).

Pierre en Peter (2000) beschrijven in hun boek 'Governance, Politics and the State' drie algemene concepten die deze verandering in het denken over de overheid karakteriseren. Deze concepten kunnen, vrij vertaald, opgesomd worden in drie punten:

1. Zowel onder de politieke en bestuurlijke elite als onder de sociale wetenschappers heeft er een geleidelijke verandering plaatsgevonden van de focus op input naar output en uitkomsten. Het doel is dus niet langer handhaving van de hiërarchisch opgestelde regels, maar de nadruk ligt meer op het probleemoplossend vermogen van alternatieve beleidsarrangementen. Dit zegt overigens niet dat instituties meer of minder belangrijk zijn dan dat ze tot nu toe waren.
2. Er heeft een verandering plaatsgevonden in de relatie van de overheid met de samenleving en de afhankelijkheid van de overheid. De overheid heeft altijd in wisselwerking gestaan met de samenleving maar haar dominante rol heeft niet eerder ter discussie gestaan. De overheid heeft enkele exclusieve machtsbevoegdheden, zoals de handhaving van de openbare orde. Tegelijkertijd is ze sterk afhankelijk geworden van andere sociale actoren in de samenleving, zoals: projectontwikkelaars, investeerders en burgers.
3. Tijdens de naoorlogse periode is er in toenemende mate kritiek opgekomen tegen de rol die de overheid in de samenleving heeft ingenomen. De publieke sector wordt steeds vaker gezien als een stijve en bureaucratische, dure, en inefficiënte organisatie.

Deze ontwikkelingen hebben volgens Pierre en Peter in de naoorlogse periode bijgedragen aan de afnemende electorale steun van burgers in de politiek. Pierre en Peter (2000) brengen een nuance aan in hun verhaal door aan te geven dat per natie, of subnatie, grote verschillen kunnen zijn in het veranderend perspectief.

De verschuiving van government naar governance kan op twee manieren worden gewaardeerd. Aan de ene kant kan de beweging worden gezien als een positieve waardering voor bepaalde nieuwe politieke praktijken, zoals de toenemende toegankelijkheid voor burgers om te participeren in het beleidsproces. Aan de andere kant kan de verschuiving ook een negatieve waardering krijgen omdat er blijkbaar een groeiende ontevredenheid is over de traditionele wijze van beleidsvoering. Een aantal grote problemen waar de samenleving mee worstelt lijkt niet meer effectief te benaderen met de traditionele opvatting over hoe en waar beleid tot stand dient te komen (Hajer & Wagenaar, 2003). Dit geldt bijvoorbeeld voor problemen op de woningmarkt. De overheid, met een beperkte capaciteit en beschikbare middelen, is in toenemende mate afhankelijk van actoren in de samenleving om de problemen (op de woningmarkt) aan te pakken.

Governance

Hajer en Wagenaar (2003) beweren dat governance het nieuwe 'vocabulaire' vormt waarmee wetenschappers en mensen in de praktijk spreken over het openbaar bestuur. Waar eerder termen als 'government', 'macht' en 'autoriteit' het debat domineerden wordt nu meer gesproken in termen als 'afhankelijkheid', 'complexiteit' en 'netwerken' (Hajer & Wagenaar, 2003). Governance is een meerduidig concept. Het heeft in elk geval steeds betrekking op 'de interactie tussen publieke en private actoren in een mix van formele en informele praktijken' (Hajer et al., 2004, p. 11). De nadruk binnen de governancebenadering ligt op het probleemoplossend vermogen van de alternatieve beleidsprocessen. Rhodes (2007) typeert governance als een manier van sturen met en door netwerken. In een netwerk onderhandelen publieke en private partijen over gemeenschappelijk doelen op basis van vertrouwen en door het netwerk vastgestelde regels. Deze manier van sturen definieert Rhodes (2007) als '*network governance*' (P.1246). Governance netwerken wordt in de Europese literatuur gezien als dé hedendaagse vorm van governance (Rhodes, 2000). In dit onderzoek wordt governance netwerken gezien als een alternatief sturingsmechanisme voor markt en hiërarchie.

De verschuiving van government naar governance heeft veel teweeg gebracht. De term 'hollowing out of the state' wordt vaak gerelateerd aan deze politieke beweging. Deze veranderende rol van de overheid is nader toegelicht, alvorens er dieper wordt ingegaan op governance netwerken als (dé) hedendaagse vorm van governance.

De veranderende rol van de overheid

In de samenleving is een verandering te zien in de manier van besturen. Volgens Sørensen (2006) heeft dit twee oorzaken. De staat is uitgegroeid tot een gedifferentieerd, gefragmenteerd en een multicenter institutioneel complex dat wordt bijeengehouden door meer of minder geformaliseerde netwerken. Een toenemend aantal publieke en private actoren heeft een substantieel effect op de manier waarop de samenleving wordt bestuurd (Sørensen, 2006). Bovendien is de scheidslijn tussen de overheid/markt en de maatschappij onduidelijk geworden doordat het bestuur vaak wordt gevormd door netwerken van zowel publieke als private partijen. Sørensen (2006) stelt dat het steeds moeilijker is voor één actor, of het nu een koning is, of een democratisch gekozen politicus, om soevereine heerschappij uit te voeren. Dit betekent volgens haar niet dat het onmogelijk wordt voor de overheid om te besturen, maar het betekent wel dat de overheid zich anders moet opstellen. Volgens Hajer en Wagenaar (2003) betekent de opkomst van alternatieve politieke bestuurlijke arrangementen eerder een herdefiniëring van de rol van de overheid dan een totale 'rolling back of the state'. Uit een rapport van het RIVM (2004) blijkt dat netwerk governance zich kenmerkt door een veranderende rol van de staat. Besturen houdt, in termen van netwerk governance, het bij elkaar brengen van de relevante actoren binnen een beleidsveld in. In plaats van dat de overheid direct sturing geeft aan de maatschappij in de traditionele zin van het woord, is de rol die de overheid inneemt volgens Pierre en Peters (2000) steeds vaker die van coördinator en facilitator van politieke processen.

Er zijn zowel meer maatschappijgerichte als meer staatsgerichte vormen van netwerk governance denkbaar. Pierre en Peters (2000) gaan in tegen het idee dat de rol van de staat afneemt. Zij spreken liever over een transitie van de rol van de staat, dan over een afname van de rol van staat. Pierre en Peters beredeneren vanuit een meer staatsgerichte benadering. Zij betogen dat de staat de enige is die de politieke en democratische rol in de samenleving kan innemen. Ze geloven dat de staat nog steeds het centrum is van de politieke macht, ondanks de veranderende relatie tussen de staat en de samenleving en de groeiende afhankelijkheid van minder dwingende beleidsinstrumenten. Governance zien zij 'as a process in which the state plays a leading role, making priorities and defining objects' (Pierre & Peters, 2000, p. 15).

2.3.2 De hedendaagse vorm: governance netwerken

Governance netwerken zijn niet een volledig nieuw fenomeen. De overheid heeft altijd al in wisselwerking gestaan met actoren uit de samenleving (Rhodes, 2007; Thompson et al., 1991). Deze wisselwerking heeft een lange geschiedenis en wordt in de Engelstalige literatuur steeds weer op een andere manier aangeduid, zoals: 'policy communities', 'issue-networks', 'policy networks', 'partnerships', 'the negotiated economy' en 'corporatism' (Sørensen & Torfing, 2005). Volgens Sørensen en Torfing (2005) zijn niet alleen de toename van het gebruik en de mate van invloed van netwerken nieuw, maar ook het feit dat netwerken steeds meer gezien worden door centrale beleidsmakers als een efficiënt en legitiem mechanisme om te besturen. Exworthy et al. (1999) halen de beweging van 'government' naar 'governance' aan, om het onderscheid tussen 'oude' en 'nieuwe' netwerken aan te tonen.

'While 'old' networks were largely professional, and closely linked with government, 'new' networks are more inclusive, embracing private, voluntary and informal links, and are linked with governance' (p. 19).

De term beleidsnetwerken refereert naar de 'oude' vorm van netwerken. Om de huidige vorm van netwerken aan te duiden wordt de term *governance netwerken* gebruikt. De governance netwerkbenadering impliceert een polycentrische sturingsopvatting. De maatschappij bestaat uit een diversiteit aan sturende actoren. Binnen deze polycentrische sturingsopvatting staat voornamelijk de wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren centraal (Hajer et al., 2004).

Buitelaar (2003) omschrijft governance netwerken als 'horizontal self-coordination by negotiations' (p.320). Thompson et al. (1991) noemen governance netwerken 'a flat organizational form', in tegenstelling tot de verticaal georganiseerde hiërarchische vorm. Volgens Rhodes (2000) ontstaan netwerken daar waar actoren wederzijds van elkaar afhankelijk zijn en de grenzen en verantwoordelijkheden voor het oplossen van problemen onduidelijk zijn. Netwerken worden gekarakteriseerd 'door een continue interactie tussen actoren gericht op uitwisseling van middelen en onderhandeling van gemeenschappelijke doelen' (Hajer et al., 2004, p. 16). Er zijn verschillende vormen van governance netwerken denkbaar, ze kunnen bijvoorbeeld van bovenaf geïnitieerd zijn maar ze kunnen ook spontaan groeien (Sørensen & Torfing, 2005).

Effectiviteit en efficiëntie van governance netwerken

Volgens Sørensen en Torfing (2005) prijzen zowel sociale wetenschappers als beleidsmakers governance netwerken voor hun potentiële bijdrage aan een efficiënt en effectief bestuur. Roberts (2000) betoogt dat de beweging naar samenwerkende vormen van bestuur door netwerken, beleidsmakers in staat kan stellen om zowel efficiëntie als effectiviteit te bereiken.

'Networking with stakeholders in the identification and use of common means will tend to increase efficiency, and networking with stakeholders in the pursuit of common ends will tend to enhance effectiveness' (p. 228).

Governance netwerken worden verondersteld het risico op weerstand bij het implementeren van beleid te verminderen, waardoor kosten worden bespaard. In de governance benadering staat het probleemoplossend vermogen centraal (Hajer et al., 2004). Governance netwerken ontstaan daar waar actoren wederzijds van elkaar afhankelijk zijn. De continue interacties tussen publieke en private actoren worden gekenmerkt door een horizontale overlegstructuur. Hierdoor zijn netwerken volgens Hajer et al. (2004) in staat tot effectievere probleemoplossing, juist daar waar sturing op basis van hiërarchie en marktprincipes faalt.

Enkele auteurs (Sørensen & Torfing, 2009; Agronoff & McGuire, 2003; Scharpf, 1999) zijn sceptisch over het vermogen van governance netwerken om de efficiëntie van een bestuur te verhogen. Zij stellen dat we niet moeten verwachten dat governance netwerken in hoge mate kostenefficiënt zijn, 'since there is nothing particularly efficient about making decisions jointly' (Agronoff & McGuire, 2003, p.191). Samenwerking met stakeholders zou kunnen helpen extra middelen te mobiliseren en onderhandelende coördinatie zou kunnen helpen beter gebruik te maken van de beschikbare middelen, maar, zo stellen Sørensen en Torfing (2009), we moeten niet vergeten dat de transactiekosten van netwerken vaak hoog zijn.

Sørensen en Torfing (2005) benadrukken dat de potentiële winstefficiëntie alleen volledig gerealiseerd kan worden in goed functionerende governance netwerken. Er zijn verschillende redenen genoemd, zoals veranderingen in de compositie van de netwerk actoren, de aanwezigheid van onopgeloste spanningen en conflicten, slecht en ineffectief leiderschap én frustraties over een gebrek aan zichtbare resultaten, waardoor beleidsprocessen gedestabiliseerd kunnen raken met als gevolg dat netwerken eindigen in 'malfunctioning talk shops' (Sørensen & Torfing, 2005, p.199). Volgens Hajer et al. (2004) is een governance netwerk niet per definitie effectief. Willen netwerken effectief zijn in hun probleemoplossing, dan dient er aandacht te worden besteed aan het bereiken van consensus, het creëren van continuïteit en management van het netwerk. Zoals Sørensen en Torfing (2009) doeltreffend omschrijven:

'In other words, governance networks must be metagoverned in order to contribute to the effective governing of society' (p. 243).

De democratische verankering in netwerken

Al sinds eind jaren 90 is er een toenemende interesse voor het ontwikkelen van samenwerkende netwerkrelaties (Kirkpatrick, 1999; Torfing, Sørensen & Fotel, n.d.). Netwerken worden gezien als een 'third way' naast markten en hiërarchieën (Kirkpatrick, 1999). Volgens Sørensen en Torfing (2005) dragen de vele rapporten over overheidsfalen en marktfalen er toe bij dat overheden er naar streven om samen met verschillende partijen, zoals burgers, professionals, vrijwillige organisaties en particuliere ondernemingen, de samenleving te besturen. Volgens Greenaway, Salter en Hart (2007) voorkomen netwerken de ergste disfunctionele elementen van hiërarchieën en pure markten. Kirkpatrick (1999) heeft het over hybride organisatievormen zoals netwerken, en zegt hierover het volgende:

'These hybrid arrangements, it is argued, effectively 'remedy problems in the two extreme governance' (p.8).

Governancetheoristen en beleidsmakers focussen primair op het vermogen van netwerken om de efficiëntie en effectiviteit van een bestuur te verhogen (Sørensen & Torfing, 2005). Ze hebben de neiging om governance netwerken te associëren met stabiliteit en koppelingen te maken met een veelheid aan actoren die de uitwisseling van informatie, deskundigheid en vertrouwen verzekeren. Netwerken worden vaak gerelateerd aan democratische veronderstellingen, zoals: multi-actor, mogelijkheden tot beïnvloeding, interactie, flexibiliteit, diplomatie en uitwisseling van middelen (Greenaway et al., 2007). Sørensen en Torfing (2005) betogen in hun artikel dat de normatieve vraag over democratische problemen en potenties in governance netwerken, te weinig aandacht krijgt in de bestaande literatuur omtrent governance netwerken. In een rapport van het RIVM (2004) is gesteld dat de nadruk in de governancebenadering ligt op het probleemoplossend vermogen. Deze focus op effectiviteit maakt dat het legitimiteitsvraagstuk aan belang inboet.

Volgens Rhodes (1996) kan de autonome positie van netwerken ter discussie worden gesteld. Overheden zijn slechts in beperkte mate in staat om sturing te geven aan beleidsnetwerken, waardoor vraagtekens geplaatst kunnen worden bij het democratisch gehalte van genomen beslissingen. Volgens Rhodes zijn netwerken een relatief gesloten systeem, waarin niemand ter verantwoording kan worden geroepen voor ondernomen acties.

Governance netwerken dienen ook eerder het private dan het publieke belang. Greenaway et al. (2007) halen een citaat aan van Rhodes (1994) waarin hij waarschuwt voor het feit dat netwerken 'are also a form of private government' (p. 718). De toenemende complexiteit van het beleidsproces maakt het steeds moeilijker te identificeren wie verantwoordelijk is (Greenaway et al., 2007). Er kan op twee verschillende manieren gekeken worden naar democratische legitimiteit van netwerken. De democratische legitimiteit van het proces kan beoordeeld worden, maar ook de uitkomst van het proces kan wel al dan niet democratisch gelegitimeerd zijn. In het rapport van het RIVM wordt het standpunt van de beroemde Duitse bestuurskundige Fritz Scharpf aangehaald:

Het ontstaan van het beleid (input) is wellicht niet volledig democratisch verlopen, maar dat wordt gecompenseerd door de legitimiteit die wordt verkregen door een door betrokkenen als legitiem ervaren output c.q. effectief beleid (Hajer et al., 2004, p. 11).

Samenvattende en overkoepelende theorieën over liberale democratieën zijn daarentegen een stuk negatiever in hun evaluatie van de democratische legitimiteit in netwerken. Zij zien governance netwerken als een bedreiging voor de soevereine positie van het gekozen bestuur. De vervaging van de anders duidelijke grens tussen de overheid en de samenleving wordt betreurd. Zij zijn van mening dat netwerken de kernwaarden van politieke gelijkheid en individuele vrijheid in gevaar brengen (Sørensen & Torfing, 2005).

Volgens Sørensen en Torfing (2009) worden governance netwerken ontwikkeld met het motief om de effectiviteit van het openbaar bestuur te verbeteren. De democratische potenties van governance netwerken worden zelden overwogen. 'Perfectly understandable', stellen Sørensen en Torfing (2009, p.243), want beoordeeld op basis van de traditionele liberale normen van de representatieve democratie lijken governance netwerken tamelijk ondemocratisch. Er is geen sprake van gelijke participatie tussen burgers, omdat alleen de relevante en betrokken actoren toegang hebben tot een bepaald governance netwerk. Er is geen vrije en open competitie tussen verschillende politieke elites die de relevante en betrokken actoren vertegenwoordigen, doordat zij vaak beschikken over een monopolie in het vertegenwoordigen van functioneel gedefinieerde groepen van mensen. Tot slot stellen Sørensen en Torfing (2009) dat de democratische legitimiteit en verantwoording van governance netwerken zwak is doordat deelnemers van governance netwerken niet gekozen worden, maar (zelf-)benoemd.

Sørensen (2006) betoogt dat de ontwikkeling van 'government naar governance' naast problematisch ook op verschillende manieren veelbelovend kan zijn voor de democratie. Toenemende toegankelijkheid voor burgers om te participeren in het beleidsproces, de hoge mate van zelfbestuur die bijdraagt aan de ontwikkeling van de participatieve vaardigheden van de burger en het feit dat burgers en de overheid dichter bij elkaar komen te staan zijn punten die zij opsomt als veelbelovend voor de democratie. Sørensen (2006) concludeert:

'Summing up, farewell to sovereign rule does not necessarily mean a farewell to representative democracy. It merely means that politicians must govern society in new ways' (p. 105).

De democratische impact en kwaliteit van governance netwerken hangt af van hun specifieke vorm en werking. Volgens Sørensen en Torfing (2009) is de specifieke vorm en werking van governance netwerken weer afhankelijk van de manier waarop netwerken worden ontworpen en beheerd. Geconcludeerd kan worden dat de mate van effectiviteit en democratische legitimiteit van governance netwerken afhankelijk is van de manier waarop de relatief zelf-regulerende governance netwerken worden 'metagoverned' door publieke autoriteiten of private actoren (Sørensen & Torfing, 2009).

Dilemma's van governance netwerken

In de vorige paragraaf is geconcludeerd dat de mate van effectiviteit en democratische legitimiteit van netwerken afhankelijk is van de manier waarop ze worden 'metagoverned' door publieke autoriteiten of private actoren. In deze subparagraaf wordt tot slot stilgestaan bij complexiteit van governance netwerken. Jessop (1998) somt in 'The rise of governance and the risks of failure' vier dilemma's op van deze alternatieve sturingsvorm. Deze dilemma's zijn als volgt samengevat:

1. Samenwerking vs. concurrentie: Nadrukkelijke inzet op samenwerking en consensus kan het ontstaan van creatieve spanningen, conflicten, of pogingen tot het oplossen van crises, dat kan leiden tot het bevorderen van de leercapaciteit en het verhogen van het aanpassingsvermogen, blokkeren. Een ander dilemma is hoe vertrouwen, naleving van de overeengekomen afspraken en het verminderen van 'rumoer' door open communicatie in stand gehouden kan worden met het bestaan van 'short-term self-interested competitive behaviour' (p. 17) – gedrag dat de basis voor de voortzetting van partnerschap zou kunnen vernietigen.

2. Openheid vs. geslotenheid: Enerzijds kan geslotenheid van een governance netwerk leiden tot het uitsluiten van deelnemers waarvan deelname gunstig zou kunnen zijn voor het netwerk. Daarbij zou het kunnen leiden tot een blokkade voor het aantrekken van nieuwe (sociale) partners. Anderzijds is geslotenheid nodig om de effectiviteit van coördinatie tussen een beperkt aantal partners te kunnen waarborgen.

3. Bestuurbaarheid vs. flexibiliteit: Governance netwerken worden ontwikkeld om op lange termijn strategische sturing mogelijk te maken (ontbreekt bij markten) met behoud van flexibiliteit (ontbreekt bij hiërarchieën). Deze vraag naar enerzijds bestuurbaarheid (de capaciteit om te leiden) en anderzijds flexibiliteit (het vermogen om aan te passen aan de omstandigheden) leidt tot verschillende dilemma's. Het opstellen van operationele regels om de complexiteit van een beleidsvraagstuk te verlagen en kosten te verminderen is bijvoorbeeld in tegenspraak met adequaat en flexibel handelen.

4. Verantwoordelijkheid vs. doeltreffendheid:

Van governance netwerken wordt soms verwacht zowel het publieke belang te dienen als winst te behalen. Dit leidt tot een bekend dilemma op het gebied van verantwoordelijk ten opzichte van doeltreffendheid. Enerzijds zijn er problemen met de toekenning van verantwoordelijkheid voor beslissingen en niet-beslissingen in afhankelijke netwerken. Anderzijds kunnen pogingen om heldere lijnen van verantwoordelijkheid vast te stellen, de doeltreffendheid voor het cooperatieve nastreven van gezamenlijk doelen verstoren.

Bovenstaande analyse van governance netwerken en de bijkomende complexiteiten benadrukt dat, hoewel governance netwerken een alternatief coördinatiemechanisme is ten opzichte van de markt en de overheid, het niet immuun is voor haar eigen falen.

2.3.3 Differentiatie in de drie modellen van sturing

De prestaties van de coördinatiemechanismen worden vaak met elkaar vergeleken door gebruik te maken van verschillende criteria. Buitelaar (2003) focust zich met name op de criteria effectiviteit en efficiëntie, maar noemt ook andere criteria zoals legitimiteit, rechtvaardigheid en eerlijkheid die gebruikt kunnen worden om beleid te evalueren. In deze paragraaf worden de kenmerken van drie sturingsvormen met elkaar vergeleken, zodat een duidelijk beeld gevormd kan worden van zowel de positieve als de negatieve kenmerken van elke sturingsvorm.

Neoklassieke economen typeren de markt als een efficiënt coördinatiemechanisme. Door concurrentie tussen partijen worden goederen en diensten voor de laagst mogelijke prijs geproduceerd (Buitelaar, 2003). Daarnaast hebben consumenten een onafhankelijk vrije keuze en wordt de markt vaak geprezen om haar vermogen om zich snel aan te passen (Considine & Lewis, 2003). De institutionele economische benadering benadrukt dat de markt alleen onder bepaalde voorwaarden een efficiënt mechanisme is. Daarnaast gaan er vaak hoge transactiekosten gepaard met dit coördinatiemechanisme en is de kans op ongelijke sociale uitkomsten groot (Levačić, 1991). Als de transactiekosten te hoog oplopen wordt de voorkeur gegeven aan de hiërarchische vorm van sturing (Powell, 1990). Betrouwbaarheid, transparantie en effectiviteit zijn positieve factoren die in de literatuur worden geassocieerd met de hiërarchische vorm van sturing (Buitelaar, 2003; Kirkpatrick, 1999; Thompson et al., 1991; Powell, 1990). Door duidelijk vastgestelde regels en procedures wordt de willekeur in de besluitvorming verminderd. Bovendien verschaft de duidelijke lijn van autoriteit helderheid in de vraag wie verantwoordelijk is (Jacques, 1990). Van 't Klooster (2006) waarschuwt daarentegen dat de overheid niet altijd in staat is om hiërarchisch te sturen. De overheid is in toenemende mate afhankelijk van actoren buiten diens controle en beschikt niet altijd over de juiste middelen. Daarnaast is er bij de hiërarchische sturingsvorm weinig aandacht voor de proceskosten, waardoor dit mechanisme zeer kostbaar kan worden (Van 't Klooster, 2006). Een derde punt van kritiek op de hiërarchische vorm van sturing is het feit dat de overheid vaak gezien wordt als stijve organisatie die weinig ruimte overlaat voor initiatieven en creativiteit (Considine & Lewis, 2003).

Volgens Sørensen en Torfing (2009) worden governance netwerken vaak geprezen om hun potentiële bijdrage aan een effectief en efficiënt bestuur. Zij benadrukken echter dat de kostenefficiëntie van governance netwerken moeilijk te meten is doordat het vaak ontastbare resultaten bevat, zoals gezamenlijke inzichten in de problemen, gemeenschappelijke waarden, toekomstvisies, samenwerkingsproces et cetera. Enerzijds kan beargumenteerd worden dat governance netwerken een bijdrage leveren aan een efficiënt bestuur doordat het risico op weerstand bij het implementeren van nieuw beleid beperkt wordt waardoor kosten bespaard kunnen worden. Anderzijds zijn de transactiekosten van netwerken, om tot een gemeenschappelijk besluit komen, hoog (Agronoff & McGuire, 2003). Ook de effectiviteit van governance netwerken is volgens Sørensen en Torfing (2009) moeilijk te meten. Hajer et al. (2004) stellen dat governance netwerken effectief kunnen zijn in hun probleemoplossing als er aandacht wordt besteed aan het bereiken van consensus, het creëren van continuïteit en management van het netwerk. Om deze reden worden governance netwerken in onderstaande tabel getypeerd als een potentieel effectief sturingsmechanisme. De democratische verankering in netwerken kan tevens op twee manieren gewaardeerd worden. Beredeneerd vanuit de traditionele liberale normen van de representatieve democratie lijken governance netwerken ondemocratisch. Anderzijds stellen Sørensen en Torfing (2009) dat recent ontwikkelde theorieën nieuwe inzichten bieden in de democratische potenties van governance netwerken (zie Sørensen & Torfing, 2005). De dilemma's van Jessop (1998) benadrukken de complexiteit van governance netwerken.

Figuur 1: Voor- en nadelen drie sturingsvormen

	Markt	Hiërarchie	Netwerken
Voordelen:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Efficiëntie ✓ Flexibiliteit 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Effectiviteit ✓ Transparantie ✓ Betrouwbaarheid 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Potentiële effectiviteit ✓ Efficiëntie ✓ Betrokkenheid
Nadelen:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Hoge transactiekosten ✓ Sociale ongelijke uitkomsten 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Inefficiëntie ✓ Ineffectiviteit ✓ Bureaucratie 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Inefficiëntie ✓ Democratische legitimiteit ✓ Complexiteit

Bron: Eigen bewerking

Geconcludeerd kan worden dat elk sturingsmechanisme voor- en nadelen heeft. Het onderscheid in de drie sturingsmechanismen impliceert dat het besturen van de samenleving gebaseerd moet zijn op een pragmatische keuze tussen óf hiërarchie, óf markt óf governance netwerken (Sørensen & Torfing, 2005). Mijn argumentatie is dat een juiste combinatie van deze verschillende sturingsmodellen kan leiden tot de meest voor het doel geschikte vorm van coördinatie. Volgens Buitelaar (2003) is de realiteit vaak ingewikkelder is dan de drie ideaaltypisch geschetste modellen. Buitelaar verwijst hiervoor naar Lai (1994):

'Some praise the market, others argue for hierarchies and again others favour networks. This discussion does not seem to take account of reality. Lai takes a more qualified view. He argues that the choice between the market and the government (and we can replace it by market, network and hierarchical forms of coordination), depends on the context and cannot be determined in general' (p. 324).

Buitelaar (2003) stelt dat er geen strikte scheiding bestaat tussen de 'modellen van coördinatie'. Er is eerder sprake van gemengde modellen met elementen van twee of alledrie de modellen. Exworthy et al. (2010) analyseren in het artikel 'Markets, Bureaucracy and Public Management: The NHS: Quasi-market, Quasi-hierarchy and Quasi-network?' de verschillende coördinatiemechanismen in de organisatie van de Britse nationale gezondheidszorg (NHS voor Nationale Health Service). Zij betogen dat het te eenvoudig is om te spreken over een verschuiving van een hiërarchische organisatie, naar een markt en, meer recent, naar een netwerkorganisatie.

'The NHS has never been fully marketized but neither was it ever a (traditional) hierarchy. Furthermore, it is unlikely that it ever was or will be a (true) network (p. 17).

Volgens Exworthy et al. (2010) is het altijd een mix aan organisatievormen die de ene organisatie onderscheidt van de andere. De literatuur gebruikt de term 'metagovernance' om een ander perspectief op besturen aan te geven (Sørensen, 2006). Er wordt niet langer gedacht in drie op zichzelf staande vormen van coördinatie maar het beste van de drie sturingsvormen moet worden gecombineerd.

2.4 Metagovernance

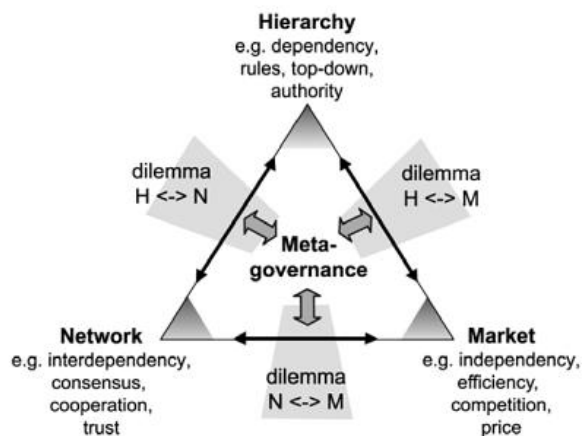
Volgens Jessop (2003) zijn alle modellen van coördinatie geneigd om te falen om verschillende redenen, op verschillende manieren en met verschillende effecten. Meuleman (2008) betoogt dat het kiezen van slechts één van de drie sturingsvormen als wondermiddel leidt tot het voorbijzien van belangrijke kenmerken en mechanismen van de hedendaagse publieke organisaties. Meuleman (2008) concludeert:

'Only by considering all three forms simultaneously, the strengths and the weaknesses of each of the forms can be assessed. Therefore, a multi-perspective approach (hierarchies, networks and markets exist together) has more analytical power' (p. 44).

Jessop (2003) besteedt aandacht aan het concept metagovernance als een alternatieve multi-perspectieve benadering van sturen om te kunnen reageren op signalen van falen van coördinatie. In de literatuur is metagovernance omschreven als 'an umbrella concept for the fragmented plurality of toolkits for regulating self-regulation that are suggested by various theorists' (Sørensen, 2006, p. 101). Metagovernance houdt in het streven naar regulering van zelfregulering door governance netwerken door condities te stellen waar binnen geopereerd kan worden. Het is een indirecte vorm van besturen die wordt uitgeoefend door het beïnvloeden van de verschillende processen van zelfbestuur (Sørensen, 2006).

Metagovernance faciliteert en beperkt de beleidsprocessen en het zelfregulerend vermogen van netwerken zonder dat er noodzakelijkerwijs wordt teruggegrepen naar de hiërarchische stijl (Sørensen & Torfing, 2005). Volgens Meuleman (2009) is de essentie van metagovernance dat je de drie basisstijlingen hiërarchie, markt en netwerken snapt, kunt toepassen, en dat je dat doet vanuit een helikopterperspectief. Elke stijl heeft zijn typische zwakke plekken die door een van de andere stijlen kan worden gecompenseerd, zodat het beste van de drie basisstijlen wordt gecombineerd. De zwakte van governance netwerk is dat het vaak leidt tot discussies zonder tastbaar resultaat (Sørensen & Torfing, 2005). Hiërarchie kan zorgen voor strakke spelregels in het netwerk. Marktdenken kan zorgen dat het efficiënt blijft. Meuleman (2009) noemt de relatie tussen de drie sturingsvormen een 'spel van drie krachten'. Het gaat steeds om drie dilemma's, oftewel een trilemma. Volgens Meuleman is een trilemma zo complex dat je geneigd bent om het te versimpelen tot een dilemma. Met als gevolg dat de derde stijl met al zijn kwaliteiten wordt verwaarloosd. 'New Public Management' is een populaire moderniseringsbeweging die een combinatie is van hiërarchische controlinstrumenten en op marktdenken gebaseerde efficiencymaatregelen. Netwerk governance, waarbij empathie en vertrouwen belangrijke waarden zijn, delft het onderspit.

Figuur 2: Metagovernance en de governance trilemma



Bron: Meuleman, 2008, p.81

2.4.1 Typen meta-governance

Sørensen (2006) maakt een onderscheid in vier manieren waarop metagovernance kan worden uitgevoerd. Deze typen van metagovernance verschillen in niveau en vorm van interventie die wordt uitgeoefend door de metagovernor. Bovendien is er een onderscheid gemaakt in de uitvoering tussen hands-off van een afstand en hands-on door nauwe interactie tussen de metagovernor en de samenwerkende actoren (Haveri et al., 2009).

1. **Hands-off framing van zelfbestuur:** werkt als een afbakening van politieke, financiële, juridische of organisatorische voorwaarden. Binnen het afgebakende kader kan zelfbestuur plaatsvinden. Doordat de metagovernor een kader oplegt aan het netwerk, staat dit type metagovernance van de drie sturingsmodellen het dichtst bij hiërarchie. Een voorbeeld van dit type metagovernance is om als metagovernor de algemene doelen voor het governance netwerk vast te stellen, waardoor de effectiviteit van het netwerk wordt verhoogd. Andere voorbeelden van instrumenten van dit type metagovernance zijn bestuurlijke overeenkomsten en strategieën.
2. **Hands-off storytelling:** metagovernance uitvoeren door 'verhalen te vertellen' is een krachtig middel om een zichzelfbesturend netwerk te beïnvloeden en daarmee te sturen op strategieën om de problemen op te lossen. Dit type metagovernance wordt ook wel *network design* genoemd en heeft tot doel de omvang, aard, samenstelling en institutionele procedures van netwerken te beïnvloeden. Netwerk design is niet alleen van belang in de beginfase van het samenstellen van een netwerk. Door het 'verhaal' dat ten grondslag ligt aan een netwerk te vertellen, blijven betrokken actoren het belang inzien om samen te werken. Een succesverhaal van een governance netwerk kan bijvoorbeeld worden gebruikt om een ander governance netwerk te beïnvloeden. De metagovernor maakt de partijen bewust van hun onderlinge afhankelijkheid en probeert samenwerking te stimuleren. Dit type metagovernance maakt gebruik van de elementen die worden geassocieerd met de sturingsvorm netwerken (zie figuur 2).
3. **Hands-on faciliteren en supporten:** metagovernance uitvoeren door het bieden van ondersteuning en facilitering van zelfbesturende netwerken. Faciliteren kan nodig zijn doordat netwerken, die gebaseerd zijn op 'negotiated collaboration' tussen actoren, zeer onstabiel kunnen zijn. Een procesmanager kan bijvoorbeeld worden aangesteld om positieve en constructieve interactie in een netwerk te bevorderen. Een ander voorbeeld van dit type metagovernance is het financieren en organiseren van workshops of het uitnodigen van een gastspreker. Dit type metagovernance, ook wel *network management* genoemd, heeft tot doel spanningen te verminderen, conflicten op te lossen, gelijkheid tussen actoren te bevorderen en de transactiekosten door middel van verschillende soorten materiële en immateriële input en middelen te verlagen. Doordat dit type metagovernance inzet op kostenverlaging van het netwerk en daarmee de efficiëntie van het netwerk verhoogt, staat dit instrument het dichtst bij de markt als coördinatiemechanisme.
4. **Hands-on participeren:** een metagovernor kan invloed uitoefenen op het resultaat van zelfbestuur door directe participatie. In dat geval moet de metagovernor elke gezaghebbende positie opgeven. Interactie met de samenwerkende actoren in een netwerk geeft inzicht in de kennis die nodig is om hands-off instrumenten aan te passen. Het zorgt bovendien voor een platform om wederzijds begrip, respect en vertrouwen tussen de betrokken actoren te bevorderen. Doordat publieke autoriteiten vaak meer economische en juridische middelen ter beschikking hebben dan de meeste andere betrokken actoren in een netwerk, hebben ze naar verhouding veel invloed (Haveri et al., 2009). Dit type metagovernance, dat wordt gekenmerkt door samenwerking, wederzijdse afhankelijkheid, consensus en vertrouwen, staat het dichtst bij de sturingsvorm netwerken.

Metagovernance is dus een alternatieve manier van besturen die verschilt van soevereine heerschappij doordat het niet gebaseerd is op directe en gedetailleerde topdown control maar op een meerderheid van indirecte manieren van beïnvloeding of coördinatie van het handelen van zelfbesturende netwerken (Sørensen, 2006). Meuleman (2008) stelt dat metagovernance gaat over 'rebalancing market, hierarchy and networks' (p.68). Sørensen en Torfing (2009) betogen dat besturen door metagovernance het meest succesvol is als de hands-off en hands-on instrumenten worden gecombineerd. Hands-off metagovernance moet vaak worden aangevuld met hands-on instrumenten waardoor metagovernors op een meer directe en proactieve manier invloed uitoefenen. Hands-off framing en design kan in de beginfase van een netwerk voldoende zijn. Als er tekenen zijn van verstoringen in een netwerk, bijvoorbeeld door conflicten of uitsluiting van belangrijke actoren, zal er meer behoefte zijn aan hands-on metagovernance door netwerk management of directe participatie (Sørensen & Torfing, 2009). Sørensen en Torfing (2009) stellen bovendien dat de keuze tussen hands-on en hands-off metagovernance per beleidskwestie verschilt. Hands-on metagovernance instrumenten worden met name gebruikt voor beleidsterreinen die nauw verband houden met de kerntaken van de staat, zoals bescherming van de publieke gezondheid.

'In these policy areas, where governance failure is likely to have fatal consequences, close interaction with network actors is required in order to facilitate a more fine-grained, day-to-day regulation of the governance network based on precise knowledge of the networked policy processes' (Sørensen & Torfing, 2009, p. 247).

2.4.2 De rol van metagovernor

Volgens Sørensen (2006) kan er niet langer bestuurd worden in de vorm van soevereine heerschappij maar moet (zelf)regulering gereguleerd worden, oftewel metagovernance. Governance theoristen zien een breed scala aan overheidsactoren, waaronder politici, beleidsmakers en professionele leiders, vaak in een goede positie om metagovernance uit te oefenen door hun relatieve autonomie en de vele financiële, administratieve en politieke middelen die ingezet kunnen worden (Sørensen, 2006; Jessop, 2003; Whitehead, 2003). Volgens Jessop (1998) spelen overheden een grote en toenemende rol in alle aspecten van metagovernance. Meuleman (2008) stelt doeltreffend:

'The choice between hierarchical, network and market governance is not the selection of the one right style, but about choosing the situationally beste role for the government, taking into account the characteristics of all three governance styles' (p. 78).

Svensson en Trommel (2004) waarschuwen dat het betoog van Rhodes 'the mix that matters', niet moet worden verward met het betoog dat 'anything goes' (p.10). Volgens Meuleman (2008) is er nog weinig onderzoek gedaan naar de beperkingen van de toepassing van metagovernance. Volgens Sørensen en Torfing (2009) is het voor publieke metagovernors de grote uitdaging om te voorkomen dat ze op een manier sturing geven aan governance netwerken waardoor het vermogen voor zelfregulering wordt beperkt. In plaats van sturing te geven aan governance netwerken door regels en sancties op te leggen, moeten publieke autoriteiten de politieke competenties en beslissingsmacht delegeren aan de governance netwerken. Volgens Sørensen en Torfing (2009) moeten publieke autoriteiten deze netwerken sturen 'via a series of more or less subtle and indirect forms of governance, seeking to shape the free actions of the network actors in accordance with a number of general procedural standards and substantial goals defined by the metagovernor' (p. 246).

Jessop (1998) omschrijft metagovernance als ‘the management of complexity and plurality’. De basisstuuringsvormen markt, hiërarchie en netwerken blijven bestaan maar ze operen in een context van ‘negotiated decision-making’. Jessop omschrijft metagovernance als een ‘visible handshake’.

‘Thus, on the one hand, market competition will be balanced by cooperation, the invisible hand will be combined with a visible handshake’ (p. 19).

In onderstaand tabel zijn de vier vormen van metagovernance weergegeven met voorbeelden van instrumenten die publieke autoriteiten kunnen gebruiken om metagovernance uit te voeren.

Figuur 3: Kenmerken van vier typen van metagovernance

Type metagovernance:	Framing van zelfbestuur	Storytelling	Faciliteren en supporten	Participeren
Publieke interventie:	Hands-off	Hands-off	Hands-on	Hands-on
Niveau van publieke interventie:	Laag	Hoog	Laag	Hoog
Voorbeelden van instrumenten publieke autoriteiten:	Doel definiëring, bestuurlijke overeenkomsten	Creëren stimulansen, creëren van betekenis van netwerken	Initiëren contact, administratieve ondersteuning, conflictbemiddeling,	Overtuigingskracht

Bron: Haveri et al., 2009, p. 543.

Door dit analytisch raamwerk te gebruiken kunnen de empirische bevindingen van dit onderzoek worden geordend. Deze categorisering van beleidsinstrumenten zal helpen bij het onderzoeken van de centrale vraag van dit onderzoek: ‘Welke sturingsvorm(en) zijn het meest geschikt voor de provincies om de problematiek op de woningmarkt aan te pakken en hoe kan deze rol gespecificeerd worden voor Gelderland?’. In de analyse wordt het actuele woonbeleid van Nederlandse provincies met elkaar vergeleken. Uit onderzoek van Haveri et al. (2009) blijkt dat de instrumenten van metagovernance die worden ingezet per land verschillend zijn. Een interessante vraag is of de beleidsinstrumenten die provincies inzetten om de problematiek op de woningmarkt aan te pakken verschillend zijn, en zo ja waarom?



Methode

HOOFDSTUK 3

Dit onderzoek zoekt antwoord op de vraag hoe provinciale overheden kunnen sturen op (de problematiek op) de woningmarkt. In het vorige hoofdstuk zijn de basisstuuringsvormen markt, hiërarchie en netwerk, uitgewerkt. Op basis van dit theoretische hoofdstuk is geconcludeerd dat alle drie de vormen van sturing voor- en nadelen hebben. Het theoretische concept metagovernance is aangedragen als een methode om de drie stuuringsvormen te combineren. Vier typen instrumenten van metagovernance zijn in het theoretische hoofdstuk uiteengezet.

Deze theoretische concepten zijn in het empirische hoofdstuk gekoppeld aan de bevindingen in het veld. In dit onderzoek is gekozen voor een case study design. Het woonbeleid van de provincies Gelderland en Noord-Brabant is grondig bestudeerd. Er is sprake van een onderzoek van beleid (Van Thiel, 2010). Het doel is inzicht krijgen in het beleid én het gebruik van beleidsinstrumenten te verbeteren. De methodologie van het onderzoek wordt in dit hoofdstuk toegelicht. De verbinding is gelegd tussen de theorie en de empirie.

3.1 Onderzoeksstrategie

In de theorie wordt een onderscheid gemaakt tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek. De beschrijving van personen of situaties staat in kwalitatief onderzoek centraal. Kwalitatieve onderzoekers willen de betekenissen en gedragingen van mensen beschrijven en ze zo mogelijk begrijpen en verklaren (Boeije, 't Hart & Hox, 2009). Bij kwantitatief onderzoek gaat het vaak om het opsporen van kenmerken waarin groepen van elkaar verschillen en om verbanden tussen kenmerken en/of verschijnselen. Statistiek speelt een belangrijke rol bij de verwerking van dit soort kwantitatieve gegevens (Boeije et al., 2009). Saunders, Lewis, Thornhill, Booij en Verckens (2011) zetten de 'smalle' abstractie die het resultaat is van het verzamelen van kwantitatieve gegevens, tegenover de 'brede' en 'grondige' beschrijving die het resultaat is van het verzamelen van kwalitatieve gegevens. Voor dit onderzoek is gekozen om een kwalitatieve onderzoeksstrategie te hanteren.

Boeije et al. (2009) omschrijven kwalitatief onderzoek als een paraplu-begrip waaronder verschillende tradities en stromingen vallen met elk hun eigen wetenschapsfilosofische benaderingen en manieren om het onderzoek aan te pakken. Flick (2008) deelt deze opvatting. Hij benadrukt dat we niet kunnen spreken van *de* kwalitatieve benadering, maar dat er een meervoud aan benaderingen is. Beide wetenschappers geven echter aan dat er wel een gemeenschappelijke kern is die de kwalitatieve benaderingen kenmerkt. Flick (2008) vat deze gemeenschappelijke kern samen in drie perspectieven: 1) de nadruk op subjectieve betekenissen, 2) de creatie van sociale situaties en 3) de hermeneutiek van onderliggende structuren. Boeije et al. (2009) omschrijven de gemeenschappelijkheid van kwalitatieve onderzoeksbenaderingen als volgt:

'Zij hebben gemeen dat ze tot doel hebben gedragingen, ervaringen, beleving en 'producten' van de betrokkenen te beschrijven, te interpreteren en te verklaren door werkwijzen die de natuurlijke omgeving zo min mogelijk verstoren' (p. 253).

In dit onderzoek is de wijze waarop provincies invulling geven aan hun woonbeleid bestudeerd. Er is specifiek aandacht besteed aan de beleidsinstrumenten die de provinciale overheden hanteren. Om het woonbeleid te kunnen interpreteren en te verklaren is het noodzakelijk eerst inzicht te hebben in de woningmarkt en in de sturingsmogelijkheden van provincies. Uit een proefinterview met Overijssel en Gelderland is gebleken dat provinciale overheden weinig weten over elkaars aanpak op de woningmarkt. Eén van de redenen waarom onderzoekers kiezen voor kwalitatief onderzoek is dat ze het veld nog niet goed kennen en het theoretisch in kaart willen brengen (Boeije et al., 2009). Deze reden is ook voor dit onderzoek van toepassing.

Een onderzoek kan verschillende doelen dienen, zoals verklaring, descriptie, exploratie, toetsing, diagnose, ontwerp en evaluatie (Van Thiel, 2010). Deze studie heeft een exploratief karakter. Volgens Van Thiel (2010) wordt een verkennend onderzoek gedaan naar een probleem waar geen of nauwelijks kennis over beschikbaar is. Het mondt uit in (gedetailleerde) empirische beschrijvingen. Van Thiel (2010) stelt dat dit doel ook wordt gebruikt voor onderzoek naar betekenisverlening door actoren, bijvoorbeeld op welke wijze een bepaald (bestuurskundig) concept in de praktijk invulling krijgt. Saunders et al. (2011) vergelijken een verkennend onderzoek met de activiteiten van een ontdekkingsreiziger. Met verkennend onderzoek moet je bereid zijn om van richting te veranderen door eventuele nieuwe gegevens en nieuwe inzichten die je krijgt. Dit betekent niet dat er geen richting is in het onderzoek. De aandacht is eerst breed en wordt in de loop van het onderzoek steeds meer vernauwd (Adams & Schvaneveldt, 1991). Dit sluit aan bij de structuur van dit onderzoek. In het analytische kader zijn de sturingsvormen markt, hiërarchie en netwerken, aan bod gekomen. Hieruit is gebleken dat deze basissturingsvormen het beste kunnen worden gecombineerd. In het theoretische hoofdstuk is uitgebreid stilgestaan bij het bestuurskundige concept *metagovernance* van Sørensen en Torfing (2009). In het empirische hoofdstuk is onderzocht op welke wijze in de praktijk invulling wordt gegeven aan metagovernance. Boeije et al. (2009) stellen dat kwalitatief onderzoek een aangewezen methode is als een veld dient te worden verkend ofwel geëxploreerd.

3.2 Onderzoeksmethoden

Om er zeker van te zijn dat de gegevens de juiste informatie weergeven wordt in wetenschappelijk onderzoek vaak gebruik gemaakt van verschillende methoden voor het verzamelen van gegevens. Dit wordt *triangulatie* genoemd (Van Staa & Evers, 2010). Vennix (2009) stelt dat bij triangulatie de informatie uit verschillende databronnen met elkaar worden vergeleken. Wijst deze informatie in dezelfde richting dan versterkt dit de vermoedens of conclusies van de onderzoeker. Als dit niet het geval is, dient daarvoor een plausibele verklaring te worden gezocht (Vennix, 2009).

Voor dit onderzoek is een inventarisatie gemaakt van het woonbeleid van alle Nederlandse provincies (zie ook paragraaf 3.3). De resultaten van deze inventarisatie, die aan de hand van beleidsstukken zijn gemaakt, zijn schematisch weergegeven (bijlage 3). Er is begonnen met de inventarisatie van Gelderland. Door een beleidsmedewerker van de provincie zijn de gegevens gecontroleerd en op enkele punten aangepast. Vervolgens is de inventarisatie voor de overige provincies gemaakt. Een conceptversie hiervan is naar de contactpersoon van elke provincie gestuurd, met de inventarisatie van Gelderland die als voorbeeld kan dienen. De inventarisatie van elke provincie is dus door een beleidsmedewerker van de desbetreffende provincie gecontroleerd en zondig aangepast. Deze vorm van triangulatie waarbij respondenten de voorlopige onderzoeksresultaten controleren wordt ookwel *member check* genoemd (Van Zwieten & Willems, 2004).

Gedurende het onderzoekstraject is voor dit onderzoek gebruik gemaakt van twee onderzoeksmethoden: bureauonderzoek en case study.

3.2.1 Bureauonderzoek

Het theoretische kader van dit onderzoek is gevormd door een kwalitatieve literatuurstudie van relevante en wetenschappelijke artikelen. Er is gebruik gemaakt van zoveel mogelijk uiteenlopende bronnen. Het empirische deel van dit onderzoek begint met een introductie op de casestudies, die is gevormd door een beleidsstudie. Het doel van deze introductie is een algemeen beeld schetsen van de problematiek op de woningmarkt en de rol van provincies in deze. De inventarisatie van het woonbeleid van alle Nederlandse provincies die is gemaakt levert ook informatie voor de empirische analyse.

3.2.2 Case study

Voor dit onderzoek is gekozen om een case study uit te voeren. Dit is een onderzoeksmethode waarbij één of enkele gevallen van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie worden onderzocht (Van Thiel, 2010). Yin (1989) definieert een case study als volgt:

'A case study is an empirical inquiry that:

- *investigates a contemporary phenomenon within its real-life contexts; when*
- *boundaries between phenomenon and context are not clearly evident; and in which*
- *multiple sources of evidence are used.'* (p. 23).

Volgens Yin (1989) bestudeert een case study een hedendaags fenomeen. In deze studie is het provinciale beleid op de Nederlandse woningmarkt onderzocht. Deze markt is de laatste tijd vaak in het nieuws door de economische ontwikkelingen die erop van invloed zijn. Uit het derde kenmerk dat Yin (1989) opsomt blijkt dat voor een case study verschillende soorten empirisch 'bewijsmateriaal' worden gebruikt. Voor dit onderzoek zijn naast een literatuur- en beleidsstudie ook kwalitatieve interviews gehouden.

Het tweede kenmerk van Yin is volgens Vennix (2009) minder eenduidig dan de eerste en de derde. De grenzen tussen het te bestuderen fenomeen en de context zijn volgens Yin (1989) niet altijd duidelijk. Anders gezegd de grenzen van het systeem (wat hoort wel en wat niet tot het te bestuderen systeem) zijn vaag. Dit geldt ook voor deze studie naar het provinciale beleid op de woningmarkt. Het is moeilijk te bepalen in welke mate factoren van invloed zijn op deze markt en in hoeverre het beleid van provincies hierop effect hebben. Samengevat kan gezegd worden dat een case study wordt gedaan bij actuele onderwerpen die zich afspelen in de dagelijkse realiteit, waarbij de grenzen tussen het te bestuderen fenomeen en de context vaag zijn. Het betreft altijd een gering aantal situaties, omdat deze zeer uitgebreid worden bestudeerd (Van Thiel, 2009).

Gezien deze omschrijving van Yin (1989) leent een case study design zich bij uitstek voor dit onderzoek naar een complex fenomeen als de woningmarkt, omdat het de mogelijkheid biedt om het verschijnsel te bestuderen in de context waarin het plaatsvindt. Dit is niet alleen nodig om een realistisch beeld neer te zetten, maar ook om ervoor te zorgen dat de bevindingen en eventuele aanbevelingen van dit onderzoek aansluiten bij de belevingswereld van de beleidsmedewerkers. Yin (1989) stelt bovendien dat een case study vooral een bruikbare onderzoeksmethode is als moet worden onderzocht hoe iets precies is of waarom het zo is. In dit onderzoek is antwoord gezocht op de vraag hoe provinciale overheden het beste kunnen sturen op de woningmarkt. Een case study wordt vaak gebruikt in verklarend en verkennend onderzoek (Van Thiel, 2009). De functie van een case study is om een bepaald verschijnsel in de diepte te exploreren (Vennix, 2009).

De kenmerken van een case study design worden verduidelijkt door de gekozen onderzoeksmethode te vergelijken met alternatieve onderzoeksmethoden, zoals een survey en een experiment. In het boek 'Theorie en praktijk van empirisch onderzoek' stelt Vennix (2009) dat een survey en een experiment worden gekoppeld aan kwantitatief onderzoek. Vennix brengt daarin een nuance aan door aan te geven dat er ook gesproken kan worden van een 'kwalitatieve survey', als het gaat om een beperkte groep van mensen. Een case study wordt echter het sterkst geassocieerd met kwalitatief onderzoek. Een survey onderzoekt een groot aantal onderzoekseenheden en een beperkt aantal kenmerken. Bij een case study is sprake van het tegengestelde, je onderzoekt een groot aantal kenmerken van een beperkt aantal eenheden (Vennix, 2009). Kenmerkend aan een case study is dat een bepaald geval vanuit verschillende invalshoeken gedetailleerd wordt bestudeerd, waardoor case studies meer dan surveys en experimenten geschikt zijn om in detail te gaan (Vennix, 2009). In dit onderzoek zijn de beleidsinstrumenten die Gelderland en Noord-Brabant inzetten op de woningmarkt intensief bestudeerd.

Yin (1989) maakt een onderscheid tussen meervoudige en enkelvoudige case studies. Een enkelvoudige case study beperkt zich tot één geval. In dit onderzoek is gekozen voor een meervoudige case study. Dit houdt in dat er verscheidene casussen zijn die in het onderzoek worden betrokken. Uit praktische overwegingen is ervoor gekozen om het aantal casussen te beperken tot twee. Hierdoor kan voldoende diepgang worden aangebracht in de empirische analyse.

Selectie van de casussen

In kwalitatief onderzoek worden veel kenmerken of aspecten van onderzoekseenheden onderzocht, waardoor noodgedwongen slechts een beperkt aantal eenheden kunnen worden bestudeerd (Boeije et al., 2009). In dit onderzoek is geprobeerd bij de casussen Gelderland en Noord-Brabant diepgaand inzicht te verkrijgen in de aanpak van hun woonbeleid. Tijdens een halfjaardurende stage bij de provincie Gelderland is veel impliciete kennis ontwikkeld over de problematiek op de woningmarkt en met name de beleidsmatige aanpak van de provincie op deze markt. De keuze voor de provincie Gelderland als casus voor dit onderzoek was om deze reden snel gemaakt. Aan de hand van de inventarisatie die is gemaakt van alle provincies is de tweede casus Noord-Brabant gekozen.

Uit de kwantitatieve gegevens van het CBS (zie bijlage 2) blijkt dat Gelderland en Noord-Brabant soortgelijke provincies zijn. Met respectievelijk 2.010.745 en 2.463.686 inwoners zijn beide provincies qua inwonersaantal getypeerd als een middelgrote provincie. Qua landoppervlakte zijn Noord-Brabant en Gelderland de twee grootste provincies van Nederland. Bovendien hebben beide provincies hun aandelen in energiebedrijven verkocht. Niet elke provincie heeft dit achter de hand waardoor enorme verschillen zijn ontstaan in de financiële reserveposities (Moerkamp, 2009). De problematiek die speelt op de regionale woningmarkt van Gelderland en Noord-Brabant, blijkt tevens uit een eerste inventarisatie vergelijkbaar te zijn (zie bijlage 3). In beide provincies is een regio aangewezen als anticepeerregio door het Rijk. Dit zijn regio's waarvan het Rijk verwacht dat bevolkingsdaling gaat plaatsvinden (Rijk, IPO & VNG, 2009). Van echte krimpproblematiek, zoals in Limburg, Zeeland en Groningen, is in beide provincies nog geen sprake. Uit bovenstaande blijkt dat Gelderland en Noord-Brabant geschikte casussen zijn om met elkaar te vergelijken. Interessant is om te kijken of beide provincies dezelfde beleidsmatige aanpak ten tijde van de crisis op de woningmarkt hebben gehad.

In 2009 heeft Noord-Brabant gekozen voor een crisisaanpak. Een bedrag van 250 miljoen euro is gereserveerd om te investeren in het vlottrekken van de woningmarkt. De provincie Noord-Brabant heeft diverse nieuwe maatregelen geïntroduceerd, zoals het opkopen van woningen en het compenseren van verliezen bij gedwongen verkoop van woningen (Provincie Noord-Brabant, 2012a). Volgens Boeije et al. (2009) biedt de keuze van een extreme eenheid de mogelijkheid om te leren van een bijzonder ongewone situatie.

3.3 Dataverzamelmethode

Om een algemeen beeld te kunnen vormen van de problematiek op de woningmarkt en de aanpak van provinciale overheden op deze markt, is een inventarisatie gemaakt van het woonbeleid van alle Nederlandse provincies. Deze inventarisatie bestaat uit een kwantitatief en een kwalitatief deel. Voor het kwantitatieve deel van de inventarisatie is gekozen om algemene gegevens afkomstig van het CBS te verzamelen. Deze cijfers geven onder andere inzicht in de ontwikkelingen van het aantal inwoners, de leeftijdsopbouw van de inwoners en het aantal huishoudens. Deze cijfers maken het mogelijk provincies in kwantitatieve zin met elkaar te vergelijken.

Het kwalitatieve deel van de inventarisatie gaat in op verschillende vraagstukken. De keuze voor deze onderwerpen zijn gebaseerd op de interviewhandleiding (bijlage 1). De volgende thema's zijn aan bod gekomen:

- knelpunten op de woningmarkt;
- aandachtspunten woningmarkt;
- uitgangspunten provincie (doelstelling);
- kernthema's woonbeleid;
- regionale uitwerking;
- overlegstructuur (samenwerkingpartners);
- rollen provincie;
- instrumenten provincie (onderverdeeld in: juridische, financiële en overige instrumenten).

In de empirische analyse wordt een enkele keer verwezen naar de inventarisatie. De volledige inventarisatie is in twee delen in de bijlagen van dit onderzoek opgenomen.

Er zijn ook kwalitatieve interviews gehouden met negen respondenten. Voor dit onderzoek is gekozen voor semigestructureerde interviews. Dit betekent dat een gesprek plaatsvindt aan de hand van een interviewhandleiding. Deze handleiding bestaat uit een introductie, de vragen en de afsluiting (Van Thiel, 2010). In bijlage 1 van dit onderzoek is een interviewhandleiding als voorbeeld opgenomen. Kenmerkend aan een semigestructureerd interview is dat de uitvoering niet van te voren is vastgelegd (Saunders et al., 2011). Door de open opzet wordt het gesprek niet bij voorbaat een bepaalde richting opgeduwd. Hierdoor heeft de respondent de mogelijkheid om zijn of haar eigen visie te verwoorden.

De interviewhandleiding geeft structuur aan het gesprek. De informatiewinning verloopt hierdoor efficiënter en de gesprekken kunnen, doordat de structuur overeenkomt, beter worden vergeleken. Van alle interviews zijn geluidsopnames gemaakt. Deze geluidsopnames zijn kort nadat interviews hebben plaatsgevonden getranscribeerd.

Interviews in de praktijk

Voor dit onderzoek zijn negen interviews gehouden, waarvan vier met provinciale beleidsmedewerkers Wonen. Na het opstellen van de interviewhandleiding is een proefinterview met provincie Overijssel gehouden. Bevindingen uit dit interview zijn meegenomen als leerpunten in de daaropvolgende gesprekken. Naast de provinciale overheden zijn ook drie partijen die actief zijn op de Gelderse woningmarkt geïnterviewd. Deze partijen zijn gekozen om een breder beeld te kunnen vormen van de uitvoering van het Gelderse woonbeleid in de praktijk. Bovendien is ervoor gekozen een docent Bestuurskunde van de Radboud Universiteit te interviewen. Deze respondent heeft veel werkervaring in de publieke sector en is ook werkzaam geweest bij de provincie Gelderland. De contactgegevens van de respondenten zijn via provincie Gelderland verkregen. In onderstaand tabel zijn de respondenten met bijbehorende functie schematisch weergegeven.

Figuur 4: Respondenten

Nr.	Naam	Organisatie	Functie
1	Hans Suurmond	Regio Achterhoek	Procesbegeleider
2	Liesbeth Engelsman	Provincie Overijssel	Beleidsmedewerker wonen
4	Jan-Herman de Baas	Drechtsteden / Radboud Universiteit Nijmegen	Interim-secretaris / Docent bestuurskunde
5	Harold van Ganzenwinkel	Gemeente Apeldoorn	Teamleider wonen
6	Paul Kivit	Corporatie Laris	Manager klant en markt
7	Niek Bargeman	Provincie Noord-Brabant	Beleidsmedewerker bevolking en wonen
8	Maaïke van Bakel	Provincie Noord-Brabant	Beleidsmedewerker wonen
9	Mark Reede	Provincie Zuid-Holland	Beleidsmedewerker wonen
10	Wim Sniedt	Provincie Limburg	Beleidsmedewerker wonen

Bron: Eigen bewerking

3.4 Verwerking van de gegevens

Kenmerkend aan een case study design is dat de informatie uit verschillende bronnen wordt verzameld (Van Staa & Evers, 2010). De gegevens van kwalitatieve onderzoekers bestaan daardoor vaak uit verschillende soorten teksten, zoals interviews, documenten, dagboeken of getranscribeerde geluidopnamen (Boeije et al., 2009). Boeije et al. (2009) hebben een stappenplan opgesteld die onderzoekers zetten in de analyse. Vaak wordt begonnen met het nauwkeurig doornemen van de verzamelde gegevens. Terwijl ze dit doen zoeken ze naar thema's, die in het kwalitatief woordgebruik ook wel categorieën worden genoemd. Dit proces waarin onderzoekers gegevens categoriseren en deze categorieën benoemen met één of meer trefwoorden, wordt coderen genoemd. Dit kan op basis van de data van de onderzoekers maar de categorieën kunnen ook gebaseerd zijn op zaken die ze in de literatuur hebben gelezen. Voor dit onderzoek is een onderscheid gemaakt in enkele terugkerende thema's, op basis van de vooraf gelezen beleidsdocumenten en de kwalitatieve interviews. De volgende codes zijn gegevens aan de thema's: woningmarkt algemeen, regionale woningmarkt, provinciaal woonbeleid, rol provincie en provinciaal instrumentarium. Aan de hand van deze codes is de structuur voor de empirische analyse bepaald.

De empirische analyse bestaat uit twee delen. In het eerste deel van de analyse komt de algemene problematiek op de woningmarkt, de rolopvatting van de provincie op deze markt en het ruimtelijk provinciale instrumentarium aan de orde. In het tweede deel van de analyse is het woonbeleid van de twee casussen Gelderland en Noord-Brabant nader onderzocht. De typologie van metagovernance van Sørensen en Torfing (2009) is gebruikt om de beleidsinstrumenten van de geselecteerde casussen te kunnen ordenen en te kunnen vergelijken.

3.5 Betrouwbaarheid en validiteit

De gangbare criteria om de objectiviteit van kwalitatief onderzoek te beoordelen zijn betrouwbaarheid en validiteit. Bij betrouwbaarheid gaat het om de afwezigheid van toevallige vertekeningen, validiteit beoordeelt de afwezigheid van systematische vertekeningen (Van Zwieten & Willems, 2004). Bij kwalitatief onderzoek speelt een groot deel van de analyse zich af in het hoofd van de onderzoeker. De controleerbaarheid en herhaalbaarheid van de analyse van kwalitatieve data is hierdoor minder eenduidig dan bij kwantitatief onderzoek (Van Thiel, 2010).

3.5.1 Betrouwbaarheid

In de theorie wordt een onderscheid gemaakt interne en externe betrouwbaarheid. Met interne betrouwbaarheid wordt bedoeld op een mogelijke vertekening van de onderzoeksresultaten door de invloed van een individuele onderzoeker (Van Zwieten & Willems, 2004). Het gaat om de controleerbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2009). Bij kwalitatief onderzoek heeft de individuele onderzoeker per definitie invloed. Dit criterium is dan ook vooral van invloed als verschillende onderzoekers binnen hetzelfde onderzoek werken. Een veel toegepaste techniek om de interne betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten is het gebruik van meerdere methoden of onderzoekers (Van Zwieten & Willems, 2004). Dit onderzoek maakt gebruik van meerdere onderzoeksmethoden waardoor de interne betrouwbaarheid van dit onderzoek is verbeterd.

De term externe betrouwbaarheid duidt op de herhaalbaarheid van het onderzoek als geheel (Van Zwieten & Willems, 2004). De vraag kan worden gesteld of de onderzoeksresultaten gelijk zouden zijn als hetzelfde onderzoek door iemand anders zou worden uitgevoerd (Van Thiel, 2009). Bij het kwalitatieve deel van de inventarisatie is - zoals eerder gezegd - een *member check* gedaan. Dit houdt in dat beleidsmedewerkers van de provincies de mogelijkheid hebben gekregen om commentaar te leveren op de voorlopige onderzoeksresultaten. Bovendien is het primaire onderzoeksmateriaal, zoals de interviewopnames en de interviewtranscripties, op te vragen bij de onderzoeker. Zowel de *member check* als het beschikbaar stellen van het primaire onderzoeksmateriaal verhogen de externe betrouwbaarheid van dit onderzoek.

3.5.2 Validiteit

Het begrip validiteit duidt zoals gezegd op de aan- of afwezigheid van systematische vertekeningen. Interne validiteit betreft de geldigheid van het onderzoek. De vraag of de onderzoeker gemeten heeft wat hij wilde meten staat bij de interne validiteit centraal (Van Thiel, 2009). Dit onderzoek geeft een globaal overzicht van het woonbeleid van alle Nederlandse provincies. Het woonbeleid van Gelderland en Noord-Brabant is bovendien nader bestudeerd. De theorie over sturingsvormen is vervolgens toegepast op de empirie, met het doel te komen tot onderzoeksresultaten die passen bij de centrale vraag van dit onderzoek.

Externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Volgens Verschuren en Doorewaard (2007) kan de externe validiteit bij een case study onder druk komen te staan. Dit kan worden verduidelijkt door het case study design te vergelijken met een alternatieve onderzoeksmethode zoals een survey. Kenmerkend aan een survey onderzoek is dat een vragenlijst wordt afgenomen bij een groot aantal respondenten, waarbij de uitkomsten met statistische modellen worden verwerkt. Deze respondenten zijn meestal representatief voor een grotere populatie. Op basis van deze statistische metingen kunnen uitspraken worden gedaan over de populatie (Vennix, 2009). Bij een case study worden slechts één of enkele gevallen bestudeerd. Deze onderzoekseenheden kunnen niet gezien worden als representatief voor een bepaalde populatie. Bevindingen kun je om deze reden niet automatisch verbreden zodat zij ook voor andere gevallen gelden. Dit betekent echter niet dat een case study geen lessen kan opleveren die voor andere gevallen gelden. Yin (1989) benadrukt dat er een groot misverstand bestaat met betrekking tot het generaliseerbaarheidsprobleem van het case study design. Yin stelt dat bij generalisatie vaak wordt gedacht aan 'statistische' generalisatie vanuit een streekproef naar populatie. Volgens Yin gaat het bij een case study niet over generaliseren naar een of andere populatie, maar naar een theorie. Op basis van de onderzoeksresultaten van dit onderzoek kan geen handleiding worden geschreven over de beleidsinstrumenten die nodig zijn om de woningmarkt vlot te trekken. Door twee provincies nader onder de loep te nemen biedt dit onderzoek echter wel mogelijkheden voor andere provincies om ervan te leren.



Analyse

HOOFDSTUK 4

Om een algemeen beeld te kunnen vormen van de problematiek op de woningmarkt en de rol die provinciale overheden daarin kunnen spelen, is een inventarisatie gemaakt van het woonbeleid van alle Nederlandse provincies. Deze inventarisatie is opgenomen in de bijlagen van dit onderzoeksrapport. Dit hoofdstuk begint met een probleem- en situatieschets van de woningmarkt. Ook is aandacht besteed aan de rol van provincies en hun toegevoegde waarde als middenbestuur. Door middel van een case study zijn de beleidinstrumenten van twee provincies met elkaar vergeleken. De hiervoor geselecteerde provincies zijn Gelderland en Noord-Brabant.

4.1 De woningmarkt

‘Verkoop woningen fors gedaald – slechtste vierde kwartaal sinds 1991’ (NRC, 12-01-2012)

De woningmarkt is de laatste jaren vaak in het nieuws. Het is een bijzondere en complexe markt, waar veel geld in omgaat. Vanaf medio jaren 80 tot en met de eerste helft van 2008 is de prijs van koopwoningen nagenoeg onafgebroken gestegen. Sinds de tweede helft van 2008 is de Nederlandse woning(bouw)markt sterk beïnvloed door de gevolgen van de ontstane kredietcrisis in de Verenigde Staten van Amerika. Het vertrouwen in financiële instellingen en in de economie verdween waardoor de woningmarkt min of meer in slaapstand terecht kwam (Elsinga et al., 2011).

Door grote onzekerheden op de woningmarkt stelden huishoudens een verhuizing uit waardoor het aantal transacties sterk terugliep en de gemiddelde verkoopprijs van bestaande woningen daalde. Deze stagnatie in de doorstroom heeft geleid tot een afnemende woningbouwproductie (De Ruijter, 2012). In 2009 zijn bijvoorbeeld in Gelderland 11.328 woningen gebouwd, in 2011 is deze woningbouwproductie met meer dan 4.000 woningen afgenomen. Naar schatting blijft de woningproductie afnemen en worden in Gelderland in 2013 nog slechts ca. 6.000 woningen bijgebouwd (Meijers, 2013). Uit de gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat de afnemende woningbouwproductie een landelijke ontwikkeling is (zie bijlage 2).

De woningmarkt is een markt van vraag en aanbod van woningen. Naast economische factoren zijn ook demografische ontwikkelingen van invloed (Ruijter, 2012). Uit de gegevens en prognoses van het CBS blijkt dat de bevolkingsgroei de komende jaren afneemt. In de provincies Limburg, Drenthe en Zeeland is de komende decennia naar verwachting zelfs sprake van een krimpende bevolking, met respectievelijk 5.7%, 2.9% en 2.0% (zie bijlage 2). Ook is in alle provincies sprake van een afname van de potentiële beroepsbevolking en een sterke toename van het aantal ouderen. Deze teruglopende bevolkingsaantallen en verandering in de samenstelling van de bevolking zorgen voor een kleinere maar vooral ook andere vraag naar woningen (Goossens, 2011). Bouter et al. (2006) stellen in 2006 dat Nederland in 2015 als gevolg van de verdere daling van de gemiddelde woningbezetting behoefte heeft aan 800.000 extra woningen, waarvan ongeveer de helft als gevolg van de vergrijzing specifiek geschikt voor ouderen.

Er is sprake van een *mismatch* tussen vraag en aanbod van woningen, zowel kwantitatief als kwalitatief (Van Asselt & Gradus, 2009; Vrom-raad, 2009). Het aantal huishoudens blijft in de komende jaren toenemen, waardoor ook de vraag naar woningen zal blijven stijgen. Van Asselt en Gradus (2009) stellen dat de huidige woningbouwproductie voldoende is om de huishoudgroei bij te houden, maar onvoldoende om het bestaande woningtekort terug te dringen. Behalve te weinig woningen, zijn er ook niet de juiste woningen. Volgens Van Asselt en Gradus (2009) is dé oorzaak van deze kwalitatieve *mismatch* op de woningmarkt dat er onvoldoende geluisterd wordt naar de woonwensen van de burger. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de verhouding tussen eengezinswoningen en appartementen in de nieuwbouw. Van alle huizenzoekers wil 89 procent een grondgebonden woning en 11 procent een appartement.

Een derde van de nieuwe woningen is echter een appartement. Dit sluit dus niet aan bij de behoefte van de woonconsument, dat blijkt tevens uit de oplopende aantal te koop staande appartementen (Van Asselt & Gradus, 2009). Deze kwalitatieve *mismatch* van vraag en aanbod van woningen leidt tot grote problemen zoals lange wachttijden in de huursector, een tekort aan betaalbare koopwoningen en, naar verwachting in de toekomst, een tekort aan ouderenhuisvesting (Buiten et al., 2006).

De mate waarin deze problemen zich voordoen kan per gemeente verschillen, het hangt af van de situatie op de lokale en regionale woningmarkt (Van Kleef, 2006). Kraan en Lever (2009) stellen dat dé woningmarkt niet bestaat; de Nederlandse woningmarkt bestaat uit vele regionale markten. In de Randstad is de situatie fundamenteel anders dan in bijvoorbeeld Limburg (Van Asselt & Gradus, 2009). Geconcludeerd kan worden dat de bestaande voorraad door middel van sloop, herstructurering en nieuwbouw zal moeten worden getransformeerd en voor een betere afstemming moet zorgen tussen vraag en aanbod (Goossens, 2011).

Een ander probleem op de woningmarkt is de overcapaciteit aan bouwplannen van gemeenten. Dit houdt in dat er meer woningbouwmogelijkheden in (voorgenomen) bestemmingsplannen zijn, dan dat er de komende jaren vraag naar is (Provincie Gelderland, 2011a). Uit de inventarisatie blijkt dat meerdere provincies hiermee te maken hebben. Provincie Limburg heeft een inventarisatie gemaakt van alle woningbouwplannen. Een beleidsmedewerker geeft in een gesprek aan dat op dit moment in Limburg ongeveer 44.000 woningen in de planning staan (Veldaantekeningen, 2012). Deze plannen lopen uiteen van harde plannen, die onherroepelijk zijn, tot plannen die nog heel vaag zijn. Ongeveer een derde van deze plannen is onherroepelijk. Dit betekent dat voor 15.000 woningen op korte termijn een vergunning verleend zou moeten worden. De jaarlijkse woningproductie in Limburg is op dit moment 3.000 woningen en de verwachting is dat dit gaat afnemen tot ongeveer 1.500 woningen. Volgens verschillende respondenten van dit onderzoek kan deze overcapaciteit aan bouwplannen tot grote problemen leiden, zoals leegstand en verpaupering op het moment dat de economie weer aantrekt.

Naast economische en demografische ontwikkelingen zijn ook politieke besluiten van invloed op de woningmarkt. Als voorbeeld kan het staatssteunbesluit corporatiesector van de Europese Commissie genoemd worden. Dit besluit is erop gericht om te zorgen dat corporaties niet onnodig concurreren met particuliere verhuurders. Dit betekent dat hun woningen, die mede dankzij overheidsgeld zijn gerealiseerd, vooral zouden moeten worden verhuurd aan huishoudens die er niet zelfstandig in slagen om een woning te bemachtigen. In grote lijnen houdt het staatssteunbesluit in dat ten hoogste 10% van de sociale huurwoningvoorraad mag worden toegewezen aan huishoudens met een bruto jaarinkomen boven ca. € 34.000 (Provincie Gelderland, 2011a). Huishoudens die meer verdienen, de 'scheefwoners', moeten in principe doorstromen naar een particuliere huurwoning of een koopwoning. Vanwege de relatief hoge huurprijzen in de particuliere sector, is dat vaak geen optie. Kopen is voor huishoudens met een inkomen boven ca. € 34.000 tot ca. € 43.000, vanwege de veel hogere maandlasten, meestal ook geen optie. In de statennotitie 'Wonen in Gelderland 2011' wordt gesteld dat deze huishoudens naar verwachting geleidelijk tussen wal en schip vallen. Ook stellen Van Asselt en Gradus (2009) dat de huur- en de koopmarkt uit elkaar zijn gegroeid. De omvangrijke subsidiëring van woondiensten in Nederland wordt genoemd als de oorzaak van het feit dat er sprake is van een kloof tussen koop en huur (Schilder & Conijn, 2009).

Geconcludeerd kan worden dat de balans op de Nederlandse woningmarkt is verstoord (Van Asselt & Gradus, 2009). Samengevat zijn de volgende algemene (problematische) ontwikkelingen op de woningmarkt gesignaleerd: teruglopend aantal transacties zowel in de nieuwbouw als in de bestaande voorraad, afnemende woningbouwproductie, kwantitatieve en kwalitatieve *mismatch* tussen vraag en aanbod, overcapaciteit aan (harde) bestemmingsplannen en betaalbaarheidsproblemen voor grote groepen huishoudens.

4.1.1 Sturing op de woningmarkt

In de theoretische analyse zijn de basisvormen van sturing genoemd: markt, hiërarchie en netwerken. Met de Woningwet in 1901 start de betrokkenheid van de rijksoverheid met de volkshuisvesting in Nederland (Zandstra, 2010). Kraan en Lever (2006) stellen dat de woningmarkt niet alleen een complexe markt is, maar ook een bijzondere markt, die gekenmerkt wordt door belangrijke imperfecties en die niet op efficiënte en rechtvaardige wijze kan functioneren zonder overheidsinterventie. De woningmarkt vertegenwoordigt een groot maatschappelijk belang. Een woning voorziet in een primaire levensbehoefte; zij is een onmisbaar goed dat moeilijk te vervangen is. De overheid heeft zich garant gesteld dat voor ieder huishouden een woning beschikbaar is, ongeacht de betaalcapaciteit. Deze verplichting is verankerd in artikel 22 lid 2 van de Grondwet (Kraan & Lever, 2006). Dit is ook de reden voor fors overheidsingrijpen op de woningmarkt. De mate van overheidsingrijpen wisselt echter door de decennia heen.

Eind jaren 80 zet de rijksoverheid, mede vanuit het oogpunt van bezuinigingen, steeds meer in op de markt als mechanisme om tot de perfecte coördinatie van vraag en aanbod op de woningmarkt te komen. Het motto was: 'meer markt, minder overheid' (De Vries, 2004). Decentralisering en verzelfstandiging zijn centrale begrippen in de 'Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig' van minister Heerma van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1989). Ook zijn vereenvoudiging van regelgeving en minder rijkssturing belangrijke trefwoorden. Echter van marktcoördinatie in de pure vorm zonder overheidsinterventie, zoals beschreven in de theoretische analyse, is op de woningmarkt sinds de Woningwet in 1901 geen sprake.

Overheidsingrijpen op de woningmarkt

In 2006 openbaarde het kabinet Balkenende II zijn visie op de woningmarkt. Er wordt een schets gegeven van de Nederlandse woningmarkt en de werking ervan wordt geanalyseerd. Het kabinet begint zijn analyse met de constatering dat de woningmarkt in Nederland niet optimaal werkt (Kraan & lever, 2006). Verschillende aspecten zijn hierbij van toepassing. Ten eerste wordt gesteld dat de woningmarkt een voorraadmarkt is met een grote mate van inelasticiteit. Dit houdt in dat de gevraagde hoeveelheid niet sterk reageert op prijsverandering (Kraan & Lever, 2006). Daarbij stelt De Vries (2004) dat het aanbod van woningen op de woningmarkt op korte termijn vastligt omdat het aandeel toevoegingen ten opzichte van de bestaande voorraad zeer beperkt is. De ontwikkelingstijd van een woningbouwproject is al gauw zo'n zes tot acht jaar, waardoor het aanbod altijd met vertraging reageert op de vraag. Daarnaast kennen vragers slechts beperkte prikkels om hun gedrag aan te passen aan veranderende omstandigheden (Kraan & Lever, 2006).

Volgens de welvaartseconomische benadering, die in het theoretische kader is beschreven, is het bestaan van marktfalen een rechtvaardiging om als overheid in te grijpen in de markt. Negatieve externe effecten en sociaal ongelijke uitkomsten kunnen redenen zijn voor het afwijzen van ongereguleerde marktcoördinatie. Kraan en Lever (2006) stellen dat vanuit een economische optiek sommige van de genoemde bijzondere kenmerken van de woningmarkt te benoemen zijn als externe effecten, die overheidsinterventie kunnen rechtvaardigen. Van Kleef (2006) stelt dat overheden gedwongen zijn om voorschriften te stellen op de woningmarkt, bijvoorbeeld wat betreft de kwaliteit van de nieuwbouwprogrammering, omdat projectontwikkelaars uit zichzelf geen of onvoldoende rekening houden met eisen als toegankelijkheid voor ouderen en gehandicapten, milieuvriendelijk materiaalgebruik en veiligheid. De Vries (2004) betoogt dat 'goede' marktwerking op de woningmarkt niet bestaat. Als de woningmarkt 'goed' werkt dan zou dat betekenen dat de woningprijs altijd de marktprijs is en dat de woningmarkt zichzelf corrigeert waardoor het woningtekort, zowel kwantitatief als kwalitatief, verdampst.

Het RIGO (2010) heeft voor het voormalige ministerie van VROM onderzocht welke effecten het woningmarktinstrumentarium heeft gehad in de crisis van 2008-2009. Dit instrumentarium is erop gericht de beleidsdoelen van het ministerie: bevorderen van kwaliteit, beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen en van de leefbaarheid van de woonomgeving, te realiseren. Het onderzoek maakt onderscheid tussen instrumenten waarbij het accent ligt op bescherming en garanties, denk aan huurprijsregeling, en instrumenten waarbij de nadruk ligt op de (vraag)stimulering, denk aan hypotheekrenteaftrek (zie De Wildt & Van der Schaar, 2010). Het RIGO concludeert dat dankzij de bestaande structuren voor financiering en garanties in de woningbouw, de woningmarkt in Nederland minder sterk is getroffen door de kredietcrisis dan in een aantal andere landen. Echter zullen door de economische recessie en de daarmee gepaard gaande bezuinigingen de investeringsmogelijkheden van de overheid de komende jaren flink afnemen (Donner, 2011). Bovendien is het gevaar van overheidsinterventie dat de overheid terecht komt in een spiraal van interventies. Dit blijkt ook uit een brief van oud-minister Donner aan de Tweede Kamer over het disfunctioneren van de woningmarkt:

'We lopen vast in een steeds gedetailleerder ingrijpen van regelgeving en beleid, waarbij de neveneffecten van dit ingrijpen door nog verdergaand ingrijpen moeten worden bestreden' (2011, p. 2).

Ook de Europese regelgeving speelt een belangrijke rol op de woningmarkt, bijvoorbeeld op het gebied van luchtkwaliteit. De strenge EU-normen voor fijnstof leggen beperkingen op voor de Nederlandse bouwsector. De invloed van Europa zal naar verwachting alleen nog maar groter worden (Vrom-raad, 2009). Tegelijkertijd verliest de nationale overheid steeds meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan lokale overheden (provincies en gemeenten) en private partijen zoals woningcorporaties en projectontwikkelaars.

'Er ontstaat steeds meer een multi-level governance setting, waarbij de nationale overheid slechts één van de spelers is in een complex veld aan actoren' (Vrom-raad, 2009, p. 129).

Op 1 juli 2011 heeft het kabinet onder leiding van minister Donner zijn woonvisie opgestuurd naar de Tweede Kamer. In een bijgaande brief wordt opgemerkt dat de bouw- en woningmarkt zich bevinden in een overgangssituatie van sterke groei in het verleden via een forse conjuncturele terugval op dit moment naar een meer gematigde ontwikkeling in de komende jaren. Er wordt gesteld dat regering en wetgever niet in staat zullen zijn om ieder nieuw probleem op de woningmarkt op te lossen. De verantwoordelijkheid voor de directe leefomgeving wordt in de Woonvisie van het kabinet in eerste instantie gelegd bij bewoners, lokale partijen en gemeenten. In de theoretische analyse is deze verandering in de manier waarop de samenleving bestuurd wordt, waarbij de overheid steeds afhankelijker is van andere partijen in de samenleving, omschreven als een verschuiving van 'government' naar 'governance'. Verschillende factoren, zoals de beperkte financiële middelen van de overheid en de strenge Europese regelgeving, leiden ertoe dat de problematiek op de woningmarkt op een nieuwe manier benaderd moet worden. In plaats van een strikt hiërarchische sturing, dient de overheid op de woningmarkt te gaan samenwerken met een veelheid aan partijen in *governance netwerken*.

4.1.2 De rol van de provincie

'Het is de taak van provincies om binnen het ruimtelijke beleid voldoende ruimte te bieden aan lokale woningbouwprogramma's. Waar samenwerking tussen gemeenten uitblijft, stimuleren provincies dat deze alsnog tot stand komt. Als een gemeente zich niet houdt aan gemaakte afspraken, is het de rol van de provincie die gemeente daar op aan te spreken. De provincie heeft daarvoor het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium als stok achter de deur' (Donner, 2011, p. 25).

Het kabinet omschrijft in zijn woonvisie (2011) de provinciale rol op de woningmarkt als een taak op regionaal niveau, die de individuele gemeentegrenzen overstijgt. Als een reactie op deze woonvisie presenteerde de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een agenda voor de woningmarkt (2011). In deze notitie is de woningmarkt omschreven als een (boven)regionale markt. De VNG stelt dat de regionale woningmarkt van gemeenten vraagt om gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen voor de planning van nieuwe woningen en het realiseren van een evenwichtige woningvoorraad. Waar samenwerking tussen gemeenten uitblijft ziet ook de VNG een rol voor provincies om actief te stimuleren dat de samenwerking alsnog tot stand komt. In het Bestuursakkoord 2011-2015, dat is opgesteld door het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, wordt de provinciale rol als volgt omschreven:

'Provincies voeren – rekeninghoudend met de rijksdoelstelling – de regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang' (Rijk, IPO, VNG & UvW, 2011, p. 42).

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) stelt de rijksoverheid dat de provincie een sterke positie heeft in het domein van de ruimtelijke ontwikkeling en de fysieke omgeving. Daar liggen haar kerntaken en is ze wettelijk bevoegd. De taak van de provincie wordt in de structuurvisie van het Rijk omschreven als een sectoroverstijgende en verbindende rol op (inter)regionaal niveau.

'De provincie fungeert als gebiedsregisseur door het ontwikkelen van integrale ontwikkelingsvisies, het afwegen en afstemmen van belangen en het bewaken en bevorderen van complementariteit tussen steden en regio's binnen de provincie' (Rijksoverheid, 2012, p. 12).

Uitgangspunt voor de positionering van de provincie in het nieuwe omgevingsrechtstelsel is dat het moet gaan over (boven)regionale gebiedsontwikkeling (Papa, Hanemaayer & Verboven, 2010). Volgens Papa et al. (2010) kan juist dan de provincie haar toegevoegde waarde als middenbestuur leveren, omdat zij het individuele gemeentebelang in een gebied kan ontstijgen.

De provincie Gelderland heeft met haar regionale woningbouwprogrammering invulling proberen te geven aan deze (boven)regionale regierol. Deze provincie stelt namelijk een maximum aantal woningen per regio waarvoor in bestemmingsplannen 'planologische ruimte' mag worden ontwikkeld (Provincie Gelderland, 2011a). Indien dit aantal wordt overschreden, heeft de provincie diverse instrumenten om in te grijpen. Samenwerking tussen individuele gemeenten wordt op deze manier afgedwongen.

4.1.3 Het provinciale instrumentarium

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) is op 1 juli 2008 in werking getreden ter vervanging van de oude WRO. Deze wet regelt hoe ruimtelijke plannen tot stand komen en welke bestuurslaag voor welke ruimtelijke plannen verantwoordelijk is (RO Web, 2010). De Wro regelt ook de verhoudingen tussen de verschillende overheden in Nederland in de ruimtelijke planvorming (InfoMil, n.d.). Onder de oude WRO hadden provincies een goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van bestemmingsplannen, waardoor ze achteraf hun visie op ruimtelijke plannen konden geven. Daarnaast bestond de vrijstellingsbevoegdheid. Dat betekent dat provincies voor vrijstelling van bestemmingsplan een verklaring van geen bezwaar af moesten geven. Op deze manier werden gemeenten gedwongen om ruimtelijke ontwikkelingen af te stemmen met provincies (RO Web, 2010). Deze hiërarchische sturingsvorm, waarbij provinciale overheden relatief veel invloed kunnen uitoefenen op de ruimtelijke ordening, is deels losgelaten. De nieuwe Wro gaat ervan uit dat elke overheid op basis van de eigen verantwoordelijkheid en de daarbij behorende instrumenten proactief optreedt ter realisering van het eigen ruimtelijk beleid (Provincie Gelderland, 2008).

Gemeenten zijn onder de nieuwe Wro in principe vrij om hun eigen beleid te bepalen. Provincies hebben vervolgens nog steeds de mogelijkheid om instrumenten in te zetten wanneer een ontwikkeling niet in overeenstemming is met het provinciale of gedelegeerd rijksbeleid. Door de wetwijziging is het provinciale ruimtelijk instrumentarium aanzienlijk veranderd (Provincie Gelderland, 2008). Er is een onderscheid in wettelijke juridische instrumenten vanuit het Wro en niet-wettelijke instrumenten (Arcadis, 2008). De belangrijkste provinciale instrumenten in het kader van de Wro worden kort toegelicht. In figuur 5 zijn deze wettelijke instrumenten onderverdeeld in provinciale rollen.

Structuurvisie

De gemeenten, provincies en het Rijk zijn volgens het Wro verplicht om in het kader van een goede ruimtelijke ordening voor hun grondgebied één of meer structuurvisies vast te stellen (InfoMil, n.d.). De structuurvisie is een strategisch document waarin de hoofdlijnen van de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen van een bepaalde omgeving en de belangrijkste zaken van het te realiseren beleid staan genoteerd. Daarbij wordt tevens aangegeven hoe men verwacht dat beleid uit te voeren. De structuurvisie is alleen bindend voor de opsteller (InfoMil, n.d.). Het een communicatief instrument; het biedt een referentiekader voor andere overheidsinstanties en burgers. Wettelijk gezien bestaat er geen hiërarchische relatie tussen de structuurvisies van Rijk, provincies en gemeenten (Moraal, 2008). Indien de structuurvisies van verschillende overheidslagen met elkaar in strijd zijn, veroorzaakt dat een ongewenste maatschappelijke onduidelijkheid. De Wro bevat geen mogelijkheden voor hogere overheden om een structuurvisie van een gemeenten te corrigeren. Dit verhaal wordt echter anders, als de structuurvisie geconcretiseerd wordt in een uitvoeringsbesluit (bestemmingsplan of projectbesluit). Dan hebben hogere overheden diverse middelen om hier tegen op te treden (Moraal, 2008).

Verordening

De verordening is een hiërarchisch instrument dat algemene regels bevat voor gebieden, specifieke delen van gebieden of gebiedsgerichte thema's. Wat betreft de provinciale verordening, vastgesteld door Provinciale Staten, houden deze algemene regels eisen in die door de provincie zijn gesteld aan de inhoud van bestemmingsplannen. Indien gemeenten de inhoud van bestemmingsplannen niet in overeenstemming brengen met de verordening dan schuift de verordening het bestemmingsplan aan de kant. De bepalingen van de verordening werken dan rechtstreeks in die zin dat ze een weigeringsgrond kunnen vormen voor de bouw-, sloop- of aanlegvergunning (Provincie Gelderland, 2008).

Proactieve aanwijzing

De Wro geeft Gedeputeerde Staten de bevoegdheid de gemeenteraad door middel van een proactieve aanwijzing te verplichten een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien overeenkomstig bij die aanwijzing gegeven voorschriften (Provincie Gelderland, 2008). De proactieve aanwijzing is een instrument voor hogere overheden om lagere overheden te verplichten een ruimtelijke ontwikkeling te vertalen in een bestemmingsplan.

Zienswijze

Iedere belanghebbende kan bezwaar maken tegen ruimtelijke plannen, zo ook de provincie. Dit kan middels een zienswijze, een reactie op een ontwerpbesluit, die bij de desbetreffende overheid ingediend kan worden (RO Web, 2010). Indien een gemeente besluit geen gehoor te geven aan de zienswijze, dan heeft de provincie de mogelijkheid om op basis van de Wro een reactieve aanwijzing te geven op het vastgestelde bestemmingsplan (Wannink, 2012).

Reactieve aanwijzing

In concrete gevallen kunnen Gedeputeerde Staten een reactieve aanwijzing geven op een vastgesteld bestemmingsplan. Dit houdt in dat het onderdeel waarop de aanwijzing betrekking heeft, geen onderdeel blijft uitmaken van dat plan (Provincie Gelderland, 2008). Dit kan alleen indien het plan in strijd is met een provinciaal belang. Voorafgaand aan de reactieve aanwijzing hebben Gedeputeerde Staten een zienswijze moeten indienen tegen het plan (Provincie Gelderland, 2008). Op grond van artikel 8.2 lid 1 aanhef onder d Wro, kan een belanghebbende bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beroep instellen tegen een aanwijzingsbesluit (Wannink, 2012).

Inpassingsplan

Gemeenten moeten zorgen voor een bestemmingsplan voor hun hele grondgebied. Het plan bevat juridisch bindende regels omtrent het gebruik van een concreet gebied en van de zich daarin bevindende bouwwerken (Provincie Gelderland, 2008). Provincie en het Rijk kunnen de bevoegdheid van gemeenten om een bestemmingsplan te maken overnemen. In dat geval wordt het een inpassingsplan genoemd. Dit kan alleen als er een provinciaal of nationaal belang in het geding is (InfoMil, n.d.).

Figuur 5: Rollen en instrumenten

		Nieuwe Wro	
	Rol	Instrument	
Provincie	1. Beleid ontwikkelen	1. Structuurvisie	
	2. Normstellen	2. Verordening Proactieve aanwijzing	
	3. Intervenieren	3. Zienswijze indienen Reactieve aanwijzing	
	4. Initiatief nemen	4. Inpassingsplan maken	
	5. Rijksnormen en -beleid toepassen	5. Indien nodig alle bovenstaande instrumenten	

Bron: Arcadis, 2008

Naast het wettelijk instrumentarium dat voornamelijk bestaat uit hiërarchische instrumenten, zetten provincies ook niet-wettelijke instrumenten in om het provinciale beleid uit te voeren. Voorbeelden van deze instrumenten zijn overleg, bestuurlijke afspraken en convenanten en financiële middelen, variërend tussen subsidiëren en financieren (Arcadis, 2008). Deze instrumenten hebben meer affiniteit met de sturingsvormen markt en governance netwerken.

4.1.4 Differentiatie in het provinciale woonbeleid

'Hét centrale begrip in de bepaling van de provinciale positie in het huidige ruimtelijk stelsel is het 'provinciale belang'. Wanneer de provincies iets als provinciaal belang aanmerken, dan opent dat de mogelijkheid voor eigen beleidsuitvoering en voor het uitoefenen van invloed op gemeentelijk beleid' (Papa et al., 2010, p. 15).

Papa et al. (2010) stellen dat de mate waarin de provincie de formele regierol claimt, afhankelijk is van de formulering van het provinciale belang. Zij betogen dat het aan Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten is om daar op basis van eigen keuzes onderbouwde besluiten op te nemen. Binnen bepaalde grenzen, zoals wetten en door het Rijk aangegeven kaders, zijn provincies dus grotendeels vrij om hun eigen beleid te bepalen. Voor dit onderzoek is een inventarisatie gemaakt van het woonbeleid van alle Nederlandse provincies. Hieruit blijkt dat, ondanks dat provincies in constitutionele zin vergelijkbaar zijn, elke provincie op een andere manier invulling geeft aan haar woonbeleid (zie bijlage 3).

Dit heeft verschillende oorzaken. Ten eerste blijkt uit de interviews met beleidsmedewerkers van verschillende provincies dat de problematiek op de woningmarkt per provincie verschilt. Zoals al eerder is gesteld: dé woningmarkt bestaat niet (Kraan & Lever, 2009). In de provincies Zeeland en Limburg speelt bijvoorbeeld de problematiek omtrent een afnemende bevolking (krimp). De bevolking van provincie Zuid-Holland daarentegen blijft tot ca. 2040 nog groeien. Het type huishoudens dat zich op de woningmarkt van Zuid-Holland aanbiedt is echter aan het veranderen. Er is sprake van een toename van met name huishoudens met lage verdienprofielen, zoals ouderen, allochtonen en één volwassen huishoudens. Deze verschillende problemen vragen om een andere beleidsmatige aanpak.

Bestuurskundige J.H. de Baas, zelf werkzaam geweest bij verschillende gemeenten en provincies, maakt in een interview duidelijk dat het geografisch gebied en de hierin gelegen gemeenten (en steden) ook van invloed zijn op de beleidsmatige rol die de provincie in de regio inneemt. Hij stelt dat noordelijke provincies vaak de grootste en rijkste organisatie zijn van de regio. De invloed van deze provincies is derhalve groter dan de invloed van provincies gelegen in het westelijke deel van Nederland. Deze provincies moeten namelijk nauw samen werken met grote steden, zoals Rotterdam, Amsterdam en Den Haag.

Tot slot blijkt uit de inventarisatie dat de financiële middelen, die provincies ter beschikking stellen voor het woonbeleid, sterk uiteenlopen. De laatste jaren heeft een aantal provincies, waaronder Gelderland, Noord-Brabant, Limburg en Friesland, hun aandelen in energiebedrijven verkocht. Niet elke provincie heeft dit echter achter de hand waardoor enorme verschillen zijn ontstaan in de financiële reserveposities (Moerkamp, 2009).

4.1.5 Resumé

De problematiek op de woningmarkt is zeer complex; zowel economische, demografische als politieke ontwikkelingen zijn van invloed. Sinds de Woningwet in 1901 speelt de overheid een grote rol op de woningmarkt. Zij wordt echter steeds afhankelijker van andere partijen. De rol van de provincie wordt door verschillende partijen omschreven als een (boven)regionale regierol. Provinciale overheden bezitten een wettelijk instrumentarium dat ingezet kan worden om invulling te geven aan deze rolopvatting. De beleidsmatige aanpak van provincies op de woningmarkt verschilt echter per provincie.

Case studies

In de volgende paragraaf staat het woonbeleid van de provincie Gelderland en Noord-Brabant centraal. Door middel van case studies wordt getracht antwoord te geven op de vraag op welke manier provincies invulling geven aan hun woonbeleid en welke vormen van sturing daarin zijn te herkennen. Voor beide provincies wordt eerst een situatieschets gegeven van de huidige regionale woningmarkt. Vervolgens is een selectie beleidsinstrumenten uitgewerkt. De typologie van metagovernance van Sørensen en Torfing, die in het theoretische hoofdstuk is uiteengezet, is gebruikt om de beleidsinstrumenten van de geselecteerde casussen te kunnen ordenen en te kunnen vergelijken. Aan de hand van de beschreven theorie en de bevindingen in het veld wordt in de conclusie van dit onderzoek antwoord gegeven op de vraag welke sturingsvorm(en) het meest geschikt zijn voor de provincies om de problematiek op de woningmarkt aan te pakken en hoe deze rol gespecificeerd kan worden voor de provincie Gelderland.

4.2 Provincie Gelderland

4.2.1 De regionale woningmarkt

De algemene verwachting is dat de crisis nog lang zal doorwerken op de Nederlandse woningmarkt (De Wildt & Van der Schaar, 2010). In de statennotitie 'Wonen in Gelderland 2011' van de provincie Gelderland wordt gesteld dat het consumentenvertrouwen, onder invloed van de recessie, de laatste jaren relatief laag is. Dit zorgt specifiek op de woningmarkt voor onzekerheid ten aanzien van de waardeontwikkeling van woningen, regelgeving en mogelijkheden om in de toekomst de lasten te kunnen voldoen. Deze ontwikkelingen leiden tot een stagnatie in de koopsector. Ook Gelderland heeft te maken met teruglopende verkoopcijfers (Provincie Gelderland, 2011a). In de vorige paragraaf is de afnemende jaarlijkse Gelderse woningbouwproductie al genoemd. In 2009 zijn nog 11.328 woningen bijgebouwd, in 2013 zullen dit naar verwachting nog slechts ca. 6.000 woningen zijn (Meijers, 2013). Uit de inventarisatie van het Gelders woonbeleid komt naar voren dat vooral de afname van transacties in de bestaande voorraad als problematisch wordt ervaren, de nieuwbouwproductie ligt volgens een beleidsmedewerker van de provincie Gelderland op het gewenste niveau; dat wil zeggen op het niveau dat in januari 2010 is vastgesteld door de provincie (Provincie Gelderland, 2012a). De situatie in de bestaande voorraad geeft een totaal ander beeld dan de nieuwbouw. De gevolgen van de recessie zijn in bijna iedere Gelderse straat te zien. Er staan veel meer woningen te koop dan enkele jaren geleden. De gemiddelde tijd dat een woning te koop staat in Gelderland is toegenomen van ca. 150 dagen in 2007 naar meer dan 250 dagen in 2011 (Provincie Gelderland, 2012a).

In de laatste monitoring (2012a) van de provincie Gelderland, wordt geconcludeerd dat nog steeds niet gezegd kan worden dat de woningbouw in Gelderland als gevolg van de crisis is ingestort. Naast economische ontwikkelingen zijn namelijk ook demografische ontwikkelingen van invloed op de woningmarkt. In het statenvoorstel 'Wonen in Gelderland' (2011a) wordt gesteld dat de ontwikkeling van de huishoudens en de vergrijzing de woningvraag sterk beïnvloeden. Volgens Primos 2007, een prognosemodel voor bevolking, huishoudens en woningbehoefte, zijn naar schatting in alle Gelderse regio's van 2010 tot 2020 nog ongeveer 70.000 extra woningen nodig, na 2020 is dat in een aantal regio's nog nauwelijks het geval. De groei van de Gelderse bevolking neemt al vele jaren geleidelijk af en deze trend zet ook in de komende jaren door. De regio Achterhoek wordt genoemd als koploper. Deze regio is in een rapport 'Krimpen met kwaliteit' van het Rijk, IPO en VNG (2009) aangewezen als anticipeerregio. Dit betekent dat rekening gehouden moet worden met vergrijzing en ontgroening en op den duur mogelijk met krimp van de bevolking. Uit de cijfers van het CBS blijkt dat naar verwachting tot 2040 in Gelderland sprake zal zijn van een afname van de potentiële beroepsbevolking (15-65 jaar) met 13,2% en een forse toename van het aantal ouderen (65+) met 73,1% (zie bijlage 2).

Het Gelderse woonbeleid

Het kwalitatieve woonbeleid van de provincie Gelderland is in 2003 ingevoerd. Voorheen kende Gelderland een streng contingenteringssysteem. De provincie stuurde hiërarchisch doordat zij bepaalde hoeveel ruimte voor woningbouw (het 'contingent') een gemeente per jaar in nieuwe bestemmingsplannen mocht opnemen. De grootte van het contingent was gebaseerd op de aangetoonde woningbehoefte (huishoudensprognose). Dit strenge beleid had als voordeel dat gemeenten nooit meer woningbouw konden programmeren dan het contingent toeliet, in die zin was het een effectief beleid. Gemeenten wilden echter meer speelruimte en de verantwoordelijkheid om zelf te programmeren. De provincie was ook niet tevreden met de contingentering. Enkele nadelige kenmerken van de hiërarchische vorm van sturing die in de theoretische analyse zijn belicht, zoals een gebrek aan flexibiliteit en maatwerk, zijn in het oude contingenteringssysteem te herkennen. Goede bouwplannen konden bijvoorbeeld soms niet worden gerealiseerd, terwijl plannen die niet aansloten bij de lokale of regionale woningbehoefte niet konden worden tegengehouden (Provincie Gelderland, 2011a). Bovendien werd te weinig rekening gehouden met de tijd die nodig is om een woning te realiseren, doordat de contingentering per jaar werd vastgesteld. Dit had als gevolg dat de provincie haar eigen woningtekort creëerde (Provincie Gelderland, 2011a).

Dit heeft geleid tot het loslaten van de contingentering en de ontwikkeling van het Gelderse kwalitatief woonbeleid. Dit kwalitatieve woonbeleid kenmerkt zich door een regionale benadering. De provincie Gelderland is opgedeeld in regio's: Achterhoek, FoodValley, Noord-Veluwe, Rivierenland, Stadsregio en Stedendriehoek. In elke regio worden overleggen gevoerd door gemeenten in de regio. Bij veel regio's schuiven ook de woningbouwcorporaties, zowel ambtelijk als bestuurlijk, aan tafel (zie inventarisatie Gelders woonbeleid). Er wordt dus steeds meegewerkt met netwerken, waar niet alleen gemeenten maar ook corporaties deel van uitmaken. Elke vijf jaar wordt een afsprakenkader ontwikkeld, het Kwalitatief Woonprogramma (KWP), waarin tien jaar vooruit wordt geblikt. Op basis van een huishoudensprognose wordt de gewenste groei van de woningvoorraad bepaald. De provincie onderzoekt ook welk aandeel van die nieuwe woningen een betaalbare, een huur- of een ouderenwoning zou moeten zijn (Provincie Gelderland, 2011a). Het provinciale woonbeleid van Gelderland heeft dus zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve component, met als doel overprogrammering tegen te gaan en 'de juiste woning, op de juiste plaats' te bouwen.

Gemeenten dienen in regionaal verband af te stemmen waar, wanneer, welke woning wordt gerealiseerd. In de statennotitie 'Wonen in Gelderland 2011' wordt geconcludeerd dat tussen 2003 en 2010 gemeenten weinig werk van deze afstemming hebben gemaakt. De meeste gemeenten maakten hun eigen bouwplannen, zonder deze af te stemmen met hun buurgemeenten. De regionale netwerken bleken slechts in beperkte mate effectief te werken. Dit heeft geleid tot overprogrammering in enkele gemeenten met ernstige financiële schade als gevolg. Een bekend voorbeeld is de gemeente Apeldoorn. In 2011 is bekend gemaakt dat deze gemeente 68 miljoen verlies boekt op het grondbedrijf. Als het helemaal tegenzit, kan dat bedrag oplopen tot zelfs bijna 200 miljoen euro (Gemeente Apeldoorn, n.d.). Om deze reden heeft het college van Gedeputeerde Staten, gemeenten en regio's gevraagd om uiterlijk op 1 januari 2012 een binnenregionale programmering van de woningbouw op te stellen, die voldoet aan de eerder overeengekomen afspraken. Het huidige Kwalitatief Woonprogramma 2010 t/m 2019 (KWP3) is onderdeel van de provinciale ruimtelijke structuurvisie. Het aantal woningen per regio wordt door de provincie hiërarchisch opgelegd. KWP3 is namelijk niet geheel vrijblijvend. Behalve dat gemeenten en corporaties zich er aan hebben gecommitteerd, is het 'vastgelegd' in artikel 3 van de Ruimtelijke Verordening Gelderland:

'De in een bestemmingsplan op te nemen nieuwe woonlocaties en de daar te bouwen woningen dienen te passen in het vigerende, door GS vastgestelde Kwalitatief Woonprogramma voor de betreffende regio en het daarin opgenomen regiototaal aan woningen' (Provincie Gelderland, 2010b, artikel 3).

In onderstaand tabel zijn de afgesproken aantallen uit KWP3 voor de komende tien jaar per regio opgenomen. Uit deze tabel blijkt dat enkele regio's in Gelderland te maken hebben met een overcapaciteit aan harde plannen. De overcapaciteit aan harde plannen per regio wordt in de laatste kolom van onderstaand tabel aangegeven met een plusteken. De zachte plannen per regio zijn niet in deze monitoring opgenomen. Als voorbeeld worden de gegevens van de regio Achterhoek gebruikt. Volgens KWP3 mogen per jaar gemiddeld 590 (5.900/10) woningen in de Achterhoek worden bijgebouwd. Opgeteld zijn in de jaren 2010 en 2011 1.387 woningen in de regio bijgebouwd. Dit betekent dat, uitgaande van het totaal aantal woningen van 5.900 dat is vastgesteld in KWP3, in de jaren 2012 tot en met 2019 nog 4.513 (5.900-1.387) woningen bijgebouwd zouden mogen worden. De regio Achterhoek heeft echter een netto harde capaciteit aan plannen van 4.910, hetgeen betekent dat er een overcapaciteit van 397 woningen is. Uit het tabel blijkt dat de meeste regio's per 1 januari 2012 de vereiste bouwcapaciteit voor (nagenoeg) hun hele KWP3 opgave tot en met 2019 in harde bestemmingsplannen hebben vastgelegd. Bij enkele regio's is zelfs sprake van een overcapaciteit aan harde bouwplannen (Provincie Gelderland, 2012a). Het provinciebestuur kan besluiten om een zienswijze in te dienen tegen een bestemmingsplan om overcapaciteit tegen te gaan. Een beleidsmedewerker van de provincie Gelderland zegt dat sinds de invoering van de nieuwe Wro in 2008 circa tien zienswijzen zijn ingediend door de provincie vanwege overcapaciteit.

Figuur 6: Overcapaciteit harde plannen per regio

Regio	KWP 3 (2010-2019)	Netto groei woning voorraad 2010	Netto groei woning voorraad 2011	Netto harde capaciteit op 1-1-2012	Overcapaciteit harde bouwplannen
Achterhoek	5.900	493	894	4.910	+ 397
FoodValley	12.000	849	1.278	8.041	1.781
Noord-Veluwe	6.700	841	619	4.525	715
Rivierenland	9.800	768	1.558	8.091	+ 617
Stadsregio	26.000	1.856	2.577	22.507	+ 940
Stedendriehoek	8.500	485	795	7.556	+ 336
Gelderland	68.900	5.292	7.721	55.558	329

Bron: Monitoring van het woonbeleid (2012a)

4.2.2 Problemen huidig woonbeleid Gelderland

Het KWP heeft als doel het woningaanbod op regionaal niveau, zowel kwantitatief als kwalitatief, zo goed mogelijk af te stemmen op de vraag naar woningen. Het huidige KWP3 beschrijft per regio de programmatische opgave op basis van de geconstateerde regionale woningbehoefte voor de periode 2010 tot en met 2019. De woningbehoefte is gebaseerd op het landelijk woningbehoefteonderzoek, het Woon Onderzoek Nederland 2006. Dit woninbehoefteonderzoek is gekoppeld aan de bevolkingsprognose Primos 2007 (Provincie Gelderland, 2012a). Op basis van deze gegevens uit deze twee bronnen is doorgerekend hoe de Gelderse woningmarkt er in 2020 uit zou moeten zien in kwantitatieve en kwaliteits zin. De gewenste woningvoorraad in 2020 minus de huidige woningvoorraad is de opgave voor de komende tien jaar (Provincie Gelderland, 2012a). Bevolkingsprognoses beschrijven de toekomstige bevolkingsontwikkeling die op basis van huidige inzichten en verwachtingen het meest waarschijnlijk wordt geacht. In een rapport stelt het Ruimtelijk Planbureau (2006) dat zulke prognoses omgeven zijn met onzekerheden.

Deze onzekerheden worden groter naarmate de periode waarover de voorspelling zich uitstrekt langer is. Oorzaak van de onzekerheid van voorspellingen op landelijk niveau is het feit dat demografische ontwikkelingen samenhangen met moeilijk voorspelbare sociaal-culturele en economische ontwikkelingen. Vooral voorspellingen ten aanzien van internationale migratie zijn lastig (Van Dam, De Groot & Verwest, 2006). In het rapport stelt het Centraal Planbureau tevens dat de onzekerheid van de voorspelling niet alleen toeneemt naarmate de prognoseperiode langer wordt, maar ook naarmate het geografisch detail wordt verkleind. Uit onderzoek van Abf Research (2011) naar de houdbaarheid van woningbehoefteprognoses van de Noordvleugel in provincie Noord-Holland blijkt dat de Primos-prognose 2011 een sterkere huishoudingsgroei voorspelt dan eerder op basis van Primos-Prognose 2005 werd aangenomen. Dat prognoses niet altijd even betrouwbaar zijn blijkt tevens uit het volgende citaat:

'De Bevolkingsprognose Gelderland 2012 bevat helaas, zo blijkt achteraf, enkele fouten. Zo is er bijvoorbeeld een gemeente waar de afgelopen jaren een asielzoekerscentrum is gesloten. In een korte periode hebben enkele honderden mensen die gemeente verlaten. In het model voor de prognose levert dit een meerjarige dalende trend voor die gemeente op, terwijl dat eigenlijk niet zo is. Er worden in die gemeente immers niet nog meer asielzoekerscentra gesloten (p. 10).

In de theoretische analyse is een aantal tekortkomingen van de staat opgesomd. Één van die tekortkomingen is dat de Pigouviaanse benadering volgens Webster berust in het feit dat de overheid dient te weten hoe de sociaal wenselijke uitkomst eruit ziet en op welke wijze dit bereikt moet worden. Het Gelders woonbeleid is gebaseerd op de resultaten van de bevolkingsprognoses. Men moet zich echter bewust zijn van het feit dat deze prognoses niet altijd even betrouwbaar zijn.

In KWP3 wordt gesteld dat voor de realisering van het regionale woonprogramma, regionale samenwerking van gemeenten en corporaties noodzakelijk is. Aan de gemeenten en regio's is door het vorige college gevraagd om uiterlijk op 1 januari 2012 een binnenregionale programmering van de woningbouw op te stellen, die voldoet aan het eerder overeengekomen KWP3 (Provincie Gelderland, 2012a). Een goede binnenregionale woningbouwprogrammering moet volgens de provincie de volgende elementen bevatten: aantallen, locaties, kwaliteit, fasering en afstemming (Provincie Gelderland, 2011a). Een beleidsmedewerker van de provincie Gelderland stelt dat er nog steeds sprake is van concurrentie en een gebrek aan samenwerking tussen gemeenten. In KWP3 (2010) is beschreven dat de provincie bereid is, waar wenselijk en mogelijk, om de samenwerking en de afstemming tussen gemeenten, woningcorporaties en andere (markt)partijen te stimuleren en faciliteren (Provincie Gelderland, 2010a). Dit heeft echter tot op heden nog niet geleid tot een binnenregionale programmering van de woningbouwplannen per regio die voldoet aan de eisen die de provincie daaraan stelt. Tot nu toe zijn de regio's er alleen in geslaagd om een binnenregionale verdeling van de aantallen te maken. Belangrijke kwalitatieve aspecten, zoals betaalbaarheid, aandeel huur en geschiktheid voor ouderen, zijn nog niet in deze binnenregionale verdeling opgenomen. Er kan worden gesteld dat de regionale 'netwerken' (nog) niet volledig effectief functioneren.

Het KWP3 legt een beperking op aan het aantal woningen dat per regio aan de woningvoorraad mag worden toegevoegd. Deze begrenzing van het aanbod kan ertoe leiden dat op korte termijn, als het maximum aantal plannen van de betreffende regio is bereikt, goede initiatieven vanuit de markt geen doorgang vinden. Volgens een beleidsmedewerker van de provincie Gelderland spant deze stricte hiërarchische sturingsvorm altijd met de praktijk. Als voorbeeld kan een plan worden genoemd dat aantoonbaar de ruimtelijke kwaliteit van een dorpskern verbetert, zoals een initiatief om wonen boven winkels te ontwikkelen. Als het vastgestelde maximum aan woningbouwplannen in de regio reeds bereikt is kan het genoemde mogelijk kansrijke initiatief door de provincie worden tegengehouden.

Gebreken aan flexibiliteit en maatwerk zijn nadelige kenmerken van de hiërarchische vorm van sturen, die ook in dit beleid te herkennen zijn. Een beleidsmedewerker van de provincie Gelderland brengt een nuance aan door aan te geven dat als gemeenten gezamenlijk tot een betere verdeling van de plannen komen, er nog steeds ruimte zou zijn voor goede initiatieven.

4.2.3 Het provinciale instrumentarium

Met de Wet revitalisering generiek toezicht is het toezicht op de taakstelling van gemeenten om statushouders te huisvesten een verantwoordelijkheid van provincies geworden (BRU, 2012). Omdat deze door de rijksoverheid opgelegde taak voor iedere provincie hetzelfde is, wordt de Huisvestingswet als beleidsinstrument niet meegenomen in dit onderzoek. Een selectie van vijf beleidsinstrumenten die de provincie Gelderland inzet is in deze paragraaf uitgewerkt. De instrumenten zijn onderverdeeld in de vier typen metagovernance van Sørensen en Torfing.

Woningbouwprogrammering

Het huidige college van Gelderland is van mening dat de programmatische rol van de provincie op de Gelderse woningmarkt een belangrijke is (Provincie Gelderland, 2011b). In de uitvoeringsagenda van het Coalitieakkoord 2011-2015 'Uitdagend Gelderland' dat is opgesteld door Gedeputeerde Staten, wordt gesteld dat demografische veranderingen, zoals de afnemende bevolkingsgroei, krimp en vergrijzing, vragen om een provinciale rol als regisseur en stimulator (p. 30). De provincie hoopt door een regionale programmering te voorkomen dat gemeenten nog meer onrendabele investeringen doen in een poging de gevolgen van de demografische veranderingen uit te stellen (Provincie Gelderland, 2011a).

De spreiding van woningbouw over de Gelderse regio's wordt gezien als een provinciale verantwoordelijkheid (Provincie Gelderland, 2011a). Het wordt tevens als de verantwoordelijkheid van de provincie gezien om te zorgen dat de programma's zijn gebaseerd op realistische prognoses (Provincie Gelderland, 2012a). De provincie Gelderland heeft een regionaal sturende rol met betrekking tot de woningvoorraad. In het programmaplan wonen 2013 is het opstellen van een binnenregionale programmering die moet leiden tot bouwen naar behoefte door versterking van de regionale samenwerking en het terugdringen van overcapaciteit aan bouwplannen, genoemd als de kern van KWP3. Om te zorgen dat gebouwd wordt naar behoefte en de overcapaciteit aan bouwplannen wordt teruggedrongen, heeft de provincie Gelderland in haar rol van regisseur in 2012 met de zes regio's afspraken gemaakt over hun woningbouwprogrammering. De provincie stelt dat zij in gesprek blijft met de regio's over deze programmering. Op grond van de Wet ruimtelijke ordening beschikt de provincie over de benodigde instrumenten, zoals het indienen van een zienswijze of een reactieve aanwijzing, om regie te voeren op de regionale woningbouwprogrammering (Provincie Gelderland, 2011a).

Deze (hiërarchische) vorm van sturen op de woningbouwprogramma's van de Gelderse regio's, is een voorbeeld van het type metagovernance *hands-off framing van zelfbestuur*. Provincie Gelderland (2010b) legt door het KWP3, dat is vastgelegd in de Ruimtelijke Verordening Gelderland, een maximum aantal woningen op dat per regio (netwerk) gebouwd mag worden. Binnen dit afgebakende kader kan zelfbestuur door de gemeenten gezamenlijk plaatsvinden. In de theoretische analyse is het gevaar dat netwerken eindigen in een 'malfunctioning talk shops' benadrukt. Ook is gesteld dat door algemene doelen op te leggen, de effectiviteit van een netwerk kan worden verhoogd. Door een maximaal aantal te bouwen woningen op te leggen aan een regio, poogt de provincie Gelderland de effectiviteit van de regionale netwerken te verhogen. Eerder is al opgemerkt dat, zonder deze opgelegde woningbouwprogrammering, tussen 2003 en 2010 door de gemeenten weinig werk is gemaakt om een regionale afstemming te bereiken over waar, wanneer, welke woning wordt gerealiseerd.

Een nadeel van deze vorm van overheidsingrijpen is echter dat de aantallen gebaseerd zijn op prognoses. Zoals uit de vorige paragraaf blijkt, zijn deze prognoses niet altijd betrouwbaar.

Regionale woonagenda

In de uitvoeringsagenda van het Coalitieakkoord is de ambitie geuit om per regio een gezamenlijke woonagenda op te stellen. Hierin zijn de vraagstukken en thema's die op woongebied in een regio spelen benoemd en is met elkaar afgesproken wat hieraan gedaan wordt en wat ieders rol is (Provincie Gelderland, 2011c). In het programmaplan wonen van de provincie wordt gesteld dat het belang van het bespreken van de opgaven met de regionale partners de afgelopen jaren, door de demografische ontwikkelingen en de crisis, is toegenomen. Een beleidsmedewerker van de provincie Gelderland legt in een gesprek uit dat het opstellen van een regionale woonagenda niet wordt vastgesteld in de Ruimtelijke Verordening Gelderland. De ambitie van de provincie is om, door actief te participeren, gezamenlijk met partners tot actuele woonagenda's te komen.

De manier waarop de provincie Gelderland invulling wil gaan geven aan haar rol in het proces om tot regionale woonagenda's te komen is een voorbeeld van *hands-on participeren*. De provincie wil gebruik maken van netwerksturing door actief deel te nemen in het proces om samen met partners een regionale woonagenda op te stellen. De input die de provincie aan het netwerk kan leveren is bijvoorbeeld kennisontwikkeling en -deling (Provincie Gelderland, 2011c). Het voordeel van actief participeren is dat het inzicht geeft in de kennis die nodig is om hands-off instrumenten aan te passen. Ook kan het zorgen voor wederzijds begrip, respect en vertrouwen. Door samen met partners actief deel te nemen in het netwerk om te komen tot een regionale woonagenda krijgt de provincie meer inzicht in onderwerpen die spelen in de regio's. Deze kennis kan gebruikt worden om een betere uitvoering te geven aan de andere beleidsinstrumenten. Doordat de provincie meer economische en juridische middelen ter beschikking heeft dan de meeste andere betrokken actoren in het netwerk, heeft de provincie naar verhouding veel invloed. De metagovernor dient in het geval van participatie elke gezaghebbende positie op te geven.

Uit een teamoverleg wonen van de provincie Gelderland blijkt dat het team nog worstelt met deze voorwaarden om als publieke metagovernor te kunnen participeren in het netwerk. Zij verwachten dat de andere partijen in het netwerk de provincie niet als een gelijkwaardige partner zien, doordat de provincie naast de regionale woonagenda ook juridische en economische instrumenten inzet voor haar woonbeleid. De Gelderse regionale woonagenda is nog in de opstartfase. Een provinciale beleidsmedewerker verwacht dat de provincie vooral aan die onderwerpen haar gelden ter beschikking zal stellen, die worden genoemd in de regionale woonagenda. In dat geval valt het instrument niet meer sec onder het type metagovernance *hands-on participeren* maar ook onder *hands-off framing van zelfbestuur*, doordat er voorwaarden worden gesteld aan het opstellen van een regionale woonagenda.

Impulsplan

Op 9 november 2011 hebben Provinciale Staten van Gelderland motie 79 'Impuls voor de Gelderse woningmarkt' aangenomen (Provincie Gelderland, 2012b). Het aannemen van deze motie en motie 35 'Beweging in de woning- en kantoormarkt' heeft geleid tot de ontwikkeling van het Impulsplan Gelderse woningmarkt. Provincie Gelderland kiest er voor om via een projectgerichte aanpak een impuls te geven aan de Gelderse woningmarkt, eventueel aangevuld met het op beperkte schaal (projectgebonden) verstrekken van startersleningen. Middels het Impulsplan wil de provincie Gelderland er voor zorgen dat de juiste projecten met grote maatschappelijke impact via een financiële impuls gerealiseerd kunnen worden. Om uitvoering te geven aan het Impulsplan wordt een bedrag van € 20 miljoen beschikbaar gesteld.

Daarmee wordt de ondersteuning van projecten met een bijdrage voor procesbegeleiding of met een investering in de uitvoering mogelijk gemaakt (Provincie Gelderland, 2012b). Bij procesbegeleiding kan het bijvoorbeeld gaan om een nieuw concept dat verder wordt ontwikkeld. Bij investeringen gaat het om het oplossen van knelpunten met veel maatschappelijk impact, die het vermogen en de draagkracht van individuele gemeenten overstijgen (Provincie Gelderland, 2012b).

Aan verschillende acties die genoemd worden in de uitvoeringsagenda van het Coalitieakkoord (2011b), zoals investeren in binnenstedelijke locaties, samenwerken aan langer zelfstandig wonen en stimuleren van nieuwe woonvormen innovaties en duurzaamheid, wordt middels het Impulsplan gehoor gegeven. Door de materiële input van het Impulsplan, kunnen de transactiekosten van verschillende projecten worden vermindert. Deze vorm van metagovernance wordt getypeerd als *hands-on faciliteren en supporten*. In de theoretische analyse wordt de moeilijkheid om de effecten van beleid te meten genoemd als een kritiekpunt op overheidsingrijpen. Echter gaat het bij het Impulsplan om een relatief beperkte financiële bijdrage per project van maximaal € 500.000,-. Om de projecten die voor een bijdrage in aanmerking komen te kunnen selecteren, is een aantal criteria opgesteld:

- ✓ het gaat om binnenstedelijk bouw;
- ✓ er is sprake van functieverandering van leegstaande gebouwen (bijv. kantoren);
- ✓ herstructurering als verdunningsopgave;
- ✓ er is sprake van revitalisering van kernen in krimpgebieden;
- ✓ het project is gericht op langer zelfstandig wonen;
- ✓ er is sprake van een innovatief concept (Provincie Gelderland, 2012b).

Ook moeten de projecten die in aanmerking komen voor het Impulsplan, projecten zijn die meerdere provinciale doelen tegelijkertijd verbinden en realiseren, waar meerdere partijen in investeren en die op korte termijn uitvoerbaar zijn (Provincie Gelderland, 2012b).

Gelders wooncongres:

In de uitvoeringsagenda van het Coalitieakkoord van provincie Gelderland wordt investeren in kennisontwikkeling- en deling aan de partners, door actief te participeren en investeren in (inter)nationale kennisnetwerken, genoemd als een opgave voor de huidige bestuursperiode (2011-2015). Op 25 oktober 2012 is een jaarlijks terugkerend evenement 'het Gelders Wooncongres' georganiseerd door de provincie Gelderland. Dit keer onder de titel 'Impuls voor de Woningmarkt'. Partners uit de regio, zoals overheden en ondernemingen die met de woningmarkt van doen hebben, denk aan adviesbureaus, bouwbedrijven en gemeenten, zijn uitgenodigd om aan dit congres deel te nemen. De congresdeelnemers zijn in de gelegenheid gesteld om twee inspiratiesessies bij te wonen. Hiervoor konden zij kiezen uit twaalf vernieuwende onderwerpen zoals: nieuwbouw, herstructurering, energieverbruik en marktwerking. Gedurende de hele dag konden belangstellenden met medewerkers van de provincie bij verschillende stands in gesprek gaan over thema's zoals: Langer Zelfstandig Wonen, het Impulsplan, Collectief Particulier Opdrachtgeverschap en woningisolatie. Doel van het jaarlijkse Gelderse wooncongres is het delen van kennis en het met elkaar in contact brengen van partijen in de regio (Website provincie Gelderland).

Het Gelders wooncongres is een typisch voorbeeld van *hands-on faciliteren*. In de theoretische analyse wordt gesteld dat besturen, in termen van netwerk-governance, het bij elkaar brengen van de relevante actoren binnen een beleidsveld inhoudt. Door de organisatie van een jaarlijks terugkerend wooncongres, met als doel partijen bij elkaar te brengen en kennis te delen, geeft de provincie Gelderland gehoor aan deze manier van besturen.

CPO subsidieregeling:

In het programmaplan wonen van de provincie Gelderland is een subsidieregeling opgenomen voor Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO). CPO houdt in dat een collectief het initiatief neemt om gezamenlijk een woningbouwproject op te zetten. De provincie Gelderland kan zowel aan collectieven als gemeenten subsidies verlenen. Het collectief aspirant-bewoners kan eenmalig een subsidie ontvangen voor begeleiding bij het proces voor het bouwontwerp, mits er nog geen bouwvergunning is afgegeven.

Indien het CPO-project nieuwbouw betreft, wordt hier maximaal € 5.000 per woning tot een maximum van € 50.000 per CPO-woningbouwproject gesubsidieerd. Wil het collectief zich vestigen in bestaande bouw, of sloop met nieuwbouw, dan is vanwege de meer complexe materie een hogere subsidie mogelijk: maximaal € 8.000 euro per woning tot een maximum van € 80.000 per CPO-woningbouwproject. Subsidies zijn alleen mogelijk voor woningen die binnen het provinciale Kwalitatieve Woonprogramma passen en die in aanmerking kunnen komen voor een Nationale Hypotheek Garantie. Tevens is een positief advies van de gemeente nodig. Ook gemeenten kunnen eenmalig een CPO-subsidie aanvragen voor niet-reguliere werkzaamheden, zoals het instellen van een loket voor initiatiefnemers of het in kaart brengen van mogelijke CPO-locaties in de bestaande bouw. De subsidie bedraagt 50% van de kosten van niet-reguliere werkzaamheden van een gemeente op het gebied van CPO met een maximum van €25.000 per gemeente (Website provincie Gelderland).

De financiële middelen die beschikbaar zijn gesteld voor de subsidieregeling CPO zijn bestemd als een bijdrage aan de proceskosten. Deze vorm van metagovernance kan tevens worden getypeerd als *hands-on faciliteren en supporten*. Door financieel bij te dragen aan de proceskosten, worden de transactiekosten verminderd. Voor de inzet van de CPO subsidieregeling geldt tevens dat het moeilijk meetbaar is in hoeverre de financiële input, een bijdrage heeft geleverd tot het uiteindelijk resultaat.

4.2.4 Conclusie provincie Gelderland

In de theoretische analyse is gesteld dat besturen door metagovernance het meest succesvol is als de hands-off en hands-on instrumenten worden gecombineerd. Hands-off framing en design is in de beginfase meestal voldoende. Als er tekenen zijn van verstoringen in een netwerk, bijvoorbeeld door conflicten of uitsluiting van belangrijke actoren, dan is er meer behoefte aan hands-on metagovernance door netwerkmanagement of directe participatie.

Uit de empirische analyse blijkt dat de provincie Gelderland vooral inzet op de typen metagovernance 'framing van zelfbestuur' en 'faciliteren en supporten'. Ook wil de provincie actief participeren in de regionale netwerken door met de andere actoren in het netwerk een regionale woonagenda op te stellen. Het type metagovernance *hands-off storytelling* is in het theoretische hoofdstuk uitgelegd als een instrument dat wordt uitgevoerd door het verhaal te vertellen, dat ten grondslag ligt aan het netwerk. Een succesverhaal vertellen van een ander governance netwerk is genoemd als voorbeeld van dit type metagovernance. De vijf geselecteerde beleidsinstrumenten die de provincie voor haar woonbeleid inzet, zijn geen instrumenten waardoor het verhaal van het netwerk wordt verteld ter bevordering van de samenwerking.

Figuur 7: Gelderse beleidsinstrumenten onderverdeeld in typen metagovernance

Type metagovernance:	Framing van zelfbestuur	Storytelling	Faciliteren	Participeren
Woningbouwprogrammering	■			
Impulsplan			■	
Gelders wooncongres			■	
Regionale woonagenda				■
CPO subsidieregeling			■	

Bron: Eigen bewerking

Het niet gebruiken van het type instrument *hands-off storytelling* is een gemiste kans voor Gelderland, omdat dit type metagovernance relatief eenvoudig en goedkoop is en kan helpen de andere instrumenten effectiever te benutten. Deze vorm van netwerksturing bevordert de samenwerking in het netwerk, zonder het op te leggen. Respondent Hans Suurmond, procesbegeleider in de (anticiper)regio Achterhoek, heeft voor de bestuurders van deze regio een werkbezoek georganiseerd naar Kerkrade, een echte krimpstad. De bestuurders hebben ter plekke de gevolgen van krimp gezien, zoals leegstand en verpaupering. Deze excursie is een voorbeeld van het instrument *hands-off storytelling*, waarbij de partijen zich bewust worden van het belang van samenwerking. Volgens Hans Suurmond is na dit bezoek pas echt het besef gekomen dat samenwerking noodzakelijk is om de gevolgen van krimp te beperken. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een regionale woonvisie voor de Achterhoek (Veldaantekeningen, 2012).

Toen Hans Suurmond constateerde dat de samenwerking in de regio stroperig verliep, is hij op zoek gegaan naar de oorzaak. Hij kwam tot de conclusie dat de samenstelling van het netwerk was veranderd en dat enkele bestuurders niet mee zijn geweest naar Kerkrade.

'Die zijn ingestapt op het moment dat de trein al liep, zij hebben dus wel de informatie op hoofdniveau binnengekregen maar niet op hartniveau ervaren' (Veldaantekeningen, 2012).

Voor deze bestuurders is nog een excursie georganiseerd, waardoor ook zij krimp in de praktijk hebben kunnen ervaren. Hans Suurmond stelt dat er nog steeds regio's zijn waar bestuurders in de verkenningsfase zitten. Ook zijn er regio's waar samenwerking door een soort regiostructuur wordt aangejaagd, maar de vraag is of zo'n regio overeind blijft en wat er gebeurt als de formele regio wegvalt (Veldaantekeningen, 2012).

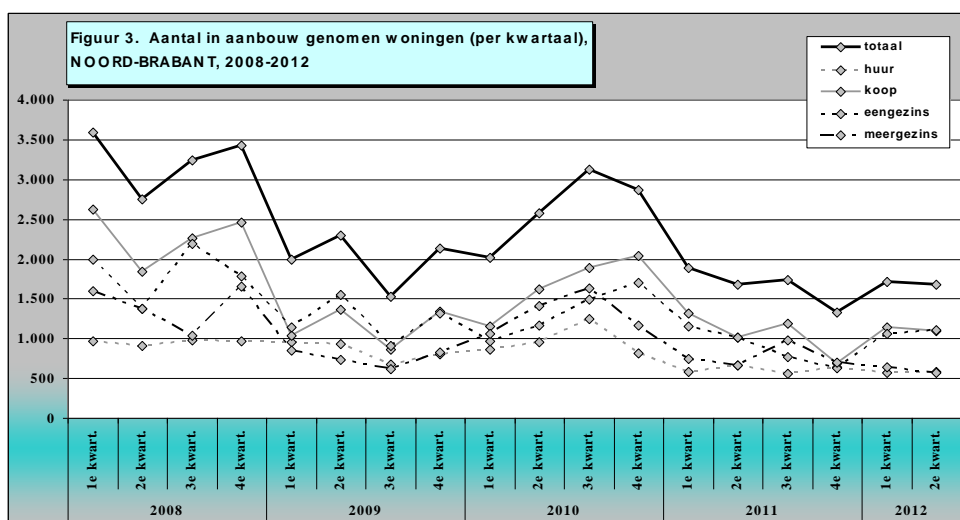
4.3 Provincie Noord-Brabant

4.3.1 De regionale woningmarkt

'De weerslag van de financieel-economische crisis is, ook in Brabant, onmiskenbaar' (Bargeman, 2012, p. 35).

In de vorige paragrafen is al gemeld dat een gevolg van de financieel-economische crisis op de woningmarkt de terugvallende nieuwbouwproductie is en daarmee samenhangend een afnemende groei van de woningvoorraad (Bargeman, 2012). In de provincie Noord-Brabant lag de groei in 2009 nog op bijna 12.000 woningen, in 2010 groeide de voorraad nog met slechts 7.200 woningen (Bargeman, 2012). Provincie Noord-Brabant (2012a) stelt dat mede door stimuleringsmaatregelen van Rijk, provincie en gemeenten in de loop van 2010 wel meer woningen in aanbouw zijn genomen, waardoor de groei in 2011 (feitelijk) en 2012 (naar verwachting) wat hoger ligt. In 2011 is het aantal in aanbouw genomen woningen echter weer fors teruggevallen. Dit markeert 'de dubbele dip' in de woningbouw van de provincie Noord-Brabant. Deze ontwikkelingen zijn terug te zien in onderstaand figuur.

Figuur 8: Aantal in aanbouw genomen woningen in Noord-Brabant



Bron: Provincie Noord-Brabant, 2012a

In een achtergronddocument bij de Regionale Agenda's voor Wonen 2012 van de provincie Noord-Brabant zijn oorzaken genoemd voor de forse terugval van het aantal in aanbouw genomen woningen in 2011. Ten eerste wordt gesteld dat de stimuleringsmaatregelen van verschillende overheden zijn afgelopen. Ook staat het investeringsvermogen van woningbouwcorporaties onder druk en is de aansluiting van vraag en aanbod op de woningmarkt vaak nog onvoldoende. Tot slot wordt gesteld dat de huidige financieel-economische situatie en blijvende onzekerheden over toekomstige woningmarktontwikkelingen zorgen voor de nodige terughoudendheid bij woonconsumenten. Door deze ontwikkelingen is en blijft het voor veel woningbouwprojecten moeilijk de 'kritische grens' te halen om ook daadwerkelijk met de bouw te starten (Provincie Noord-Brabant, 2012a). De verwachting is dat de nieuwbouwproductie in 2013 weer sterk zal terugvallen. De provinciale analyses komen uit op een nieuwbouwproductie van ongeveer 6.500 woningen. De provincie Noord-Brabant (2012a) stelt dat met deze productie het naoorlogse diepterecord uit 2003 wordt gebroken.

Voor de provincie Noord-Brabant geldt tevens dat niet alleen de gevolgen van de economische crisis van invloed zijn op de woningmarkt; ook demografische ontwikkelingen spelen een grote rol op de veranderende vraag. Het inwoneraantal van de provincie Noord-Brabant neemt toe van zo'n 2.454.000 in 2011, tot een maximum van ongeveer 2.560.000 inwoners rond 2030. Dit betekent dat de Brabantse bevolking met nog ongeveer 106.000 inwoners zal gaan groeien (Provincie Noord-Brabant, 2012b). Ook in Noord-Brabant zal de groei van de bevolkingsaantallen de komende jaren afnemen (zie bijlage 2). De groei van de bevolking wordt enerzijds bepaald door de natuurlijke aanwas en anderzijds door de binnen- en buitenlandse migratiesaldi (Provincie Noord-Brabant, 2012b). In de actualisering van de bevolkings- en woningbehoefte Noord-Brabant 2012 wordt gesteld dat ondanks de voorziene positieve binnen- en buitenlandse migratiesaldi deze de natuurlijke bevolkingsdaling op termijn niet meer kunnen compenseren. Dit heeft als gevolg dat de Brabantse bevolking zo rond het midden van de jaren 30 zal gaan krimpen. Met name de enorme toename van het aantal ouderen, zorgt voor een verandering in het type woningen dat gebouwd dient te worden (Provincie Noord-Brabant, 2012b).

Kwantitatieve en kwalitatieve mismatch

In artikel 12.7 onder lid 1 van de Verordening ruimte van de provincie Noord-Brabant (2012c) is opgenomen dat de provincie ten minste eens per bestuursperiode een bevolkings- en woningbehoefteprognose opstelt. Deze prognose is richtinggevend voor het maken van afspraken. In tegenstelling tot wat in de provincie Gelderland het geval is, blijft de groei van de nieuwbouwproductie achter bij de Brabantse provinciale behoefte-ramingen (Provincie Noord-Brabant, 2012b). Op grond van deze ramingen zouden de eerstkomende tijd jaarlijks zo'n 10.000 à 11.000 woningen aan de voorraad moeten worden toegevoegd. Door de effecten van de kredietcrisis op de woningmarkt zullen deze aantallen de eerstkomende jaren echter niet worden gehaald, met als gevolg dat huishoudensvorming wordt uitgesteld en woningtekorten verder oplopen (Provincie Noord-Brabant, 2012b).

Naast deze kwantitatieve *mismatch*, laten provinciale woningmarktanalyses zien dat vraag en aanbod ook in kwalitatief opzicht niet altijd even goed matchen (Bargeman, 2012). Dit is voor de bestaande woningvoorraad begrijpelijk omdat hier de herstructureringsopgaven liggen. Bargeman (2012) stelt echter dat ook de nieuwbouwplannen vaak onvoldoende aansluiten op de vraag. Als de kwalitatieve samenstelling van de totale gemeten gemeentelijke plancapaciteit voor de eerstkomende vijf jaar geanalyseerd wordt, dan kan onder de huidige woningmarktomstandigheden ruim 40% van het planaanbod gerekend worden tot de risicovolle categorieën. Bargeman (2012) stelt echter wel dat door de effecten van de kredietcrisis de balansen op de woningmarkt in kwalitatieve zin lijken te verbeteren.

Afnemende overcapaciteit aan bouwplannen

De plancapaciteit van Brabantse gemeenten is de laatste jaren sterk verminderd. In 2008 wordt het hoogtepunt van de capaciteit, met een omvang van 217.000 woningen, bereikt. De provincie Noord-Brabant (2012a) stelt dat de plancapaciteit sindsdien is afgenomen met 28% in vier jaar tijd. Met de huidige plancapaciteit kan vrijwel geheel worden voorzien in de Brabantse woningbehoefte in de komende 15 jaar (Provincie Noord-Brabant, 2012a). Volgens de provincie Noord-Brabant (2012a) heeft de kredietcrisis bijgedragen dat er in de hele provincie meer realiteitszin is gekomen in de gemeentelijke woningbouwplanning. In de periode 2012-2021 ligt de omvang van de totale plancapaciteit op een score van 103%. Dit betekent dat de totale plancapaciteit voor woningbouw nog maar 3 % boven de benodigde capaciteit ligt. In 2008 stond deze indicator nog op 152% (Provincie Noord-Brabant, 2012a). Een realistische programmering wordt van zeer groot belang geacht. De provincie Noord-Brabant (2012a) benadrukt dat een veelheid aan plannen, als paradoxaal gevolg kan hebben dat juist niet of minder gebouwd wordt. Bij een te groot planaanbod wordt het immers moeilijker de 'kritische grenzen' te halen van bijvoorbeeld 70% verkocht, voordat met de bouw wordt gestart.

Het Brabantse woonbeleid

In de Structuurvisie ruimtelijke ordening Noord-Brabant wordt het voeren van regie genoemd als een belangrijk sturingsmiddel om te komen tot uitvoering van het provinciale beleid. Er wordt gesteld dat het voor de provincie in de rol van regisseur belangrijk is om de juiste partijen op het gewenste schaalniveau bij elkaar te brengen en te zorgen voor een goede agenda in de verschillende regionale overlegstructuren. Deze manier van besturen is in overeenstemming met hoe besturen in termen van netwerk governance in een rapport van het RIVM, dat in de theoretische analyse is aangehaald, wordt gedefinieerd. In dat rapport wordt besturen, in termen van netwerk governance, omschreven als het bij elkaar brengen van de relevante actoren binnen een beleidsveld. In de theoretische analyse is ook verwezen naar de opvatting van Pierre en Peters (2000) die de huidige rol van de overheid omschrijven als die van coördinator en facilitator van politieke processen.

In de Verordening ruimte zijn regels opgenomen omtrent het regionaal ruimtelijk overleg (RRO). Op deze manier geeft de provincie Noord-Brabant invulling aan haar rol als regisseur. In de toelichting van de Verordening ruimte wordt gesteld dat de huidige RRO is voortgekomen uit het zogenoemde regionaal planningsoverleg (RPO). Dit overleg is oorspronkelijk bedoeld om structuur te geven aan het overleg bij de voorbereidingen in de jaren 2002-2004 van de uitwerkingsplannen voor het toenmalige streekplan Noord-Brabant 2002. Sinds die tijd heeft het zich verder ontwikkeld tot een wezenlijk onderdeel van de overlegstructuur op regionaal niveau tussen de provincie en de gemeenten. De jaarlijkse voortgangsrapportage van de verschillende regio's, met onder andere de monitoring van de afspraken op het gebied van wonen, is sindsdien het belangrijkste product. Het huidige RRO wordt omschreven als een platform voor gestructureerd overleg, waar onder andere afspraken worden gemaakt over de woningbouwprogrammering (Provincie Noord-Brabant, 2012c).

4.3.2 Problemen huidig woonbeleid Noord-Brabant

In 2009 heeft de provincie Noord-Brabant gekozen voor een crisisaanpak. Een bedrag van 250 miljoen euro is beschikbaar gesteld om te investeren in het vlottrekken van de woningmarkt. In die tijd wist de provincie echter niet dat de woningmarkt aan een jarenlange neerwaartse spiraal begon, waardoor de investeringen die de provincie heeft gedaan uiteindelijk niet zouden opleveren waarop gehoopt werd (Ooms, 2009).

In de theoretische analyse is gesteld dat een van de impliciete veronderstellingen van de welvaartseconomische benadering de gedachte is dat, wanneer de markt faalt en de overheid hiërarchisch intervenueert, zij dat doet op een perfecte manier en zonder kosten. Webster (1998) trekt deze impliciete veronderstelling in twijfel door vijf tekortkomingen van de staat op te sommen. Dat de overheid niet altijd op een perfecte manier intervenueert blijkt ook uit de crisismaatregelen van de provincie Noord-Brabant. Deze aanpak heeft, zoals gezegd, op lange termijn niet het gewenste effect gehad. De regelingen waren een politiek besluit om in tijden van crisis toch iets te doen voor de woningmarkt. Inmiddels is de provincie Noord-Brabant door de feiten ingehaald, doordat de crisis langer duurt dan aanvankelijk werd gedacht. Toen de financiële maatregelen zijn gestopt is de Brabantse woningmarkt alsnog in het slop geraakt. Een provinciale beleidsmedewerker stelt dat ondanks de enorme investeringen, de effecten van de kredietcrisis niet zijn tegengehouden maar vooruitgeschoven. De provincie Noord-Brabant houdt rekening met een groot verlies (Veldaantekeningen, 2012).

Gedeputeerde Staten dienen eens per bestuursperiode een bevolkings- en woningbehoefteprognose op te stellen. Deze prognose wordt voorgelegd aan de RRO's en is richtinggevend voor de afspraken die in deze overleggen worden gemaakt (Provincie Noord-Brabant, 2012c). In de Gelderse analyse wordt aandacht besteed aan de (on)betrouwbaarheid van prognoses. Uit onderstaand citaat blijkt dat ook de Brabantse prognose af en toe dient te worden bijgesteld.

'Vergeleken met de vorige provinciale prognose uit 2008 ligt de bevolkingsgroei hoger, wordt dus ook een hoger 'bevolkingsmaximum' bereikt en ligt het omslagpunt van groei naar krimp wat later in de tijd. Een langere levensduur en naar boven toe bijgestelde buitenlandse migratiesaldi vormen hiervoor de belangrijkste verklaringen' (Provincie Noord-Brabant, 2012b, p. 4).

4.3.3 Het provinciale instrumentarium

In 2009 is door de provincie Noord-Brabant flink ingegrepen in de Brabantse woningmarkt. Deze crisisaanpak heeft gezorgd voor de komst van verschillende instrumenten om de woningbouw te stimuleren (Ooms, 2012). Inmiddels zijn deze stimuleringsmaatregelen gestopt (Bargeman, 2012). Ondanks dat er alleen onder voorwaarden nieuwe aanvragen kunnen worden ingediend, hebben deze investeringsmaatregelen nog een lange doorlooptijd. In deze paragraaf worden vijf provinciale beleidsinstrumenten, waarvan twee onderdeel hebben uitgemaakt van de crisisaanpak in 2009, onderverdeeld in de typologie van metagovernance van Sørensen en Torfing (2009).

Regionaal Ruimtelijke Overleggen

Regie is in de Brabantse structuurvisie genoemd als een belangrijk sturingsmiddel om te komen tot uitvoering van het provinciale beleid. De provincie acht het van belang om in de rol van regisseur de juiste partijen op het gewenste schaalniveau bij elkaar te brengen en te zorgen voor een goede agenda in de verschillende regionale overlegstructuren. Om uitvoering te geven aan deze rol heeft de provincie Noord-Brabant in hoofdstuk 12 van de Verordening ruimte (2012c) regelingen opgenomen omtrent het RRO. In de Brabantse verordening is het RRO als volgt omschreven:

'Een regionaal ruimtelijk overleg is een platform voor gestructureerd overleg over: a. de hoofdlijnen en aspecten van de ruimtelijke ontwikkeling in een RRO-gebied; b. de hoofdzaken van het door de provincie en de in een RRO-gebied gelegen gemeenten te voeren ruimtelijk beleid als bedoeld in artikel 2.1. en 2.2 van de wet; c. de hoofdzaken van het door in een RRO-gebied gelegen waterschap of waterschappen te voeren waterbeheer, zoals neergelegd in een of meer beheerplannen als bedoeld in artikel 4.6 van de Waterwet' (p. 59).

De provincie maakt een onderscheid in de RRO-gebieden: West-Brabant, Midden-Brabant, Noordoost-Brabant en Zuidoost-Brabant. In de Verordening ruimte worden de taken van de RRO op hoofdlijnen aangegeven. Ook is de samenstelling van de RRO in de verordening vastgelegd, waardoor de vrijblijvendheid van deelname daaraan wordt weggenomen. In de toelichting van de Brabantse verordening is gesteld dat, indien het ten aanzien van een van de onderwerpen niet mogelijk blijkt om tussen de deelnemers tot afspraken te komen, Gedeputeerde Staten gebruik kunnen maken van hun wettelijke bevoegdheid een aanwijzing te geven aan die gemeente die zich niet wenst aan te sluiten bij de resultaten van de regionale afstemming. Dit geldt onder de wettelijke voorwaarde dat een provinciaal belang daarbij in het geding is (Provincie Noord-Brabant, 2012d).

In elk van de vier onderscheiden RRO-gebieden wordt jaarlijks een regionale agenda voor wonen opgesteld of geactualiseerd. Volgens Bargeman (2012) vormt deze agenda een belangrijke schakel in een voortdurend proces om de ontwikkelingen op de woningmarkt in (sub)regionaal verband te volgen. De resultaten van de woningmarktanalyses, die de provincie samen met de Brabantse regio's jaarlijks uitvoert, en de recente trends op de woningmarkt komen hierbij aan bod. Ook wordt het kwantitatieve woningbouwprogramma in deze bestuurlijke overleggen vastgelegd (Veldaantekeningen, 2012).

Deze vorm van sturing waarbij de provincie ernaar streeft om met partijen een regionale woonagenda op te stellen kan worden getypeerd als *hands-off framing*. Het RRO wordt namelijk, doordat het wettelijk is vastgelegd in de Verordening ruimte, door de provincie hiërarchisch opgelegd aan de verschillende partijen. De provincie Noord-Brabant bepaalt aan welke onderwerpen tenminste aandacht dient te worden besteed en welke deelnemers onderdeel uit maken van het RRO. In de analyse van het Gelderse woonbeleid is verwezen naar de theorie waarin wordt gesteld dat door algemene doelen op te leggen, de effectiviteit van een netwerk kan worden verhoogd. Door de deelnemers en de onderwerpen van het RRO vast te leggen wordt getracht de regionale samenhang te begrenzen, waardoor de effectiviteit van het netwerk toeneemt. Een provinciale beleidsmedewerker merkt op dat aan de woonagenda's die worden opgesteld een verschuiving zichtbaar is van de focus op nieuwbouw naar de bestaande voorraad. De gemeenten zijn nog zoekende wat zij met deze verandering moeten doen (Veldaantekeningen, 2012). Geconcludeerd kan worden dat de regionale woonagenda effectief zorgt voor de bewustwording van de actuele thema's die spelen op de woningmarkt, maar dat de stap van concretisering nog ontbreekt.

Brabants Verkoopgarantie

Uit de bovenstaande analyse van de Brabantse woningmarkt blijkt dat de doelen voor groei van de woningvoorraad op basis van woningbehoefteramingen van de provincie Noord-Brabant niet worden gehaald. Provincie Noord-Brabant heeft om deze reden in 2009 besloten 250 miljoen euro te investeren in het vlottrekken van de woningmarkt (Ooms, 2012). Diverse steunmaatregelen zijn geïntroduceerd, waaronder de Regeling Brabantse Verkoopgarantie (BVG). Het doel van deze maatregel is om de woningbouw in de provincie te stimuleren (Provincie Noord-Brabant, n.d.). Op grond van deze regeling kan de koper van een nieuwbouwwoning in Noord-Brabant onder bepaalde voorwaarden een verkoopgarantie krijgen. Dit houdt in dat de provincie de bestaande woning koopt tegen 90% van de taxatiewaarde, wanneer de koper er niet in slaagt de woning zelf te verkopen gedurende een periode van 2 jaar (Website provincie Noord-Brabant). Inmiddels is aanmelding voor deze regeling sinds 31 december 2010 niet meer mogelijk. De BVG kan alleen nog worden aangevraagd door mensen die een bestaande woning kopen waarvoor de BVG al is afgegeven aan de verkopende partij. Onderdeel van de regeling is namelijk dat kopers van de oude woning, die deelnemers aan de BVG achterlaten, ook recht hebben op deze regeling. Deze zogenoemde doorlegging is nog tot 1 oktober 2014 van kracht (Website provincie Noord-Brabant).

In totaal zijn 926 woningen in aanmerking gekomen voor de BVG. Een groot deel van deze woningen zijn inmiddels al verkocht en hoefde geen gebruik te maken van de regeling. In enkele gevallen is gebruik gemaakt van het 'doorleggen' van de verkoopgarantie (Website provincie Noord-Brabant). De provincie heeft tot nu toe (1 april 2013) 114 woningen aangekocht voor een bedrag van €27.290.250,-. In totaal gaat het vooralsnog om 200 woningen die de provincie moet overnemen, indien ze nog te koop staan (Website provincie Noord-Brabant).

Een beleidsmedewerker Wonen van de provincie Noord-Brabant stelt dat deze stimuleringsmaatregel ervoor gezorgd heeft dat de woningbouw van 2010 en 2011 substantieel overeind is gebleven (Veldaantekeningen, 2012). In figuur 7 is met name in 2010 een groei te zien van het aantal woningen dat in aanbouw is genomen. In 2011 is, tegelijkertijd met de stop van de BVG, een afname te zien van het aantal in aanbouw genomen woningen (zie figuur 7). De provincie Noord-Brabant bleek uiteindelijk de duur van de kredietcrisis niet te kunnen overzien, waardoor de woningmarkt heden ten dage alsnog te maken heeft met de effecten van de kredietcrisis (Veldaantekeningen, 2012). Zoals in de theoretische analyse is aangegeven is het moeilijk om de effecten van beleid te meten. Ook wordt gesteld dat als de kosten en baten van beleid niet nauwkeurig gemeten kunnen worden, de juiste richting voor beleid niet kan worden bepaald. De uiteindelijke kosten en baten van dit beleidsinstrument zijn vooralsnog onbekend.

De BVG kan worden getypeerd als een *hands-on faciliteren en supporten* instrument. De provincie biedt namelijk financiële ondersteuning om de woningmarkt vlot te trekken. In de theoretische analyse wordt gesteld dat overheidsingrijpen kan leiden tot inefficiëntie. Dit blijkt ook bij deze vorm van overheidsingrijpen van toepassing te zijn. De provincie Noord-Brabant heeft afgesproken dat vier maanden voor de afloop van de termijn van twee jaar overleg wordt gepleegd met de makelaar die bij de verkoop betrokken is en met de eigenaar van de woning. Dan wordt gekeken naar wat de makelaar gedaan heeft om de woning te verkopen (Ooms, 2012). Een woordvoerder van de provincie Noord-Brabant stelt in een artikel van Vastgoedactueel (2012) dat de provincie ‘helaas’ soms tot de conclusie komt dat de partijen te weinig hebben gedaan om de woning te verkopen.

‘We merken soms dat onze belofte van overname partijen laks maakt: de makelaar doet minder zijn best en de eigenaar vraagt een veel te hoge prijs (Ooms, 2012).

Brabantse Waardebescherming Verliescompensatie

De Brabantse Waardebescherming Verliescompensatie is ook een maatregel die is voortgekomen uit de Brabantse crisisaanpak (Van Mier, 2010). Met deze subsidieregeling wordt de waardedaling als gevolg van een noodzakelijke verkoop van een nieuwbouwwoning gedeeltelijk gecompenseerd. Door gebruik te maken van deze maatregel kan tot maximaal 50 % van de waardedaling worden vergoed door de provincie. Er moet sprake zijn van een noodzakelijke verkoop bij overlijden, echtscheiding, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid én van een waardevermindering ten opzichte van de aanschafwaarde. Er kan alleen nog gebruik worden gemaakt van deze maatregel als de nieuwbouwwoning vóór 1 oktober 2010 is gekocht (Website provincie Noord-Brabant).

De provincie tracht met deze maatregel het risico van het kopen van een nieuwbouwwoning te verlagen, waardoor kopen aantrekkelijker wordt. Op deze manier hoopt de provincie te voorkomen dat potentiële kopers het kopen van een nieuwbouwwoning uitstellen wegens angst voor de verkoopbaarheid of de risico’s van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid (Van Mier, 2010). Deze maatregel valt eveneens onder het type metagovernance *hands-on faciliteren en supporten*. De provincie probeert namelijk het kopen van een nieuwbouwwoning te stimuleren, door een deel van het risico op zich te nemen. Voor deze regel geldt tevens dat de effecten van deze vorm van overheidsingrijpen niet of nauwelijks te meten zijn. Met andere woorden: de effectiviteit van deze maatregel is moeilijk te bepalen. Het is de vraag of deze kostbare maatregel daadwerkelijk bijdraagt aan een toenemend aantal verkopen van nieuwbouwwoningen in de provincie, óf dat andere factoren daarop van invloed zijn.

Regionale kennisplatforms

De provincie Noord-Brabant organiseert samen met andere partijen ‘regionale kennisplatforms’. Een voorbeeld is het Brabants Kennisplatform Wonen. Tijdens zo’n dag zijn verschillende partijen vertegenwoordigd, zoals: de corporatiesector, zorginstellingen, ontwikkelaars, bouwers en gemeenten. Naast het presenteren van de actuele gegevens op de Brabantse woningmarkt is het uitwisselen van ervaringen uit de praktijk een belangrijk onderdeel van de dag (Fiers, 2010).

Het organiseren van een kennisplatform valt tevens onder het type metagovernance *hands-on faciliteren en supporten*, doordat de provincie meehelpt in het organiseren van een dag waar verschillende partijen bij elkaar worden gebracht. Een beleidsmedewerker wonen van de provincie Noord-Brabant is gevraagd in hoeverre de kennisplatforms effectief zijn. Uit zijn antwoord blijkt dat dergelijke bijeenkomsten met name ervoor zorgen dat partijen bij elkaar worden gebracht en met elkaar in gesprek gaan. Ook deze maatregel werkt, net als het RRO, slechts deels effectief doordat de stap van concretisering nog ontbreekt.

Subsidiereregelingen CPO

Net als de provincie Gelderland, geeft ook de provincie Noord-Brabant subsidie voor CPO. In de bestuursperiode 2008 tot 2011 zijn in totaal met de subsidiereregelingen zo'n 1.300 woningen gebouwd. In de huidige bestuursperiode (2011-2015) is opnieuw een subsidiebedrag van 4 miljoen euro beschikbaar gesteld. Deze subsidie is bedoeld om het voortraject van het project te financieren. Er is per woning een bedrag van € 4.000 beschikbaar met een maximum van € 200.000 per project (Website provincie Noord-Brabant). Omdat in de praktijk blijkt dat bij alle betrokken partijen vragen opkomen, heeft de provincie het handboek CPO 'Bouwen met Burgers' laten schrijven.

In de theoretische analyse is gesteld dat door hoge transactiekosten markten vaak dure en logge systemen worden, waardoor teruggrepen wordt naar de hiërarchische sturingsvorm. Zowel de financiële middelen die de provincie beschikbaar stelt voor de subsidiereregeling CPO als het boek dat de provincie heeft laten schrijven zijn voorbeelden van het type metagovernance *hands-on faciliteren en supporten*. Burgers en gemeenten worden door de provincie namelijk ondersteund om een CPO-bouwproject op te zetten. Doordat de transactiekosten, door een relatief beperkte financiële ondersteuning, worden verlaagd blijft het marktmechanisme werken zonder forse overheidsingrijpen.

4.3.4 Conclusie provincie Noord-Brabant

Uit de analyse blijkt dat de provincie Noord-Brabant voornamelijk de sturingsvormen markt en hiërarchie inzet. Het op marktdenken gebaseerde instrument *hands-on faciliteren en supporten* wordt op twee manieren ingezet. Enerzijds is met financiële ondersteuning geprobeerd de woningbouw te stimuleren. Anderzijds zijn partijen met elkaar in contact gebracht met kennisplatforms. Het hiërarchische instrument RRO valt onder het type *framing van zelfbestuur*. De provincie probeert de effectiviteit van het netwerk te verhogen door de thema's en deelnemers voor te schrijven.

Twee typen instrumenten van metagovernance worden niet herkend in de vijf Brabantse beleidsinstrumenten die zijn geanalyseerd. In de theoretische analyse zijn ze in verband gebracht met netwerksturing. Om te beginnen het type *hands-off storytelling* dat in de theoretische analyse wordt omschreven als het vertellen van het 'verhaal' dat ten grondslag ligt aan een netwerk, waardoor actoren het belang inzien van samenwerking. Doordat het RRO is vastgesteld in de Verordening ruimte wordt samenwerking in vier regio's opgelegd. Uit de theoretische analyse blijkt dat actoren in het netwerk betrokken blijven door het type metagovernance *hands-off storytelling in te zetten*. Dit instrument stimuleert samenwerking op vrijwillige basis. De provincie wil successen van projecten, die ondanks de crisis zijn doorgegaan, laten zien in de regionale kennisplatforms (Veldaantekeningen, 2012). Door de noodzaak van samenwerking in het netwerk te illustreren neigt het vertellen van succesverhalen naar het type instrument *hands-off storytelling*.

Het type *hands-on participeren*, waarbij een metagovernor invloed kan uitoefenen op het resultaat van zelfbestuur met directe participatie, wordt evenmin herkend in de vijf Brabantse beleidsinstrumenten die zijn geanalyseerd. Een voordeel van participeren is dat de interactie met de samenwerkende actoren in een netwerk inzicht geeft in de kennis die nodig is om andere instrumenten aan te passen. Ook zorgt het voor een platform om wederzijds begrip, respect en vertrouwen tussen de actoren te bevorderen.

Figuur 8: Brabantse beleidsinstrumenten onderverdeeld in typen metagovernance

Type metagovernance:	Framing	Storytelling	Faciliteren	Participeren
Regionale Ruimtelijke Overleggen	*			
Brabants Verkoopgarantie			*	
Brabantse Waardebescherming			*	
Regionale kennisplatforms			*	
Subsidieregelingen CPO			*	

Bron: eigen bewerking

4.4 Conclusie op basis van de case studies

In het tweede deel van de empirische analyse is het woonbeleid van de provincies Gelderland en Noord-Brabant uitgewerkt. Op basis van deze case studies kan worden geconcludeerd dat de problematiek op de Gelderse en Brabantse woningmarkt verschilt. Gelderland ervaart vooral de afname van de transacties in de bestaande voorraad als problematisch. De nieuwbouwproductie ligt op het niveau dat door de provincie in 2010 is vastgelegd op circa 7.000 woningen per jaar (Veldaantekeningen, 2012). De provinciale woningbehoefteramingen van Noord-Brabant zijn daarentegen niet gehaald. Volgens deze prognoses moeten ieder jaar circa 10.000 woningen worden toegevoegd. In 2013 verwacht Noord-Brabant een toename van slechts 6.500 woningen (Provincie Noord-Brabant, 2012a). Dit verschil is een mogelijke verklaring voor het gedifferentieerde woonbeleid van de provincies. De provincie Noord-Brabant heeft in tegenstelling tot de provincie Gelderland sterk ingezet op het stimuleren van de woningbouwproductie met als doel de tekorten op de woningmarkt te beperken. In Gelderland was dat niet nodig, daar zien we het tegengestelde beeld van enigszins op de rem trappen.

Per casus zijn vijf provinciale beleidsinstrumenten geanalyseerd en gecategoriseerd in de vier typen van metagovernance van Sørensen en Torfing. Gelderland en Noord-Brabant maken gebruik van de typen metagovernance *hands-off framing van zelfbestuur* en *hands-on faciliteren en supporten*. Gelderland wil samen met de regio's woonagenda's opstellen met het type metagovernance *hands-on participeren*, maar de provincie heeft hier nog geen ervaring mee.

In de theoretische analyse zijn de typen instrumenten *hands-off storytelling* en *hands-on participeren* gerelateerd aan netwerksturing. In de theorie is ook verwezen naar Meuleman (2009) die stelt dat metagovernance een spel is van drie dilemma's, ofwel een trilemma. Volgens Meuleman is dit vaak zo complex dat je geneigd bent het te versimpelen tot een dilemma. Met als gevolg dat een stijl van sturing met al zijn kwaliteiten verwaarloosd wordt. In het volgende hoofdstuk is meer aandacht besteed aan mijn conclusie: netwerksturing delft het onderspit in het woonbeleid van beide provincies.



Conclusie

HOOFDSTUK 5

De eerste paragraaf van dit laatste hoofdstuk geeft antwoord op de centrale vraag: *Welke sturingsvorm(en) zijn het meest geschikt voor de provincies om de problematiek op de woningmarkt aan te pakken en hoe kan deze rol worden gespecificeerd voor Gelderland?* Om antwoord te kunnen geven op deze vraag zijn vijf deelvragen opgesteld. Met een literatuurstudie en een meervoudige case study is informatie verzameld om deze vragen te beantwoorden. In paragraaf 5.2 zijn aanbevelingen gedaan voor de praktijk en voor vervolgonderzoek. Tot slot is in paragraaf 5.3 een kritische reflectie op het onderzoek gegeven.

5.1 Conclusie

De literatuur draagt drie basisvormen van sturing aan: markt, hiërarchie en netwerken (Rhodes, 2007; Thompson et al., 1991; Powell, 1990). Deze sturingsvormen hebben elk hun voor- en nadelen. In de theoretische analyse is betoogd dat niet één sturingsvorm de beste is, maar dat het beste van de drie basissturingsvormen moet worden gecombineerd (Meuleman, 2008). Het theoretische concept metagovernance van Sørensen en Torfing (2005) is aangedragen als een instrument om als (publieke) metagovernor invloed te kunnen uitoefenen op zelfregulerende netwerken door de drie basissturingsvormen samen te gebruiken. Vier typen instrumenten - *hands-off framing van zelfbestuur*, *hands-off storytelling*, *hands-on faciliteren en supporten* en *hands-on participeren* - zijn geïntroduceerd om metagovernance goed uit te kunnen voeren. In de theoretische analyse is benadrukt dat besturen door metagovernance het meest succesvol is als de hands-off en de hands-on instrumenten worden gecombineerd (Sørensen & Torfing, 2009).

5.1.1 De Nederlandse woningmarkt

In de analyse van dit onderzoek staat het coördinatievraagstuk van provinciale overheden op de Nederlandse woningmarkt centraal. De woningmarkt is met haar bijzondere kenmerken een zeer complexe markt waar politieke, economische en demografische ontwikkelingen van invloed op zijn. De balans op de Nederlandse woningmarkt is verstoord (Van Asselt & Gradus, 2009). De volgende (problematische) ontwikkelingen zijn gesignaleerd: een afnemende woningbouwproductie, kwantitatieve en kwalitatieve *mismatch* tussen vraag en aanbod, overcapaciteit aan (harde) bestemmingsplannen en betaalbaarheidsproblemen voor grote groepen huishoudens.

In de theoretische analyse wijst Van 't Klooster (2006) erop dat de overheid niet altijd in staat is te sturen. De overheid is volgens Van 't Klooster in toenemende mate afhankelijk van actoren buiten het netwerk en zij beschikt niet altijd over de juiste middelen. In de empirische analyse is gesteld dat verschillende factoren, zoals bezuinigingen op de overheidsuitgaven, toenemende invloed van Europa op de Nederlandse regelgeving en decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, ertoe leiden dat de problematiek op de woningmarkt op een nieuwe manier moet worden benaderd.

Rijk, IPO en VNG omschrijven de taak van de provinciale overheden op de woningmarkt als een bovenregionale regierol. De nieuwe Wro stelt provincies nog steeds in staat om op een hiërarchische manier in te grijpen op de woningmarkt. Bovendien hebben provinciale overheden de mogelijkheid om niet-wettelijke instrumenten in te zetten, zoals financiële middelen en bestuurlijke overleggen. Uit de inventarisatie van het woonbeleid van alle Nederlandse provincies blijkt dat dé woningmarkt niet bestaat. De problematiek op de regionale markten verschilt. Ook is gesteld dat hoewel provincies in constitutionele zin vergelijkbaar zijn, elke provincie op een andere manier invulling geeft aan haar woonbeleid.

5.1.2 Het Gelderse en Brabantse woonbeleid

Uit de empirische analyse blijkt dat de problematiek op de regionale woningmarkt van de provincies Gelderland en Noord-Brabant op één punt fundamenteel verschilt: Noord-Brabant haalt haar woningbehoefteprognose niet. Volgens het prognosemodel van de provincie Gelderland zijn in de Gelderse regio's van 2010 tot 2020 naar schatting 70.000 extra woningen nodig (Provincie Gelderland, 2012a). Dit betekent dat er 7.000 woningen per jaar bijgebouwd moeten worden. Tot op heden zijn deze aantallen gehaald, de netto groei van de woningvoorraad in 2011 was 7.721 woningen (zie figuur 6). Volgens de provinciale woningbehoefteprognoses van Noord-Brabant moeten circa 10.000 tot 11.000 woningen per jaar worden toegevoegd (Provincie Noord-Brabant, 2012a). Dit is niet gelukt. In 2013 wordt een nieuwbouwproductie van slechts 6.500 woningen verwacht (Provincie Noord-Brabant, 2012a).

Dit verschil in de problematiek op de regionale woningmarkten is een mogelijke verklaring voor het gedifferentieerde woonbeleid van de provincies. Gelderland zet haar ruimtelijke instrumentarium in om tot een realistische, lagere programmering te komen. De kredietcrisis heeft in Noord-Brabant gezorgd voor voldoende realiteitszin waardoor de provincie de woningbouwproductie niet hoeft tegen te houden, bijvoorbeeld met zienswijzen. De provincie Noord-Brabant heeft zelfs met financiële stimuleringsmaatregelen geprobeerd de woningbouwproductie te verhogen. In dit onderzoek zijn van beide provincies vijf provinciale woningmarktinstrumenten geanalyseerd en gecategoriseerd in de typen instrumenten van metagovernance.

Hands-off framing van zelfbestuur

In de theoretische analyse is het type instrument *hands-off framing van zelfbestuur* in verband gebracht met de hiërarchische sturingsvorm. Dit type instrument legt een kader op aan het netwerk waarin zelfregulering plaatsvindt. De woningbouwprogrammering van Gelderland is hier een goed voorbeeld van. De provincie legt door het KWP, dat is vastgelegd in de Ruimtelijke Verordening Gelderland, een maximum aantal te bouwen woningen op per regio. Een voordeel van dit hiërarchische instrument is dat het effectief werkt. De provincie beschikt op grond van de Wet ruimtelijke ordening over de benodigde instrumenten om regie te voeren op de regionale woningbouwprogrammering. Door dit instrumentarium in te zetten kunnen er nooit meer woningen worden gebouwd dan de provincie toestaat. Een nadeel van deze vorm van overheidsingrijpen is dat deze begrenzing van het aanbod ertoe kan leiden dat goede initiatieven uit de markt geen doorgang vinden als het maximum aantal plannen van de desbetreffende regio is bereikt. Bovendien is het volgens Webster (1998) een illusie om te denken dat de overheid exact weet hoe de sociaal wenselijke uitkomst eruitziet en op welke wijze dit moet worden bereikt. De Gelderse woningbouwprogrammering is gebaseerd op provinciale woningbehoefteprognoses. In dit onderzoek is aangetoond dat deze voorspellingen niet altijd betrouwbaar zijn.

De provincie Noord-Brabant heeft het opstellen van een regionale woonagenda verplicht gesteld. Het is vastgelegd in de Brabantse verordening, waardoor ook dit instrument onder het type *hands-off framing* valt. In vier gebieden wordt jaarlijks een regionale agenda voor wonen opgesteld of geactualiseerd. Door de onderwerpen en de deelnemers vast te leggen wordt de effectiviteit van het instrument verhoogd. In de empirische analyse is benadrukt dat de Brabantse regionale woonagenda's vooral zorgen voor bewustwording van de actuele thema's op de woningmarkt, de stap van concretisering ontbreekt nog.

Hands-on faciliteren en supporten

Uit dit onderzoek blijkt dat het type metagovernance *hands-on faciliteren en supporten* door provincies op de woningmarkt dikwijls wordt gebruikt. In de theoretische analyse is gesteld dat dit type metagovernance van de drie basisstuuringsvormen het dichtst bij de markt staat. Het doel van *hands-on faciliteren en supporten* is hoofdzakelijk het verlagen van de transactiekosten. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Gelderse Impulsplan en de CPO-subsidies. In de theorie is de moeilijkheid om de effecten van beleid te meten genoemd als een kritiekpunt van overheidsingrijpen. Bij het Impulsplan en de CPO-subsidies gaat het echter om een relatief beperkte financiële bijdrage per project.

De stimuleringsmaatregelen van Noord-Brabant, zoals de Brabantse Verkoopgarantie en de Brabantse Waardebescherming verliescompensatie, vallen ook onder het type instrument *hands-on faciliteren en supporten*. Het doel van deze maatregelen is het risico van het kopen van een huis te verlagen om zodoende de woningbouw te stimuleren. Voor deze twee forse investeringsmaatregelen is het kritiekpunt, dat de effecten van beleid moeilijk te meten zijn, wel van toepassing. Bovendien is in de theoretische analyse benadrukt dat de juiste richting van beleid niet kan worden bepaald als de kosten en baten van beleid niet nauwkeurig kunnen worden gemeten. Vooralsnog geldt dat de provincie Noord-Brabant in 2013 door de regeling Brabantse Verkoopgarantie, 200 woningen moet opkopen. De uiteindelijke kosten en baten van dit beleidsinstrument zijn nog onbekend. De crisisaanpak van Noord-Brabant heeft niet het gewenste effect gehad. Ondanks enorme investeringen zijn de effecten van de kredietcrisis niet tegengehouden, maar vooruitgeschoven. De provincie Noord-Brabant houdt rekening met een groot verlies (Veldaantekeningen, 2012).

In de theorie zijn nog andere doelen genoemd, die met het type instrument *hands-on faciliteren en supporten* kunnen worden bereikt, zoals spanning verminderen, conflicten oplossen en gelijkheid tussen actoren bevorderen. Uit de empirische analyse blijkt dat Gelderland en Noord-Brabant dit type instrument van metagovernance niet voor deze doelen gebruiken. Een gemiste kans. In de theoretische analyse is het aanstellen van een procesmanager genoemd als voorbeeld om de positieve en constructieve interactie in een netwerk te bevorderen. De regio Achterhoek heeft procesmanager Hans Suurmond aangetrokken. Uit zijn verhaal in de conclusie van de Gelderse analyse blijkt dat het werk van een procesmanager eraan kan bijdragen dat de samenwerking in een netwerk soepeler verloopt. De provincie Gelderland ziet de regio Achterhoek dan ook als hét voorbeeld voor goede regionale samenwerking.

Hands-on participeren en hands-off storytelling

In de theoretische analyse zijn de instrumenten van metagovernance *hands-on participeren* en *hands-off storytelling* gerelateerd aan de stuuringsvorm governance netwerken. In figuur 2 zijn de kenmerken van deze stuuringsvorm opgesomd. *Hands-on participeren* kan leiden tot wederzijdse afhankelijkheid, consensus en vertrouwen. Provincie Gelderland wil dit type instrument van metagovernance gebruiken om samen met de partijen in de regio woonagenda's op te stellen, maar heeft daar nog geen ervaring mee. In de empirische analyse is aandacht besteed aan het risico van de provincie om niet als een gelijke partij te worden gezien, doordat Gelderland niet alleen van de regionale woonagenda gebruik maakt maar juist ook van juridische en economische instrumenten. Om de regionale agenda 'waarde' te geven verwacht de provincie alleen aan die onderwerpen haar gelden beschikbaar te stellen, die in de woonagenda zijn genoemd. In dat geval valt de regionale woonagenda niet sec onder het type *hands-on participeren*, maar ook onder het type *hands-off framing*.

Een groot voordeel van het type instrument *hands-on participeren* is dat het kan leiden tot inzichten die gebruikt kunnen worden voor andere beleidsinstrumenten. Een gebrek aan de juiste kennis van de markt kan de oorzaak zijn van de onrendabele investeringen van provincie Noord-Brabant.

De provincies Gelderland en Noord-Brabant maken geen gebruik van het type instrument *hands-off storytelling*. In de empirische analyse is benadrukt dat dit een gemiste kans is. Dit type instrument van metagovernance is relatief eenvoudig en goedkoop en kan samenwerking bevorderen zonder het op te leggen.

5.1.3 Governance netwerken: een ‘ondergeschoven kindje’

De conclusie is dat de sturingsvormen markt, hiërarchie en netwerk geen gelijke rol spelen in het woonbeleid van Gelderland en Noord-Brabant. Beide provincies maken gebruik van de hiërarchische sturingsvorm. Gelderland doet dit door per regio een woningbouw-programmering op te leggen en Noord-Brabant door het verplicht stellen van regionale woonagenda's. Bovendien zetten beide provincies beleidsinstrumenten in, die geassocieerd zijn met marktsturing, zoals het Gelderse Impulsplan, de Brabantse stimuleringsmaatregelen en de CPO-subsidies. Provincie Gelderland wil gebruik maken van netwerksturing door met partners regionale woonagenda's op te stellen, maar heeft hier nog geen ervaring mee. Uit dit onderzoek blijkt dat Gelderland en Noord-Brabant vooral gebruik maken van een combinatie van de sturingsvormen hiërarchie en markt. De sturingsvorm governance netwerken is in het woonbeleid van deze provincies een ‘ondergeschoven kindje’.

De theoretische analyse eindigt met het betoog dat niet één sturingsvorm de beste is, maar dat het beste van de drie sturingsvormen moet worden gecombineerd. Het belangrijkste argument hiervoor is dat elke sturingsvorm voor- en nadelen heeft en dat een juiste combinatie van deze sturingsmodellen kan leiden tot de meest voor het doel geschikte vorm van coördinatie. Het grote voordeel van netwerksturing is dat het zeer efficiënt kan zijn, waarbij zoveel mogelijk aan de partijen zelf wordt overgelaten (Sørensen & Torfing, 2009). In plaats van zaken op te leggen worden partijen zo goed mogelijk geïnformeerd wat kan leiden tot dezelfde uitkomst, maar zonder weerstand. Bovendien is in een rapport van de VROM-raad in 2009 al gesteld dat de overheid slechts één van de spelers is in een complex veld van actoren en dat samenwerking noodzakelijk is. Het besef groeit dat de problematiek op de woningmarkt niet kan worden opgelost door de overheid alleen. De tegenvallende effecten van de forse stimuleringsmaatregelen van Noord-Brabant zijn hier een goed voorbeeld van. Het is raadzaam voor provincies dit besef mee te nemen in hun woonbeleid. Provincies laten niet alleen kansen liggen door geen gebruik te maken van netwerksturing, maar door de bezuinigingen kunnen ze ook niet langer sturen met forse economische instrumenten (Veldaantekeningen, 2012).

5.1.4 Een Gelders woonbeleid op maat

In de Gelderse casus is al aangegeven dat provinciale medewerkers er beducht voor zijn dat de grote inzet op de hiërarchische sturingsvorm, door het regionaal vaststellen van de woningbouwprogrammering, het gebruik van netwerksturing kan onderdrukken. Of deze angst reëel is moet echter nog blijken uit de participatie van Gelderland in het proces van de regionale woonagenda's. In de theoretische analyse stellen Sørensen en Torfing (2009) dat het voor publieke metagovernors de grote uitdaging is om te voorkomen dat ze op een manier sturing geven aan governance netwerken waardoor het vermogen voor zelfregulering wordt beperkt. In plaats van sturing te geven aan governance netwerken door regels en sancties op te leggen, moeten publieke autoriteiten de politieke competenties en beslissingsmacht delegeren aan de governance netwerken. Uit de analyse van Gelderland blijkt dat dit tot op heden nog te weinig gebeurt. De provincie kan nog winst behalen in de inzet van een andere vorm van netwerksturing: *hands-on storytelling*. Dit type beleidinstrument kan worden gebruikt om de regionale partijen bewust te maken van het belang van samenwerking, waardoor het gebruik van de andere sturingsvormen kan worden beperkt.

5.2 Aanbevelingen

5.2.1 Voor de praktijk

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de provincie Gelderland. Zij zijn benieuwd hoe andere provincies invulling geven aan hun woonbeleid en of zij daar van kunnen leren. In dit onderzoek zijn aanbevelingen gedaan voor het Gelderse woonbeleid. Geconcludeerd kan worden dat Gelderland vooral de typen instrumenten *hands-off framing* en *hands-on faciliteren en supporten* hanteert. De provincie heeft bovendien het voornemen het type instrument *hands-on participeren* in te zetten, maar heeft daar nog geen ervaring mee.

Provincie Noord-Brabant organiseert kennisplatforms. Dit heeft als doel partijen bij elkaar te brengen en ontwikkelingen op de woningmarkt met elkaar te bespreken. Noord-Brabant wil successen laten zien van woningbouwprojecten die ondanks de crisis zijn uitgevoerd. In de conclusie van de Brabantse analyse is al gezegd dat dit neigt naar het type instrument *hands-off storytelling*. Dit is een relatief eenvoudig en goedkoop instrument dat ook de provincie Gelderland aan te bevelen is in te zetten. Het organiseren van een excursie voor actoren in een netwerk ter bevordering van de samenwerking is ook een succesvol instrument gebleken dat valt onder het type *hands-off storytelling*. De partijen in Gelderland die actief zijn op de woningmarkt zouden de provincie graag zien als een organisatie die kennis genereert en deelt (Veldaantekeningen, 2012). Het Gelderse wooncongres en de kennisplatforms van Noord-Brabant zijn hier goede voorbeelden van.

5.2.2 Voor vervolgonderzoek

De conclusie dat de sturingsvorm governance netwerken een ‘ondergeschoven kindje’ is zou in andere casussen nader onderzocht moeten worden. Een interessante vraag is hoe deze sturingsvorm effectief toegepast kan worden in het provinciale woonbeleid. Dit onderzoek is verricht in de tijd dat de kredietcrisis de woningmarkt sterk beïnvloedt. Een vergelijkend onderzoek in economisch betere tijden zou duidelijkheid kunnen geven over de vraag of de provincie op dit moment wordt ‘geholpen’ door de kredietcrisis doordat het de woningbouw afremt. Demografische ontwikkelingen zorgen voor een veranderde woningmarkt, maar of de provinciale overheden zonder de economische crisis de realiteitszin in deze markt hadden kunnen overbrengen valt te betwisten. Ook zou dat onderzoek antwoord geven op de vraag of provinciale overheden in staat zijn hun beleid flexibel aan te passen aan de veranderende omstandigheden. Tot slot zal meer studie naar de toepassing van metagovernance in verschillende beleidsvelden leiden tot verdere ontwikkeling van de theorie, waarbij vooral aandacht moet worden besteed aan de uitbreiding van de nu nog beperkte ‘toolbox’ voor metagovernors. In dit onderzoek zijn al enkele voorbeelden genoemd van het type instrument van metagovernance *hands-off storytelling*. Bovendien zijn de kenmerken van de typen instrumenten van metagovernance duidelijk omschreven, waardoor de provincie nieuwe beleidsinstrumenten kan gaan ontwikkelen die bijvoorbeeld vallen onder *hands-off storytelling*.

5.3 Kritische reflectie

Deze laatste paragraaf blikt terug op het uitgevoerde onderzoek en de resultaten. Voor de kwalitatieve inventarisatie van het woonbeleid van alle Nederlandse provincies is contact gelegd met twaalf provinciale medewerkers. Bovendien zijn met negen respondenten kwalitatieve interviews gehouden. Veel van deze contactpersoonsgegevens zijn verkregen via de provincie Gelderland. Voor het merendeel van de interviews heeft dit geen invloed gehad op de onderzoeksresultaten. Er zijn drie respondenten geïnterviewd die actief zijn op de Gelderse woningmarkt om een beeld te kunnen vormen van de uitvoering van het woonbeleid. Deze respondenten bleken achteraf goed met de provincie samen te werken, waardoor een kritische blik op het Gelderse woonbeleid ontbreekt.

In eerste instantie is gekozen vier casussen te onderzoeken: Gelderland, Noord-Brabant, Zuid-Holland en Limburg. Met een beleidsmedewerker van deze provincies is een interview gehouden. Uit praktische overwegingen is voor dit onderzoek uiteindelijk gekozen slechts twee casussen te behandelen. Een onderzoek met meer casussen zou een vollediger beeld hebben opgeleverd. Vervolgonderzoek is dan ook aan te bevelen. De interviews met de provincies Limburg en Zuid-Holland zijn alleen gebruikt voor het algemene deel van de analyse. De analyse van de provincie Noord-Brabant is voor een groot deel gebaseerd op informatie die is verkregen via beleidsdocumenten. Een diepere analyse van de Brabantse casus, met onder andere interviews met bestuurders, zou een verdieping zijn van dit onderzoek.



Literatuur

- Adams, G.R. & Schvaneveldt, J.D. (1991). *Understanding research methods*. Tweede druk. London: Longman.
- Agranoff, R.I. & McGuire, M. (2003). *Collaboratie Public Management: New Strategies for Local Government*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Allers, M.A. & De Kam, C.A. (2010). *Miljardendans in Den Haag*. Den Haag: Sdu uitgevers
- Arcadis (2008). *Externe veiligheid en ruimtelijke ordening. Rolverdeling overheden. Projectgroep externe veiligheid in de WRO*. Vinddatum 24 januari 2013, op <https://relevant.nl/download/attachments/4096399/Eindrapport+'Externe+veiligheid+en+r uimtelijke+ordening,+rolverdeling+overheden'.pdf>
- Balemans, R.M.E. (n.d.). *Het huis van Thorbecke ter discussie*. Vinddatum 22 oktober 2012, op <http://129.125.2.51/dnpp/politiekePartijen/vvd/publicaties/librev/jg41/nr3.pdf>
- Bargeman, N. (2012). *De regionale agenda wonen vanuit Brabants perspectief*. Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, 3, p. 35-39.
- Baugnet, V., Butzen, P., Cheliout, S., Melijn, W. & Wibaut, Q. (n.d.). *Einde van de crisis op de woningmarkt? Een internationaal overzicht*. Vinddatum 17 oktober 2012, op http://www.bnb.be/doc/ts/publications/EconomicReview/2011/ecotijd12011_H3.pdf
- Besseling, P., Bovenberg, L., Romijn, G. & Vermeulen, W. (2008). *De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies*. In F.J.H. Don (Ed.), *Agenda voor de woningmarkt*. Preadviezen 2008 (p. 13-72). Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.
- Boeije, H., 't Hart, H. & Hox, J. (2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom/Lemma
- BRU (2012). *Overdracht toezichttaak huisvesting statushouders*. Vinddatum 8 januari 2013, op <https://www.regioutrecht.nl/downloads/bestuur-en-organsatie/algemeen-bestuur/ab-3-oktober-2012/ab-totaal-03-10-2012>
- Buitelaar, E. (2003). *Neither market nor government. Comparing the performance of user rights regimes*. *The Town Planning Review*, 74, 3, p. 315-330.
- Buiten, W., Van Dalen, H., Eiffinger, S., Koedijk, K., Teulings, C. & Van Witteloostuijn, A. (2006). *Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt*. Tijdschrift voor Politieke Economie, 27, 6, p. 20-42.
- Castells, M. (2005). *Global Governance and Global Politics*. *Political Science & Politics*, 1, p. 9-16.
- Coase, R. (1937) *The nature of the firm*. *Economica*, 4, p. 386-405.
- Considine, M. & Lewis, J.M. (2003). *Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand*. *Public Administration Review*, 63, 2, p. 131-140.
- CPB. (1999). *Woningbouw: tussen markt en overheid*. Bijzondere publicatie 17.

- De Vries, P. (2004). *Goede marktwerking op de woningmarkt bestaat niet*. *Rooilijn*, 37, 2, p.88-103.
- De Ruijter, P. (2012). *BZK Woningmarkt: Scenario's, effecten en beleidsopties*. Amstelveen: De Ruijter Strategie B.V.
- De Wildt, R. & Van der Schaar, J. (2010). *De woningmarkt in goede en slechte tijden. Effecten van woningmarktinstrumenten in crisistijd*. Amsterdam: RIGO Research en Advies B.V.
- Donner, J.P.H. (2011). *Brief van minister Donner (BZK) aan de Tweede Kamer over maatregelen om het vertrouwen op de woningmarkt te herstellen*. Vinddatum 10 januari 2013, op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/07/01/kamerbrief-woonvisie.html>
- Elsinga, M., De Jong-Tennekes, M. & Van der Heijden, H. (2011). *Crisis en woningmarkt*. Onderzoeksinstituut OTB. Delft: Technische Univerisiteit Delft.
- Elsinga, M., Haffner, M.E.A. & Van der Heijden, H.M.H. (2006). *Nederlandse woondiscussies in internationaal perspectief*. In D.J. Kraan & C. Lever (Eds.), *In Holland staat een huis. Het volkshuivestingsbeleid op een kruispunt*. Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, p. 42-57.
- Exworthy, M., Powell, M. & Mohan, J. (2010). *Markets, Bureaucracy and Public Management: The NHS: Quasi-market, Quasi-hierarchy and Quasi-network?* *Public Money & Management*, 19, 4, p. 15-22.
- Fiers, M. (2010). *Brabants Kennisplatform Wonen*. Vinddatum 12 april 2013, op <http://www.eindhoven.nl/artikelen/Brabants-Kennisplatform-Wonen.htm>
- Fleming, J. & Rhodes, R.A.W. (2005). *Bureaucracy, contracts and networks: the unholy trinity and the police*. *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 38, p. 192-205.
- Flick, U. (2008). *Kwalitatief Sterk met Uwe Flick. Verslag symposium 'Perspectieven op kwalitatieve dataverzamelijk*. *Kwalon*, 2.
- Gemeente Apeldoorn (n.d.). *De grond wordt duur betaald. Raadsonderzoek naar het functioneren van het grondbedrijf in Apeldoorn*. Vinddatum 2 april 2013, op http://www.apeldoorn.nl/DATA/TER/docs/politiek/gemeenteraad/2012/raadsonderzoek_grondbedrijf/Eindrapport_Grondbedrijf_def.pdf
- Goossens, J.M. (2011). *Krimp: een transformatie van bevolking en woningvoorraad. De woningmarkt van de Westelijke Mijnstreek in een krimpcontext vanuit een 'multi-level governance' benadering*. Masterthesis Planologie, Universiteit Utrecht.
- Greenaway, J., Salter, B. & Hart, S. (2007). *How policy networks can damage democratic health: a case study in the government of governance*. *Public Administration*, 85, 3, p. 717-738.
- Groenemeijer, L., Den Otter, H. & Van Leeuwen, G. (2011). *Houdbaarheid Woningbehoefteprognose Noordvleugel*. Delft: Abf Research.

- Hajer, M.A., Van Tatenhove, J.P.M. & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van Governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. RIVM rapport.
- Hajer, M.A. & Wagenaar, H. (2003). *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge university press.
- Haveri, A., Nyholm, I., Røiseland, A. & Vabo, I. (2009). *Governing Collaboration: Practices of Meta-Governance in Finnish and Norwegian Local Governments*. Local Government Studies, 35, 5, p. 539-556.
- Jacques, E. (1990). *In praise of hierarchy*. Harvard Business Review, 68, 1, p.127-133.
- Jessop, B. (1998). *The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development*. International Social Science Journal, 155, p. 29-46.
- Jessop, B. (2003). *Governance, Governance Failure, and Meta-Governance*. International Seminar 2003: Policies, Governance Innovation for Rural Areas.
- Kirkpatrick, I. (1999). *The Worst of Both Worlds? Public Services without Markets or Bureaucracy*. Public Money and Management, 19, 4, p. 7-14.
- Kraan, D.J. & Lever, C. (2006). *Het volkshuisvestingsbeleid op een kruispunt*. In D.J. Kraan & C. Lever (Eds.), In Holland staat een huis. Het volkshuisvestingsbeleid op een kruispunt (p.7-26). Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën
- Lai, L.W.C. (1994). *The economics of land use zoning. A literature review and analysis of the work of Coase*. Town Planning Review, 65, p. 77-98
- Levačić, R. (1991). *Markets and government: an overview*. In Thompson et al. (Eds.), Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life. (p. 35-47). London: Sage
- Meuleman, L. (2008). *Public management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. The feasibility of designing and managing Governance Style combinations*. Heidelberg: Pysica-Verslag.
- Meuleman, L. (2009). *Metagovernance: Publiek management voor de nieuwste managementmodes*. Vinddatum 24 februari 2013, op http://www.managementissues.com/images/metagovernance_inleiding_vs10-08-2009%20_2_.pdf
- Meijers, J. (2013). *Bouwen niet meer van deze tijd*. Cobouw, 19 februari 2013.
- Mitchell, J. (1991). *Hierarchies. Introduction*. In Thompson et al. (Eds.), Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life. (p. 105-108). London: Sage
- Moerkamp, J. (2009). *Provincies strijden om miljaren*. Vinddatum 9 maart 2013, op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/achtergrond/achtergrond/provincies-strijden-om-miljarden.106138.lynkx>
- Moraal, J. (2008). *De Structuurvisie*. Vinddatum 20 maart 2013, op <http://www.wetruimtelijkeordening.net/page.php?2>

- Ooms, M. (2012). *Dubbeldip kost Brabantse verkoopgarantie miljoenen*. Vinddatum 12 februari 2013, op http://www.vastgoedactueel.nl/index.php?option=com_k2&view=item&id=788:dubbeldip-kost-brabantse-verkoopgarantie-miljoenen&Itemid=2
- Papa, O., Hanemaayer, D. & Verboven, M. (2010). *De positieve van provincies in gebiedsontwikkeling binnen een nieuw stelsel van omgevingsrecht. Eindrapport*. Den Haag: B&A Consulting B.V.
- Pierre, J. & Peter, B.G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan.
- Pigou, A.C. (1920). *The Economics of Welfare*. London: Macmillan.
- Powell, W. (1990). *Neither market nor hierarchy: network forms of organization*. *Organizational Behavior*, 12, p. 295-336.
- Provincie Gelderland (2008). *WRO-Agenda 2008-2009*. Vinddatum 13 januari 2013, op http://www.gelderland.nl/Documenten/Themas/Ruimtelijke_Ordening/RVG/WRO-agenda_2008-2009_totaal.pdf
- Provincie Gelderland (2010a). *Keuzevrijheid & Identiteit. Woonvisie Gelderland, Kwalitatief Woonprogramma 2010-2019*. Vinddatum 20 oktober 2012, op http://www.gelderland.nl/Documenten/Themas/Bouwen_en_Wonen/Woonprogramma/KWP3.pdf
- Provincie Gelderland (2010b). *Ruimtelijke Verordening Gelderland*. Vinddatum 10 november 2012, op http://www.gelderland.nl/Documenten/Themas/Ruimtelijke_Ordening/RVG/Ruimtelijke_Verordening_Gelderland_Regels.pdf
- Provincie Gelderland (2011a). *Statennotitie Wonen in Gelderland 2011*. Vinddatum 10 november 2012, op http://www.gelderland.nl/Documenten/Themas/Bouwen_en_Wonen/Woonprogramma/Statennotitie_Wonen_in_Gelderland_2011.pdf
- Provincie Gelderland (2011b). *Uitdagend Gelderland. Coalitieakkoord 2011-2015*. Vinddatum 20 december 2012, op http://www.gelderland.nl/Documenten/Bestuur_%20en_Politiek/Gedeputeerde_staten/Coalitieakkoord/Statenvoorstel_Uitvoeringsagenda%20_14juni2011.pdf
- Provincie Gelderland (2011c). *Uitvoeringsagenda 2011 e.v.* Vinddatum 20 december 2012, op http://www.gelderland.nl/Documenten/Bestuur_%20en_Politiek/Gedeputeerde_staten/Coalitieakkoord/Statenvoorstel_Uitvoeringsagenda%20_14juni2011.pdf
- Provincie Gelderland (2012a). *Wonen in Gelderland 2012. Monitoring van het woonbeleid*. Vinddatum 10 februari 2013, op http://www.gelderland.nl/Documenten/Themas/Bouwen_en_Wonen/Woonprogramma/Monitoringsrapportage-Wonen-in-Gelderland_2012.pdf

- Provincie Gelderland (2012b). *Statennotitie. Impuls voor de Gelderse woningmarkt*. Vinddatum 15 januari 2013, op http://www.gelderland.nl/Documenten/Themas/Bouwen_en_Wonen/Woonprogramma/impulsplan_wonen.PDF
- Provincie Noord-Brabant. (2012a). *Plannen, programma's en prognoses. Actuele ontwikkelingen op de regionale woningmarkt in Noord-Brabant. Achtergronddocument bij de Regionale Agenda's voor Wonen 2012*. Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant. (2012b). *De bevolkings- en woningbehoefteprognose Noord-Brabant. Actualisering 2011*. Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant. (2012c). *Verordening ruimte Noord-Brabant 2011*. Vinddatum 15 december 2012, op <http://www.brabant.nl/applicaties/regelingen/regeling-detail.aspx?r=601>
- Provincie Noord-Brabant. (2012d). *Verordening ruimte Noord-Brabant 2011. Toelichting*. Vinddatum 15 december 2012, op <http://www.brabant.nl/applicaties/regelingen/regeling-detail.aspx?tab=3&r=601>
- Rhodes, R.A.W. (1994). *The Hollowing Out of the State: the Changing Nature of the Public Service in Britain*. *Political Quarterly*, 65, p.138-151.
- Rhodes, R.A.W. (1996). *The New Governance: Governing without Government*. *Political Studies*, 44, p. 652-667.
- Rhodes, R.A.W. (2000). *Governance and Public Administration*, in J. Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, p. 54-90.
- Rhodes, R.A.W. (2007). *Understanding Governance: Ten Years On*. *Organization Studies*, 28, 8, p.1243-1264.
- Rijksoverheid (2011). *Woonvisie*. Vinddatum 10 januari 2013, op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2011/07/01/toelichting-woonvisie.html>
- Rijksoverheid (2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Rijk, IPO & VNG (2009). *Krimpen met kwaliteit*. Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling.
- Rijk, IPO, VNG & UWV (2011). *Bestuursafspraken 2011-2015*. Vinddatum 2 maart 2013, op http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/actueel/beleidsvelden/bestuur/2011/20111018_bestuursafspraken.pdf
- Roberts, N. (2000). *Organizational Configurations: Four Approaches to Public Sector Managements*, in J.L. Brudney, L.J. O'Toole en H.G. Rainey (eds.), *Advancing Public Management*. Washington, DC: George Washington University Press, p. 217-234.
- Sanders, M. (2010). *Werk in uitvoering. Legitieme besluitvorming door PPS*. *Recht der werkelijkheid*, 31, 1, p. 80-84

- Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., Booij, M. & Verckens, J.P. (2011). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Education Benelux
- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schilder, F. & Conijn, J. (2009). *De dubbele kloof tussen koop en huur. Omvang, Oorzaken en Consequenties*. Amsterdam: ASRE Research Center. Amsterdam School of Real Estate.
- Sørensen, E. (2006). *Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance*. *The American Review of Public Administration*, 36, 1, p. 98-114.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). *The Democratic Anchorage of Governance Networks*. *Scandinavian Political Studies*, 28, 3, p. 195-217.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2009). *Making governance networks effective and democratic through metagovernance*. *Public Administration*, 87, 2, p. 234-258.
- Sørensen, E., Torfing, J. & Fotel, T. (n.d.). *Democratic Anchorage of Infrastructural Governance Networks: the case of the Femern Belt Forum*. Vinddatum 10 december 2012, op http://socgeo.ruhosting.nl/html/files/humboldt/Planning_theory_FINAL.pdf
- Svensson, J.S. & Trommel, W.A. (2004). *Avoiding a messy mix: Hybrid governance in labour reintegration*. Vinddatum 21 december 2012, op <http://repub.eur.nl/res/pub/1766/NIG4-04.pdf>
- Thompson, G., Frances, J., Levačić, R. & Mitchell, J. (eds) (1991). *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*. London: Sage
- Van Asselt, E.J. & Gradus, R. (2009). *Beweging op de woningmarkt*. *Economische statistische berichten*, 94, 4553, p. 70-73
- Van Dam, F., De Groot, C. & Verwest, F. (2006). *Krimp en ruimte bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*. Ruimtelijk planbureau. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Van der Krabben, E. (2011). *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden. Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?* (Inaugurele rede). Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Van Kleef, M.L., (2006). *Prioriteiten van de lagere overheid*. In D.J. Kraan & C. Lever (Eds.), *In Holland staat een huis. Het volkshuisvestingsbeleid op een kruispunt*. Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, p. 82-90.
- Van 't Klooster, E. (2006). *Van Barrière naar gat in de markt. Een onderzoek naar de mogelijkheden voor meer private betrokkenheid op de markt voor bedrijventerreinen*. Vinddatum 10 december 2012, op: http://www.inbo.com/SiteCollectionDocuments/Publicaties/Inbo_Meer_Private_Betrokkenheid.pdf

- Van Mier, B. (2010). *Stimulering woningbouw in Brabant door subsidies Provincie*. Vinddatum 10 april 2013, op <http://huis-en-tuin.infonu.nl/kopen-en-huren/46800-stimulering-woningbouw-in-brabant-door-subsidies-provincie.html>
- Van Mierlo, J.G.A. (2001). *Over de verhouding tussen overheid, marktwerking en privatisering. Een economische meta-analyse*. Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde Universiteit Maastricht.
- Van Staa, A. & Evers, J. (2010). '*Thick Analysis*': strategie om de kwaliteit van kwalitatieve data-analyse te verhogen. *Kwalon* 43, 15, 1, p. 5-12
- Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig Onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Van Zwieten, M. & Willems, D. (2004). Methodologie van kwalitatief onderzoek. Waardering van kwalitatief onderzoek. Vinddatum 10 maart 2013, op http://www.myravanzwieten.nl/pdf/Waardering_van_kwalitatief_onderzoek_HenW_2004-13-631.pdf
- Vennix, J.A.M. (2009). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Derde editie. Pearson.
- Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Vierde druk. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- VNG (2011). *10 Punten voor de woningmarkt. Voorstellen van de VNG*. Vinddatum 10 maart 2013, op http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/actueel/beleidsvelden/ruimte_wonen/2011/20110927_VNG_agenda_woningmarkt.pdf
- VROM-raad (2009). *Wonen in ruimte en tijd. Een zoektocht naar sociaal-culturele trends in het wonen*. Advies 072. Den Haag: VROM-raad.
- Wannink, R. (2012). *Rechtsbescherming reactieve aanwijzing provinciebestuur*. Vinddatum 25 februari 2013, op <http://www.bogaertsengroenen.nl/nl/actualiteiten/blog-van-medewerkers/rechtsbescherming-reactieve-aanwijzing-provinciebestuur/>
- Webster, C.J. (1998). *Public Choice, Pigouvian and Cousian Planning Theory*. *Urban Studies*, 35, 1, p. 53-75.
- Whitehead, M. (2003). '*In the shadow of hierarchie*': meta-governance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands. *Area*, 35, 1, p. 6-14.
- Williamson, O.E. (1975). *Market and Hierarchies: analysis and antitrust implications*. New York: Free Press.
- Yin, R.K. (1989). *Case study research: design and methods*, London: Sage.
- Zandstra, A. (2010). *Volkshuisvesting versus verzorgingsstaat*. Amsterdam: Rigo Research en Advies BV.

Websites:

www.ro-web.nl

www.gelderland.nl

www.noordbrabant.nl

www.rijksoverheid.nl

www.infomil.nl



Bijlagen

Bijlage 1: Voorbeeld interviewhandleiding

Interviewhandleiding provincie Limburg

Datum: 12 december 2012.

Locatie: Provinciehuis Limburg, Limburglaan 10

Aanwezigen: Wim Sniedt (provincie Limburg), Lucas van Eijsden en Milou Pollemans

Provinciaal woonbeleid van Limburg:

- ✓ Wat is de problematiek van de provincie Limburg op het gebied van wonen? (Denk aan: crisis, krimp, ouderen, migranten, betaalbare woningen, CPO en duurzaamheid)
- ✓ Wat zijn de kernthema's van het provinciaal woonbeleid van de provincie Limburg op **korte termijn en lange termijn?**
- ✓ Heeft de provincie Limburg een regionale woningbouwprogrammering en zo ja hoe streng is dat beleid?
- ✓ Ziet u de noodzaak van een regionale woningbouwprogrammering? (Creeërt de crisis niet voldoende bewustzijn?)
- ✓ Bent u van mening dat de provincie, met het oog op de toekomst, een **ander beleid** moet voeren?
- ✓ Hoe denkt u over het implementeren van een kwalitatief instrument als de **SER-ladder** op het gebied van wonen? (kwalitatief afwegingskader wordt nu bij bedrijventerreinen gebruikt)
- ✓ Verwacht u in de toekomst problemen met de **bestaande voorraad** omdat beleid nu met name gericht is op nieuwbouw?
- ✓ Kan de provincie sturen op de bestaande voorraad van particulier eigendom, en zo ja hoe?
- ✓ Wat voor instrumentarium zet de provincie voor haar woonbeleid in?

Regionale samenwerking

- ✓ Hoe zijn de regio's ingedeeld in de provincie Limburg?
- ✓ Verschillen de regio's veel van elkaar?
- ✓ Wordt er in elke regio in de provincie evenveel samengewerkt?
- ✓ Is er een gelijke aanpak voor alle regio's of is er sprake van een regionaal woonbeleid?
- ✓ Is er op elk vlak (infrastructuur/wonen/zorg) **evenveel noodzaak om samen te werken** tussen de gemeenten in regio's?
- ✓ Zijn de regio zoals die nu gevormd zijn volgens u juist samengesteld om de problematiek op de woningmarkt aan te pakken?
- ✓ **Welke partijen** in de provincie worden betrokken bij het provinciale woonbeleid, en hoe worden zij betrokken?
- ✓ Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeenten onderling tijdens het proces van het opstellen van een regionale woonvisie?
- ✓ Hebben gemeenten volgens u, in deze tijd van crisis, meer of juist minder behoeften om samen te werken?
- ✓ Wat **zijn succesfactoren** voor samenwerking?
- ✓ Wat zijn de **valkuilen** bij een beleid dat tot stand komt door samenwerking?

Rol als provincie

- ✓ Wat is volgens u de rol van de provincie op het gebied van wonen?
- ✓ Wat voor rol gaat de provincie in de toekomst innemen?
- ✓ Zit er een wezenlijk verschil in de rol die de provincie nu speelt en die de provincie in de toekomst wil gaan spelen? Zo ja, hoe is die **transitie** te verklaren?
- ✓ **'Hollowing out of the state'?**
- ✓ Wat voor soort partner is de provincie?

Achtergrond informatie: Limburg: essent-geld gebruiken voor woningmarkt.

De provincie werkt aan een plan om ruim een miljard euro aan essent-gelden de woningmarkt in beweging te krijgen. De provincie wil het geld uitlenen aan corporaties die bij banken geen geld kunnen lenen voor sloop en nieuwbouw in de krimpgebieden.

Bijlage 2: Kwaatieve inventarisatie provinciaal woonbeleid

	Jaar	Groningen	Friesland	Drenthe	Overijssel	Flevoland	Gelderland	Utrecht	N-Holland	Z-Holland	Zeeland	N-Brabant	Limburg
Bevolking	2012	580.875	647.214	490.807	1.137.668	395.525	2.010.745	1.237.117	2.709.822	3.552.407	381.407	2.463.686	1.123.075
	2040	585.300	663.000	476.500	1.192.200	516.500	2.054.600	1.407.900	2.999.000	3.910.600	373.700	2.602.900	1.058.500
	2040-2012	4.425	15.786	-14.307	54.532	120.975	43.855	170.783	289.178	358.193	-7.707	139.214	-64.575
	2040-2012	0,8%	2,4%	-2,9%	4,8%	30,6%	2,2%	13,8%	10,7%	10,1%	-2,0%	5,7%	-5,7%
Jonger dan 20 jaar	2012	126.717	155.371	114.278	281.302	110.421	480.621	303.387	614.187	828.760	86.232	565.493	227.985
	2040	116.400	139.000	99.900	265.200	126.100	436.900	327.500	654.200	853.100	78.700	538.600	195.400
	2040-2012	-10.317	-16.371	-14.378	-16.102	15.679	-43.721	24.113	40.013	24.340	-7.532	-26.893	-32.585
	2040-2012	-8,1%	-10,5%	-12,6%	-5,7%	14,2%	-9,1%	7,9%	6,5%	2,9%	-8,7%	-4,8%	-14,3%
20 tot 65 jaar	2012	357.851	377.210	283.400	671.830	243.903	1.194.335	757.302	1.678.612	2.170.297	219.557	1.485.832	679.097
	2040	311.300	329.100	229.800	609.200	267.300	1.036.400	752.400	1.622.700	2.127.100	185.700	1.365.900	547.400
	2040-2012	-46.551	-48.110	-53.600	-62.630	23.397	-157.935	-4.902	-55.912	-43.197	-33.857	-119.932	-131.697
	2040-2012	-13,0%	-12,8%	-18,9%	-9,3%	9,6%	-13,2%	-0,6%	-3,3%	-2,0%	-15,4%	-8,1%	-19,4%
65 jaar of ouder	2012	96.307	114.633	93.129	184.536	41.201	335.789	176.428	417.023	553.350	75.618	412.361	215.993
	2040	157.500	194.900	146.900	317.800	123.100	581.200	328.000	722.200	930.500	109.300	698.300	315.600
	2040-2012	61.193	80.267	53.771	133.264	81.899	245.411	151.572	305.177	377.150	33.682	285.939	99.607
	2040-2012	63,5%	70,0%	57,7%	72,2%	198,8%	73,1%	85,9%	73,2%	68,2%	44,5%	69,3%	46,1%
Landoppervlak (km2)	2008	2.325	3.340	2.639	3.325	1.415	4.970	1.383	2.665	2.808	1.784	4.914	2.150
Bev.dichtheid per km2	2012	250	194	186	342	279	405	894	1.017	1.265	214	501	522
Totale woningvoorraad	2011	254.677	282.689	208.462	465.936	153.853	822.186	509.851	1.225.878	1.578.881	176.488	1.033.423	505.479
Aantal eigen woningen	2011	141.363	171.669	132.230	272.198	97.505	479.736	289.450	580.089	779.661	113.514	621.478	296.913
Totaal huurwoning	2011	112.470	110.003	74.707	190.066	56.133	336.784	216.905	633.414	785.233	62.282	408.368	205.555
Eigendom onbekend	2011	844	1.017	1.525	3.672	215	5.666	3.496	12.375	13.987	692	3.577	3.011
Leegstand	2011	10.567	11.313	8.243	19.702	4.469	34.778	19.501	69.421	91.475	9.764	36.984	25.111
	2011	4,1%	4,0%	4,0%	4,2%	2,9%	4,2%	3,8%	5,7%	5,8%	5,5%	3,6%	5,0%
Huishoudens	2012	283.241	283.615	211.236	483.064	162.027	868.566	552.779	1.280.997	1.628.583	169.733	1.076.557	512.426
	2000	259.922	260.680	191.301	435.478	122.956	784.852	478.466	1.164.641	1.501.658	155.294	964.160	481.600
	2005	268.377	273.556	200.655	457.070	144.487	818.267	511.161	1.207.320	1.546.553	162.107	1.009.021	492.391
	2010	276.945	281.060	209.754	477.596	157.552	855.880	544.095	1.258.028	1.594.796	167.770	1.058.245	504.423
	2015	283.000	291.800	216.600	497.800	172.700	899.800	567.200	1.300.300	1.646.600	172.400	1.117.400	522.700
	2020	289.000	301.100	223.000	514.900	189.400	930.900	592.700	1.343.400	1.702.800	176.800	1.161.600	532.700
	2025	294.500	308.500	227.700	530.000	205.800	957.400	615.900	1.383.400	1.757.700	179.900	1.195.100	538.000
	2030	296.600	313.100	228.900	539.400	219.400	973.000	635.000	1.414.500	1.800.400	180.300	1.218.000	537.500
	2035	296.800	314.800	226.800	544.600	228.100	976.900	647.000	1.435.400	1.829.500	178.400	1.233.500	530.800
2040	295.800	314.600	222.700	545.500	232.400	975.600	655.700	1.448.400	1.848.800	175.800	1.239.900	522.000	

Bron: CBS, 2013

Op zoek naar een Gelders woonbeleid op maat |

		Groningen	Friesland	Drenthe	Overijssel	Flevoland	Gelderland	Utrecht	Noord-Holland	Zuid-Holland	Zeeland	Noord-Brabant	Limburg
Woning- toevoegingen	2000	262	2.266	1.667	3.679	4.509	6.532	6.723	9.206	11.459	944	10.541	3.461
	2001	676	2.230	1.116	3.814	4.227	6.005	5.730	9.329	13.088	926	8.378	3.302
	2002	1.566	1.855	1.683	3.100	3.158	5.638	8.786	13.170	5.366	819	6.373	2.820
	2003	786	1.178	1.336	3.034	3.703	4.606	4.261	9.533	8.765	629	5.643	2.041
	2004	250	2.122	1.649	3.748	2.211	6.353	4.013	8.240	8.705	1.169	8.464	2.214
	2005	252	1.895	1.653	4.187	1.774	6.671	6.398	7.813	11.528	1.629	6.861	3.025
	2006	636	1.826	1.870	3.529	2.004	6.756	4.913	8.675	10.323	1.232	9.197	3.680
	2007	1.213	2.142	2.165	5.230	2.164	7.608	5.996	11.503	9.189	1.447	10.053	2.850
	2008	2.558	2.993	1.567	5.020	2.880	10.550	6.749	13.739	13.223	2.185	10.444	4.004
	2009	1.842	1.276	1.556	3.495	2.619	9.354	6.107	10.710	14.870	1.354	11.771	2.964
	2010	693	1.057	575	2.156	2.571	5.292	3.662	7.425	11.345	639	7.201	2.751
	2011	1.280	1.344	449	3.506	1.866	7.260	3.985	8.639	8.520	1.129	8.348	2.166

Nederland

2000	61.249
2001	58.821
2002	54.334
2003	45.515
2004	49.138
2005	53.686
2006	54.641
2007	61.560
2008	75.912
2009	67.918
2010	45.367
2011	48.492



Bron: CBS, 2013

Bijlage 3: Kwalitatieve inventarisatie provinciaal woonbeleid

OVERIJSEL		
Problematiek	Knelpunten op de woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Crisis en stagnatie in de bouw ❖ Financieringsvraagstukken ❖ Overprogrammering van grondposities ❖ Stagnerende doorstroom woningmarkt
	Aandachtspunten woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Veranderend type huishoudens die zich op de markt gaan aanbieden, zoals toenemend aantal ouderen en afname van het aantal jongeren.
Inhoud woonbeleid	Uitgangspunten provincie (doelstelling)	Goed wonen in leefbare Overijsselse steden en dorpen
	Kernthema's woonbeleid	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Nieuwbouw & herstructurering ❖ Duurzaamheid ❖ CPO ❖ Woonservicegebieden ❖ Ruimtelijke kwaliteit ❖ Huisvesting statushouders
	Regionale uitwerking	Er wordt op gemeentelijk niveau gecoördineerd op dit moment (prestatieafspraken wonen lopen tot 2015).
	Overlegstructuur	Provincie Overijssel ondersteunt gemeenten in regionaal verband om te komen tot woonagenda's en woonvisie met als doel het kunnen maken van kwalitatieve afspraken, Hiervoor is regelmatig ambtelijk en bestuurlijk overleg. De processen zijn net gestart en de verwachting is 1 keer per twee à drie maanden ambtelijk overleg en 3 keer per jaar bestuurlijk. Naar behoefte en regio specifiek. Twee regio's: West en Twente.

Rol provincie	Rollen provincie	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Kwaliteitsbewaker ❖ procesregisseur ❖ Kennismakelaar
	Instrumentarium	<p><u>Juridisch:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Instrumentarium Wro • Toepassing Huisvestingswet • Omgevingsvisie en omgevingsverordening • Prestatieafspraken • Mid term review: bijgestelde afspraken <p><u>Financieel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Subsidieregeling CPO: <ol style="list-style-type: none"> 1. Subsidie aan groep particulieren ter voorbereiding van een eigen woningbouwproject (tenminste drie huishoudens). Maximaal € 2.500 per woning en €25.000 per project 2. Subsidie aan gemeenten voor inhuren van externe deskundigheid dat leidt tot vergroting van interne deskundigheid en/of voor het stimuleren van concrete activiteiten zoals genoemd bij punt 1. Maximaal 50% van de kosten, tot maximaal €10.000 <p><u>Overig:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Onderzoeken, analyses, monitoring, Onderzoeken, analyses, monitoring, websites, folders, procesondersteuning (bijvoorbeeld Anders Groeien)
Toekomst	Ambities	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Crisisaanpak voor stedelijk gebied ‘doseren en faseren’: de plannen die op korte termijn op de markt moeten komen daarin proberen te prioriteren, zodat niet alles tegelijkertijd op de markt komt. ❖ Community of practice ❖ Flexibeler beleid gebruiksregeling voor bijvoorbeeld leegstaande kantorenpanden. ❖ Op een innovatieve wijze de demografische prognose benutten voor het verdeelvraagstuk (is gestart) Sturen op kwaliteit door gericht de kwalitatieve opgave in beeld te brengen en hierover gestructureerd het goede gesprek te voeren (is gestart).

ZEELAND		
Problematiek	Knelpunten op de woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Crisis: nieuwbouw is op gewenst niveau, dreigt nu te weinig. Particuliere investeringen in woningen te laag ❖ Krimp ❖ Overprogrammering: (nog) geen regionale afstemming ❖ Woningoverschot in enkele gebieden ❖ Onderkant van de woningmarkt is de goedkope particuliere woningvoorraad
	Aandachtspunten woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Demografische ontwikkelingen zoals vergrijzing en ontgroening ❖ Bestaande particuliere woningvoorraad ❖ Transformatieprojecten in steden op zijn gat
Inhoud woonbeleid	Uitgangspunten provincie (doelstelling)	Een goed woonklimaat en een goed werkende woningmarkt in steden, dorpen en op het platteland en met voldoende omvang, kwaliteit en differentiatie van de woningvoorraad.
	Kernthema's woonbeleid	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Zorgvuldig ruimtegebruik ❖ Particuliere woningvoorraad ❖ Toekomstbestendige huisvesting ❖ Deeltijdwonen ❖ Huisvesting statushouders
	Regionale uitwerking	Er zijn 5 regio's: Schouwen-Duiveland, Tholen, Bevelanden, Walcheren en Zeeuws Vlaanderen
	Overlegstructuur	Twee regiogemeentes (S-D en Tholen) doen het zelf, Bevelanden heeft een eigen organisatiestructuur, bij de overigen is het nog ad hoc

Rol provincie	Rollen provincie	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Kennismakelaar ❖ Regisseur ❖ In beperkte mate investeerder
	Instrumentarium	<p><u>Juridisch:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Instrumentarium Wro • Toepassing Huisvestingswet • Ruimtelijke verordening • Regionale afstemming afdwingen • Duurzaamheidsladder voor de woningmarkt • Woningbouw programmering <p><u>Financieel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Stimuleringsfonds (budget € 3 miljoen): Geld lenen tegen een rentepercentage van 1%. Fonds is bedoeld om woningen, met een maximale WOZ waarde van € 170.000, op te knappen en te verduurzamen • € 3.5 miljoen per jaar voor komende periode voor projecten herstructurering (particuliere) woningvoorraad; alleen bij door provincie vastgestelde regionale woningbouwafspraken. <p><u>Overig:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Regionale woningmarktafspraken: in eerste instantie verantwoordelijkheid van gemeenten, corporaties, marktpartijen en burgers. Provincie bevordert en ondersteunt (mankracht, beperkt financieel) de te maken regionale woningmarktafspraken en dwingt regionale afstemming in het uiterste geval. • Wooncongres medio april • Onderzoeken (regionale woningmarktverkenningen)
Toekomst	Ambities	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Per regio realistische woningbouwafspraken ❖ Monitoring ❖ Omdenken naar kwalitatieve programma's i.p.v. puur kwantitatief ❖ Markt betrekken bij beleidsdoelen

FLEVOLAND		
Problematiek	Knelpunten op de woningmarkt	❖ Crisis: afname verkoop, prijzen en nieuwbouwproductie projectontwikkelaars
	Aandachtspunten woningmarkt	❖ Demografische ontwikkeling, zoals: een sterk toenemend aandeel ouderen in de samenleving. ❖ Particulier woningonderhoud, m.n. van voormalige huurwoningen.
Inhoud woonbeleid	Uitgangspunten provincie (doelstelling)	Een prettig en veilig leefklimaat, waarbij vraag en aanbod van woonmilieus in Flevoland en Metropoolregio Amsterdam beter aansluiten.
	Kernthema's woonbeleid	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Kwetsbare groepen in de samenleving ❖ Nieuwbouw ❖ Bestaand woningvoorraad ❖ Huisvesting statushouders ❖ Stedelijke vernieuwing ❖ Collectief particulier opdrachtgeverschap ❖ Afstemmen vraag een aanbod lokale, regionale en interprovinciale woningmarkten
	Regionale uitwerking	Flevoland is opgedeeld in drie regio's: Noord-Flevoland, Oost-Flevoland en Zuid-Flevoland. Voor de woningmarkt is Flevoland opgedeeld in de gebieden Almere, Lelystad en overig Flevoland, waarbij tevens aandacht is voor de rol van de Flevolandse woningmarkt in de grotere woning- en arbeidsmarktregio's Utrecht en Amsterdam. Hiertoe hebben we een groot woningmarktonderzoek gedaan op het niveau van NL, Randstad, Noordvleugel, Metropoolregio Amsterdam, Flevoland en hebben nader ingezoomd op Almere, Lelystad en overig Flevoland. Vervolgens hebben voor dezelfde regio's onderzoek gedaan naar vraag een aanbod van kwalitatieve woonmilieus.
	Overlegstructuur	Er wordt intensief overlegd en samengewerkt met Almere, Lelystad en meer incidenteel met de andere gemeenten. Daarnaast werken we samen in de gemeenten en provincies van de Metropoolregio Amsterdam. In alle gevallen zowel ambtelijk als bestuurlijk. Tevens houden we op provinciaal niveau met alle gemeenten jaarlijks een algemeen overleg over de woningmarkt. Daarnaast is er intensief ambtelijk en bestuurlijk contact over huisvesting statushouders.

Rol provincie	Rollen provincie	Denk aan: regisseur, beleidsmaker, stimulator, investeerder, verbinder, aanjager, kennismakelaar: niet alleen als er gebouwd moet worden, maar ook als er plannen aangepast of geschrapt moeten worden.
	Instrumentarium	<p><u>Juridisch:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Instrumentarium Wro • Toepassing Huisvestingswet: ook voor huisvesting statushouders. • Ruimtelijke verordening/Omgevingsplan: zoals: bouwcontouren, duurzaamheidsladder en woningbouwprogrammering • Woonvisie • Publiekrechtelijke contracten met gemeenten, private partijen en rijk. <p><u>Financieel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Investeringsprogramma Flevoland Almere (IFA) (budget: 100 miljoen), niet alleen voor wonen. • ISV-subsidies • Budgetten woningmarktonderzoek • Budgetten regionale samenwerking <p><u>Overig:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Monitoring, onderzoek, kennis delen, organiseren bijeenkomsten. • Onderhandelingen opzetten, uitvoeren om doelen te realiseren.
Toekomst	Ambities	Lokaal, provinciaal een regionale kwalitatieve en kwantitatieve afstemming van vraag en aanbod naar woonmilieus, opdat doelstellingen van huishoudens op hun woon-, gezondheids- en arbeid carrières gerealiseerd kunnen worden en regionale economische ontwikkeling gestimuleerd wordt.

DRENTHE		
Problematiek	Knelpunten op de woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Crisis stagnerende woningbouwontwikkeling. Regeerakkoord veroorzaakt ook daling productie door woningcorporaties. Minder verhuisbewegingen waardoor het altijd positieve migratiesaldo laatste jaren is omgeslagen in per saldo vertrek. ❖ Krimp op gebiedsniveau Zuidoost-Drenthe (anticiperregio) en in overig Drenthe heel divers beeld. ❖ Vraaguitval onderkant particuliere woningmarkt in het veenkoloniale deel van Zuidoost Drenthe. Woonvraag en aanbod in overig Drenthe in balans. ❖ Terugdringen overprogrammering in Noord-Drenthe, vinger aan de pols in Zuidwest Drenthe.
	Aandachtspunten woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Demografische ontwikkelingen, zoals: structurele bevolkingsdaling, een toename van het aandeel ouderen en een afname van het aandeel jongeren. ❖ Verduurzaming bestaande voorraad en levensloopbestendig maken. ❖ Aandacht voor leegstand in het veenkoloniale deel Zuidoost Drenthe
Inhoud woonbeleid	Uitgangspunten provincie (doelstelling)	Streven naar aantrekkelijke, gevarieerde en leefbare woonmilieus die voorzien in de woonvraag.
	Kernthema's woonbeleid	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Zorgvuldig ruimtegebruik ❖ Leefbaarheid ❖ Herstructurering, verduurzaming en levensloopbestendig ❖ Ontwikkeling specifieke, kleinschalige woonmilieus ❖ Doelgroepenbenadering ❖ Tijdelijk huisvesting ❖ Huisvesting statushouders
	Regionale uitwerking	Provincie opgedeeld in drie regio's, namelijk: Noord-Drenthe, Zuidoost-Drenthe en Zuidwest-Drenthe.
	Overlegstructuur	Drenthe heeft 12 gemeenten en 8 woningcorporaties. In het Drents Platform Wonen spreken provincie en deze partijen met elkaar. Daarnaast ook overleg gemeenten en provincie in VDG-verband. Voor regionale afstemming woonontwikkelingen zijn er drie woonregio's benoemd. Kortom, we overleggen op de schaal van de provincie en van de drie woonregio's.

Op zoek naar een Gelders woonbeleid op maat |

Rol provincie	Rollen provincie	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Regisseur (blijft een lastig concreet te maken woord, want de woningmarkt kent vele spelers en de vraag is sowieso wie de regie nog heeft in dit land?!) ❖ Beleidsmaker ❖ Drenthe is geen 'rijke' provincie; naast Rijksmiddelen ISV hebben we desondanks geregeld eigen middelen ingezet voor de woningmarkt. ❖ Belangrijkste is dat provincie richting wil geven aan de woonopgaven middellange termijn. Dit o.a. met periodieke huishoudenprognose, regionale afstemming e.d.
	Instrumentarium	<p><u>Juridisch:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Instrumentarium Wro • Toepassing Huisvestingswet, in Drenthe alleen voor statushouders. • In de ruimtelijke verordening zijn procesbepalingen opgenomen voor regionale afstemming. Daaronder ook de SER-ladder begrepen. In ieder geval geen strakke, juridische sturing • Er zijn drie regionale woonafstemmingsdocumenten opgesteld. Geen andere juridische basis dat het een afstemming is tussen gemeenten en provincie. <p><u>Financieel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • ISV3-budget • We hebben een CPO-regeling gehad, maar er komt te weinig aanmelding • Aan het begin van de crisis hebben we een Stimuleringsmaatregel Drentse Woningmarkt gehad (2009-2011) • We hebben met Groningen en Fryslân een Noordelijk Energiebesparingsfonds Bestaande Bouw waar corporaties en particulieren gebruik van kunnen maken. <p><u>Overig:</u></p> <p style="padding-left: 20px;">Monitoring, onderzoek, kennis delen, organiseren bijeenkomsten</p>
Toekomst	Ambities	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Regionale woonvisies, met in elk geval de volgende onderwerpen: demografie, ontwikkelingen op de woningmarkt, invulling van de ruimtevraag, doelgroepenbenadering en monitoring. ❖ Deze visies meer kwalitatief uitbreiden ❖ Goede regionale samenwerking en afstemming, daar als provincie de discussie voeren en niet "afglijden" naar individuele gemeenten ❖ Meer op kwaliteit en maatschappelijke opgaven sturen, en niet op planologische woonaantallen. Daar ook corporaties bij betrekken. HET MOET TEN SLOTTE OVER WONEN GAAN!

LIMBURG		
Problematiek	Knelpunten op de woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Crisis: terugval nieuwbouw, vooral koop, stagnatie doorstroming in bestaande voorraad (huur en koop) ❖ Krimp voornamelijk in het zuiden van Limburg ❖ Overprogrammering ❖ Grensproblematiek, waardoor relatief lage doorstroom woningmarkt ❖ Demografische veranderingen, naast dalende bevolkingsomvang ook ontgroening en vergrijzing
	Aandachtspunten woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Leegstand ❖ sloop ❖ Bestaande voorraad ❖ Kwetsbare groepen op de woningmarkt
Inhoud woonbeleid	Uitgangspunten provincie (doelstelling)	<p>‘Investeren en verbinden’</p> <p>Bevorderen van een aantrekkelijk woon- en leefklimaat. De juiste woning op de juiste plek, op het juiste moment beschikbaar.</p>
	Kernthema’s woonbeleid	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Krimp ❖ Herstructurering en transformatie ❖ Leefbaarheid ❖ Duurzaamheid ❖ Levensbestendig wonen met welzijn en zorg ❖ Huisvesting statushouders
	Regionale uitwerking	De provincie is opgedeeld in zeven regio’s, namelijk: Maasduinen, Venray e.o., Venlo e.o., Midden-Limburg, Westelijke Mijnstreek, Parkstad Limburg en Maastricht & Mergelland.
	Overlegstructuur	Woonkamer: ambtelijk overleg met als doel gemeenten op de hoogte te houden van actuele informatie. Daarnaast worden er ook regio overleggen gevoerd door gemeenten (ambtelijk en bestuurlijk)

Rol provincie	Rollen provincie	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Regisseur ❖ Stimulator ❖ Intermediair tussen diverse partijen ❖ Expert/kennismakelaar ❖ Aanjager
	Instrumentarium	<p><u>Juridisch:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Instrumentarium Wro • Provinciale woonvisie waarin kaders bebouwing per regio zijn vastgelegd • Verordening wonen Zuid-Limburg (ontwerp). <p><u>Financieel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Budget 50 mln. voor generiek beleid en wijkaanpak • Startersleningen • Energiesubsidies • Subsidie stimulering bouw en herstructurering <p><u>Overig:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Woonkamer: ambtelijk overleg waarin gemeenten op de hoogte worden gehouden van actuele informatie. • Handleiding verlagen plancapaciteit • Monitor plancapaciteit • Lobbyen richting Den Haag • Denktanks • Onderzoeken, monitoring, analyses
Toekomst	Ambities	<ul style="list-style-type: none"> ❖ 67 miljoen gereserveerd investeringsbudget, waarvan: 17 miljoen voor leefbaarheid, 20 miljoen wijkaanpak. Overig geld voor generieke subsidiëring zoals startersleningen en een transitiefonds. ❖ SER-ladder voor de woningmarkt ❖ Gebruik van Essent gelden om bijvoorbeeld sloop te bevorderen. ❖ Transitiefonds ❖ Verwijderingsbijdrage ❖ Leningen voor dure huur (>€ 650.-) ❖ Inzet leningen van pensioenfondsen ❖ Ontwikkelen platform voor alle huurwoningen ❖ Regionalisering Woningwaarderingstelsel ❖ Mogelijkheden bekijken huisvestingswet

GELDERLAND		
Problematiek	Knelpunten op de woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Crisis: i.h.b. afname transacties bestaande voorraad, nieuwbouw is wel op het gewenste niveau ❖ Achterhoek anticipeerregio (krimp) ❖ Regionale afstemming bij programmering ❖ Terugdringen van overprogrammering
	Aandachtspunten woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Bestaande voorraad ❖ Woningen voor ouderen ❖ Goedkope woningen ❖ Huurwoningen
Inhoud woonbeleid	Uitgangspunten provincie (doelstelling)	Een duurzaam en kwalitatief woonbeleid dat aansluit bij de behoefte, gericht op nieuwbouw en de bestaande voorraad.
	Kernthema's woonbeleid	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Langer zelfstandig wonen ❖ Innovaties en duurzaamheid ❖ Wonen naar behoefte ❖ Huisvesting statushouders ❖ Herstructurering en transformatie
	Regionale uitwerking	De provincie is opgedeeld in zes regio's, namelijk: Stadsregio, Rivierenland, Stedendriehoek, Noord-Veluwe, Achterhoek en FoodValley
	Overlegstructuur	Regio overleggen worden gevoerd door gemeenten in de regio, bij veel regio-overleggen zitten ook de corporaties aan tafel (ambtelijk en bestuurlijk)

Rol provincie	Rollen provincie	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Regisseur ❖ Kennismakelaar ❖ Investeerder
	Instrumentarium	<p><u>Juridisch:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Instrumentarium Wro • Ruimtelijke verordening • Kwalitatief Woningbouw Programma (KWP 3) <p><u>Financieel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Subsidie isolatieregeling (Max. € 500 p. woning en max. € 750 bij een aanvraag van 5 woningen of meer tegelijkertijd) • Subsidie CPO (totaal budget € 300.000) • Impulsplan Gelderse woningmarkt (€ 20 miljoen) <p><u>Overig:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Binnenregionale woonprogramming • Regionale woonagenda • Onderzoeken, analyses, monitoring, expertmeetings, netwerkbijeenkomsten, procesondersteuning, informatieve websites, folders, en congressen en ateliers (Kennisbudget: € 250.000)
Toekomst	Ambities	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Omgevingsvisie (via co-creatie) ❖ Gelders duurzaamheidsladder ❖ Periodieke harde plannen heroverwegen ❖ Kwalitatief Woonprogramma (KWP) beperken tot een kwantitatief afsprakenkader ❖ Kwalitatieve aspecten per regio agenderen via de Regionale Woonagenda's. ❖ Meer actoren betrekken bij de regionale woonagenda's.

ZUID-HOLLAND		
Problematiek	Knelpunten op de woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Crisis (de nieuwbouwactiviteiten zijn drastisch gedaald) ❖ Planaanbod van gemeenten terugdringen ❖ Krimp in landelijk gebied versus ❖ Stagnerende doorstroom woningmarkt
	Aandachtspunten woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Veranderend type huishoudens die zich op de markt gaan aanbieden vooral huishoudens met lage verdienprofielen, zoals: ouderen, allochtonen en één volwassen huishoudens
Inhoud woonbeleid	Uitgangspunten provincie (doelstelling)	Aantrekkelijke leefomgeving voor Zuid-Holland waarin ruimte voor wonen, werken, reizen en recreëren in de dichtstbevolkte provincie van Nederland in balans is.
	Kernthema's woonbeleid	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Locatiekeuze woningbouw: een evenwicht wat betreft vraag en aanbod in woonmilieu's (het gaat niet alleen meer over enkel de woning maar zeker ook de locatie en de omgeving (voorzieningen, bereikbaarheid, etc.)) ❖ Demografische ontwikkelingen ❖ Woningbouw in de sociale sector ❖ Aandacht voor kwalitatieve programmering (woonmilieus) ❖ Beheersing planaanbod
	Regionale uitwerking	Acht woningbouwregio's die samenvallen met de WGR-regio's. Daarnaast nog een aparte regio 'de Zuidvleugel'. Dat is een samenbundelend bestuurlijk vermogen van stedelijk Zuidvleugel. Georganiseerd door de provincie in aanloop naar bespreking MIRT, maar is niet van de provincie.
	Overlegstructuur	<p>Overleg met regio's en gemeenten waar i.h.a. de provincie ambtelijk aan deelneemt</p> <ul style="list-style-type: none"> • Twee keer per jaar BO-MIRT (BO-MIRT voor Bestuurlijk overleg meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) met de regio's. • Nu ook 2 maal per jaar een zogeheten PoHo overleg: Gedeputeerde Wonen met de voorzitters van de regionale wonen overleggen en de 2 wethouders Wonen grote steden.

Rol provincie	Rollen provincie	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Regisseur ❖ Kennismakelaar ❖ Verbinder
	Instrumentarium	<p><u>Juridisch:</u> (in de provinciale structuurvisie en verordening)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verplichting tot Actuele woonvisie per regio voor 2014 verplicht gesteld in PVR. Gemaakte kwantitatieve en kwalitatieve afspraken kunnen hierin worden opgenomen. • WBR2010 is een woningbouwbehoefteraming, op basis van migratiesaldo 0 per regio. Elke gemeente wordt beoordeeld of zij boven de WBR2010(100%) uitkomen, zolang ze geen afgestemde regionale woonvisie hebben. Komen ze boven WBR2010 uit, dan wordt een zienswijze ingediend. • SER-ladder voor wonen: binnenstedelijk bouwen. • Maatstaf 30% sociaal sector, of de regio moet gemotiveerd met andere invulling komen • Maatstaf 50% binnenstedelijk en 50% buitenstedelijk voor landelijke regio's, voor stedelijk geldt 80% binnenstedelijk • (Ruime) rode bebouwingscontouren: zoveel mogelijk bouwen in bestaand stads- en dorpsgebied • Toepassing Huisvestingswet gericht op vrije vestigingsmogelijkheden <p><u>Financieel:</u> Geen financiële instrumenten</p> <p><u>Overig:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Per regio: gebiedsagenda • Onderzoeken, analyses, monitoring. • Anticipatieprogramma, samen met Ministerie van Binnenlandse Zaken(instrumentering bewustwordingsdiscussie en verwerking in aanpassing beleid; tot ca € 250.000,- = procesgeld)
Toekomst	Ambities	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Crisisaanpak voor stedelijk gebied 'dosereren en faseren': de plannen die op korte termijn op de markt moeten komen daarin proberen te prioriteren, zodat niet alles tegelijkertijd op de markt komt. ❖ Voorbeelden/inspiratieboek ❖ Flexibeler beleid gebruiksregeling voor bijvoorbeeld leegstaande kantorenpanden.

NOORD-HOLLAND		
Problematiek	Knelpunten op de woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Crisis: stagnatie nieuwbouw, uitgifte bouwvergunningen daalt steeds meer ❖ Mismatch vraag en aanbod zowel kwalitatief als kwantitatief ❖ Regionale afstemming bij programmering ❖ Stagnerende doorstroom woningmarkt ❖ Kop van Noord-Holland als anticipeerregio
	Aandachtspunten woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Vraaggestuurd bouwen, Wonen & voorzieningen, Betaalbare woningen, Duurzaamheid, Ruimtelijke kwaliteit, Demografische ontwikkelingen zoals vergrijzing, ontgroening en de trek naar stedelijke gebieden
Inhoud woonbeleid	Uitgangspunten provincie (doelstelling)	<p>‘Goed wonen in Noord-Holland’ Alle inwoners van Noord-Holland moeten plezierig kunnen leven in woningen van een passende kwaliteit in een aantrekkelijk milieu.</p>
	Kernthema's woonbeleid	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Regionale actieprogramma's wonen (RAP's) per regio ❖ Vraaggestuurd bouwen ❖ CPO ❖ Aanjagen van stukkende woningbouw ❖ Wonen en voorzieningen ❖ Duurzaamheid ❖ Ruimte voor binnenstedelijke woningbouw ❖ (Huisvesting statushouders: wordt vooral een toezichhoudende rol en gaat over naar de sector Toezicht)
	Regionale uitwerking	De provincie is opgedeeld in zes woonregio's: regio Alkmaar, West-Friesland, Kop van Noord-Holland, Stadsregio Amsterdam, Gooi & Vechtstreek en Zuid-Kennemerland/IJmond.
	Overlegstructuur	<ul style="list-style-type: none"> - Regionale ambtelijke overleggen: gemeenten, provincie, corporaties, ontwikkelaars - Regionale bestuurlijke overleggen: gemeenten en soms ook corporaties en ontwikkelaars. De provincie schuift indien nodig aan. sowieso is er jaarlijks in iedere regio een bestuurlijk overleg waar het RAP van die regio wordt besproken: monitoring en evaluatie. Het RAP kan, indien gewenst, dan ook worden geüpdatet. - Klankbordgroep marktpartijen: 3 maal per jaar overlegt de gedeputeerde met ontwikkelaars en corporaties, koepelorganisaties over belangrijke thema's op het gebied van wonen

Rol provincie	Rollen provincie	<p>Woningmarktregisseur:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Beleidsmaker ❖ Verbinder ❖ Kennismakelaar ❖ Aanjager
	Instrumentarium	<p><u>Juridisch:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Instrumentarium Wro • Provinciale ruimtelijke verordening structuurvisie: gemeenten mogen niet bouwen buiten bestaand bebouwd gebied (soort contouren). Voor buitenstedelijk bouwen geldt de Ladder voor duurzame verstedelijking. • Het plan moet passen binnen het RAP en de provinciale woningbouwprognose. <p><u>Financieel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Subsidie CPO: <ul style="list-style-type: none"> - Voor het opstellen van een projectplan in de initiatieffase geldt een mogelijke subsidie van 75% van de subsidiabele kosten tot max. € 15.000 - Planontwikkelingsfase: Renteloze lening max. € 4.000 per woning en max. € 80.000 per stichting/vereniging. • Uitvoeringsregeling woonvisie (Woonfonds) (budget 6 miljoen) bedoeld voor de realisatie van de afspraken gemaakt in de RAP's. • ISV 3 programma en provinciale middelen a € 10 mln. voor de stedelijke vernieuwing van de middenboulevard van Zandvoort en voor het provinciale project OV knooppunten <p><u>Overig:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Regionale actieprogramma's wonen (RAP): afspraken over: aantal te bouwen woningen; aandeel te bouwen betaalbaar; aandeel nulredenwoningen en voorzieningen in de woonomgeving en duurzaamheid. • Inzet provinciale contactpersonen per regio • Aanjaagteam: helpt bij het oplossen van knelpunten in de woningmarkt. stimuleren van de bouw heeft geen voorrang, maar het soort huizen dat gebouwd wordt. • Onderzoek, monitoring, organiseren van bijeenkomsten, nieuwsbrief Wonen
Toekomst	Ambities	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Verkennen van stimuleringsmaatregelen voor binnenstedelijk bouwen ❖ Instellen van een Noord-Hollands woonberaad: ontwikkelen van een werkwijze hoe op structurele wijze stokkende woningbouwprojecten geholpen kunnen worden ❖ Kwalitatieve programmering verder uitbouwen en zorgen voor een integrale afweging

GRONINGEN		
Problematiek	Knelpunten op de woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Crisis (stagnatie woningbouw, stagnatie doorstroming) ❖ Krimp (door vraagtekort stagnatie doorstroming, leegstand, verpaupering) ❖ Scheiden wonen en zorg (stagnatie doorstroming) ❖ Overprogrammering; noodzaak tot terugbrengen woningbouwcapaciteiten tot reëlere aantallen (overigens is bij huidige lage dynamiek op de woningmarkt overprogrammering geen echt probleem, dat wordt het pas als de markt weer aantrekt, dan kans op bouwen voor de leegstand)
	Aandachtspunten woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Groeigebieden versus krimpgebieden ❖ Demografische veranderingen zoals vergrijzing en ontgroening ❖ Goedkope woningvoorraad in de particuliere sector in de krimpgebieden ❖ Scheiden wonen en zorg
Inhoud woonbeleid	Uitgangspunten provincie (doelstelling)	Iedereen in de provincie moet prettig kunnen wonen. Op het platteland en in de stad. Gezinnen, ouderen en jongeren.
	Kernthema's woonbeleid	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Afstemmen vraag en aanbod (kwantitatief en kwalitatief) ❖ Kwaliteit bestaande voorraad: woningverbetering, sloop en vervangende nieuwbouw ❖ Duurzaam bouwen ❖ CPO ❖ Huisvesting statushouders
	Regionale uitwerking	Provincie benadrukt afstemming woningbouwafspraken op regionaal niveau. Belangrijk zijn de regio's Groningen-Assen (met drie Drentse gemeenten en provincie Drenthe), Eemsdelta en Oost-Groningen.
	Overlegstructuur	Precieze overlegstructuur varieert per regio, maar altijd zowel bestuurlijk als ambtelijk. Naast provincie en gemeenten zijn woningcorporaties en zorginstellingen (m.n. vastgoedhoudende) belangrijke partners in deze overleggen.

Rol provincie	Rollen provincie	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Beleidsmaker ❖ Regisseur en verbinder ❖ Kennismakelaar ❖ Stimulator (samenwerken lokale partijen, kwaliteitsverbetering woningvoorraad, duurzaam bouwen) ❖ Facilitator (subsidieverstrekker, revolving funds)
	Instrumentarium	<p>Juridisch:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instrumentarium Wro, m.n. provinciaal omgevingsplan (POP) en provinciale omgevingsverordening (POV) (in de POV is per gemeente de nieuwbouwruiimte geborgd; in nieuwe, in maart vast te stellen POV zit ook SER-ladder voor woningbouw) • Woningbouwafspraken (bestuurlijke afspraken): afspraken over waar, hoeveel en in welke periode woningen gebouwd mogen worden. • Huisvestingswet (m.n. voor statushouders) <p>Financieel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Financiële ondersteuning experimenten particuliere woningverbetering d.m.v. instellen revolving fund (concreet 2 pilots, elk 1,5 mio vulling), daarbij aandacht voor zowel energetische verbeteringen woningen als voor wooncomfort • SLIM wonen: duurzaamheidsproject gericht op de woonconsument, zie voor meer info http://www.slimwonenmetenergie.nl/ • Subsidie CPO: proceskosten kunnen voor 75% gesubsidieerd worden, tot maximaal € 50.000,- per project • ISV-middelen inzetten voor verbetering openbare ruimte <p>Overig</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regionale woon- en leefbaarheidsplannen: hierin beschrijven gemeenten hoe zij wonen en leven in deze gebieden zo aantrekkelijk mogelijk willen maken • Onderzoek / kennis delen • Lobby, met name met betrekking tot het regeerakkoord en de effecten daarvan op de leefbaarheid in de krimpgebieden
Toekomst	Ambities	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Tot stand brengen visie Provinciaal Omgevingsplan

FRYSLAN		
Problematiek	Knelpunten op de woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Crisis: Zowel afname transacties in bestaande voorraad, als niet starten van voorgenomen nieuwbouwprojecten vanwege onvoldoende kopers. ❖ Noord-Friesland is anticipeerregio (krimp) ❖ In veel kleinere kernen al huishoudensafname, in Friesland als geheel na 2030 krimp ❖ Tekort aan goedkope woningen (koop en huur) en woningen voor specifieke doelgroepen ❖ Lokale verschillen (opbouw bevolking divers, in noorden o.a. meer vergrijzing -> gevolgen voor woningbehoefte). ❖ Terugdringen van overprogrammering
	Aandachtspunten woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Aandeel samenwonenden en gezinnen blijft stabiel, aandeel eenoudergezinnen en vooral eenpersoons-ouderenuishoudens stijgt (ook absoluut) ❖ Demografische ontwikkelingen zoals ontgroening en vergrijzing. ❖ Opgave ligt vooral in bestaande voorraad, en voor een groot deel in goedkopere koopvoorraad
Inhoud woonbeleid	Uitgangspunten provincie (doelstelling)	Een voldoende gevarieerd aanbod van woningen voor iedereen en het voorkomen van leegstand en verpaupering. Voldoende beschikbare kwalitatief goede, betaalbare en energiezuinige woningen voor de verschillende doelgroepen in Fryslân.
	Kernthema's woonbeleid	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Regionale woningbouwafspraken ❖ Kwaliteitsslag bestaande woningvoorraad (Aanvalsplan Herstructurering Friese Woningvoorraad (na 2015)) ❖ Demografische ontwikkelingen ❖ Energiezuinige woningvoorraad ❖ Huisvesting statushouders
	Regionale uitwerking	<ul style="list-style-type: none"> * regionale afspraken woningbouw: van 7 naar 5 woonregio's. (Noord-West, Noord-Oost, Zuid-West, Zuid-Oost, Wadden) * Uitwerking/ uitvoering door regionale Streekagenda's
	Overlegstructuur	<ul style="list-style-type: none"> * Periodiek overleg op provinciaal niveau met provincie, (vertegenwoordiging van) gemeenten, corporaties, Bouwend Nederland, bewoners en rijk (BZK) (bestuurlijke en ambtelijk) * periodiek overleg per regio met alle betrokken organisaties rondom diverse thema's (bestuurlijk en ambtelijk)

Rol provincie	Rollen provincie	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Regisseur ❖ Verbinder ❖ Kennismakelaar ❖ Investeerder (NB: provincie gaat mogelijke financiële instrumenten onderzoeken (subsidie, fondsvorming, garantstelling))
	Instrumentarium	<p><u>Juridisch:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Instrumentarium Wro • Verordening Ruimte • Huisvestingswet (m.n. statushouders) • Woningbouwprogrammering/ maximale woningbouwruimte per regio. • Begrenzing Bestaand Bebouwd Gebied/ prioriteit op woningbouw binnen BSG <p><u>Financieel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • provinciale stimuleringsregelingen duurzaamheid • Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing (ISV3) • CPO • mogelijke financieringsconstructies gekoppeld aan aanvalsplan herstructurering Friese woningvoorraad (na 2015) <p><u>Overig:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Onderzoeken, analyses, monitoring
Toekomst	Ambities	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Aandacht verschuiven van kwantiteit naar kwaliteit ❖ Prioriteit bij kwaliteitsslag bestaande woningvoorraad ❖ Betaalbare, energiezuinige woningen voor alle doelgroepen in Friesland

UTRECHT		
Problematiek	Knelpunten op de woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Afname transacties bestaande voorraad, achterblijven nieuwbouw, geringe doorstroming ❖ matige afstemming vraag en aanbod en regionale afstemming ❖ Inefficiënt gebruik bestaande voorraad, zoals leegstaande kantoorpanden
	Aandachtspunten woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Kijken naar vernieuwende manieren van opdrachtgeverschap ❖ Groeiende woningbehoefte, op lange termijn vraag weer groter dan aanbod
Inhoud woonbeleid	Uitgangspunten provincie (doelstelling)	De provincie werkt aan vitale dorpen en steden. Dit is het lange termijn doel voor wonen en binnenstedelijke ontwikkeling. Het realiseren van deze ambitieuze opgave ligt voor het grootste deel bij andere ketenpartijen: gemeenten, marktpartijen en eindgebruikers. De provincie werkt samen met deze andere ketenpartijen aan een passend en voldoende woningaanbod in een aantrekkelijke, duurzame en leefbare werk- en woonomgeving. Daarbij zijn ook zaken als bereikbaarheid, voorzieningen en ruimte voor groen en recreatie belangrijk.
	Kernthema's woonbeleid	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Organisch ontwikkelen ❖ Pauzelandschappen ❖ Efficiënt gebruik bestaand vastgoed/kantorentransformatie ❖ Nieuwe vormen van opdrachtgeverschap ❖ Regionale afstemming ❖ Vernieuwende financieringsconstructies
	Regionale uitwerking	De provincie bestaat uit de regio's: FoodValley, Regio Amersfoort, BRU, regio Utrecht-Zuidoost, regio Utrecht-West
	Overlegstructuur	Platform Woningmarkt: terugkerende bijeenkomsten met gemeenten, corporaties en ontwikkelaars Bestuurlijke versnellingsgroep: bestuurders ketenpartijen

Rol provincie	Rollen provincie	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Regelgeven (regulerend) ❖ Procesbegeleiding bij regionale afstemming (stimulerend) ❖ Kennisontwikkeling en kennisdelen (stimulerend) ❖ Project ondersteunen: stimuleren en participeren
	Instrumentarium	<p><u>Juridisch:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Instrumentarium Wro • PRS • Huisvestingswet (statushouders en beleidsregels bindingseisen provinciale woningmarkt 2006) <p><u>Financieel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Kadernota € 11 miljoen 2012-2015 • ISV-3 middelen tot 2015 (inmiddels verdeeld) <p><u>Overig:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • werkmethoediek van aanjagen/verbinden, • kennisoverdracht, • (bovenlokaal) afstemmen en afspraken maken, • financiële instrumenten
Toekomst	Ambities	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Een gezondere woningmarkt door betere afstemming tussen vraag en aanbod woningen en woonomgeving ❖ Gezond en prettig binnenstedelijk woon en leefklimaat door verbetering van toekomstbestendigheid en kwaliteit binnenstedelijke omgeving <p>Meer binnenstedelijke ruimte creëren voor wonen en gerelateerde voorzieningen door efficiënter binnenstedelijk ruimtegebruik</p>

NOORD-BRABANT		
Problematiek	Knelpunten op de woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Afnemende woningbouwproductie: effecten financieel-economische crisis, afname investeringsvermogen corporaties, gebrek aan vertrouwen, verscherpte kredieteeisen, verminderde leencapaciteit, dalende huizenprijzen ❖ Kwalitatieve mismatch: onvoldoende aansluiting van vraag en aanbod (woningmarkt beweegt naar nieuw evenwicht, met meer nadruk op huur en goedkopere koop)
	Aandachtspunten woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Accentverschuiving woonconsument: meer huur (ook voor de ‘middengroepen’), goedkopere koopsegment ❖ Goedkoper en vraaggerichter ❖ Demografische effecten: sterke vergrijzing, toename aantal eenpersoonshuishoudens ❖ Naast (vervangende) nieuwbouw meer focus op bestaande woningvoorraad ❖ Wonen met zorg en welzijn
Inhoud woonbeleid	Uitgangspunten provincie (doelstelling)	Het is van provinciaal belang, dat de regionale woningmarkt goed functioneert. Dit betekent: voldoende woningen; een gevarieerd en aantrekkelijk aanbod van woningen en woonmilieus, die aansluiten op de gedifferentieerde en bovendien veranderende vraag van de woonconsument en dat er oog is voor kwaliteitsverbetering van de bestaande woningvoorraad en woonomgeving
	Kernthema's woonbeleid	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Realistisch en regionaal afgestemd woningbouwprogramma ❖ Tijdig inspelen op veranderende demografische ontwikkelingen ❖ Aansluiting van vraag en aanbod (o.a. wonen met zorg en welzijn, naast nieuwbouw vooral ook aandacht voor de bestaande voorraad (herstructurerings- en transformatieopgaven) ❖ Meer flexibiliteit, differentiatie en kleinschaligheid in woningbouwplanning en –programming
	Regionale uitwerking	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Bestuurlijk vastgestelde regionale agenda voor wonen (3-5 onderwerpen per jaar) ❖ Vier regio's: West-, Midden-, Noordoost- en Zuidoost-Brabant (= vier zgn. Regionale Ruimtelijke Overleggen, de RRO's) ❖ Regionale agenda wordt subregionaal uitgewerkt ❖ Onderdeel van de regionale agenda zijn bestuurlijke afspraken over de (sub)regionale en gemeentelijke woningbouwprogramming ❖ Regionale wijze van werken is vastgelegd in Structuurvisie ruimtelijke ordening en Verordening ruimte.
	Overlegstructuur	<ul style="list-style-type: none"> - Tenminste twee keer per jaar regionale ruimtelijke overleggen (RRO): bestuurlijke overleggen waarin de (jaarlijks te actualiseren) regionale agenda voor wonen wordt vastgesteld. Kwantitatieve (woningbouwprogramming) en kwalitatieve agendering. Gedeputeerde Ruimtelijke Ontwikkeling en Wonen is voorzitter van de RRO's - Onder de RRO's zijn subregionale werkgroepen wonen actief, die de thema's uit de regionale agenda verder uitwerken - Brabants Kennisplatform Wonen (provinciaal niveau) en Verschillende Regionale Platforms Wonen

Rol provincie	Rollen provincie	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Provinciale rol ligt vooral op het vlak van kennis en onderzoek ❖ Stimuleringsmaatregelen vooral gericht op collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO) en starters ❖ Faciliteer dat partijen gaan bewegen (best practices en inventariseer met alle betrokken partijen wat er moet gebeuren om woningbouwprojecten vlot te trekken)
	Instrumentarium	<p><u>Juridisch:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Instrumentarium Wro • Structuurvisie ruimtelijke ordening • Verordening ruimte • Toepassing huisvestingswet • Regionale woningbouwprogrammering en bestuurlijke afspraken (via de vier RRO's) <p><u>Financieel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Subsidie CPO (totaalbudget voor de huidige bestuursperiode € 4 miljoen): per woning een bedrag van € 4.000 beschikbaar met een maximum van €200.000 per project • Duurzaamheidssubsidies (energiefonds) <p><u>Overig:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Regionale agenda voor wonen (onderdeel van de RRO's) • Regionale kennisplatforms waarin alle relevante partijen zijn vertegenwoordigd. (bijv. Brabantskennisplatform) • Onderzoeken, analyses, monitoring, expertmeetings, netwerkbijeenkomsten, procesondersteuning, informatieve websites, folders en congressen en ateliers
Toekomst	Ambities	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Meer structurele regionale of subregionale tafels organiseren rond een thema, zoals m.b.t. wonen met zorg en welzijn. ❖ Successen/voorbeelden laten zien ❖ Startersleningen herintroduceren